



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

7. září 2022\*

„Řízení o předběžné otázce – Článek 49 SFEU – Svoboda usazování – Omezení – Odůvodnění – Organizace vzdělávacího systému – Vysoké školy – Povinnost poskytovat studijní programy v úředním jazyce dotyčného členského státu – Článek 4 odst. 2 SEU – Národní identita členského státu – Ochrana a podpora úředního jazyka členského státu – Zásada proporcionality“

Ve věci C-391/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud, Lotyšsko) ze dne 14. července 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 29. července 2020, v řízení zahájeném na návrh

**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,**

\* Jednací jazyk: lotyština.

**Jānis Krišāns,**

**Jānis Urbanovičs,**

**Ļubova Švecova,**

**Sergejs Dolgopolovs,**

**Andrejs Klementjevs,**

**Regīna Ločmele-Luņova,**

**Ivars Zariņš**

za přítomnosti:

**Latvijas Republikas Saeima,**

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen (zpravodaj), místopředseda, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin a J. Passer, předsedové senátů, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi a N. Wahl, soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za B. Cileviče, V. Agešinse, V. Dombrovskise, V. Nikonovse, A. Rubikse, I. Ribakovse, N. Kabanovse, I. Pimenovse, V. Orlovse, E. Kucinse, I. Klementjevse, I. Goldberga, E. Papule, J. Krišāne, J. Urbanoviče, Ļ. Švecovou, S. Dolgopolovse, A. Klementjevse, R. Ločmele-Luņovou a I. Zariņše B. Cilevičem,
- za lotyšskou vládu K. Pommere a V. Soņeca, jako zmocněnkyněmi,
- za francouzskou vládu E. de Moustier a N. Vincent, jako zmocněnkyněmi,
- za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a M. H. S. Gijzen, jako zmocněnkyněmi,
- za rakouskou vládu A. Poschem, E. Samoilovou a J. Schmoll, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi L. Armati, I. Rubene a L. Malferrari, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 8. března 2022,

vydává tento

## Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 a 56 SFEU, jakož i článku 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení o přezkumu ústavnosti Augstskolu likums (zákon o vysokých školách), jež bylo zahájeno na základě návrhu podaného Borissem Cilevičem, Valērijsem Agešinsem, Vjačeslavsem Dombrovskisem, Vladimírsem Nikonovsem, Artūrsem Rubiksem, Ivansem Ribakovsem, Nikolajsem Kabanovsem, Igorsem Pimenovsem, Vitālijsem Orlovsem, Edgarsem Kucinsem, Ivansem Klementjevsem, Ingou Goldberga, Evijí Papule, Jānisem Krišānsem, Jānisem Urbanovičem, Ļubovou Švecovou, Sergejsem Dolgopolovsem, Andrejsem Klementjevsem, Regīnou Ločmele-Luņovou a Ivarsem Zariņšem, členy Latvias Republikas Saeima (Parlament Lotyšské republiky, dále jen „lotyšský parlament“).

### Právní rámec

#### *Lotyšská Ústava*

- 3 Článek 1 Latvias Republikas Satversme (Ústava Lotyšské republiky, dále jen „lotyšská Ústava“) stanoví, že Lotyšsko je nezávislou demokratickou republikou.
- 4 Článek 4 lotyšské Ústavy zní následovně:  
„Úředním jazykem Lotyšské republiky je lotyština. [...]“
- 5 Článek 105 lotyšské Ústavy stanoví:  
„Každý má právo vlastnit majetek. Právo vlastnit majetek nesmí být vykonáváno v rozporu s veřejným zájmem. Vlastnické právo lze omezit pouze v souladu se zákonem. Vyvlastnění ve veřejném zájmu je možné jen ve výjimečných případech na základě zvláštního zákona a za spravedlivou náhradu.“
- 6 Článek 112 lotyšské Ústavy stanoví:  
„Každý má právo na vzdělání. Stát zajistí bezplatný přístup k základnímu a střednímu vzdělání. Základní vzdělání je povinné.“
- 7 Článek 113 lotyšské Ústavy zní:  
„Stát uznává svobodu vědecké, umělecké či jiné tvůrčí činnosti a zajistí ochranu autorských a patentových práv.“

### **Zákon o vysokých školách**

- 8 Článek 5 Augstskolu likums (zákon o vysokých školách) ze dne 2. listopadu 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, č. 179) stanovil, že posláním vysokých škol je pěstovat a rozvíjet vědeckou a uměleckou činnost. Likums „Grozījumi Augstskolu likumā“ (zákon, kterým se mění zákon o vysokých školách) ze dne 21. června 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, č. 132) změnil čl. 5 odst. 1 třetí větu zákona o vysokých školách takto:

„V rámci svých činností [vysoké školy] pěstují a rozvíjejí vědy, umění a úřední jazyk.“

- 9 Podle čl. 8 odst. 1 zákona o vysokých školách mohou vysoké školy v Lotyšsku zřizovat stát a jiné právnické či fyzické osoby, včetně zahraničních právnických či fyzických osob.
- 10 Zákonem, kterým se mění zákon o vysokých školách, byl změněn také článek 56 zákona o vysokých školách. V důsledku toho zněl čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách takto:

„Vysoké školy a vyšší odborné školy poskytují studijní programy v úředním jazyce. V cizím jazyce mohou být tyto studijní programy poskytovány jen v těchto případech:

1) Studijní programy, jež v Lotyšsku studují zahraniční studenti, a studijní programy organizované v rámci spolupráce stanovené v programech Evropské unie a v mezinárodních dohodách mohou být poskytovány v úředních jazycích Unie. Výuka úředního jazyka patří mezi povinné hodiny pro zahraniční studenty, kteří zamýšlejí absolvovat v Lotyšsku studia delší než šest měsíců nebo odpovídající více než 20 kreditům.

2) V úředních jazycích Unie nelze odučit více než jednu pětinu počtu kreditů, přičemž závěrečné a státní závěrečné zkoušky ani vypracování závěrečné, bakalářské nebo magisterské práce se pro tyto účely nezohledňují.

3) Studijní programy, které musí probíhat v cizím jazyce z důvodu dosažení jejich cílů [...] v následujících kategoriích: studium jazyků, kulturní studia a jazykové studijní programy. [...]

4) V úředních jazycích Unie mohou probíhat studijní programy uskutečňované v rámci spolupráce se zahraniční vysokou školou.“

- 11 Zákonem, kterým se mění zákon o vysokých školách, byl do přechodných ustanovení tohoto zákona doplněn bod 49, který zní takto:

„Změny čl. 56 odst. 3 tohoto zákona týkající se jazyka, ve kterém se uskutečňují studijní programy, nabývají účinnosti dne 1. ledna 2019. Vysoké školy a vyšší odborné školy, které poskytují studijní programy v jazyce jiném než stanoveném v čl. 56 odst. 3 tohoto zákona, mohou nadále poskytovat tyto programy v daném jazyce až do 31. prosince 2022. Od 1. ledna 2019 nelze přijímat studenty do studijních programů uskutečňovaných v jazyce jiném než stanoveném v čl. 56 odst. 3 tohoto zákona.“

### **Zákon o Vysoké škole ekonomické v Rize**

- 12 Článek 19 odst. 1 Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (zákon o Vysoké škole ekonomické v Rize) ze dne 5. října 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, č. 164) stanoví:

„Vyučovacím jazykem [Vysoké školy ekonomické v Rize] je anglický jazyk. Vypracování a obhajoba bakalářských, magisterských a dizertačních prací a odborné kvalifikační zkoušky probíhají v anglickém jazyce.“

### **Zákon o Vysoké škole právnické v Rize**

- 13 Článek 21 Rīgas Juridiskās augstskolas likums (zákon o Vysoké škole právnické v Rize) ze dne 1. listopadu 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, č. 220) stanoví:

„[Vysoká škola právnická v Rize] nabízí studijní programy, pro které získala požadovanou státní akreditaci v souladu s příslušnou právní úpravou. Výuka probíhá v anglickém jazyce nebo v jiném úředním jazyce Unie.“

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 14 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud, Lotyšsko) rozhoduje o návrhu podaném 20 členy lotyšského parlamentu. Tento návrh směřuje k tomu, aby Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) posoudil slučitelnost čl. 5 odst. 1 třetí věty a čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách, jakož i bodu 49 přechodných ustanovení tohoto zákona s lotyšskou Ústavou, zejména s jejími články 1, 105 a 112.
- 15 Navrhovatelé v původním řízení v tomto ohledu tvrdí, že tato ustanovení zákona o vysokých školách zasahují do práva na vzdělání. Uvádějí, že jelikož uvedená ustanovení ukládají soukromým vysokým školám povinnost pěstovat a rozvíjet úřední jazyk Lotyšské republiky, čímž omezují jejich možnosti nabízet studijní programy v cizích jazycích, omezují nezávislost soukromých vysokých škol a akademickou svobodu jejich pedagogických pracovníků a studentů.
- 16 Kromě toho je omezeno právo soukromých vysokých škol vyvíjet obchodní činnost a za úplatu poskytovat placenou službu vysokoškolského vzdělávání v souladu s udělenou akreditací.
- 17 Navrhovatelé tvrdí, že tato ustanovení jsou mimoto v rozporu se zásadou legality zakotvenou v článku 1 lotyšské Ústavy, jelikož zřizovatelé soukromých vysokých škol mohli mít legitimní očekávání, že budou moci mít prospěch z provozování škol, jejichž jsou vlastníky.
- 18 Navrhovatelé dále uvedli, že čl. 5 odst. 1 třetí věta a čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách, jakož i bod 49 přechodných ustanovení tohoto zákona tím, že vytvářejí překážku pro vstup na trh vysokoškolského vzdělávání a příslušníkům jiných členských států a podnikům z těchto států zabraňují v poskytování služeb vysokoškolského vzdělávání v cizích jazycích, narušují svobodu usazování zaručenou článkem 49 SFEU a volný pohyb služeb zaručený článkem 56 SFEU, jakož i svobodu podnikání zakotvenou v článku 16 Listiny.

- 19 Lotyšský parlament tvrdí, že tato ustanovení jsou v souladu s články 1, 105 a 112 lotyšské Ústavy, jelikož nepředstavují omezení těchto základních práv. Podle lotyšského parlamentu neomezují uvedená ustanovení práva soukromých vysokých škol, neboť právo na vzdělání zahrnuje jen ochranu práv studentů. Neomezují ani právo vlastnit majetek, jelikož toto právo nezaručuje jednotlivcům žádné právo dosahovat zisku.
- 20 I kdyby bylo třeba mít za to, že jsou tato práva omezována, je takové omezení podle lotyšského parlamentu stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a je tomuto cíli přiměřené.
- 21 Lotyšský parlament se dále domnívá, že unijní právo neomezuje možnost členských států přijímat v oblasti vzdělávání předpisy nezbytné k ochraně ústavních hodnot těchto států. Lotyšská republika proto není povinna zajistit, aby vysokoškolské vzdělání mohlo být poskytováno v jiném než úředním jazyce tohoto členského státu.
- 22 A konečně má lotyšský parlament za to, že čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách obsahuje zvláštní ustanovení upravující uskutečňování studijních programů v jazycích Unie a neodklání se od cíle vytvoření evropského vzdělávacího prostoru.
- 23 Dne 11. června 2020 vydal Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) rozsudek, kterým rozhodl o rozdělení přezkumu jím projednávané věci v původním řízení na dvě věci.
- 24 Zprvce předkládající soud, který měl za to, že čl. 5 odst. 1 třetí věta a čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách, jakož i bod 49 přechodných ustanovení tohoto zákona upravují oblast, která podle článku 165 SFEU spadá do pravomoci členských států, a že kromě toho není žádoucí, aby případná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná k Soudnímu dvoru ponechala otevřenou otázku souladu těchto ustanovení lotyšského práva s lotyšskou Ústavou, rozhodl o otázce slučitelnosti uvedených ustanovení s články 112 a 113 lotyšské Ústavy.
- 25 Předkládající soud rozhodl, že čl. 5 odst. 1 třetí věta zákona o vysokých školách je v souladu s lotyšskou Ústavou. Naproti tomu rozhodl, že čl. 56 odst. 3 a bod 49 přechodných ustanovení tohoto zákona nejsou v rozsahu, v němž se posledně uvedená ustanovení vztahují na soukromé vysoké školy, jejich pedagogické pracovníky a studenty, v souladu s články 112 a 113 lotyšské Ústavy.
- 26 Pokud jde zadruhé o slučitelnost čl. 5 odst. 1 třetí věty a čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách, jakož i bodu 49 přechodných ustanovení tohoto zákona s články 1 a 105 lotyšské Ústavy, rozhodl se předkládající soud pokračovat v přezkumu věci v původním řízení. V tomto ohledu má za to, že právo vlastnit majetek zakotvené v tomto článku 105 musí být vykládáno ve světle svobody usazování zakotvené v článku 49 SFEU a že je nezbytné upřesnit obsah této základní svobody.
- 27 Předkládající soud má za to, že i když z čl. 4 odst. 2 SEU vyplývá, že Unie ctí národní identitu členských států, jejímž jedním z projevů je úřední jazyk, a z článku 165 SFEU vyplývá, že obsah a organizace vysokoškolského vzdělávání spadají do pravomoci členských států, Soudní dvůr uznal, že se svoboda usazování použije rovněž v oblastech, v nichž mají tyto členské státy nadále pravomoc.
- 28 Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda právní úprava členského státu, která v oblasti vysokoškolského vzdělávání, včetně soukromých vysokých škol, ukládá povinnost používat úřední jazyk tohoto státu, přičemž stanoví určitá omezení této povinnosti, představuje omezení svobody usazování zakotvené v článku 49 SFEU.

- 29 Uvedený soud rovněž připomíná, že se ustanovení dotčená ve věci v původním řízení nevztahují na dvě vysoké školy, a sice na Vysokou školu ekonomickou v Rize a Vysokou školu právnickou v Rize, které se nadále řídí zvláštními zákony.
- 30 Za těchto podmínek se Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Představuje taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, omezení svobody usazování zakotvené v článku 49 [SFEU] nebo podpůrně volného pohybu služeb upraveného v článku 56 [SFEU], jakož i svobody podnikání chráněné článkem 16 [Listiny]?
- 2) Jaké úvahy je třeba zohlednit při posuzování odůvodněnosti, vhodnosti a přiměřenosti takové právní úpravy vzhledem k jejímu legitimnímu cíli chránit státní jazyk jakožto projev národní identity?“

### **K předběžným otázkám**

#### ***K přípustnosti a trvání předmětu sporu v původním řízení***

- 31 Pokud jde zaprvé o přípustnost projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, je třeba připomenout, že se ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb nepoužijí na situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 47).
- 32 Soudní dvůr nicméně judikoval, že pokud se na něj předkládající soud obrátí v rámci řízení o neplatnosti ustanovení, která se použijí nejen na státní příslušníky daného státu, nýbrž i na státní příslušníky ostatních členských států, bude rozhodnutí, které tento soud přijme v návaznosti na rozsudek Soudního dvora vydaný v řízení o předběžné otázce, zakládat účinky i vůči posledně uvedeným státním příslušníkům, což opodstatňuje skutečnost, že Soudní dvůr odpovídá na otázky, které mu byly položeny v souvislosti s ustanoveními Smlouvy o FEU o základních svobodách, i přes to, že se všechny prvky sporu v původním řízení nacházejí pouze v jednom členském státě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. května 2013, Libert a další, C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 35, a ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 51).
- 33 Tak tomu přitom je v případě řízení o přezkumu ústavnosti zákona o vysokých školách, které je předmětem projednávané věci. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že toto řízení vede k abstraktnímu přezkumu některých ustanovení tohoto zákona a jeho cílem je posoudit soulad těchto ustanovení s právními normami vyšší právní síly s ohledem na všechny osoby, na které se uvedená ustanovení vztahují. Dále podle čl. 8 odst. 1 uvedeného zákona mohou vysoké školy v Lotyšsku zřizovat stát a jiné právnické či fyzické osoby, včetně zahraničních právnických či fyzických osob.
- 34 Z toho plyne, že předkládající soud uvedl konkrétní skutečnosti, zmíněné v předchozím bodě, na jejichž základě lze konstatovat vazbu mezi předmětem sporu v původním řízení, jehož všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř dotyčného členského státu, a články 49 a 56 SFEU, takže výklad těchto základních svobod je nezbytný pro vyřešení tohoto sporu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 54).

- 35 Pokud jde zadruhé o trvání sporu v původním řízení, vyjádřila Evropská komise pochybnosti ohledně užitečnosti odpovědi Soudního dvora na položené otázky, jelikož předkládající soud měl za to, že čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách a bod 49 přechodných ustanovení tohoto zákona nejsou v souladu s lotyšskou Ústavou.
- 36 V tomto ohledu je třeba připomenout, že – jak vyplývá z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a jak je uvedeno v bodě 23 tohoto rozsudku – předkládající soud rozsudkem ze dne 11. června 2020 rozhodl o rozdělení přezkumu jím projednávané věci v původním řízení na dvě věci.
- 37 Zprvė rozhodl, jak vyplývá z bodu 25 tohoto rozsudku, že čl. 5 odst. 1 třetí věta zákona o vysokých školách je v souladu s články 112 a 113 lotyšské Ústavy. Naproti tomu čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách a bod 49 přechodných ustanovení tohoto zákona nejsou v souladu s články 112 a 113 lotyšské Ústavy v rozsahu, v němž se vztahují na soukromé vysoké školy, jejich pedagogické pracovníky a studenty.
- 38 Zadruhé předkládající soud rozhodl, že bude pokračovat v přezkumu věci v původním řízení, pokud jde o soulad čl. 5 odst. 1 třetí věty a čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách, jakož i bodu 49 přechodných ustanovení tohoto zákona s články 1 a 105 lotyšské Ústavy, jelikož měl za to, že právo vlastnit majetek zakotvené v posledně uvedeném článku musí být vykládáno ve světle svobody usazování zakotvené v článku 49 SFEU, jejíž obsah je nezbytné upřesnit.
- 39 Kromě toho předkládající soud rozhodl, že s cílem poskytnout vnitrostátnímu zákonodárci přiměřenou lhůtu k přijetí nové právní úpravy ponechá v platnosti ustanovení, která byla prohlášena za protiústavní, a odloží nabytí účinnosti neplatnosti těchto ustanovení na 1. květen 2021.
- 40 Jak uvedl generální advokát v bodě 24 svého stanoviska, musí být podmínky přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce splněny nejen ke dni předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru, ale i v průběhu celého řízení. Pokud má totiž nesoulad relevantních ustanovení vnitrostátního práva s vnitrostátní Ústavou, jež konstatoval Ústavní soud dotyčného členského státu, za následek jejich odstranění z vnitrostátního právního řádu, není již Soudní dvůr v zásadě v postavení, že by mohl rozhodnout o otázkách, které jsou mu položeny. Vzhledem k vývoji vnitrostátního práva použitelného na spor v původním řízení a bez upřesnění ze strany předkládajícího soudu, pokud jde o relevanci položených otázek pro řešení uvedeného sporu, by uvedené otázky byly považovány za hypotetické (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2013, Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, body 27 až 32).
- 41 Je však třeba připomenout, že je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci v původním řízení posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázky, kterou klade Soudnímu dvoru [rozsudek ze dne 2. září 2021, INPS (Dávky při narození dítěte a dávky v mateřství pro držitele jednotného povolení), C-350/20, EU:C:2021:659, bod 38].
- 42 Jestliže se tedy položená otázka týká výkladu nebo platnosti pravidla unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Z toho plyne, že se na předběžnou otázku týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o takové otázce odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti pravidla unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se



jedná o hypotetický problém nebo také nedisponuje-li Soudní dvůr skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 29. května 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen a další, C-426/16, EU:C:2018:335, body 30 a 31).

- 43 V projednávané věci sice předkládající soud prohlásil, že čl. 5 odst. 1 třetí věta zákona o vysokých školách je v souladu s články 112 a 113 lotyšské Ústavy, avšak to nemění nic na tom, že by tento soud mohl s ohledem na odpovědi Soudního dvora na otázky, které mu předložil, dospět k opačnému závěru, pokud jde o soulad tohoto ustanovení s články 1 a 105 této Ústavy, vykládanými ve světle ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i článku 16 Listiny.
- 44 Kromě toho předkládající soud v odpovědi na žádost Soudního dvora o objasnění, proč považuje předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nadále za nezbytné, když byla vnitrostátní ustanovení, kterých se týkají položené otázky, prohlášena s účinky od 1. května 2021 za neplatná, a zejména když byl přijat zákon, kterým se mění zákon o vysokých školách, jenž nabyl účinnosti k tomuto datu, upřesnil, že má nadále pravomoc posoudit ústavnost těchto ustanovení.
- 45 Uvedený soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že tato ustanovení, přestože byla prohlášena za protiústavní, byla po určitou dobu v platnosti, a tudíž mohla mít nepříznivé právní účinky pro právnické osoby, na které se vztahovala, jakož i vést ke sporům.
- 46 Vzhledem k tomu, že uvedený soud má zejména určit, zda ustanovení dotčená ve věci v původním řízení musí být odstraněna z lotyšského právního řádu i pro období před nabytím účinnosti jejich neplatnosti, je třeba mít za to, že odpověď Soudního dvora na položené otázky je nadále užitečná pro vyřešení sporu v původním řízení.
- 47 O žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je tudíž třeba rozhodnout.

### ***K věci samé***

- 48 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda články 49 a 56 SFEU, jakož i článek 16 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která vysokým školám v zásadě ukládá povinnost poskytovat výuku výlučně v úředním jazyce tohoto členského státu.

### ***Úvodní poznámky***

- 49 Pro zodpovězení těchto otázek je třeba nejprve konstatovat, že předkládající soud odkazuje na ustanovení Smlouvy o FEU týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i na ustanovení Listiny.
- 50 Pokud jde zaprvé o základní svobody, Soudní dvůr judikoval, že má-li vnitrostátní opatření vztah současně k několika těmto svobodám, Soudní dvůr toto opatření v zásadě přezkoumává pouze z hlediska jediné z těchto svobod, ukáže-li se, že za okolností projednávaného případu jsou ostatní svobody zcela druhotné ve vztahu k první a mohou s ní být spojeny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, bod 47).

- 51 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že za účelem určení převažující základní svobody je třeba zohlednit předmět dotyčné právní úpravy (rozsudek ze dne 3. března 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, bod 51).
- 52 Soudní dvůr mimoto rozhodl, že organizace vysokoškolské výuky za úplatu je hospodářskou činností, na kterou se vztahuje kapitola 2 hlavy IV části třetí Smlouvy o FEU týkající se práva usazování, je-li vykonávána státním příslušníkem jednoho členského státu v jiném členském státě stále a trvale z hlavní nebo vedlejší provozovny v posledně uvedeném členském státě [rozsudky ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání), C-66/18, EU:C:2020:792, bod 160, a ze dne 13. listopadu 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, bod 39].
- 53 Naproti tomu „službami“ ve smyslu článku 56 SFEU jsou všechny služby, které nejsou nabízeny stále a trvale z provozovny v členském státě určení, přičemž je třeba upřesnit, že žádné ustanovení Smlouvy o FEU neumožňuje abstraktním způsobem určit délku nebo frekvenci, od které již nelze poskytnutí služby nebo určitého druhu služby považovat za poskytování služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. května 2012, Duomo Gpa a další, C-357/10 až C-359/10, EU:C:2012:283, body 31 a 32).
- 54 V projednávané věci je třeba poukázat na to, že jak vyplývá z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, čl. 8 odst. 1 zákona o vysokých školách upravuje možnost státu a dalších právnických nebo fyzických osob, včetně zahraničních právnických nebo fyzických osob, zřízovat v Lotyšsku vysoké školy. Kromě toho zvláštní povaha dotyčných služeb, a sice činnosti vysokoškolského vzdělávání, předpokládá, že tyto činnosti budou obecně vykonávány stálým a trvalým způsobem.
- 55 Je tedy třeba mít za to, že právní úprava dotčená v původním řízení spadá převážně pod svobodu usazování.
- 56 Pokud jde o případné posouzení této právní úpravy z hlediska článku 16 Listiny, je třeba připomenout, že – jak Soudní dvůr judikoval – posouzení omezení, které zavádí vnitrostátní právní úprava, na základě článku 49 SFEU zahrnuje rovněž případná omezení výkonu práv a svobod upravených v člancích 15 až 17 Listiny, takže samostatné posouzení svobody podnikání zakotvené v článku 16 Listiny není nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 50).
- 57 Za těchto podmínek je na otázky předložené předkládajícím soudem třeba odpovědět pouze z hlediska článku 49 SFEU.

#### *K omezení svobody zaručené článkem 49 SFEU*

- 58 Podle článku 6 SFEU má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, mimo jiné v oblasti vzdělávání.
- 59 Unijní právo sice nezasahuje do této pravomoci členských států, co se týče jednak obsahu výuky a organizace vzdělávacích systémů a jejich kulturní a jazykové rozmanitosti, a jednak obsahu a organizace odborného vzdělávání, jak vyplývá z čl. 165 odst. 1 a čl. 166 odst. 1 SFEU, avšak to nemění nic na tom, že členské státy musejí při výkonu této pravomoci dodržovat unijní právo, mimo jiné ustanovení týkající se svobody usazování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, bod 70).

- 60 Článek 49 první pododstavec SFEU stanoví, že v rámci ustanovení obsažených v kapitole 2 hlavy IV části třetí Smlouvy o FEU jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu.
- 61 Za omezení svobody usazování musí být považována jakákoliv opatření, která zakazují, brání nebo činí méně atraktivním výkon svobody zaručené článkem 49 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. ledna 2015, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, bod 45).
- 62 V projednávaném případě se sice státní příslušníci jiných členských států mohou usadit v Lotyšsku a poskytovat vysokoškolské studijní programy, taková možnost je nicméně v zásadě podmíněna povinností poskytovat tyto programy pouze v úředním jazyce tohoto členského státu.
- 63 Taková povinnost je přitom způsobilá snížit atraktivitu usazování těchto státních příslušníků v členském státě, který tuto povinnost ukládá, což představuje omezení svobody zaručené článkem 49 SFEU. Konkrétně, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 75 svého stanoviska, takoví státní příslušníci nebudou moci, pokud provozují vysokou školu v jiném členském státě, využít velkou část administrativních zaměstnanců a členů pedagogického sboru zaměstnaných v této škole, což s sebou nese nezanedbatelné náklady.
- 64 Takové omezení existuje i ve vztahu ke státním příslušníkům jiných členských států, kteří před přijetím zákona o vysokých školách využili této svobody tím, že v Lotyšsku otevřeli vysokou školu nabízející studijní program v jiném než v lotyšském jazyce. Po skončení přechodného období totiž tito státní příslušníci budou muset svůj studijní program přizpůsobit požadavkům tohoto zákona, což může způsobit nezanedbatelné náklady, zejména pokud jde o velkou část jejich administrativních zaměstnanců a členů pedagogického sboru.

#### *K odůvodnění omezení svobody zaručené článkem 49 SFEU*

- 65 Podle ustálené judikatury lze omezení svobody usazování připustit pouze za podmínky, že je zaprvé odůvodněno některým z naléhavých důvodů obecného zájmu a zadruhé respektuje zásadu proporcionality, což znamená, že musí být způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení [rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání), C-66/18, EU:C:2020:792, bod 178].

#### *– K existenci naléhavého důvodu obecného zájmu*

- 66 Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že cílem povinnosti poskytovat vysokoškolské vzdělávání v lotyšském jazyce, která vyplývá zejména z čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách, je chránit a podporovat používání úředního jazyka Lotyšské republiky.
- 67 Soudní dvůr v tomto směru připomněl, že ustanovení unijního práva nebrání přijetí politiky, jejímž cílem je ochrana a podpora úředního jazyka nebo jazyků členského státu (rozsudek ze dne 16. dubna 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, bod 25).
- 68 Soudní dvůr rozhodl, že podle čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce SEU, jakož i podle článku 22 Listiny respektuje Unie svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost. Podle čl. 4 odst. 2 SEU Unie ctí rovněž národní identitu svých členských států, jejíž součástí je rovněž ochrana úředního

jazyka dotyčného členského státu (rozsudky ze dne 12. května 2011, Runevič-Vardyn a Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, bod 86, a ze dne 16. dubna 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, bod 26).

- 69 Je třeba uznat význam vzdělání pro realizaci takové politiky ochrany a podpory používání úředního jazyka členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. listopadu 1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, bod 20).
- 70 Je tedy třeba mít za to, že cíl spočívající v podpoře a stimulaci používání jednoho z úředních jazyků členského státu je legitimním cílem, který je v zásadě způsobilý odůvodnit omezení povinností stanovených svobodou usazování zakotvenou v článku 49 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. dubna 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, bod 27, a ze dne 21. června 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, bod 50).

– *Ke způsobilosti dotyčného omezení zaručit uskutečnění sledovaného cíle*

- 71 Jak vyplývá z bodu 65 tohoto rozsudku, je třeba ještě posoudit, zda je právní úprava dotčená v původním řízení způsobilá zaručit uskutečnění tohoto legitimního cíle a zda nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.
- 72 V tomto ohledu je v konečném důsledku věcí předkládajícího soudu, který má jako jediný pravomoc posoudit skutkové okolnosti sporu v původním řízení a vyložit vnitrostátní právní úpravu, aby určil, zda a do jaké míry taková právní úprava tyto požadavky splňuje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další, C-73/08, EU:C:2010:181, bod 64).
- 73 Soudní dvůr, který je povolán podat předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, má však pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, která předkládajícímu soudu umožní rozhodnout (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další, C-73/08, EU:C:2010:181, bod 65).
- 74 V projednávané věci se právní úprava členského státu, která stanoví povinnost vysokých škol používat v zásadě úřední jazyk tohoto členského státu, jeví jako způsobilá zaručit uskutečnění cíle ochrany a podpory tohoto jazyka. Tato právní úprava totiž podporuje používání uvedeného jazyka veškerým dotyčným obyvatelstvem a zaručuje, že tento jazyk bude používán rovněž v kontextu univerzitního studia.
- 75 Je však třeba připomenout, že uvedená právní úprava může být považována za způsobilou k tomu, aby zaručila dosažení tohoto cíle, pouze pokud skutečně odpovídá snaze dosáhnout jej a je prováděna soudržným a systematickým způsobem (rozsudek ze dne 4. července 2019, Komise v. Německo, C-377/17, EU:C:2019:562, bod 89).
- 76 S ohledem na svůj omezený rozsah nemohou výjimky stanovené uvedenou právní úpravou bránit uskutečnění cíle ochrany a podpory úředního jazyka uvedeného členského státu.
- 77 Kromě toho je třeba poukázat na to, že v projednávaném případě, jak upřesňuje předkládající soud, lotyšská právní úprava stanoví, že se povinné používání lotyšského jazyka netýká dvou soukromých vysokých škol, jejichž fungování je upraveno zvláštními zákony, což oběma těmito školám umožňuje nadále nabízet studijní programy v anglickém jazyce, nebo případně v jiném úředním jazyce Unie.

- 78 Jak vyplývá z písemné odpovědi lotyšské vlády na otázky položené Soudním dvorem, byly obě uvedené školy zřízeny mezinárodními dohodami uzavřenými mezi Lotyšskou republikou a Švédským královstvím. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce přitom vyplývá, že čl. 56 odst. 3 bod 1 zákona o vysokých školách právě stanoví, že studijní program probíhající v Lotyšsku může být poskytován v jiném úředním jazyce Unie než v lotyštině, je-li tento program organizován v rámci mezinárodních dohod.
- 79 Za těchto podmínek platí, že i když obě vysoké školy, jejichž fungování je upraveno zvláštními zákony, mají zvláštní status, jelikož výuka v nich probíhá v anglickém nebo případně v jiném úředním jazyce Unie, nic nebrání tomu, aby jiné školy mohly poskytovat vzdělávání v jiném úředním jazyce Unie než v lotyštině, je-li jejich fungování upraveno mezinárodní dohodou uzavřenou mezi Lotyšskou republikou a dalšími státy.
- 80 Z toho vyplývá, že by se odchylný režim použitelný na obě tyto vysoké školy mohl použít na jakoukoli vysokou školu nacházející se v podobné situaci. Kromě toho se tato kategorie vysokých škol podstatným způsobem odlišuje od škol, jež v zásadě podléhají povinnosti vyučovat v daném případě v lotyšském jazyce, jelikož prvně uvedené školy fungují ve zvláštním kontextu mezinárodní univerzitní spolupráce. Vzhledem ke specifickému cíli, který sledují, a k jejich omezenému rozsahu tudíž není existence ustanovení, která určitým vysokým školám umožňují využít odchylného režimu v rámci spolupráce stanovené unijními programy a mezinárodními dohodami, způsobila zbavit právní úpravu dotčenou v původním řízení soudržnosti.

– *K nezbytnosti a přiměřenosti dotyčného omezení*

- 81 Je třeba připomenout, že opatření omezující základní svobodu mohou být odůvodněna jen tehdy, nelze-li zamýšleného cíle dosáhnout méně omezujícími opatřeními (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, bod 90).
- 82 Kromě toho není nezbytné, aby omezující opatření nařízené orgány jednoho členského státu odpovídalo pojetí sdílenému všemi členskými státy, pokud jde o způsob ochrany dotyčného základního práva nebo legitimního zájmu. Naopak nezbytnost a přiměřenost přijatých ustanovení nejsou vyloučeny jen z toho důvodu, že jeden členský stát zvolil systém ochrany odlišný od toho, který byl přijat jiným členským státem (rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, bod 91).
- 83 Je pravda, že členské státy mají široký prostor pro uvážení při volbě opatření k uskutečnění cílů své politiky směřující k ochraně úředního jazyka, jelikož taková politika je výrazem národní identity ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. dubna 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, bod 26). Nic to však nemění na tom, že tento prostor pro uvážení nemůže odůvodnit vážný zásah do práv, která pro jednotlivce vyplývají z ustanovení Smluv zakotvujících jejich základní svobody (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. května 2011, Runevič-Vardyn a Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, bod 78).
- 84 Je třeba poukázat na to, že právní úprava členského státu, která by bez výjimky vyžadovala, aby vysokoškolské studijní programy byly poskytovány v úředním jazyce tohoto členského státu, by překračovala meze toho, co je nezbytné a přiměřené k dosažení cíle sledovaného touto právní úpravou, a sice ochrany a podpory tohoto jazyka. Taková právní úprava by totiž ve skutečnosti vedla k uložení absolutní povinnosti používat tento jazyk ve všech vysokoškolských studijních programech s vyloučením jakéhokoli jiného jazyka a bez zohlednění důvodů, které mohou odůvodnit, že různé vysokoškolské studijní programy budou nabízeny v různých jazycích.

- 85 Členské státy mohou naproti tomu v zásadě zavést povinnost používat v rámci těchto programů svůj úřední jazyk, pokud jsou s takovou povinností spojeny výjimky zajišťující, že v rámci univerzitního vzdělávání může být používán jiný než úřední jazyk.
- 86 V projednávaném případě by takové výjimky měly, aby nepřekročily meze toho, co je za tímto účelem nezbytné, umožňovat používání jiného jazyka než lotyštiny, přinejmenším pokud jde o studium absolvované v rámci evropské nebo mezinárodní spolupráce a vzdělávání týkající se kultury a jiných jazyků než lotyštiny.
- 87 S ohledem na všechny předchozí úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která vysokým školám v zásadě ukládá povinnost poskytovat výuku výlučně v úředním jazyce tohoto členského státu, pokud je taková právní úprava odůvodněna důvody souvisejícími s ochranou jeho národní identity, to znamená, že je nezbytná a přiměřená ve vztahu k ochraně legitimně sledovaného cíle.

### **K nákladům řízení**

- 88 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

**Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která vysokým školám v zásadě ukládá povinnost poskytovat výuku výlučně v úředním jazyce tohoto členského státu, pokud je taková právní úprava odůvodněna důvody souvisejícími s ochranou jeho národní identity, to znamená, že je nezbytná a přiměřená ve vztahu k ochraně legitimně sledovaného cíle.**

Podpisy.