



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 8 marca 2022 r.¹

Sprawa C-391/20

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny, Łotwa)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Artykuł 49 TFUE –
Swoboda przedsiębiorczości – Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług –
Ograniczenie – Uregulowanie krajowe nakładające na placówki szkolnictwa wyższego obowiązek
kultywowania i rozwijania krajowego języka urzędowego – Uzasadnienie – Proporcjonalność –
Artykuł 4 ust. 2 TUE – Tożsamość narodowa – Artykuł 13 Karty praw podstawowych Unii
Europejskiej – Wolność akademicka

¹ Język oryginału: angielski.

I. Wprowadzenie

1. W roku 2021 przypada 40 rocznica przyjęcia przez Parlament Europejski rezolucji „w sprawie wspólnotowej karty języków i kultur regionalnych oraz karty praw mniejszości etnicznych”². Rezolucja ta była stosunkowo krótka, ale – według mojej wiedzy – był to jeden z pierwszych przypadków, w których Parlament zabrał głos w tej kwestii, wzywając państwa członkowskie do „wdrożenia [konkretnej] polityki w tej dziedzinie”. Kwestie językowe są bowiem tradycyjnie uważane za ściśle związane z suwerennością i tożsamością narodową³, a zatem za bardzo wrażliwe społecznie i politycznie w większości państw członkowskich⁴. W związku z tym zarówno prawodawca Unii, jak i sądy Unii konsekwentnie przyjmowały raczej ostrożne, dyplomatyczne i pragmatyczne podejście do reżimów językowych, zwłaszcza gdy oznaczało to nałożenie obowiązków w tym zakresie na państwa członkowskie⁵.

2. W preambule rezolucji Parlament podkreślił swoją wolę, aby „doprowadzić do ściślejszego związku między narodami Europy i zachować ich żywe języki, czerpiąc z ich różnorodności w celu wzbogacenia i zróżnicowania ich wspólnego dziedzictwa kulturowego”⁶. Parlament połączył w ten sposób dwa cele, które na pierwszy rzut oka mogą wydawać się trudne do pogodzenia: chęć stworzenia ściślejszego związku między obywatelami Europy oraz zachowania i promowania ich różnorodnego dziedzictwa językowego i kulturowego.

3. Obecnie, cztery dziesięciolecia później, te dwa cele pozostają aktualne i mają największe znaczenie dla projektu europejskiego. Pragnienie kontynuowania procesu „tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy” pojawia się w preambule zarówno traktatu UE, jak i traktatu FUE, a także w art. 1 TUE. Jednocześnie preambuła do traktatu FUE i art. 3 ust. 3 TUE również wyrażają wolę Unii Europejskiej, aby „szanować jej bogatą różnorodność kulturową i językową” oraz „czuwać nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”.

4. Moim zdaniem nie ma wątpliwości, że cele te nie są przeciwstawne, a w konsekwencji mogą i powinny być realizowane jednocześnie. Jednakże prawdą jest również, że w pewnych szczególnych okolicznościach mogą one ciągnąć Unię Europejską w różnych kierunkach. Na przykład przepisy krajowe mające na celu kultywowanie i ochronę używania języka narodowego mogą w praktyce stanowić przeszkodę w korzystaniu przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa z przysługującej im swobody przemieszczania się.

5. W tych okolicznościach wydaje mi się, że należy znaleźć odpowiednią równowagę między tymi dwoma celami, tak aby oba mogły być skutecznie realizowane. Niniejsza sprawa stanowi taki właśnie przykład: poprzez swoje pytania Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny, Łotwa) zwraca się w istocie do Trybunału o ustalenie, czy zgodne z prawem Unii jest ustawodawstwo krajowe, które z pewnymi wyjątkami wymaga, by placówki szkolnictwa wyższego oferowały zajęcia wyłącznie w narodowym języku urzędowym.

² Rezolucja z dnia 16 października 1981 r. (Dz.U. 1981, C 287, s. 106).

³ Bardziej szczegółowo i z dalszymi odniesieniami zob. S. van der Jeught, *EU Language Law*, Europa Law Publishing, 2015, s. 55–77.

⁴ Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Włochy/Komisja (C-566/10 P, EU:C:2012:368, pkt 2).

⁵ Zobacz, z odniesieniami do orzecznictwa, opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, pkt 74, 79).

⁶ Wyróżnienie moje.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

6. Motyw 11 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym⁷ (zwanej dalej „dyrektywą usługową”) stanowi między innymi:

„Niniejsza dyrektywa nie wpływa na środki przyjęte przez państwa członkowskie zgodnie z prawem wspólnotowym dotyczące ochrony bądź propagowania różnorodności kulturowej i językowej oraz pluralizmu mediów, łącznie z ich finansowaniem”.

7. Artykuł 1 ust. 1 i 4 dyrektywy usługowej stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług.

[...]

4. Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na środki podjęte na poziomie wspólnotowym lub krajowym, zgodnie z prawem wspólnotowym, mające na celu ochronę lub promowanie różnorodności kulturowej lub językowej, bądź też pluralizmu mediów”.

B. Prawo krajowe

1. Konstytucja łotewska

8. Artykuł 4 Latvijas Republikas Satversme (konstytucji Republiki Łotewskiej, zwanej dalej „konstytucją łotewską”) stanowi między innymi, że „język łotewski jest językiem urzędowym Republiki Łotewskiej”.

9. Artykuł 105 konstytucji łotewskiej przewiduje prawo własności, a art. 112 konstytucji łotewskiej uznaje prawo do nauki. Zgodnie z art. 113 konstytucji łotewskiej „[p]aństwo uznaje wolność twórczości naukowej, artystycznej lub twórczości innego rodzaju oraz zapewnia ochronę praw autorskich i praw do patentu”.

2. Przepisy ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego

10. Artykuł 5 Augstskolu likums (ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego) z dnia 2 listopada 1995 r.⁸ stanowił, że zadaniem placówek szkolnictwa wyższego jest kultywowanie i rozwijanie nauki oraz sztuki. Na podstawie likums „Grozījumi Augstskolu likumā” (ustawy o zmianie ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego) z dnia 21 czerwca 2018 r.⁹ zmieniono art. 5 zdanie trzecie

⁷ Dz.U. 2006, L 376, s. 36.

⁸ Latvijas Vēstnesis, 1995, nr 179

⁹ Latvijas Vēstnesis, 2018, nr 132.

ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego, któremu nadano następujące brzmienie: „w ramach swojej działalności [placówki szkolnictwa wyższego] będą kultywować i rozwijać naukę, sztukę i język urzędowy”.

11. Ustawą o zmianie ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego zmieniono również art. 56 rzeczonej ustawy. Wskutek powyższego art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego ma następujące brzmienie:

„W placówkach szkolnictwa wyższego oraz w placówkach szkolnictwa wyższego technicznego i zawodowego programy nauczania są prowadzone w języku urzędowym. Prowadzenie programów nauczania w języku obcym jest możliwe jedynie w następujących przypadkach:

- 1) Programy nauczania na Łotwie dla studentów zagranicznych oraz programy nauczania organizowane w ramach współpracy przewidzianej w programach Unii Europejskiej i umowach międzynarodowych mogą być prowadzone w językach urzędowych Unii Europejskiej. Jeżeli czas trwania studiów, które mają być podjęte na Łotwie, jest dłuższy niż sześć miesięcy lub jeżeli studia te odpowiadają więcej niż 20 punktom zaliczeniowym, do liczby godzin zajęć obowiązkowych, jakie mają odbyć studenci zagraniczni, należy włączyć nauczanie języka urzędowego;
- 2) W językach urzędowych Unii Europejskiej mogą być prowadzone programy nauczania odpowiadające nie więcej niż jednej piątej liczby punktów zaliczeniowych, jednak należy wziąć pod uwagę, że nie uwzględnia się w tym celu egzaminów końcowych i państwowych oraz pisania prac zaliczeniowych, dyplomowych lub podyplomowych;
- 3) Programy nauczania, które muszą być prowadzone w języku obcym, aby osiągnąć cele [...] dla następujących kategorii programów edukacyjnych: studia językowe i kulturowe lub programy związane z nauką języków [...];
- 4) Wspólne programy nauczania mogą być prowadzone w językach urzędowych Unii Europejskiej”.

3. Ustawa o wyższej szkole nauk ekonomicznych w Rydze oraz ustawa o wyższej szkole prawa w Rydze

12. Artykuł 19 ust. 1 Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (ustawy o wyższej szkole nauk ekonomicznych w Rydze)¹⁰ stanowi: „W placówce tej zajęcia będą prowadzone w języku angielskim. Pisanie i obrona prac niezbędnych do uzyskania tytułu licencjata, magistra lub doktora, a także egzaminy kwalifikacji zawodowych odbywają się w języku angielskim”.

13. Artykuł 21 Juridiskās augstskolas likums (ustawy o wyższej szkole prawa w Rydze)¹¹ stanowi: „Placówka ta oferuje programy nauczania, które uzyskały odpowiednie zezwolenie i które zostały akredytowane zgodnie z przepisami. Zajęcia są prowadzone w języku angielskim lub w innym języku urzędowym Unii Europejskiej”.

¹⁰ *Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr 164/165.

¹¹ *Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr 220.

III. Okoliczności faktyczne sprawy, postępowanie główne oraz pytania prejudycjalne

14. Do Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunału konstytucyjnego) wpłynęła skarga złożona przez 20 posłów do Saeima (parlamentu łotewskiego) (zwanymi dalej „skarżącymi”). W swojej skardze skarżący kwestionują zgodność z prawem Unii niektórych przepisów ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego w zmienionym brzmieniu, a mianowicie tych, które nakładają na placówki szkolnictwa wyższego obowiązek oferowania zajęć wyłącznie w urzędowym języku narodowym.

15. Przed Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunałem konstytucyjnym) skarżący twierdzili, że sporne przepisy ograniczają przede wszystkim autonomię prywatnych placówek szkolnictwa wyższego i wolność akademicką ich kadry nauczycielskiej i studentów. Skarżący podnieśli również, że sporne przepisy ograniczają prawo placówek szkolnictwa wyższego do prowadzenia działalności gospodarczej i odpłatnego świadczenia usługi szkolnictwa wyższego, naruszając tym samym ich prawa własności. Ponadto poprzez stworzenie bariery w dostępie do rynku szkolnictwa wyższego oraz uniemożliwienie obywatelom i przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich Unii Europejskiej świadczenia usług w zakresie szkolnictwa wyższego w językach obcych sporne przepisy naruszają zdaniem skarżących prawo do swobody przedsiębiorczości i prawo do swobodnego świadczenia usług, uznane w art. 49 i 56 TFUE, a także wolność prowadzenia działalności gospodarczej przewidzianą w art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

16. W dniu 11 czerwca 2020 r. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) wydał wyrok w sprawie nr 2019-12-01. Postanowił on rozdzielić rozpatrywaną sprawę na dwie sprawy: sprawę dotyczącą zgodności spornych przepisów z art. 112 konstytucji łotewskiej (zwaną dalej „sprawą nr 1”) oraz sprawę dotyczącą zgodności spornych przepisów z art. 1 i 105 konstytucji łotewskiej (zwaną dalej „sprawą nr 2”).

17. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) uznał, że jest w stanie wydać wyrok w sprawie nr 1. Stwierdził on, że art. 5 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego jest zgodny z art. 112 konstytucji łotewskiej w związku z art. 113 tejże konstytucji. Stwierdził on natomiast, że art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego i pkt 49 przepisów przejściowych tej ustawy nie są zgodne z art. 112 konstytucji łotewskiej w związku z jej art. 113 w zakresie, w jakim te zaskarżone przepisy mają zastosowanie do prywatnych placówek szkolnictwa wyższego. Sąd ten postanowił jednak tymczasowo utrzymać w mocy zaskarżone przepisy – mianowicie do dnia 1 maja 2021 r. – aby dać ustawodawcy krajowemu rozsądny czas na przyjęcie nowych przepisów.

18. Jeśli chodzi o sprawę nr 2, Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) uznał, że będzie musiał ponownie przeprowadzić badanie kwestii merytorycznej. Stwierdził, że prawo własności zapisane w art. 105 konstytucji łotewskiej powinno być interpretowane w świetle zasad Unii dotyczących swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

19. W związku z tym, mając wątpliwości co do właściwej wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii, w dniu 29 lipca 2020 r. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy przepisy takie jak będące przedmiotem postępowania głównego stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości ustanowionej w art. 49 [TFUE] lub ewentualnie swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 56 [TFUE], jak również wolności prowadzenia działalności gospodarczej uznanej w art. 16 [karty]?
- 2) Jakiego rodzaju należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy takie przepisy są uzasadnione, właściwe i proporcjonalne w stosunku do ich zgodnego z prawem celu, jakim jest ochrona języka urzędowego jako przejawu tożsamości narodowej?”.

20. Na mocy ustawy z dnia 8 kwietnia 2021 r., która weszła w życie w dniu 1 maja 2021 r., zaskarżone przepisy zostały zmienione. W związku z tym, w dniu 6 września 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości zwrócił się do Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunału konstytucyjnego) z zapytaniem, czy zamierza wycofać swój wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, czy też go podtrzymać. W odpowiedzi z dnia 5 października 2021 r. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) poinformował Trybunał o woli podtrzymania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

21. Uwagi na piśmie przedstawili skarżący w postępowaniu głównym, rządy francuski, łotewski, niderlandzki i austriacki, a także Komisja Europejska.

IV. Analiza

22. W niniejszej opinii zajmę się – ze wszech miar ważnymi i delikatnymi – kwestiami wynikającymi z pytań skierowanych przez Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny). Zanim jednak przejdę do tych kwestii, muszę odnieść się do wyrażonych przez Komisję wątpliwości co do dalszej istotności pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem odsyłającym.

A. W przedmiocie dopuszczalności

23. Artykuł 267 TFUE i art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości uzależniają dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym od spełnienia szeregu przesłanek, zarówno materialnych, jak i proceduralnych. Jedną z tych przesłanek jest, aby odpowiedzi Trybunału na przedłożone pytania *były istotne* dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem odsyłającym. Innymi słowy, odpowiedź na te pytania musi być niezbędna, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w zawisłej przed nim sprawie¹².

24. Przesłanki dopuszczalności odesłania muszą być spełnione nie tylko w chwili wniesienia skargi do Trybunału, ale także w toku całego postępowania. Jeżeli w trakcie postępowania przesłanki te przestają być spełniane, Trybunał umarza postępowanie, stwierdzając, że nie ma

¹² Spośród wielu zob. niedawne wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 48); z dnia 9 września 2021 r., Toplofikatsia Sofia i in. (C-208/20 i C-256/20, EU:C:2021:719, pkt 31).

potrzeby udzielania odpowiedzi. Tak może być na przykład, w przypadku gdy postępowanie główne stało się bezprzedmiotowe z powodu późniejszych orzeczeń sądu odsyłającego (lub innego sądu krajowego) w tym samym postępowaniu lub w postępowaniu powiązanym¹³, lub gdy odpowiednie przepisy prawa krajowego zostały zmienione lub uchylone¹⁴.

25. Na podstawie tego orzecznictwa Komisja wyraża pewne wątpliwości co do dopuszczalności rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Komisja zauważa, że w wyroku z dnia 11 czerwca 2020 r. *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* (trybunał konstytucyjny) uznał już sporne przepisy krajowe za sprzeczne z krajową konstytucją. Co więcej, w następstwie tego wyroku ustawodawca łotewski zmienił te przepisy ze skutkiem od dnia 1 maja 2021 r.¹⁵.

26. Nie podzielam wątpliwości Komisji.

27. Na wstępie należy mieć na uwadze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które przedkłada Trybunałowi. Wynika stąd, że pytania zadane przez sądy krajowe korzystają z *domniemania posiadania znaczenia* dla sprawy, a odmowa wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie tych pytań jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania¹⁶.

28. Nie wydaje mi się, aby niniejsza sprawa mieściła się w którejkolwiek z sytuacji, w których domniemanie istotności może zostać obalone.

29. W tym względzie zauważam, że wyrokiem z dnia 11 czerwca 2020 r. *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* (trybunał konstytucyjny) postanowił, jak wspomniano w pkt 16–18 powyżej, podzielić postępowanie na dwie odrębne sprawy: sprawę nr 1 i sprawę nr 2. W sprawie nr 1 sąd odsyłający wydał prawomocny wyrok, stwierdzając niezgodność zaskarżonych przepisów z niektórymi postanowieniami konstytucji łotewskiej. W sprawie nr 2 sąd ten uznał, że nie jest w stanie zakończyć analizy domniemanej niezgodności zaskarżonych przepisów z *innymi* przepisami konstytucji łotewskiej. W owej sprawie sąd odsyłający uznał, że sporne przepisy prawa krajowego należy interpretować w zgodzie z niektórymi przepisami prawa Unii, których zakres nie był wystarczająco jasny.

¹³ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 24 października 2013 r., *Stoilov i Ko* (C-180/12, EU:C:2013:693, pkt 39–48); z dnia 27 lutego 2014 r., *Pohotovost* (C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 33).

¹⁴ Zobacz między innymi wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r., *Di Donna* (C-492/11, EU:C:2013:428, pkt 27–32); postanowienie z dnia 3 marca 2016 r., *Euro Bank* (C-537/15, niepublikowane, EU:C:2016:143, pkt 34, 35).

¹⁵ Zobacz pkt 16, 17 i 20 niniejszej opinii.

¹⁶ Zobacz spośród wielu wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.* (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 26, 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

30. Pytania prejudycjalne skierowane przez Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) dotyczą właśnie sprawy nr 2. Jak wyjaśnił ten sąd w swojej odpowiedzi z dnia 5 października 2021 r. na zapytanie Trybunału, sprawa ta jest nadal *zawisła* przed sądem odsyłającym i wymaga rozstrzygnięcia¹⁷. Oznacza to, że sąd odsyłający uważa, iż odpowiedź Trybunału na przedłożone pytania jest nadal niezbędna do wydania wyroku.

31. W aktach sprawy nie znajduje się nic, co mogłoby podważyć ocenę sądu odsyłającego w tym względzie. Wręcz przeciwnie, wiele elementów wskazuje na to, że odpowiedź na kwestie poruszone w niniejszym odesłaniu prejudycjalnym nie stała się zbędna.

32. Po pierwsze, nie można wykluczyć, że badanie przez Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) kwestii podniesionych w sprawie nr 2 może ujawnić aspekty niezgodności między zaskarżonymi przepisami a krajową konstytucją – interpretowaną w świetle prawa Unii – które są *dodatkowe* w stosunku do tych zidentyfikowanych w sprawie nr 1. Sytuacja ta może zatem skłonić ustawodawcę łotewskiego do dodatkowej interwencji w celu zapewnienia zgodności z prawem zaskarżonych przepisów. Poprzez ustawę z dnia 8 kwietnia 2021 r. ustawodawca wyraził bowiem wolę zmiany, a nie całkowitego uchylenia zaskarżonych przepisów.

33. Po drugie, Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny), niezależnie od swoich ustaleń w sprawie nr 1, postanowił tymczasowo utrzymać w mocy zaskarżone przepisy do dnia 1 maja 2021 r. Przepisy te wywierały zatem skutki przez określony czas. Nie można a priori wykluczyć, że w następstwie orzeczenia wydanego przez Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) w sprawie nr 2, przedsiębiorstwa i osoby fizyczne, których dotyczą jakoby niezgodne z prawem przepisy, doprowadzą do wszczęcia następnych postępowań sądowych (na przykład w przedmiocie dochodzenia odszkodowania).

34. Na tej podstawie nie jest pewne, czy wyrok Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunału konstytucyjnego) w sprawie nr 1 lub ustawa zmieniająca zaskarżone przepisy położyły kres zarzucanej niezgodności zaskarżonych przepisów z prawem Unii. W tych okolicznościach nie jest oczywiste, że żądana wykładnia przepisów Unii nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym ani że problem ma charakter hipotetyczny¹⁸.

35. Zasadniczo nie należy zapominać, że postępowanie toczące się obecnie przed Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunałem konstytucyjnym) nie dotyczy jednego lub kilku konkretnych sporów między jakąś osobą fizyczną lub prawną a organami władzy publicznej. Jak bowiem wyjaśnił sąd krajowy, w tych postępowaniach – wszczętych przez jednostki posiadające legitymację czynną (takie jak posłowie do parlamentu łotewskiego) w celu obrony interesu publicznego – należy przeprowadzić kontrolę ustawodawstwa *in abstracto* w celu ustalenia, czy zaskarżone przepisy są zgodne z normami prawa wyższej rangi.

36. W tych okolicznościach uznanie, że pytania prejudycjalne nie są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, oznaczałoby w praktyce naruszenie istoty tego postępowania i uniemożliwienie realizacji jego celu.

37. W świetle powyższych rozważań odesłanie jest moim zdaniem dopuszczalne.

¹⁷ Zobacz pkt 20 niniejszej opinii.

¹⁸ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 19 listopada 2009 r., Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, pkt 40–46); z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 29–41).

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

38. W dwóch pytaniach, które należy rozpatrywać łącznie, Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny) zwrócił się zasadniczo do Trybunału z prośbą o ustalenie, czy przepisy krajowe, które z pewnymi wyjątkami wymagają, aby placówki szkolnictwa wyższego oferowały zajęcia wyłącznie w narodowym języku urzędowym, są zgodne z prawem Unii. W tym względzie sąd odsyłający ma pewne wątpliwości co do wykładni, jaką należy nadać art. 49 i 56 TFUE oraz art. 16 karty.

39. W uwagach przedstawionych Trybunałowi w niniejszym postępowaniu wyrażono jednak pewne wątpliwości w odniesieniu do właściwych dla analizy ram prawnych Unii. W związku z tym, przed przejściem do kwestii prawa materialnego podniesionych w pytaniach prejudycjalnych, należy wyjaśnić przepisy prawa Unii, na podstawie których należy oceniać zgodność omawianych przepisów krajowych.

1. Właściwe ramy prawne

40. Moim zdaniem w celu określenia właściwych ram prawnych dla oceny zgodności zaskarżonych przepisów z prawem Unii, należy odnieść się do trzech kwestii. Po pierwsze, czy prowadzenie zajęć w ramach szkolnictwa wyższego stanowi „działalność gospodarczą” i jako takie wchodzi w zakres stosowania przepisów Unii dotyczących swobodnego przepływu usług? Po drugie, jeśli tak, to czy zgodność zaskarżonych przepisów z prawem Unii powinna być oceniana na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących prawa przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, czy raczej na podstawie przepisów dyrektywy usługowej? Po trzecie i ostatnie, czy Trybunał powinien dokonać odrębnej oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 16 karty?

a) Prowadzenie zajęć w ramach szkolnictwa wyższego jako działalność gospodarcza dla celów traktatu FUE

41. Odpowiedź na pytanie pierwsze, o którym mowa w poprzednim punkcie, jest raczej prosta.

42. Jest prawdą, że – jak podkreślił rząd łotewski – kultura i edukacja są dziedzinami, które w dużej mierze należą do kompetencji państw członkowskich. Zgodnie z art. 6 TFUE Unia ma bowiem jedynie kompetencje do „prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich”. Co więcej, zgodnie z art. 165 ust. 1 TFUE działania Unii w dziedzinie edukacji muszą szanować „odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową”.

43. Nie oznacza to jednak, że dziedziny te nie są objęte zakresem prawa Unii. Ani nie oznacza to, że państwa członkowskie mogą regulować te dziedziny według własnego uznania, jeśli prowadzi to do naruszenia przepisu prawa Unii, który może mieć zastosowanie obok odpowiednich przepisów krajowych. Parafrazując rzecznika generalnego G. Tesaura, można śmiało powiedzieć, że kultura i edukacja nie stanowią „wysp poza zasięgiem” prawa Unii¹⁹.

¹⁹ Opinia rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie Decker (C-120/95 i C-158/96, EU:C:1997:399, pkt 17).

44. Istnieje bowiem spójna linia orzecznictwa, w ramach którego Trybunał oceniał zgodność z prawem Unii aktów krajowych przyjętych w celu wspierania używania języków narodowych lub mniejszościowych oraz przepisów krajowych regulujących świadczenie usług kulturalnych lub edukacyjnych. Znaczna liczba tych spraw dotyczyła – podobnie jak jest w niniejszej sprawie – zgodności przepisów krajowych z przepisami odnoszącymi się do rynku wewnętrznego²⁰.

45. W szczególności, jeżeli chodzi o działalność edukacyjną, Trybunał orzekł, że lekcje udzielane przez instytucje oświatowe finansowane głównie ze środków prywatnych stanowią „usługi” dla celów prawa Unii²¹. W konsekwencji przepisy krajowe, które regulują tę działalność, muszą co do zasady być zgodne z zasadami rynku wewnętrznego, a konkretniej z zasadami swobodnego przepływu usług²².

46. W niniejszej sprawie rozumiem, że zaskarżone przepisy mają zastosowanie zarówno do publicznych, jak i prywatnych placówek szkolnictwa wyższego, niezależnie od tego, czy ich zajęcia są oferowane odpłatnie. W konsekwencji w zakresie, w jakim mają zastosowanie do placówek prywatnych finansowanych zasadniczo ze środków prywatnych, zaskarżone przepisy muszą być zgodne z przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu usług.

b) Postanowienia TFUE o usługach czy dyrektywa usługowa?

47. Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o dokonanie oceny zgodności zaskarżonych przepisów z prawem Unii w świetle w szczególności art. 49 i 56 TFUE. Jednakże niektóre zainteresowane strony, które przedłożyły Trybunałowi swoje uwagi (w szczególności rządy łotewski i niderlandzki), powołały się również na przepisy dyrektywy usługowej.

48. W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy usługowej ustanowiła ona „ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług”. Zasadniczo dyrektywa usługowa została przyjęta w zamiarze wykroczenia poza to, co zostało już przewidziane w traktacie FUE w odniesieniu do swobody świadczenia usług²³. W stosownych przypadkach dyrektywa ta stanowi zatem w praktyce *lex specialis* w stosunku do odpowiednich postanowień traktatu. W związku z tym Trybunał konsekwentnie stosował zasady ustanowione w dyrektywie usługowej jako ramy prawne dla oceny zgodności przepisów krajowych ze swobodnym przepływem usług, jeżeli przepisy te wchodziły w zakres stosowania tego instrumentu prawnego, bez badania tych przepisów w świetle art. 49 lub 56 TFUE²⁴.

49. Czy w tym kontekście przepisy dyrektywy usługowej znajdują zastosowanie do przepisów krajowych takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego?

²⁰ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 13 listopada 2003 r., Neri (C-153/02, EU:C:2003:614); z dnia 16 kwietnia 2013 r., Las (C-202/11, EU:C:2013:239); z dnia 21 czerwca 2016 r., New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464); z dnia 11 czerwca 2020 r., KOB (C-206/19, EU:C:2020:463).

²¹ Zobacz na przykład wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Kirschstein (C-393/17, EU:C:2018:918, pkt 52–59).

²² Zobacz ostatnio wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 160–163 i przytoczone tam orzecznictwo).

²³ Zobacz w szczególności motyw 6 dyrektywy usługowej. Zobacz także podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 107).

²⁴ Zobacz na przykład wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in. (C-593/13, EU:C:2015:399).

50. Jestem zdania, że co do zasady odpowiedź powinna brzmieć „nie”; lub, jeszcze lepiej, że przepisy dyrektywy usługowej nie wykluczają środków takich jak zaskarżone przepisy.

51. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy usługowej ma ona zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim. Określenie „usługa” zostało zdefiniowane w art. 4 ust. 1 dyrektywy jako „działalność gospodarcza prowadzona na własny rachunek, zwykle świadczona za wynagrodzeniem”. I tak zajęcia prowadzone przez prywatne placówki szkolnictwa wyższego mogą być (i często są) oferowane za wynagrodzeniem, a zatem stanowią „usługi” w rozumieniu dyrektywy usługowej²⁵. Nie widnieją one również w wykazie usług, które art. 2 ust. 2 wyłącza z zakresu stosowania tej dyrektywy²⁶.

52. Niemniej jednak art. 1 ust. 4 dyrektywy usługowej stanowi, że dyrektywa „nie ma wpływu na środki podjęte na poziomie wspólnotowym lub krajowym, zgodnie z prawem wspólnotowym, mające na celu ochronę lub promowanie *różnorodności kulturowej lub językowej*”²⁷. Przepis ten stanowi powtórzenie motywu 11 dyrektywy usługowej, zgodnie z którym dyrektywa „nie wpływa na środki przyjęte przez państwa członkowskie zgodnie z prawem wspólnotowym dotyczące ochrony bądź propagowania różnorodności kulturowej i językowej [...], łącznie z ich finansowaniem”.

53. Jest bezsporne, że zaskarżone przepisy zostały przyjęte przez ustawodawcę krajowego w celu ochrony i promowania języka narodowego. W związku z tym przepisy dyrektywy usługowej nie mogą być stosowane w sposób „mający wpływ” na ten cel²⁸.

54. Jednakże art. 1 ust. 4 dyrektywy usługowej nie oznacza, że przepisy krajowe przyjęte w celu ochrony lub promowania różnorodności kulturowej lub językowej nie mogą nigdy naruszać przepisów Unii w zakresie swobodnego przepływu usług. Jak bowiem stanowi ten przepis – być może zbędnie – środki te nie są objęte tą dyrektywą jedynie wówczas, gdy są podjęte „zgodnie z prawem [Unii]”.

55. Wynika z tego, że dyrektywa usługowa nie zwalnia z konieczności zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 49 lub 56 TFUE²⁹.

56. W takim razie, czy Trybunał powinien przeprowadzić analizę na podstawie pierwszego, drugiego czy obu tych postanowień?

²⁵ Zobacz także pkt 45 niniejszej opinii.

²⁶ Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:172, pkt 165).

²⁷ Wyróżnienie moje.

²⁸ Zobacz ogólnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Čepelník (C-33/17, EU:C:2018:311, pkt 49–53). Bardziej szczegółowo w przedmiocie usług edukacyjnych zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:172, pkt 165–169).

²⁹ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelník (C-33/17, EU:C:2018:896, pkt 36).

57. W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w razie gdy przepis krajowy dotyczy jednocześnie kilku podstawowych swobód, Trybunał zasadniczo ocenia ten przepis w świetle tylko jednej z nich, jeżeli okaże się, że w danych okolicznościach pozostałe swobody są całkowicie drugorzędne względem jednej z nich i mogą być z nią połączone³⁰. W tym celu należy wziąć pod uwagę przede wszystkim obiektywny cel³¹ i skutki³² przepisu krajowego.

58. Wydaje mi się, że w niniejszej sprawie Trybunał może ograniczyć swoją analizę do art. 49 TFUE.

59. Co prawda, jak zauważył sąd odsyłający, zaskarżone przepisy mają również zastosowanie do placówek szkolnictwa wyższego z siedzibą w państwach obcych, które zamierzają tymczasowo oferować zajęcia na Łotwie. Nie ulega jednak wątpliwości, że przepisy te – oraz ustawodawstwo, którego są częścią – zostały przyjęte głównie w celu uregulowania działalności placówek mających siedzibę (lub zamierzających ją mieć) na Łotwie.

60. Placówki te są również tymi, na które w większości przypadków będą miały wpływ zaskarżone przepisy. W istocie, aby móc oferować zajęcia w ramach wyższych studiów, placówki muszą zazwyczaj być wyposażone w pewne struktury administracyjne i logistyczne o określonej wielkości oraz uzyskać od organów władzy publicznej odpowiednie zezwolenia na wydawanie ważnych dyplomów, świadectw lub innych formalnych dokumentów o uzyskanym wykształceniu. Nie jest to rodzaj usługi, który można łatwo zaoferować jednorazowo lub w sposób tymczasowy bądź nieregularny³³.

61. Nie oznacza to, że transgraniczne świadczenie takich usług jest rzadkie, nie mówiąc już o tym, że jest niemożliwe. W istocie gwałtowny wzrost liczby zajęć prowadzonych przez Internet, jakiego doświadczone w ostatnich latach – który mógłby ewentualnie nasilić się w wyniku doświadczeń zyskanych podczas ostatniej pandemii – jest zasadniczym przykładem istnienia takiego rynku. Obecnie jednak zdecydowana większość placówek prowadzących zajęcia w ramach szkolnictwa wyższego czyni to w państwie, w którym ma siedzibę. Usługi świadczone transgranicznie stanowią, jak dotąd, stosunkowo niewielką część ich ogólnej działalności gospodarczej.

62. Ponadto nie wykluczam, że do zagadnienia tego można również podejść z punktu widzenia *usługobiorców*, co również mogłoby uzasadniać ocenę na podstawie art. 56 TFUE³⁴. Oznaczałoby to dokonanie oceny wpływu, jaki środek krajowy, taki jak rozpatrywany w niniejszej sprawie, może mieć na prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się na obszarze Unii Europejskiej – czasowo – w celu uczestniczenia w zajęciach w ramach szkolnictwa wyższego. Można założyć, że przynajmniej niektórzy z tych potencjalnych studentów „międzynarodowych” mogliby, a przynajmniej woleliby uczęszczać na zajęcia (niektóre lub wszystkie) w językach innych niż łotewski. Ostatnie dane Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wskazują, że na Łotwie istnieje znacząca społeczność studentów międzynarodowych³⁵, na której część zaskarżone przepisy mogłyby mieć w sposób oczywisty wpływ.

³⁰ Zobacz między innymi wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

³¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

³² Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, pkt 21).

³³ Zobacz wyrok z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 27).

³⁴ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (186/87, EU:C:1989:47, pkt 15); z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy (C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 138 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁵ Zobacz OECD, *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing 2021. Zobacz również dane opublikowane w witrynie internetowej OECD pod adresem: <https://data.oecd.org/students/international-student-mobility.htm> (data ostatniego dostępu: 13 grudnia 2021 r.).

63. W tym względzie rząd łotewski podkreśla, że art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego gwarantuje, że w większości przypadków studenci zagraniczni mogą uczęszczać na zajęcia prowadzone w językach innych niż łotewski, a w szczególności w językach urzędowych innych państw członkowskich Unii. Jest to kwestia, która, prawdę mówiąc, nie jest dla mnie całkowicie jasna na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy.

64. Aspekt ten ma jednak niewielkie znaczenie w tym kontekście, ponieważ moim zdaniem najbardziej znaczące ograniczenia wynikające *bezpośrednio* z zaskarżonych przepisów dotyczą niektórych *usługodawców*, a mianowicie placówek szkolnictwa wyższego. W istocie to ich wolność gospodarcza jest głównie ograniczana w wyniku spornego środka krajowego i to właśnie ta kwestia wydaje się być w istocie sednem sporu wniesionego do sądu odsyłającego.

65. W każdym razie, biorąc pod uwagę podobieństwo obu „systemów” regulujących prawo przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług, nie widzę, w jaki sposób analiza zgodności zaskarżonych przepisów z prawem Unii z punktu widzenia art. 56 TFUE mogłaby się istotnie różnić od analizy z punktu widzenia art. 49 TFUE³⁶.

66. Podsumowując, proponuję aby Trybunał, również ze względu na ekonomię procesową, dokonał oceny zgodności z prawem Unii zaskarżonych przepisów w świetle art. 49 TFUE.

c) Artykuł 16 karty

67. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zwrócił się również do Trybunału z zapytaniem o zgodność zaskarżonych przepisów z art. 16 karty. Przepis ten, zatytułowany „Wolność prowadzenia działalności gospodarczej”, stanowi, że „[u]znaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”.

68. W tym względzie nie uważam, by w niniejszej sprawie było konieczne lub właściwe dokonywanie szczególnej oceny w świetle art. 16 karty.

69. Po pierwsze, art. 49 i 56 TFUE są, przynajmniej w pewnym zakresie, przejawem wolności, o której mowa w art. 16 karty. Trybunał konsekwentnie orzekał bowiem, że badanie ograniczeń, jakie stanowią przepisy krajowe w świetle art. 49 i 56 TFUE, obejmuje również ewentualne ograniczenia wykonywania praw i wolności przewidzianych między innymi w art. 16 karty, co oznacza, że odrębne badanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej na tej podstawie nie jest konieczne³⁷.

70. Ponadto nie można zapominać o tym, że art. 16 karty uznaje wolność prowadzenia działalności gospodarczej „zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami krajowymi”. W związku z tym, określając zakres tej wolności, art. 16 karty odsyła w szczególności do prawa Unii, które oczywiście obejmuje przepisy takie jak art. 49 i 56 TFUE³⁸.

³⁶ Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawach połączonych X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, pkt 92).

³⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, pkt 22, 23).

71. Wreszcie ani we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ani w uwagach przedstawionych w niniejszym postępowaniu nie zdołałem dostrzec żadnego aspektu rzekomej niezgodności zaskarżonych przepisów z prawem Unii, który nie byłby w pełni objęty zakresem stosowania art. 49 i 56 TFUE. Innymi słowy, nie znalazłem żadnego argumentu, który dotyczyłby konkretnie ewentualnego naruszenia art. 16 karty³⁹, wykraczającego poza ochronę praw gospodarczych usługodawców mających siedzibę za granicą.

72. W świetle tych rozważań w kolejnych częściach niniejszej opinii ograniczę analizę do zbadania, czy przedmiotowe środki krajowe są zgodne z art. 49 TFUE.

2. Co do istoty

73. W poniższych sekcjach ocenię, czy zaskarżone przepisy powodują ograniczenie na podstawie art. 49 TFUE, a jeśli tak, to czy ograniczenie to może być uzasadnione w świetle art. 4 ust. 2 TUE.

a) Istnienie ograniczenia

74. Prima facie takie uregulowanie wprowadza ograniczenie prawa przedsiębiorczości gwarantowanego przez art. 49 TFUE. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału za ograniczenie swobody przedsiębiorczości należy również uznać każdy przepis, który uniemożliwia korzystanie z tej swobody, utrudnia je lub ogranicza jego atrakcyjność⁴⁰.

75. W niniejszej sprawie zaskarżone przepisy utrudniają niektórym *przedsiębiorstwom* mającym siedzibę za granicą przeniesienie się na Łotwę lub otwarcie innego miejsca prowadzenia działalności na Łotwie. Jak słusznie podnoszą skarżący w postępowaniu głównym, w zakresie, w jakim programy nauczania muszą być prowadzone (prawie wyłącznie) w języku łotewskim, wiele zagranicznych placówek szkolnictwa wyższego nie będzie mogło korzystać z (prawdopodobnie znacznej) części swojego personelu administracyjnego i dydaktycznego na Łotwie. Ponadto zagraniczne placówki szkolnictwa wyższego nie mają możliwości oferowania bardziej zróżnicowanej i konkurencyjnej oferty usług, takich jak zajęcia prowadzone w innych językach, mimo że istnieje na nie znaczny popyt⁴¹.

76. W świetle powyższego stwierdzam, że zaskarżone przepisy w zakresie, w jakim utrudniają korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez placówki szkolnictwa wyższego mające siedzibę w innych państwach członkowskich i czynią je mniej atrakcyjnym, stanowią ograniczenie w rozumieniu art. 49 TFUE.

b) Uzasadnienie

77. Trybunał konsekwentnie orzekał, że ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być dopuszczone jedynie pod warunkiem, po pierwsze, że jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, a po drugie, że jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Co się tyczy proporcjonalności, przepis krajowy musi być odpowiedni do zagwarantowania w sposób konsekwentny i systematyczny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest

³⁹ Podobnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, pkt 59, 60).

⁴⁰ Zobacz między innymi wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 167 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴¹ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 5 października 2004 r., CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, pkt 12–14).

niezbędne do jego osiągnięcia. Ponadto przepis krajowy musi być proporcjonalny sensu stricto, jako że musi zapewnić właściwą równowagę między wchodzącymi w grę interesami, to znaczy interesem państwa, które stosuje dany przepis, oraz interesem osób, na które przepis ten wywiera niekorzystny wpływ. Do zainteresowanego państwa członkowskiego należy wykazanie, że te łączne przesłanki są spełnione⁴².

78. W niniejszej sprawie rząd łotewski wyjaśnił, że zaskarżone przepisy są wyrazem jego woli ochrony i promowania używania języka urzędowego państwa. Rząd ten podkreśla również, że język urzędowy powinien być uważany za część tożsamości narodowej i powołuje się w tym kontekście na przepisy art. 4 ust. 2 TUE.

79. W tym względzie należy przypomnieć przede wszystkim, że zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi⁴³. Trybunał już potwierdził, że tożsamość narodowa państwa członkowskiego może obejmować jego język urzędowy (lub języki urzędowe)⁴⁴. W związku z powyższym cel promowania i zachęcania do stosowania tegoż języka (lub języków) stanowi w ramach porządku prawnego Unii uzasadniony cel, który może uzasadniać ograniczenia jednej lub więcej swobód przepływu⁴⁵. W związku z tym prawo Unii nie stoi na przeszkodzie przyjęciu polityki ochrony i wspierania jednego lub kilku języków urzędowych państwa członkowskiego⁴⁶.

80. Nie oznacza to jednak, że na mocy art. 4 ust. 2 TUE *każdy* środek krajowy, który wpisuje się w politykę ochrony i wspierania języka urzędowego (języków urzędowych) państwa członkowskiego, jest automatycznie i samoistnie zgodny z prawem Unii.

81. W tym momencie uzasadnione może być krótkie omówienie art. 4 ust. 2 TUE.

1) Kilka krótkich rozważań dotyczących art. 4 ust. 2 TUE

82. Do chwili obecnej Trybunał nie rozwinął pojęcia „tożsamości narodowej” ani charakteru i zakresu „klauzuli tożsamości narodowej” określonej w art. 4 ust. 2 TUE. Niemniej jednak, w świetle jego brzmienia i biorąc pod uwagę sprawy rozstrzygnięte do tej pory przez Trybunał, warto podkreślić pewne aspekty art. 4 ust. 2 TUE (a nawet ograniczenia nierozdzielnie związane z tym postanowieniem).

83. Po pierwsze, jeśli chodzi o *charakter* art. 4 ust. 2 TUE, wydaje mi się, że postanowienie to ma przede wszystkim dwojaki charakter. Z jednej strony zobowiązuje ono prawodawcę Unii do uwzględniania tożsamości narodowej państw członkowskich przy uchwalaniu przepisów prawa. Logicznie rzecz biorąc, podobne zobowiązanie musi istnieć w odniesieniu do wszystkich instytucji i organów Unii, gdy przyjmują one inne prawnie wiążące akty. W tym względzie tożsamość narodowa może zatem funkcjonować również jako parametr ważności: każdy akt prawny Unii, który nieodwracalnie kolidowałby z tożsamością narodową jednego lub kilku państw

⁴² Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 178, 179 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴³ Zobacz ostatnio wyrok z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 54).

⁴⁴ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Runevič-Vardyn i Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, pkt 86); z dnia 16 kwietnia 2013 r., Las (C-202/11, EU:C:2013:239, pkt 26).

⁴⁵ Ibidem, odpowiednio, pkt 87 i 27.

⁴⁶ Ibidem, odpowiednio, pkt 85 i 25.

członkowskich, byłby nieważny z powodu naruszenia art. 4 ust. 2 TUE. Z drugiej strony art. 4 ust. 2 TUE wymaga, aby instytucje i organy Unii – w tym sądownictwo Unii – uwzględniały tożsamość narodową państw członkowskich przy wykładni i stosowaniu prawa Unii⁴⁷.

84. Nadal nie jest jednak jasne, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – art. 4 ust. 2 TUE można interpretować jako wprowadzający klauzulę horyzontalną lub generalną, na której państwa członkowskie mogą się oprzeć w celu skutecznego powołania się na odstępstwa od zasad prawa Unii. Jednak w zakresie, w jakim (w niniejszej sprawie) prawo Unii można interpretować w sposób, który zasadniczo pozwala na należyte uwzględnienie przywołanych przez rząd łotewski aspektów tożsamości narodowej przy interpretacji i stosowaniu odpowiednich przepisów Unii, kwestii tej nie trzeba poruszać w niniejszej opinii.

85. Po drugie, jeśli chodzi o *zakres* zastosowania tego postanowienia, brzmienie art. 4 ust. 2 TUE wyraźnie wskazuje, że można się na nie powoływać wyłącznie w odniesieniu do *zasadniczych* elementów konstytucyjnych państwa członkowskiego. Postanowienie to w istocie odwołuje się do tożsamości narodowej państw członkowskich nierozzerwalnie związanej z ich „*podstawowymi* strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”⁴⁸. Potwierdza to również odniesienie w art. 4 ust. 2 TUE do obowiązku Unii Europejskiej „poszanowania *podstawowych* funkcji państwa [członkowskiego]”⁴⁹.

86. Moim zdaniem do Unii Europejskiej nie należy określać dla każdego państwa członkowskiego elementów, które stanowią część owego jądra tożsamości narodowej. Państwa członkowskie dysponują w tym względzie znaczną swobodą działania⁵⁰. Swoboda uznania państw członkowskich nie może być jednak nieograniczona. W przeciwnym razie art. 4 ust. 2 TUE stanowiłby zbyt łatwą klauzulę zwalniającą od reguł i zasad traktatów Unii Europejskiej, która mogłaby zostać uruchomiona przez każde państwo członkowskie w dowolnym momencie. Zobowiązanie Unii do „poszanowania” tożsamości narodowej państw członkowskich nie może być równoznaczne z prawem państwa członkowskiego do lekceważenia prawa Unii według własnego uznania.

87. Po trzecie, podstawowe elementy tożsamości narodowej, na które powołuje się państwo członkowskie, muszą być koniecznie zgodne z ramami konstytucyjnymi Unii Europejskiej, a w szczególności z jej wartościami założycielskimi (art. 2 TUE) i celami (art. 3 TUE). Artykuł 4 ust. 2 TUE określa kluczowe zasady regulujące stosunki między Unią Europejską a państwami członkowskimi⁵¹ i nie może być interpretowany jako ponowne definiowanie tego, czym *jest* Unia Europejska i *co ona sobą reprezentuje*. W szczególności, jeśli chodzi o wartości założycielskie, same państwa członkowskie – ponownie w traktacie z Lizbony – uznały je za wartości, które są dla nich „wspólne”. W związku z tym nie można uznać, że art. 4 ust. 2 TUE stanowi odstępstwo od art. 2 i 3 TUE⁵².

⁴⁷ W przedmiocie tych kwestii zob. także opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:77, pkt 47, 48). W doktrynie zob. na przykład G. Di Federico, 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, w: *European Public Law*, 2019, s. 365.

⁴⁸ Wyróżnienie moje.

⁴⁹ Wyróżnienie moje. Zobacz także opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:77, przypis 114).

⁵⁰ Zobacz w tej kwestii opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie V.M.A. (C-490/20, EU:C:2021:296, pkt 70–73).

⁵¹ Jak wynika również z tytułu art. I-5 „Stosunki między Unią a państwami członkowskimi” projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który stał się inspiracją dla obecnego art. 4 ust. 2 TUE. W tej kwestii zob. w ogólności A. von Bogdandy, S. Schill, Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty, *Common Market Law Review*, 2011, s. 1425–1427.

⁵² Podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie V.M.A. (C-490/20, EU:C:2021:296, pkt 73).

88. Po czwarte, nawet jeśli chodzi o uregulowania krajowe, które mają na celu ochronę rzeczywistego elementu tożsamości narodowej, a element ten jest zasadniczo zgodny z ramami konstytucyjnymi Unii Europejskiej, analiza zgodności danego przepisu krajowego z prawem Unii nie może się na tym zakończyć. Mogą istnieć inne aspekty roszczeń państw członkowskich na podstawie art. 4 ust. 2 TUE, które – w zależności od przepisów Unii, które mogłyby mieć zastosowanie do konkretnych okoliczności sprawy – mogą podlegać kontroli sądowej.

89. W przypadkach takich jak niniejszy, gdy państwo członkowskie powołuje się na art. 4 ust. 2 TUE jako uzasadnienie ewentualnego ograniczenia swobód rynku wewnętrznego, orzecznictwo wskazuje⁵³ – a doktryna zasadniczo się z tym zgadza⁵⁴ – że uregulowanie krajowe powinno podlegać tradycyjnemu kryterium proporcjonalności.

90. W szczególności, o ile do rządów państw członkowskich należy decyzja o poziomie ochrony, jaki zamierzają zagwarantować w odniesieniu do danego interesu publicznego⁵⁵, o tyle powinna istnieć możliwość poddania kontroli sądowej kwestii, czy (i) uregulowania krajowe przyczyniają się w znaczący sposób do realizacji wskazanego celu; (ii) mogą zostać przewidziane inne uregulowania, które w równym stopniu mogą go realizować, jednocześnie w mniejszym stopniu ograniczając swobody rynku wewnętrznego; oraz czy (iii) uregulowania krajowe mogą mieć nieproporcjonalne następstwa dla innych zainteresowanych podmiotów.

91. Po piąte, w przypadku takim jak niniejszy, nie uważam, aby do Trybunału należało wyciągnięcie stanowczego wniosku w przedmiocie proporcjonalności zaskarżonych przepisów. Moim zdaniem właściwe sądy krajowe są w stanie najlepiej wyważyć okoliczności prawne i faktyczne charakterystyczne dla danych państw członkowskich w celu ustalenia, czy sporne przepisy krajowe spełniają kryterium proporcjonalności⁵⁶.

92. Tożsamość narodowa jest zazwyczaj wynikiem historii, kultury i cech społeczno-politycznych danego kraju. Dla sądu ponadnarodowego pełne zrozumienie znaczenia danego elementu tożsamości narodowej, określenie poziomu ochrony pożądanego przez organy władzy krajowej oraz ocena, czy istnieje rozsądna relacja między zamierzonym celem a środkami użytymi do jego osiągnięcia, może nie być łatwym zadaniem.

93. W związku z tym, gdy podnoszone jest autentyczne roszczenie oparte na tożsamości narodowej, o ile kwestie nie są raczej proste, i pod warunkiem że chroniony interes narodowy jest w ogólności zgodny z ramami konstytucyjnymi Unii, ocena proporcjonalności powinna należeć głównie do właściwych sądów krajowych. Nie oznacza to oczywiście, że Trybunał nie może dostarczyć właściwym sądom krajowym wszystkich elementów wykładni, które mogą być im użyteczne do przeprowadzenia tej analizy⁵⁷.

⁵³ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Runevič-Vardyn i Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, pkt 83–93); z dnia 21 czerwca 2016 r., New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, pkt 53–56).

⁵⁴ Zobacz z dalszymi odesłaniami F.X. Millet, *Successfully Articulating National Constitutional Identity Claims: Strait Is the Gate and Narrow Is the Way*, w: *European Public Law*, 2021, s. 592, 593.

⁵⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja/Włochy (C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 65). W tym kontekście pragnę również wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „nie jest niezbędne, aby przepis o charakterze ograniczenia wydany przez organy państwa członkowskiego odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony [przedmiotowego interesu], oraz że niezbędny i proporcjonalny charakter przepisów przyjętych w określonej dziedzinie nie jest wykluczony tylko z tego powodu, że jedno państwo członkowskie wybrało odmienny system ochrony niż przyjęty przez inne państwo” (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁶ Zobacz na przykład wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, pkt 78).

⁵⁷ Zobacz na przykład wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, pkt 58).

94. To właśnie na tle tych zasad należy rozpatrywać argumenty rządu łotewskiego na podstawie art. 4 ust. 2 TUE.

2) Uzasadnienie ograniczenia w niniejszej sprawie

95. Na wstępie trudno mieć jakiegokolwiek wątpliwości, że zaskarżone przepisy *rzeczywiście* mają na celu ochronę i promowanie używania języka urzędowego państwa: łotewskiego. Jest to, jak wspomniano w pkt 79 powyżej, uzasadniony interes, który może uzasadniać ograniczenie prawa przedsiębiorczości przewidzianego w art. 49 TFUE.

96. Ocena dotycząca proporcjonalności zaskarżonych przepisów nie jest jednak bynajmniej oczywista. Jest to zatem zadanie, które moim zdaniem najlepiej jest pozostawić ocenie sądu krajowego.

97. Niemniej jednak w celu udzielenia temu sądowi pewnych użytecznych wskazówek, przedstawię teraz kilka uwag w świetle szczególnych cech zaskarżonych przepisów.

98. Po pierwsze, w normalnych okolicznościach nie miałbym trudności z dojściem do wniosku, że zaskarżony przepis jest zasadniczo *odpowiedni* do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona i promowanie używania języka urzędowego państwa. W istocie, wymagając od nauczycieli i studentów powszechnego posługiwania się językiem łotewskim podczas zajęć, zapewnia używanie tego języka i rozpowszechnianie go.

99. Jednakże skarżący w postępowaniu głównym oraz Komisja wyrażają pewne wątpliwości co do zdolności tego środka krajowego do osiągnięcia tego celu w sposób wystarczająco *konsekwentny i systematyczny*. W szczególności podnoszą oni, że nie istnieje żaden obiektywny powód, aby przyznać pewne szczególne traktowanie dwóm prywatnym placówkom edukacyjnym, takim jak wyższa szkoła nauk ekonomicznych w Rydze i wyższa szkoła prawa w Rydze, a odmówić podobnego traktowania innym placówkom prywatnym (w tym mającym siedzibę za granicą). Ponadto zauważają oni, że w ustawodawstwie krajowym reżim językowy dla placówek szkolnictwa wyższego jest bardziej rygorystyczny niż równoważny reżim mający zastosowanie wobec placówek szkolnictwa podstawowego i średniego. Ich zdaniem jest to nieracjonalne: wydawałoby się, że – jeśli już – cel polegający na promowaniu i ochronie używania języka urzędowego byłby najlepiej realizowany poprzez przyjęcie reżimu bardziej rygorystycznego dla placówek szkolnictwa podstawowego i średniego niż dla placówek szkolnictwa wyższego.

100. Dostrzegam w tych argumentach pewną zasadność. Muszę jednak przyznać, że w aktach sprawy nie ma wystarczających informacji na temat tych dwóch aspektów (powodów przyznania szczególnej pozycji wyższej szkole nauk ekonomicznych w Rydze i wyższej szkole prawa w Rydze oraz reżimu mającego zastosowanie do instytucji szkolnictwa podstawowego i średniego), które pozwoliłyby mi zająć bardziej zdecydowane stanowisko w odniesieniu do spójności całego systemu. Sądzę, że jest to kwestia, którą powinien zbadać sąd krajowy.

101. Po drugie, kwestia, czy zaskarżone przepisy są *niezbędne* do osiągnięcia wyznaczonego celu, jest moim zdaniem bardziej złożona.

102. Moje wątpliwości wynikają głównie z okoliczności, że zaskarżony środek wydaje się opierać na założeniu, że w celu promowania używania urzędowego języka państwa należy nieodzownie „poświęcić” (lub przynajmniej znacznie ograniczyć) używanie innych języków w szkolnictwie wyższym. Nie podzielam tego poglądu.

103. Odpowiednie zalety i wady jedno- i wielojęzyczności są przedmiotem licznych prac naukowych i z pewnością nie do mnie należy wyrażanie opinii na ten temat. Zauważę tylko, że współczesne badania wydają się generalnie zgodne co do tego, że uczenie się dwóch lub więcej języków, zwłaszcza w młodym wieku, nie powoduje opóźnień w procesie uczenia się, a osoby dwu- (lub wielojęzyczne) zazwyczaj lepiej radzą sobie z nauką kolejnych języków⁵⁸. Sugerowałoby to, że uregulowanie ochrony i promocji określonego języka nie musi odbywać się kosztem innych języków.

104. W tym względzie zauważam, że wyjątki od obowiązku prowadzenia zajęć w języku urzędowym państwa są stosunkowo nieliczne i mają raczej ograniczony zakres. Skutkiem zaskarżonych przepisów jest narzucenie *de facto* jednojęzyczności w dziedzinie szkolnictwa wyższego, także w sektorze prywatnym. Przepis krajowy wydaje się zatem dość radykalny, a przez to być może zbyt daleko idący⁵⁹.

105. Przykładowo, zastanawiam się, czy pewne rozszerzenie i złagodzenie wyjątków przewidzianych w art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego nie zapewniłoby promowania i ochrony urzędowego języka państwa, przy czym byłoby to jednocześnie mniej restrykcyjne wobec placówek mających siedzibę w innych państwach członkowskich.

106. Po trzecie i na koniec, gdy zestawia się korzyści wynikające z zaskarżonych przepisów dotyczących promowania i ochrony języka urzędowego państwa z niekorzystnymi sytuacjami, jakie wynikają dla różnych kategorii osób i przedsiębiorstw, na które przepisy te wywierają negatywny wpływ, nie jestem pewien, czy szala przechyliła się na korzyść tych pierwszych.

107. Na jednej szali znajduje się bowiem (ze wszech miar uzasadniony) zamiar promowania języka narodowego państwa członkowskiego, a przez to zachowania kultury i tożsamości narodowej kraju. Na drugiej szali znajduje się jednak szereg innych interesów publicznych i prywatnych, które przepis ten poważnie ogranicza lub w które ingeruje.

108. Niektóre z tych interesów uznaje się za zasługujące na ochronę na podstawie prawa Unii Europejskiej, jak również na podstawie europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz – jak sądzę – na podstawie łotewskich przepisów prawa krajowego. Jeśli chodzi o prawo Unii, pewne z tych interesów zostały określone w karcie jako związane z podstawowymi prawami lub wolnościami⁶⁰. Oprócz swobód gospodarczych usługodawców i usługobiorców (jak wspomniano, również ustanowionych w art. 16 karty), które właśnie omówiono, wpływ na poniżej wymienione prawa i wolności wydaje się nie bez znaczenia.

109. Po pierwsze, omawiany środek ogranicza *wolność akademicką* nauczycieli (określoną w art. 13 karty) oraz prawo osób fizycznych i przedsiębiorstw do tworzenia placówek edukacyjnych (określone w art. 14 ust. 3 karty). Ponadto zaskarżone przepisy mają również wpływ na możliwość ewentualnego wyboru przez samych studentów *kształcenia* zgodnego z ich „przekonaniami pedagogicznymi” (co może obejmować bardziej intensywne używanie języków obcych w ramach zajęć na uczelniach). Chociaż takie prawo nie zostało wyraźnie proklamowane

⁵⁸ Nie uważam za konieczne powoływanie się na żadną konkretną pracę na ten temat, ponieważ dość szybkie wyszukiwanie w Internecie dostarczy niezliczonych odniesień z – o ile prawnik może to stwierdzić – wiarygodnych źródeł.

⁵⁹ Zobacz opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Las (C-202/11, EU:C:2012:456, pkt 64, 78).

⁶⁰ W tym względzie przypomnę, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „środek krajowy, który może utrudniać korzystanie ze swobody przemieszczania się osób, tylko wtedy może być uzasadniony, gdy jest zgodny z gwarantowanymi w karcie prawami podstawowymi” (zob. ostatnio wyrok z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

w karcie, jestem skłonny sądzić, że można je uznać za wynikające w sposób dorozumiany z „prawa do nauki”, które art. 14 ust. 1 karty gwarantuje „każdemu”, gdy postanowienie to jest rozpatrywane w związku z art. 14 ust. 3 karty⁶¹.

110. Co więcej, zaskarżone przepisy ustanawiają *dyskryminację* ze względu na *język*, która jest formą dyskryminacji zakazaną na mocy art. 21 ust. 1 karty, na szkodę niebędących obywatelami osób zatrudnionych (lub mogących być zatrudnionymi) w sektorze szkolnictwa wyższego. W tym kontekście nie muszę przypominać, że wymogi językowe dotyczące dostępu do niektórych rodzajów działalności gospodarczej mogą często prowadzić do *pośredniej* dyskryminacji ze względu na *narodowość*, ponieważ łatwiej jest je spełnić miejscowym specjalistom niż specjalistom zagranicznym.

111. Ponadto muszę wskazać, że istnieją dwie strony koncepcji „różnorodności językowej”, którą Unia Europejska jest zobowiązana szanować na mocy art. 22 karty i art. 3 ust. 3 TUE. Pojęcie to nie może być rozumiane jedynie jako wyraz zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, ustanowionej w art. 4 ust. 2 TUE, z której wynika, że Unia Europejska powinna szanować ich języki urzędowe i uznawać je za równorzędne. W istocie istnieje tu dodatkowy aspekt: poszanowanie *języków mniejszościowych*.

112. Jest to kwestia, która – o ile rozumiem – ma kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie, ze względu na istnienie dużej mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie. W tym względzie muszę przypomnieć, że ochrona języków mniejszości jest wartością przewidzianą w wielu postanowieniach prawa pierwotnego Unii (w tym w art. 2 TUE i art. 21 ust. 1 karty) oraz w dokumentach międzynarodowych, które Unia Europejska lub państwa członkowskie podpisały⁶².

113. Wydaje mi się, że zaskarżone przepisy, uniemożliwiając prywatnie finansowanym placówkom szkolnictwa wyższego prowadzenie zajęć w tym języku, w znaczący sposób naruszają prawa językowe tej mniejszości. Jest to tym bardziej prawdziwe, że wyjątki przewidziane w art. 56 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym nie mają zastosowania do języka rosyjskiego, ponieważ nie jest on jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej.

114. W tym względzie, jak wyjaśniono, to do sądu krajowego należy ostatecznie właściwa ocena i, w razie potrzeby, wzajemne wyważenie elementów przedstawionych w poprzednich punktach.

115. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał udzielił odpowiedzi na przedłożone pytania w ten sposób, że przepisy krajowe, które w celu rozwijania i promowania języka urzędowego państwa wymagają z pewnymi wyjątkami, aby placówki szkolnictwa wyższego finansowane zasadniczo ze środków prywatnych oferowały zajęcia wyłącznie w tym języku, są zgodne z prawem Unii, pod warunkiem że są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu oraz zapewniają właściwą równowagę między wchodzącymi w grę interesami.

116. Na zakończenie pozwolę sobie na ostatnią uwagę. Pragnę powrócić do tego, co stwierdziłem na wstępie. W pełni zgadzam się z rzecznikiem generalnym M. Darmonem, że konieczne jest zachowanie bogactwa kulturowego Europy i zapewnienie różnorodności jej dziedzictwa

⁶¹ W art. 14 ust. 3 jest mowa o „praw[ie] rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi [...] zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa” (wyróżnienie moje). Wydaje mi się, że skoro rodzice mają takie prawo w odniesieniu do nauki swoich dzieci, to tym bardziej student, który nie jest już niepełnoletni, powinien mieć prawo do wyboru swojego nauczania zgodnie ze swoimi przekonaniami pedagogicznymi.

⁶² Zobacz między innymi art. 27 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r., który wszedł w życie w dniu 23 marca 1976 r.).

językowego⁶³. Powiedziawszy to, nie uważam, aby ten szlachetny cel był dobrze realizowany przez państwa członkowskie poprzez narzucenie de facto jednojęzyczności w danym sektorze działalności gospodarczej, nawet jeśli tym sektorem jest świadczenie usług w zakresie programów szkolnictwa wyższego. Nie leży w interesie państw członkowskich ani Unii Europejskiej tworzenie – by posłużyć się ponownie przywołaną metaforą – dwudziestu siedmiu jednojęzycznych (lub dwu- czy trójjęzycznych) „wysp” w ramach Unii Europejskiej. To prawdopodobnie nie jest różnorodność i bogactwo, które chcemy promować w „coraz ściślejszej Unii” między narodami Europy. W relacji między dalszą integracją a zachowaniem różnorodnego dziedzictwa językowego i kulturowego Europy nie ma bowiem żadnej wewnętrznej sprzeczności.

V. Wnioski

117. Podsumowując, proponuję, aby na pytania prejudycjalne skierowane przez Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny, Łotwa) Trybunał udzielił odpowiedzi w następujący sposób:

Przepisy krajowe, które w celu rozwijania i promowania języka urzędowego państwa wymagają z pewnymi wyjątkami, aby placówki szkolnictwa wyższego finansowane zasadniczo ze środków prywatnych oferowały zajęcia wyłącznie w tym języku, są zgodne z prawem Unii, pod warunkiem że są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu oraz zapewniają właściwą równowagę między wchodzącymi w grę interesami.

⁶³ Opinia w sprawie Groener (379/87, EU:C:1989:197, s. 3982).