



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

7 септември 2022 година*

„Преюдициално запитване — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване —
Ограничение — Обосноваване — Организация на образователната система —
Висши учебни заведения — Задължение за провеждането на учебните програми на
официалния език на съответната държава членка — Член 4, параграф 2 ДЕС —
Национална идентичност на държава членка — Защита и насърчаване на официалния език
на държава членка — Принцип на пропорционалност“

По дело C-391/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Конституционен съд, Латвия) с акт от 14 юли 2020 г., постъпил в Съда на 29 юли 2020 г., в рамките на производство по дело, заведено от

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,

* Език на производството: латвийски.

Jānis Krišāns,

Jānis Urbanovičs,

Ļubova Švecova,

Sergejs Dolgopolovs,

Andrejs Klementjevs,

Regīna Ločmele-Luņova,

Ivars Zariņš

при участието на:

Latvijas Republikas Saeima,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, Л. Bay Larsen (докладчик), заместник-председател, А. Prechal, К. Jürimäe, С. Lycourgos, Е. Regan, S. Rodin и J. Passer, председатели на състави, М. Plešič, J.-С. Bonichot, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Cilevičs, Agešins, Dombrovskis, Nikonovs, Rubiks, Ribakovs, Kabanovs, Pimenovs, Orlovs, Kucins, Klementjevss, Goldberga, Papule, Krišāns, Urbanovičs, Švecova, Dolgopolovs, Klementjevs, Ločmele-Luņova и Zariņš, от В. Cilevičs,
- за латвийското правителство, от К. Pommere и V. Soņesa, в качеството на представители,
- за френското правителство, от E. de Moustier и N. Vincent, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от К. Bulterman и H. S. Gijzen, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от А. Posch, Е. Samoilova и J. Schmoll, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Armati, I. Rubene и L. Malferrari, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 март 2022 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и на член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на производство за контрол за конституционносъобразността на Augstskolu likums (Закон за висшите учебни заведения), образувано по инициатива на Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucin, Ivans Klementjevss, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova и Ivars Zariņš, членове на Latvijas Republikas Saeima (Парламент на Република Латвия, наричан по-нататък „латвийският парламент“).

Правна уредба

Конституцията на Латвия

- 3 Съгласно член 1 от Latvijas Republikas Satversme (Конституцията на Република Латвия, наричана по-нататък „конституцията на Латвия“) Латвия е независима демократична република.
- 4 Текстът на член 4 от конституцията на Латвия е следният:
„Официалният език на Република Латвия е латвийският. [...]“.
- 5 Член 105 от тази конституция гласи:
„Всеки има право на собственост. Правото на собственост не може да се упражнява по начин, който противоречи на обществения интерес. Правото на собственост може да бъде ограничавано само в съответствие със закона. Принудителното отчуждаване в обществена полза се разрешава само в изключителни случаи въз основа на конкретен закон и срещу справедливо обезщетение“.
- 6 Член 112 от посочената конституция предвижда:
„Всеки има право на образование. Държавата гарантира безплатен достъп до основно и средно образование. Основното образование е задължително“.
- 7 Текстът на член 113 от същата конституция е следният:
„Държавата признава свободата на научното, художественото или друг вид творчество и гарантира защитата на авторските права и на правата върху патенти“.

Законът за висшите учебни заведения

- 8 Член 5 от Augstskolu likums (Закон за висшите учебни заведения) от 2 ноември 1995 г. (Latvijas Vēstnesis, 1995 г., бр. 179), предвижда, че задачата на висшите учебни заведения е да насърчават и развиват науката и изкуството. Likums „Grozījumi Augstskolu likumā“ (Закон за изменение на Закона за висшите учебни заведения) от 21 юни 2018 г. (Latvijas Vēstnesis, 2018 г., бр. 132) изменя член 5, параграф 1, трето изречение от Закона за висшите учебни заведения, както следва:

„В рамките на своята дейност [висшите учебни заведения] насърчават и развиват науката, изкуството и официалния език“.

- 9 Съгласно член 8, параграф 1 от Закона за висшите учебни заведения държавата и други юридически или физически лица, включително чуждестранни юридически или физически лица, могат да създават висши учебни заведения в Латвия.
- 10 Със Закона за изменение на Закона за висшите учебни заведения се изменя и член 5б от този закон. В резултат на това текстът на член 5б, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения е следният:

„Във висшите учебни заведения и в учебните заведения за висше техническо и професионално образование обучението в областта на висшето образование се провежда на официалния език. Тези учебни програми се провеждат на чужд език само в следните случаи:

1) Учебните програми, по които в Латвия се обучават чуждестранни студенти и учебните програми, организирани в рамките на сътрудничеството, предвидено в програми на Европейския съюз и международни споразумения, могат да се провеждат на официалните езици на Европейския съюз. Ако предвиденото да се проведе в Латвия обучение е с продължителност над шест месеца или представлява над 20 кредита, в броя на задължителните учебни часове за чуждестранните студенти се съдържа изучаването на официалния език.

2) На официалните езици на Съюза може да се преподава не повече от една пета от броя на кредитите за учебната програма, но това не обхваща финалните и държавните изпити, нито изготвянето на курсови работи и защитата на дипломна работа за придобиване на бакалавърска или магистърска степен;

3) Учебни програми, които трябва да се провеждат на чужд език, за да се постигнат техните цели [...] в следните категории: езиково обучение и културология и програми, свързани с изучаването на езици. [...]

4) Съвместните учебни програми могат да се провеждат на официалните езици на Съюза“.

- 11 Със Закона за изменение на Закона за висшите учебни заведения към преходните разпоредби от последния се добавя точка 49 със следния текст:

„Измененията на член 5б, параграф 3 от настоящия закон относно езика, на който се провеждат учебните програми, влизат в сила на 1 януари 2019 г. Висшите учебни заведения и учебните заведения за висше техническо и професионално образование, в които учебните програми се провеждат на език, който не е в съответствие с разпоредбите на член 5б,

параграф 3 от настоящия закон, могат да продължат да провеждат тези учебни програми на съответния език до 31 декември 2022 г. Считано от 1 януари 2019 г., се забранява да се допускат студенти в учебните програми, провеждани на език, който не съответства на разпоредбите на член 56, параграф 3 от настоящия закон“.

Законът за Висшето училище по икономика на Рига

- 12 Член 19, параграф 1 от Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (Закон за Висшето училище по икономика на Рига) от 5 октомври 1995 г. (Latvijas Vēstnesis, 1995 г., бр. 164) гласи:

„[Във Висшето училище по икономика на Рига] обучението се провежда на английски език. Изготвянето и защитата на дипломните работи и дисертациите, необходими за придобиването на бакалавърска, магистърска или докторска степен, както и изпитите за професионална квалификация се извършват на английски език“.

Законът за Висшето юридическо училище на Рига

- 13 Член 21 от Rīgas Juridiskās augstskolas likums (Закон за Висшето юридическо училище на Рига) от 1 ноември 2018 г. (Latvijas Vēstnesis, 2018 г., бр. 220) предвижда:

„[Висшето юридическо училище на Рига] предлага учебни програми, които са акредитирани в съответствие с разпоредбите на приложимата правната уредба. Обучението се провежда на английски език или на друг официален език на Съюза“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 14 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Конституционен съд, Латвия) е сезиран с жалба, подадена от 20 членове на латвийския парламент. С жалбата се цели да се провери дали член 5, параграф 1, трето изречение и член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения и точка 49 от преходните разпоредби на този закон са съвместими с конституцията на Латвия, и по-специално с членове 1, 105 и 112 от нея.
- 15 В това отношение жалбоподателите в главното производство твърдят, че посочените разпоредби от Закона за висшите учебни заведения накърняват правото на образование. Всъщност, доколкото посочените разпоредби задължават частните висши учебни заведения да насърчават и развиват официалния език на Република Латвия, като по този начин ограничават възможностите им да предлагат учебни програми на чужди езици, те ограничавали автономията на тези учебни заведения, както и академичната свобода на преподавателите и студентите в тях.
- 16 От друга страна, било ограничено и правото на частните висши учебни заведения да упражняват търговска дейност и да предоставят възмездно услугата за висше образование в съответствие с получената акредитация.
- 17 Освен това същите разпоредби нарушавали принципа на законност, закрепен в член 1 от конституцията на Латвия, тъй като учредителите на частните висши учебни заведения могли да имат оправдани правни очаквания, че могат да извлекат печалба от дейността на притежаваните от тях учебни заведения.

- 18 Също така, като създават пречка пред навлизането на пазара на висшето образование и като възпрепятстват граждани и предприятия от други държави членки да предоставят услуги за висше образование на чужди езици, член 5, параграф 1, трето изречение и член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения и точка 49 от преходните разпоредби на този закон накърнявали свободата на установяване и свободното движение на услуги, гарантирани съответно в членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и свободата на стопанска инициатива, закрепена в член 16 от Хартата.
- 19 Латвийският парламент поддържа, че тези разпоредби са в съответствие с членове 1, 105 и 112 от конституцията на Латвия, доколкото не представляват ограничение на тези основни права. Посочените разпоредби не ограничавали правата на частните висши учебни заведения, тъй като правото на образование обхваща само защитата на правата на студентите. Те не ограничавали и правото на собственост, тъй като то не гарантирало никакво право на частноправните субекти да извличат печалба.
- 20 Дори да се приеме, че тези права са предмет на ограничение, последното било предвидено в закона, преследвало легитимна цел и било пропорционално на нея.
- 21 Освен това латвийският парламент счита, че правото на Съюза не ограничава правомощието на държавите членки да приемат в областта на образованието необходимите правила за защита на конституционните ценности на тези държави. Така Република Латвия не била длъжна да гарантира, че обучението в областта на висшето образование може да се провежда на език, различен от официалния език на тази държава членка.
- 22 Накрая, член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения предвиждал специални разпоредби за провеждането на учебни програми на езиците на Съюза и не се отклонявал от целта за създаване на европейско пространство за образование.
- 23 На 11 юни 2020 г. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Конституционен съд) постановява решение, с което разделя разглежданото от него дело по главното производство на две дела.
- 24 От една страна, тъй като счита, че член 5, параграф 1, трето изречение и член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения, както и точка 49 от преходните разпоредби на този закон уреждат област, която по силата на член 165 ДФЕС е от компетентността на държавите членки, и че освен това не е желателно евентуално преюдициално запитване до Съда да доведе до това да се спре разглеждането на въпроса за съответствието на тези разпоредби на латвийското право с конституцията на Латвия, запитващата юрисдикция се произнася по съвместимостта на посочените разпоредби с членове 112 и 113 от тази конституция.
- 25 Така запитващата юрисдикция приема, че член 5, параграф 1, трето изречение от Закона за висшите учебни заведения е в съответствие с конституцията на Латвия. За разлика от това той приема, че член 56, параграф 3 от този закон и точка 49 от преходните разпоредби на същия, доколкото тези разпоредби се прилагат за висшите учебни заведения и за преподавателите и студентите в тях, не са в съответствие с членове 112 и 113 от посочената конституция.

- 26 От друга страна, що се отнася до съвместимостта на член 5, параграф 1, трето изречение и член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения, както и точка 49 от преходните разпоредби на този закон с членове 1 и 105 от конституцията на Латвия, запитващата юрисдикция решава да продължи разглеждането на делото по главното производство. В това отношение тя счита, че закрепеното в посочения член 105 право на собственост трябва да се тълкува с оглед на свободата на установяване, закрепена в член 49 ДФЕС, и че е необходимо да се уточни съдържанието на тази основна свобода.
- 27 Посочената юрисдикция счита, че макар, от една страна, от член 4, параграф 2 ДЕС да следва, че Съюзът зачита националната идентичност на държавите членки, като официалният език е една от нейните прояви, и макар, от друга страна, от член 165 ДФЕС да следва, че съдържанието и организацията на висшето образование са от компетентността на държавите членки, Съдът е приел, че свободата на установяване се прилага и в областите, в които държавите членки запазват компетентността си.
- 28 Запитващата юрисдикция изпитва съмнения по въпроса дали правна уредба на държава членка, която в областта на висшето образование, включително в рамките на частните висши учебни заведения, налага задължителното използване на официалния език на тази държава членка, като същевременно предвижда определени ограничения на това задължение, представлява ограничение на свободата на установяване, закрепена в член 49 ДФЕС.
- 29 Освен това тази юрисдикция припомня, че разглежданите в главното производство разпоредби не са приложими към две висши учебни заведения, а именно Висшето училище по икономика на Рига и Висшето юридическо училище на Рига, които продължават да се уреждат със специални закони.
- 30 При тези обстоятелства *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* (Конституционен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Представлява ли правна уредба като разглежданата в главното производство ограничение на свободата на установяване, закрепена в член 49 [ДФЕС], или при условията на евентуалност — на свободното предоставяне на услуги, гарантирано в член 56 [ДФЕС], както и на свободата на стопанска инициатива, призната в член 16 от [Хартата]?
- 2) Какви съображения трябва да се вземат предвид, за да се прецени дали подобна правна уредба е обоснована, подходяща и пропорционална във връзка с нейната легитимна цел за защита на официалния език като проява на националната идентичност?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта и запазването на предмета на спора в главното производство

- 31 На първо място, що се отнася до допустимостта на настоящото преюдициално запитване, следва да се припомни, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги не се прилагат към

- положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка (вж. в този смисъл решение от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, т. 47).
- 32 Съдът обаче е приел, че когато запитващата юрисдикция го сезира във връзка с производство за отмяна на разпоредби, които се прилагат не само към местните граждани, но и към гражданите на други държави членки, решението, което тази юрисдикция ще приеме след постановяването на решението на Съда по преюдициалното запитване, ще има действие и спрямо гражданите на други държави членки, което е основание Съдът да се произнесе по поставените му въпроси от гледна точка на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно основните свободи, въпреки че всички аспекти на спора по главното производство са свързани само с една държава членка (вж. в този смисъл решения от 8 май 2013 г., *Libert и др.*, C-197/11 и C-203/11, EU:C:2013:288, т. 35 и от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, т. 51).
- 33 Впрочем такъв е случаят с разглежданото в настоящото дело производство за контрол за конституционносъобразността на Закона за висшите учебни заведения. Всъщност от акта за преюдициално запитване е видно, от една страна, че в това производство се извършва абстрактен контрол по отношение на някои разпоредби от този закон с цел да се провери съответствието на тези разпоредби с правните норми от по-висок ранг, като се имат предвид всички лица, за които се прилагат тези разпоредби. От друга страна, съгласно член 8, параграф 1 от Закона за висшите учебни заведения държавата и други юридически или физически лица, включително чуждестранни юридически или физически лица, могат да създават висши учебни заведения в Латвия.
- 34 Следователно запитващата юрисдикция е посочила конкретните обстоятелства, упоменати в предходната точка, въз основа на които може да се установи връзка между предмета на спора по главното производство, който във всичките си аспекти е свързан само със съответната държава членка, и членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, така че тълкуването на тези основни свободи е необходимо за решаването на този спор (вж. в този смисъл решение от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, т. 54).
- 35 На второ място, що се отнася до запазването на предмета на спора в главното производство, Европейската комисия изразява съмнения относно ползата от отговор на Съда на поставените въпроси, доколкото запитващата юрисдикция приема, че член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения и точка 49 от преходните разпоредби на този закон не са в съответствие с конституцията на Латвия.
- 36 В това отношение следва да се припомни, че както следва от акта за преюдициално запитване и както е видно от точка 23 от настоящото решение, с решение от 11 юни 2020 г. запитващата юрисдикция е разделила разглежданото от нея дело по главното производство на две дела.
- 37 От една страна, както е видно от точка 25 от настоящото решение, запитващата юрисдикция е приела, че член 5, параграф 1, трето изречение от Закона за висшите учебни заведения е в съответствие с членове 112 и 113 от конституцията на Латвия. За разлика от това, доколкото член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения и точка 49 от преходните разпоредби на този закон се прилагат за висшите учебни заведения и за преподавателите и студентите в тях, те не са в съответствие с посочените членове 112 и 113.

- 38 От друга страна, тази юрисдикция е решила да продължи разглеждането на делото в главното производство, що се отнася до съответствието на член 5, параграф 1, трето изречение и на член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения, както и на точка 49 от преходните разпоредби на този закон с членове 1 и 105 от конституцията на Латвия, като е приела, че закрепено в последния член право на собственост трябва да се тълкува в с оглед на свободата на установяване, закрепена в член 49 ДФЕС, съдържанието на която е необходимо да се уточни.
- 39 Освен това, за да остави на националния законодател разумен срок да приеме нова правна уредба, запитващата юрисдикция е решила да запази действието на разпоредбите, които са били сметени за противоконституционни, и да отложи влизането в сила на невалидността на тези разпоредби до 1 май 2021 г.
- 40 Както отбелязва генералният адвокат в точка 24 от заключението си, условията за допустимост на преюдициално запитване трябва да бъдат изпълнени не само към датата на сезиране на Съда, но и по време на цялото производство. Всъщност, когато несъответствието на релевантните разпоредби на националното право с националната конституция, обявено от конституционния съд на съответната държава членка, води до изключването им от националния правен ред, Съдът по принцип вече не може да се произнесе по отправените му въпроси. Предвид развитието на приложимото в главното производство национално право и при липсата на уточнение от запитващата юрисдикция относно релевантността на поставените въпроси за разрешаването на този спор, посочените въпроси биха били сметени за хипотетични (вж. в този смисъл решение от 27 юни 2013 г., *Di Donna*, C-492/11, EU:C:2013:428, т. 27—32).
- 41 При това положение следва да се припомни, че само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото в главното производство — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда (решение от 2 септември 2021 г., *INPS (Помощ за раждане и помощ за майчинство за притежателите на единно разрешение)*, C-350/20, EU:C:2021:659, т. 38).
- 42 Ето защо, след като поставеният въпрос се отнася до тълкуването или до валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. От това следва, че свързан с правото на Съюза преюдициален въпрос се ползва с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по такъв въпрос само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване или преценка за валидност на норма на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 29 май 2018 г., *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen* и др., C-426/16, EU:C:2018:335, т. 30 и 31).
- 43 В случая, макар запитващата юрисдикция да е обявила, че член 5, параграф 1, трето изречение от Закона за висшите учебни заведения е в съответствие с членове 112 и 113 от конституцията на Латвия, с оглед на отговорите на Съда на поставените от нея въпроси тази юрисдикция би могла да стигне до обратния извод що се отнася до съответствието на

посочената разпоредба с членове 1 и 105 от тази конституция, тълкувани с оглед на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване и свободното движение на услуги и на член 16 от Хартата.

- 44 Освен това в отговор на искане на Съда за разяснения относно необходимостта от запазване на преюдициалното запитване с оглед на обявяването на невалидността от гледна точка на конституцията на Латвия на националните разпоредби, за които се отнасят преюдициалните въпроси, която невалидност има действие считано от 1 май 2021 г., и предвид по-специално приемането на Закона за изменение на Закона за висшите учебни заведения, влязъл в сила на тази дата, запитващата юрисдикция е уточнила, че продължава да е компетентна да прецени конституционосъобразността на тези разпоредби.
- 45 В това отношение същата юрисдикция подчертава, че макар да са обявени за противоконституционни, посочените разпоредби са били в сила през определен период и следователно е било възможно да породят неблагоприятни правни последици за юридическите лица, за които са се прилагали, както и да доведат до правни спорове.
- 46 Тъй като посочената юрисдикция трябва по-специално да прецени дали разглежданите в главното производство разпоредби трябва да бъдат изключени от латвийския правен ред дори за периода преди влизането в сила на тяхната недействителност, следва да се приеме, че отговорът на Съда на поставените въпроси продължава да е полезен за решаването на спора в главното производство.
- 47 Ето защо Съдът следва да се произнесе по преюдициалното запитване.

По същество

- 48 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, и член 16 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която по принцип налага на висшите учебни заведения задължението да провеждат обучението изключително на официалния език на тази държава членка.

Предварителни бележки

- 49 За да се отговори на тези въпроси, следва най-напред да се констатира, че запитващата юрисдикция се позовава на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване и свободното движение на услуги, както и на тези на Хартата.
- 50 На първо място, що се отнася до основните свободи, Съдът е приел, че когато национална мярка е свързана едновременно с няколко от тези свободи, по принцип Съдът я разглежда с оглед само на една тях, ако предвид на обстоятелствата в конкретния случай се окаже, че другите свободи са напълно второстепенни по отношение на първата и могат да се свържат с нея (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2009 г., *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Wwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, т. 47).
- 51 От постоянната съдебна практика следва също, че за да се определи първостепенната основна свобода, трябва да се вземе предвид целта на съответната правна уредба (решение от 3 март 2020 г., *Tesco-Global Áruházak*, C-323/18, EU:C:2020:140, т. 51).

- 52 Освен това Съдът е приел, че организирането на университетски занятия срещу възнаграждение представлява стопанска дейност, за която се прилага глава 2 от дял IV на трета част от Договора за функционирането на ЕС във връзка с правото на установяване, ако дейността се извършва стабилно и трайно от гражданин на една държава членка в друга държава членка от основно или вторично място на дейност във втората държава членка (решения от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование), С-66/18, ЕУ:С:2020:792, т. 160 и от 13 ноември 2003 г., Neri, С-153/02, ЕУ:С:2003:614, т. 39).
- 53 За разлика от това „предоставяне на услуги“ по смисъла на член 56 ДФЕС е всяко предоставяне на услуги, което не се осъществява трайно и продължително от място на стопанска дейност в държавата членка по местоназначението, като следва да се уточни, че нито една разпоредба на Договора за функционирането на ЕС не дава възможност да се определи по абстрактен начин каква е необходимата продължителност или честота, за да може доставянето на услуга или на определен вид услуги вече да не се приема за предоставяне на услуги (вж. в този смисъл решение от 10 май 2012 г., Duomo Гра и др., С-357/10—С-359/10, ЕУ:С:2012:283, т. 31 и 32).
- 54 В случая следва да се отбележи, че видно от акта за преюдициално запитване, член 8, параграф 1 от Закона за висшите учебни заведения урежда възможността държавата и други юридически или физически лица, включително чуждестранни юридически или физически лица, да създават висши учебни заведения в Латвия. Освен това особеното естество на съответните услуги, а именно дейностите в областта на висшето образование, предполага тези дейности да се упражняват поначало трайно и продължително.
- 55 Ето защо следва да се приеме, че разглежданата в главното производство правна уредба се отнася предимно до свободата на установяване.
- 56 Във връзка с евентуалното разглеждане на тази правна уредба с оглед на член 16 от Хартата, следва да се припомни, че както е приел Съдът, проверката с оглед на член 49 ДФЕС на ограничение, произтичащо от национална правна уредба, обхваща и евентуалните ограничения на правата и свободите, предвидени в членове 15—17 от Хартата, така че не е необходима отделна проверка на свободата на стопанска инициатива, закрепена в член 16 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Global Starnet, С-322/16, ЕУ:С:2017:985, т. 50).
- 57 При тези обстоятелства на поставените от запитващата юрисдикция въпроси следва да се отговори само с оглед на член 49 ДФЕС.

По ограничението на свободата, гарантирана в член 49 ДФЕС

- 58 Съгласно член 6 ДФЕС Съюзът разполага с компетентност да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки, по-специално в областта на образованието.
- 59 Макар правото на Съюза да не засяга това правомощие на държавите членки, що се отнася, от една страна, до съдържанието на обучението и организацията на образователната система, както и до тяхното културно и езиково многообразие, и от друга страна — до съдържанието и организацията на професионалното образование, както следва от член 165, параграф 1 и член 166, параграф 1 ДФЕС, все пак при упражняването на това

- правомощие държавите членки трябва да зачитат правото на Съюза, и по-конкретно разпоредбите, които се отнасят до свободата на установяване (вж. в този смисъл решение от 11 септември 2007 г., Schwarz и Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, т. 70).
- 60 Член 49, параграф 1 ДФЕС предвижда, че в рамките на разпоредбите на дял IV, глава 2, трета част ДФЕС ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват.
- 61 За ограничения на свободата на установяване трябва да се считат всички мерки, които забраняват, възпрепятстват или правят по-слабо привлекателно упражняването на гарантираната от член 49 ДФЕС свобода (вж. в този смисъл решение от 22 януари 2015 г., Stanley International Betting и Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, т. 45).
- 62 В случая, макар гражданите на други държави членки да могат да се установят в Латвия и да провеждат учебни програми в областта на висше образование, тази възможност по принцип е поставена в зависимост от задължението за провеждане на посочените програми само на официалния език на тази държава членка.
- 63 Такова задължение обаче може да направи по-слабо привлекателно за тези граждани установяването им в държавата членка, която налага това задължение, което по този начин представлява ограничение на свободата, гарантирана в член 49 ДФЕС. По-специално, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 75 от заключението си, когато такива граждани извършват стопанска дейност в друга държава членка, те няма да могат да използват голяма част от административния и преподавателския си персонал, нает на работа в посоченото учебно заведение, а това би довело до разходи, които не са незначителни.
- 64 Освен това подобно ограничение е налице и спрямо гражданите на други държави членки, които преди приемането на Закона за висшите учебни заведения са упражнили тази свобода, като са открили в Латвия учебни заведения, предлагащи учебна програма на език, различен от латвийския. Всъщност след края на преходния период тези граждани трябва да приспособят учебната си програма към изискванията на този закон, което може да доведе до разходи, които не са незначителни, по-специално що се отнася до голяма част от техния административен и преподавателския персонал.

По обосновката на ограничението на свободата, гарантирана в член 49 ДФЕС

- 65 Съгласно установената практика на Съда ограничение на свободата на установяване е допустимо само ако, на първо място, е обосновано от императивно съображение от обществен интерес, и ако, на второ място, спазва принципа на пропорционалност, което означава, че с това ограничение може съгласувано и последователно да се гарантира, без да се надхвърля необходимото, постигането на преследваната цел (решение от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование), C-66/18, EU:C:2020:792, т. 178).

– Относно наличието на императивно съображение от общ интерес

- 66 Както е видно от акта за преюдициално запитване, задължението за провеждане на обучението в областта на висшето образование на латвийски език, което произтича по-специално от член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения, има за цел да защити и насърчи използването на официалния език на Република Латвия.
- 67 В това отношение Съдът е припомнил, че разпоредбите на правото на Съюза допускат приемането на политика, която цели защитата и насърчаването на официалния език или на официалните езици на държава членка (решение от 16 април 2013 г., *Las*, С-202/11, ЕУ:С:2013:239, т. 25).
- 68 Така той е приел, че съгласно член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС, както и член 22 от Харта, Съюзът зачита богатството на своето културно и езиково многообразие. Съгласно член 4, параграф 2 ДЕС Съюзът зачита също така националната идентичност на своите държави членки, част от която е закрилата на официалния национален език на държавата (решения от 12 май 2011 г., *Runevič-Vardyn и Wardyn*, С-391/09, ЕУ:С:2011:291, т. 86 и от 16 април 2013 г., *Las*, С-202/11, ЕУ:С:2013:239, т. 26).
- 69 Следва да се признае значението на образованието с оглед на осъществяването на такава политика на защита и насърчаване на използването на официалния език на държава членка (вж. в този смисъл решение от 28 ноември 1989 г., *Groener*, С-379/87, ЕУ:С:1989:599, т. 20).
- 70 При това положение следва да се приеме, че целта да се насърчи и поощри използването на някой от официалните езици на държава членка, е легитимна цел, която по принцип може да обоснове ограничаването на задълженията, наложени от свободата на установяване, закрепена в член 49 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 16 април 2013 г., *Las*, С-202/11, ЕУ:С:2013:239, т. 27 и от 21 юни 2016 г., *New Valmar*, С-15/15, ЕУ:С:2016:4644, т. 50).

– По годността на съответното ограничение да гарантира постигането на преследваната цел

- 71 Както е видно от точка 65 от настоящото решение, следва да се прецени освен това дали разглежданата в главното производство правна уредба може да гарантира осъществяването на посочената легитимна цел и дали не надхвърля необходимото за постигането ѝ.
- 72 В това отношение в крайна сметка запитваща юрисдикция, която единствено е компетентна да преценява фактите по спора в главното производство и да тълкува приложимото национално законодателство, трябва да определи дали и в каква степен подобна правна уредба отговаря на тези изисквания (вж. в този смисъл решение от 13 април 2010 г., *Bressol и др.*, С-73/08, ЕУ:С:2010:181, т. 64).
- 73 При все това Съдът, от който се иска да предостави полезен отговор на тази юрисдикция, е компетентен да ѝ даде указания, изведени от преписката по делото по главното производство и от представените пред него писмени становища, като тези указания са от такова естество, че да позволят на посочената юрисдикция да се произнесе (вж. в този смисъл решение от 13 април 2010 г., *Bressol и др.*, С-73/08, ЕУ:С:2010:181, т. 65).

- 74 В случая правна уредба на държава членка, която предвижда задължение за висшите учебни заведения да използват по принцип официалния език на тази държава членка, изглежда годна да гарантира постигането на целта за защита и насърчаване на този език. Всъщност тази правна уредба благоприятства използването на посочения език съответно от цялото население и гарантира, че същият език се използва и в контекста на университетското обучение.
- 75 При това положение следва да се припомни, че може да се счита, че посочената правна уредба е подходяща да гарантира тази цел само ако действително е израз на стремежа за постигане на същата цел и ако се прилага съгласувано и систематично (решение от 4 юли 2019 г., Комисия/Германия, С-377/17, ЕУ:С:2019:562, т. 89).
- 76 Предвид ограничения им обхват изключенията, предвидени в същата уредба, не могат да възпрепятстват постигането на целта за защита и насърчаване на официалния език на посочената държава членка.
- 77 Освен това следва да се отбележи, че както уточнява запитващата юрисдикция, в случая латвийската правна уредба предвижда, че задължителното използване на латвийския език не се отнася до две частни висши учебни заведения, чието функциониране се урежда от специални закони, което позволява на тези две учебни заведения да продължат да предлагат учебни програми на английски език или евентуално на друг официален език на Съюза.
- 78 Както е видно от писмения отговор на латвийското правителство на поставените от Съда въпроси, посочените две учебни заведения са създадени с международни споразумения, сключени между Република Латвия и Кралство Швеция. От акта за преюдициално запитване обаче е видно, че член 56, параграф 3, точка 1 от Закона за висшите учебни заведения предвижда именно че учебна програма, която се преподава в Латвия, може да се провежда на официален език на Съюза, различен от латвийския, когато тази програма е организирана в рамките на международни споразумения.
- 79 При тези обстоятелства, макар несъмнено двете висши учебни заведения, чието функциониране е уредено със специални закони, да се ползват със специален статут, тъй като обучението в тях се провежда на английски език или евентуално на друг официален език на Съюза, няма никаква пречка други учебни заведения да могат да провеждат обучението си на официален език на Съюза, различен от латвийския, доколкото функционирането им попада в обхвата на международно споразумение, сключено между Република Латвия и други държави.
- 80 От това следва, че дерогационният режим, приложим за тези две учебни заведения, би могъл да се прилага за всяко учебно заведение, което се намира в сходно положение. Освен това тази категория учебни заведения се отличава релевантно от учебните заведения, за които се прилага принципното задължение обучението да се провежда в случая на латвийски език, доколкото първите се вписват в конкретната логика на международно университетско сътрудничество. Следователно с оглед на специфичната цел, която преследват, и предвид ограничения им обхват наличието на разпоредби, предоставящи възможност на някои висши учебни заведения да се ползват от дерогационен режим в рамките на сътрудничество, предвидено в програмите на Съюза и в международни споразумения, не може да доведе до несъгласуваност на разглежданата в главното производство правна уредба.

– По необходимостта и пропорционалността на съответното ограничение

- 81 Следва да се припомни, че мерките, с които се ограничава основна свобода, могат да бъдат обосновани само ако преследваната цел не може да бъде постигната с по-малко ограничителни мерки (вж. в този смисъл решение от 22 декември 2010 г., *Sayn-Wittgenstein*, С-208/09, ЕУ:С:2010:806, т. 90).
- 82 Освен това не е задължително приетата от органите на държава членка ограничителна мярка да съответства на споделяна от всички държави членки концепция относно способите за закрила на съответното основно право или законен интерес. Напротив, възможността приетите в тази област разпоредби да са необходими и пропорционални, не е изключена само поради обстоятелството че дадена държава членка е избрала система за закрила, различна от приетата в друга държава членка (решение от 22 декември 2010 г., *Sayn-Wittgenstein*, С-208/09, ЕУ:С:2010:806, т. 91).
- 83 Несъмнено държавите членки разполагат с широка свобода на преценка при избора на мерките, с които могат да постигнат целите на своята политика за защита на официалния език, тъй като такава политика представлява израз на националната идентичност по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС (вж. в този смисъл решение от 16 април 2013 г., *Las*, С-202/11, ЕУ:С:2013:239, т. 26). Тази свобода на преценка обаче не може да обоснове да се накърняват сериозно правата, които частноправните субекти черпят от разпоредбите на Договорите, в които са предвидени техните основни свободи (вж. в този смисъл решение от 12 май 2011 г., *Runevič-Vardyn и Wardyn*, С-391/09, ЕУ:С:2011:291, т. 78).
- 84 Следва да се отбележи, че правна уредба на държава членка, която изисква без никакво изключение обучението в областта на висшето образование да се провежда на официалния език на тази държава членка, би надхвърлила необходимото и пропорционалното за постигането на целта на същата правна уредба, а именно защитата и насърчаването на този език. Всъщност подобна правна уредба би довела в действителност до абсолютно налагане на задължение за използване на този език във всички учебни програми в областта на висшето образование, като се изключва всеки друг език и без да се вземат предвид мотивите, които могат да обосноват предлагането на различни учебни програми в областта на висшето образование на други езици.
- 85 За разлика от това държавите членки могат по принцип да предвидят задължение за използване на официалния си език в рамките на тези програми, стига това задължение да е съпътствано от изключения, гарантиращи възможността за използване на език, различен от официалния, в рамките на университетското обучение.
- 86 В случая, за да не надхвърлят необходимото за тази цел, такива изключения би трябвало да дават възможност за използване на език, различен от латвийския, поне що се отнася до обучения, провеждани в рамките на европейско или международно сътрудничество, и обучения, свързани със културата и с езиците, различни от латвийския.
- 87 С оглед на всички съображения, изложени по-горе, на поставените въпроси следва да се отговори, че член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, която по принцип налага на висшите учебни заведения задължението да провеждат обучението изключително на официалния език на тази държава членка, стига

посочената правна уредба да е обоснована от съображения, свързани със защитата на националната идентичност на тази държава, тоест да е необходима и пропорционална на защитата на легитимно преследваната цел.

По съдебните разноски

- 88 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, която по принцип налага на висшите учебни заведения задължението да провеждат обучението изключително на официалния език на тази държава членка, стига такава правна уредба да е обоснована от съображения, свързани със защитата на националната идентичност на същата държава членка, тоест да е необходима и пропорционална на защитата на легитимно преследваната цел.

Подписи