

**Vec C-391/20**

**Návrh na začatie prejudiciálneho konania**

**Dátum podania:**

29. júl 2020

**Vnútroštátny súd:**

Satversmes tiesa

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

14. júl 2020

**Navrhovatelia:**

Boriss Cilevičs a iní

**Inštitúcia, ktorá prijala napadnutý akt:**

Saeima

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (Ústavný súd Lotyšskej republiky, Lotyšsko)**

**ROZHODNUTIE**

**o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru Európskej únie**

**vo veci č. 2020-33-01**

*V Rige 14. júla 2020*

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavný súd Lotyšskej republiky) [*omissis*] [zloženie vnútroštátneho súdu],

na návrh dvadsiatich poslancov trinásteho volebného obdobia Saeima (parlament, Lotyšsko) – 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, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Reģīna Ločmele-Luņova e Ivars Zariņš – [*omissis*] [procesné informácie] predložený v rámci písomnej časti konania, po preskúmaní veci „O súlade § 5 ods. 1 tretej vety a § 56 ods. 3 Augstskolu likums (zákon o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania) a bodu 49 prechodných ustanovení uvedeného zákona, s článkami 1 a 105 Latvijas Republikas Satversme (Ústava Lotyšskej republiky; ďalej len „Ústava“) na pojednávaní 14. júla 2020,

**uvádza nasledovné:**

**I. Lotyšská právna úprava**

**1. Článok 1 Ústavy stanovuje:**

„Lotyšsko je nezávislá demokratická republika.“

Podľa článku 4 Ústavy:

„Lotyština je úradným jazykom Lotyšskej republiky. Vlajka Lotyšska je červená s bielym pásom.“

Článok 68 Ústavy uvádza:

„Každá medzinárodná dohoda vzťahujúca sa na záležitosti, ktoré musia byť upravené legislatívnym postupom, si vyžaduje súhlas parlamentu.“

Na základe uzatvorenia medzinárodných dohôd môže Lotyšsko na účely posilnenia demokracie delegovať časť právomocí štátnych inštitúcií na

medzinárodné inštitúcie. Parlament môže schváliť medzinárodné dohody, prostredníctvom ktorých sa časť právomocí štátnych inštitúcií deleguje na medzinárodné inštitúcie, na schôdzach, na ktorých sa zúčastňujú najmenej dve tretiny členov parlamentu; na schválenie je potrebná dvojtretinová väčšina hlasov prítomných poslancov.

O členstve Lotyšska v Európskej únii sa rozhodne referendum organizovaným na návrh parlamentu.

Zásadné zmeny v podmienkach členstva Lotyšska v Európskej únii podliehajú referendu, ak o to požiada aspoň polovica členov parlamentu.“

Článok 105 Ústavy uvádza:

„Každý má právo vlastníť majetok. Majetok, ktorý je predmetom vlastníckeho práva, by sa nemal používať spôsobom, ktorý je v rozpore s verejným záujmom. Vlastnícke právo možno obmedziť iba zákonom. Nútené vyvlastnenie z dôvodov verejného záujmu je možné iba vo výnimočných prípadoch, a to na základe osobitného zákona a za vyplatenie spravodlivej náhrady.“

Článok 112 Ústavy stanovuje:

„Každý má právo na vzdelanie. Štát zaručí bezplatný prístup k základnému vzdelaniu a k ostatným stupňom stredoškolského vzdelania. Základné vzdelanie je povinné.“

Článok 113 Ústavy stanovuje nasledovné:

„Štát uznáva slobodu vedeckej, umeleckej alebo inej tvorby a zaručí ochranu autorského a patentového práva.“

**2.** Dňa 2. novembra 1995 parlament prijal zákon o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania, ktorý nadobudol účinnosť 1. decembra toho istého roku.

**2.1.** § 5 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania pôvodne stanovoval, že úlohou týchto inštitúcií je pestovať a rozvíjať vedy a umenie. Na základe likums „Grozījumi Augstskolu likumā“ (zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania) z 21. júna 2018 bola zmenená a doplnená tretia veta § 5 uvedeného zákona, ktorá znie takto: „V rámci svojich činností budú pestovať a rozvíjať vedy, umenie a úradný jazyk“.

**2.2.** Zákomom z 21. júna 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania, bol tiež zmenený a doplnený § 56 uvedeného zákona. Na začiatku odseku 3 tohto paragrafu sa výraz „štátne inštitúcie vysokoškolského vzdelávania“ nahradil výrazom „inštitúcie vysokoškolského vzdelávania a v inštitúciách prvého stupňa vysokoškolského vzdelávania a technického vzdelávania“. Od 1. januára 2019, teda od dátumu nadobudnutia

účinnosti týchto zmien a doplnení, má § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania nasledujúce znenie:

„V inštitúciách vysokoškolského vzdelávania a v inštitúciách prvého stupňa vysokoškolského vzdelávania a technického vzdelávania sa študijné programy uskutočňujú v úradnom jazyku. Študijné programy možno absolvovať v cudzom jazyku iba v týchto prípadoch:

1) Študijné programy absolvované v Lotyšsku zahraničnými študentmi a študijné programy organizované v rámci spolupráce stanovenej v programoch Európskej únie a v medzinárodných dohodách sa môžu uskutočňovať v úradných jazykoch Európskej únie. Ak štúdium, ktoré sa má uskutočniť v Lotyšsku, trvá dlhšie ako šesť mesiacov alebo predstavuje viac ako 20 kreditov, výučba úradného jazyka sa musí zahrnúť do počtu povinných vyučovacích hodín, ktoré musia zahraniční študenti absolvovať.

2) V úradných jazykoch Európskej únie sa nemôže vyučovať viac ako pätina z počtu kreditov študijného programu, treba však zohľadniť, že záverečné skúšky, štátne skúšky a vypracovanie záverečných prác sa na tento účel nebudú započítavať ku koncu bakalárskeho alebo magisterského štúdia.

3) Tie študijné programy, ktoré musia byť absolvované v cudzom jazyku, aby sa dosiahli ich ciele v súlade so vzdelávacou klasifikáciou Lotyšskej republiky pre tieto kategórie vzdelávacích programov: jazykové a kultúrne štúdie alebo programy súvisiace so štúdiom jazykov. O zaradení príslušného študijného programu do tejto kategórie vzdelávacích programov rozhodne akreditačná komisia.

4) Spoločné študijné programy sa môžu uskutočňovať v úradných jazykoch Európskej únie.“

§ 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania stanovuje, že vo všetkých inštitúciách vysokoškolského vzdelávania, vrátane súkromných, ktoré sa nachádzajú v Lotyšsku, sa študijné programy uskutočňujú v úradnom jazyku. Používanie cudzích jazykov na výučbu týchto programov je možné iba v prípadoch stanovených v uvedenom ustanovení.

**2.3.** Zákomom z 21. júna 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania, bol do jeho prechodných ustanovení pridaný bod 49, ktorý má nasledujúce znenie:

„Zmeny a doplnenia § 56 ods. 3 tohto zákona týkajúce sa jazyka, v ktorom sa majú študijné programy uskutočňovať, nadobudnú účinnosť 1. januára 2019. Tie inštitúcie vysokoškolského vzdelávania a inštitúcie prvého stupňa vysokoškolského vzdelávania a technického vzdelávania, v ktorých sa študijné programy uskutočňujú v jazyku, ktorý nie je v súlade s § 56 ods. 3 tohto zákona, môžu aj naďalej uskutočňovať tieto programy v príslušnom jazyku do 31. decembra 2022. Od 1. januára 2019 nie je povolené prijímať študentov na tie

študijné programy, ktoré sa uskutočňujú v jazyku, ktorý nie je v súlade s § 56 ods. 3 tohto zákona.“

**3.** V Lotyšsku existujú dve súkromné inštitúcie vysokoškolského vzdelávania – Rīgas Ekonomikas augstskola (Vysoká škola ekonomická v Rige) a Rīgas Juridiskā augstskola (Vysoká škola práva v Rige) –, ktorých činnosť upravujú osobitné právne predpisy. Tieto právne predpisy okrem iného obsahujú ustanovenia týkajúce sa jazyka, v ktorom sa uskutočňuje vyučovanie na týchto inštitúciách.

§ 19 ods. 1 Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (zákon o vysokej škole ekonomickej v Rige) uvádza:

„Na tejto škole sa vyučovanie uskutočňuje v anglickom jazyku. Vypracovanie a obhajoba prác potrebných na získanie bakalárskeho, magisterského alebo doktorandského titulu a skúšky z odbornej kvalifikácie sa uskutočnia v anglickom jazyku.“

§ 21 Rīgas Juridiskās augstskolas likums (zákon o vysokej škole práva v Rige) stanovuje:

„Táto škola ponúka študijné programy, ktoré získali príslušné oprávnenie a sú akreditované v súlade s právnymi predpismi. Vyučovanie sa uskutočňuje v anglickom jazyku alebo v inom úradnom jazyku Európskej únie.“

## **II. Právna úprava Európskej únie**

**4.** V článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa uznáva právo usadiť sa a v jej článku 56 sloboda poskytovať služby. Sloboda usadiť sa tiež súvisí so slobodou podnikania uznanou v článku 16 Charty základných práv Európskej únie.

## **III. Skutkové okolnosti a konanie pred Satversmes tiesa (Ústavný súd)**

**5.** Na Satversmes tiesa (Ústavný súd) je vedené konanie č. 2019-12-01 „O súlade § 5 ods. 1 tretej vety a § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania a bodu 49 prechodných ustanovení uvedeného zákona, s článkami 1, 105 a 112 Ústavy Lotyšskej republiky“.

Predmetná vec bola začatá na návrh dvadsiatich poslancov lotyšského parlamentu (ďalej len „navrhovatelia“). Týmto typom návrhu dochádza k abstraktnej kontrole právnych predpisov. Účelom týchto návrhov, ktoré sú podané osobami [oprávnenými žiadať] o abstraktnú kontrolu právnych predpisov, medzi nimi poslanci lotyšského parlamentu, je ochrana verejných záujmov. Tieto návrhy predstavujú základný nástroj na ochranu dôležitých štátnych a spoločenských záujmov. Abstraktná kontrola právnych predpisov predstavuje prostriedok, ktorý slúži na organizáciu právneho systému. Satversmes tiesa (Ústavný súd) preto prináleží posúdiť súlad sporných ustanovení s právnymi normami vyššej právnej

sily vo vzťahu k skupine osôb, na ktoré zákonodarca uplatnil príslušné právne predpisy [pozri rozsudok Satversmes tiesa (Ústavný súd) z 15. novembra 2016 vo veci 2015-25-01, bod 9].

**6. Navrhovatelia** vo svojom návrhu podanom na Satversmes tiesa (Ústavný súd) uviedli, že § 5 ods. 1 tretia veta a § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania, ako aj bod 49 prechodných ustanovení uvedeného zákona (ďalej len „sporné ustanovenia“) nie sú v súlade s článkami 1, 105 a 112 Ústavy.

Navrhovatelia tvrdili, že sporné ustanovenia obmedzujú autonómiu súkromných inštitúcií vysokoškolského vzdelávania a akademickú slobodu ich pedagogických pracovníkov a študentov v rozsahu, v akom týmto inštitúciám ukladajú povinnosť pestovať a rozvíjať úradný jazyk a obmedzujú možnosť týchto inštitúcií ponúkať študijné programy v cudzích jazykoch. Podľa jeho názoru sa preto obmedzuje právo na vzdelanie uvedené v článku 112 Ústavy.

Navrhovatelia tiež uviedli, že sporné ustanovenia obmedzujú právo inštitúcií vysokoškolského vzdelávania vykonávať obchodnú činnosť a poskytovať služby vysokoškolského vzdelávania za protihodnotu v súlade s oprávnením, ktorého sú držiteľmi, a to napriek tomu, že uvedené právo spadá pod vlastnícke právo uvedené v článku 105 Ústavy. Súkromné inštitúcie vysokoškolského vzdelávania nebudú môcť v plnom rozsahu ponúkať programy, ktoré sa uskutočňujú v anglickom jazyku alebo v iných jazykoch, ktoré nie sú úradnými jazykmi programov Európskej únie a ktoré už získali príslušnú akreditáciu.

Podľa navrhovateľov sporné ustanovenia tiež porušujú zásadu zákonnosti uvedenú v článku 1 Ústavy, podľa ktorej by zakladatelia súkromných inštitúcií vysokoškolského vzdelávania mohli legitímne očakávať, že by mohli mať prínos z využívania svojho majetku. Keďže uvedené inštitúcie získali príslušné oprávnenia a ich študijné programy boli akreditované, očakávali, že budú môcť aj naďalej vykonávať predmetnú ekonomickú činnosť. Neexistujú žiadne ustanovenia, ktoré by umožňovali plynulejší prechod na novú právnu úpravu, a ani kompenzačný mechanizmus.

Navrhovatelia rovnako uvádzajú, že sporné ustanovenia tým, že vytvárajú prekážku vstupu na trh vysokoškolského vzdelávania a bránia štátnym príslušníkom a spoločnostiam z iných členských štátov Európskej únie poskytovať služby vysokoškolského vzdelávania v cudzích jazykoch, porušujú práva na uplatnenie slobody usadiť sa a na voľný pohyb služieb zaručené právom Európskej únie, uvedené v článkoch 49 a 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ako aj slobodu podnikania uvedenú v článku 16 Charty základných práv Európskej únie.

**7. Parlament ako inštitúcia, ktorá prijala napadnutý akt**, uvádza, že sporné ustanovenia sú v súlade s článkami 5, 105 a 112 Ústavy.

**7.1.** Podľa parlamentu sporné ustanovenia neobmedzujú práva súkromných inštitúcií vysokoškolského vzdelávania, keďže právo na vzdelanie zahŕňa len ochranu práv študentov. Štát nie je povinný zaručiť vysokoškolské vzdelanie v inom jazyku než v úradnom jazyku. Zásada jednoty vzdelávacieho systému vyžaduje, aby sa na rôzne typy a stupne vzdelávania vzťahovali jednotné základné jazykové požiadavky. Práva priznané článkom 112 Ústavy preto nemožno považovať za obmedzené. Navyše, aj keby sa tieto práva považovali za obmedzené, takéto obmedzenie by bolo stanovené zákonom, sledovalo by legitímny cieľ a bolo by primerané uvedenému cieľu.

**7.2.** Parlament vo svojom vyjadrení uviedol, že sporné ustanovenia neporušujú práva uvedené v článku 105 Ústavy, pretože tieto práva neposkytujú právnu ochranu právu osôb na dosiahnutie zisku. Je potrebné okrem toho zohľadniť, že súkromné inštitúcie vysokoškolského vzdelávania pôsobia v odvetví činnosti, ktoré je osobitne regulované a ktoré podlieha dosiahnutiu cieľov stanovených zákonodarcom, pričom na vytváranie zisku sa môžu zameriavať iba v rámci dosiahnutia týchto cieľov. Aj keby sa sporné ustanovenia považovali za ustanovenia, ktoré obmedzujú práva uvedené v článku 105 Ústavy, takéto obmedzenie by bolo primerané, pretože súkromné inštitúcie vysokoškolského vzdelávania sú naďalej oprávnené organizovať študijné programy v súlade s požiadavkami zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania, poskytovať neformálne kurzy a vykonávať výskumné činnosti. Navyše, bod 49 prechodných ustanovení zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania stanovuje dostatočne dlhé prechodné obdobie.

Pán Sandis Bērtaitis, zástupca parlamentu, na pojednávaní uviedol, že právo Únie neobmedzuje právomoc členských štátov prijímať v oblasti vzdelávania pravidlá potrebné na ochranu ústavných hodnôt. Okrem toho tvrdil, že § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania stanovuje osobitné ustanovenia pre uskutočnenie študijných programov v jazykoch Európskej únie, a preto nie je oddelený od vzdelávacieho priestoru Európskej únie.

**8. Satversmes tiesa (Ústavný súd)** vydal 11. júna 2020 rozsudok vo veci č. 2019-12-01 (ďalej len „rozsudok“).

**8.1.** Satversmes tiesa (Ústavný súd) vo svojom rozsudku dospel k záveru, že vlastnícke právo uvedené v článku 105 Ústavy by sa malo vykladať s ohľadom na slobodu usadiť sa uznanú v článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Domnieval sa preto, že je potrebné objasniť obsah slobody usadiť sa, pričom zohľadnil možnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru. Satversmes tiesa (Ústavný súd) tiež uviedol, že nie je žiaduca situácia, keď pri podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru zostáva otázka súladu sporných ustanovení s Ústavou, aspoň čiastočne, počas dlhého obdobia nevyriešená. V dôsledku toho sa Satversmes tiesa (Ústavný súd) rozhodol rozdeliť prejednávajúcu vec na dve časti: vec týkajúcu sa súladu sporných ustanovení s článkom 112 Ústavy a vec týkajúcu sa súladu sporných ustanovení s článkami 1 a 105 Ústavy. Pokiaľ ide o prvú vec, je potrebné vydať rozsudok,

keďže v tomto kontexte sporné ustanovenia upravujú oblasť, ktorá na základe článku 165 Zmluvy o fungovaní Európskej únie patrí do právomoci členských štátov Európskej únie. Naopak, pokiaľ ide o druhú vec, je potrebné opätovne začať preskúmanie veci samej.

**8.2.** Vzhľadom na úzky vzťah medzi vysokoškolským vzdelávaním a slobodou vedeckej, umeleckej alebo inej tvorby vo veci týkajúcej sa súladu sporných ustanovení s článkom 112 Ústavy, Satversmes tiesa (Ústavný súd) okrem otázky týkajúcej sa súladu uvedených ustanovení s právom na vzdelanie, posúdil ich súlad s článkom 113 Ústavy, ktorý stanovuje slobodu vedeckej tvorby.

V rozsudku sa uvádza, že zákonodarca s povinnosťou pestovať a rozvíjať úradný jazyk stanovenou v § 5 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania, spresnil pozitívnu povinnosť štátu vytvoriť právny rámec pre vysokoškolské vzdelávanie, ktorý zaručí, že činnosť uvedených inštitúcií sa vykonáva vo všeobecnom záujme. Okrem toho je potrebné zohľadniť, že sporné ustanovenie priznáva inštitúciám vysokoškolského vzdelávania širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o plnenie tejto úlohy. § 5 ods. 1 tretia veta zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania je preto v súlade s článkom 112 Ústavy v spojení s článkom 113 tejto Ústavy.

Satversmes tiesa (Ústavný súd) uviedol, že § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania sa má vykladať vo vzťahu k bodu 49 prechodných ustanovení uvedeného zákona, keďže tieto ustanovenia tvoria jednotný právny rámec. Táto právna úprava obmedzuje akademickú slobodu pedagogických pracovníkov a študentov inštitúcií vysokoškolského vzdelávania a autonómiu uvedených inštitúcií, keďže stanovuje obmedzenia používania cudzích jazykov pri výučbe v rámci študijných programov v týchto inštitúciách. Toto obmedzenie vyplýva zo zákona, sleduje legitímny cieľ a je primerané na dosiahnutie uvedeného cieľa. Satversmes tiesa (Ústavný súd) však dospel k záveru, že zákonodarca neskúmal, či tento legitímny cieľ možno dosiahnuť menej obmedzujúcimi prostriedkami. Jedným z týchto prostriedkov by mohlo byť celkové hodnotenie kvality všetkých súkromných inštitúcií vysokoškolského vzdelávania, na základe ktorého by sa mohlo udeliť povolenie organizovať študijné programy v cudzom jazyku. Aj právna úprava, ktorá by stanovila výnimky z § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania vo vzťahu k určitým vedeckým odborom alebo k určitým stupňom štúdia, by v menšej miere obmedzila akademickú slobodu pedagogických pracovníkov a študentov súkromných inštitúcií vysokoškolského vzdelávania a autonómiu týchto inštitúcií. § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania a bod 49 jeho prechodných ustanovení preto nie sú v súlade s článkom 112 Ústavy v spojení s článkom 113 tejto Ústavy v rozsahu, v akom sa tieto sporné ustanovenia vzťahujú na súkromné inštitúcie vysokoškolského vzdelávania.

#### **IV. Dôvody, pre ktoré Satversmes tiesa (Ústavný súd) predložil Súdnemu dvoru Európskej únie návrh na začatie prejudiciálneho konania**



9. Podľa § 8 ods. 1 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania môžu byť tieto inštitúcie v Lotyšsku zriadené štátom alebo inými právnickými alebo fyzickými osobami, vrátane zahraničných právnických alebo fyzických osôb. Vysokoškolské vzdelávanie je teda službou, ktorú môžu poskytovať spoločnosti založené jednotlivcami.

Článok 4 Zmluvy o [Európskej únii] stanovuje, že Európska únia rešpektuje národnú identitu členských štátov. Na druhej strane, podľa článku 165 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, Európska únia rešpektuje zodpovednosť členských štátov za obsah výučby a organizáciu vzdelávacích systémov a za ich kultúrnu a jazykovú rozmanitosť. Možno teda vyvodiť záver, že obsah a organizácia vysokoškolského vzdelávania sú oblasťami v právomoci členských štátov Európskej únie. Sporné ustanovenia, ktoré upravujú činnosť vzdelávacích inštitúcií na podporu pestovania a rozvoja úradného jazyka preto patria do oblasti, ktorá patrí do právomoci členských štátov Európskej únie. Súdny dvor však uznal, že sloboda usadiť sa sa vzťahuje aj na tie oblasti, ktorých právomoc sa prenecháva členským štátom Európskej únie (pozri napríklad rozsudok Súdneho dvora z 11. júna 2020, KOB, C-206/19, [omissis] EU:C:2020:463, bod 20).

Sloboda usadiť sa v zmysle článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie zahŕňa aj právo zahájiť a vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť, založiť a viesť podniky za podmienok stanovených pre vlastných štátnych príslušníkov právom štátu. Túto slobodu majú preto fyzické aj právnické osoby. Ako rozhodol Súdny dvor, slobodu usadiť sa treba chápať v širšom zmysle. Táto sloboda zahŕňa právo štátnych príslušníkov a spoločností členských štátov Európskej únie zúčastňovať sa trvalo a nepretržite na hospodárskom živote iného členského štátu za účelom dosahovania zisku (pozri rozsudok Súdneho dvora z 21. júna 1974, Reyners, 2/74, [omissis] EU:C:1974:68, bod 25). Organizácia programov vysokoškolského vzdelávania za protihodnotu preto tiež spadá do rozsahu slobody usadiť sa, ak sa táto činnosť vykonáva štátnym príslušníkom jedného členského štátu v inom členskom štáte, stabilne a nepretržite z hlavného alebo vedľajšieho podniku v poslednom menovanom členskom štáte. Obmedzenia tejto slobody v zmysle článku 49 prvého odseku Zmluvy o fungovaní Európskej únie predstavujú všetky opatrenia, ktoré výkon tejto slobody zakazujú, bránia mu alebo ho robia menej príťažlivým (pozri rozsudok Súdneho dvora z 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, [omissis] EU:C:2003:614, body 39 a 41).

**9.1.** Na pojednávaní vo veci č. 2019-12-01 viaceré osoby, ktoré boli predvolané na Satversmes tiesa (Ústavný súd), uviedli, že sporné ustanovenia by mohli predstavovať obmedzenie slobody usadiť sa uznanej v článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, keďže § 56 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania vytvára prekážku pre vstup zahraničných spoločností na lotyšský trh vysokoškolského vzdelávania, ktorú je ťažké prekonať.

Podľa judikatúry Súdneho dvora sa pojem „obmedzenie“ v zmysle článkov 49 a 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vzťahuje na všetky opatrenia, ktoré výkon slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby zakazujú, bránia mu alebo

ho robia menej prítlačlivým. Článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie odporuje uplatnenie akejkoľvek vnútroštátnej právnej úpravy, ktorej dôsledkom je sťažené poskytovanie služieb medzi členskými štátmi oproti poskytovaniu služieb len v rámci jedného členského štátu (pozri rozsudok Súdneho dvora z 5. júla 2007, Komisia/Belgicko, C-522/04, [omissis] EU:C:2007:405, bod 37). Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (ďalej len „smernica o službách“) obsahuje všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov služieb usadiť sa a voľný pohyb služieb. Článok 14 ods. 1 smernice o službách stanovuje, že členské štáty nemôžu podmieniť poskytovanie služieb diskriminačným požiadavkám.

Pojem obmedzenie pokrýva tiež nediskriminačné opatrenia členského štátu, ktoré sa dotýkajú prístupu na trh pre podniky z iných členských štátov a tak prekážajú obchodu v rámci Európskej únie (pozri napríklad rozsudok Súdneho dvora z 28. apríla 2009, Komisia/Taliano, C-518/06, [omissis] EU:C:2009:270, body 62 a 64). Za nepriamu diskrimináciu sa považuje každé vnútroštátne opatrenie, ktoré, hoci sa uplatňuje bez ohľadu na štátnu príslušnosť, robí výkon slobôd zaručených Zmluvou menej prítlačlivým (pozri napríklad rozsudok Súdneho dvora z 3. marca 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, [omissis] EU:C:2020:139, body 42 a 43).

Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vnútroštátne opatrenia spôsobilé sťažiť alebo urobiť menej prítlačlivým výkon základných slobôd zaručených Zmluvou môžu byť napriek tomu prípustné, ak sledujú legitímny cieľ, ktorý je zlučiteľný so Zmluvou, a sú odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu za predpokladu, že sú vhodné na dosiahnutie cieľa, ktorý sledujú, a neprekračujú to, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa (pozri rozsudok Súdneho dvora z 5. júla 2007, Komisia/Belgicko, C-522/04, [omissis] EU:C:2020:139, bod 47). Súdny dvor preskúmal obmedzenia slobody usadiť sa v oblasti vysokoškolského vzdelávania, ale doteraz tak urobil [len] pokiaľ ide o podmienky prístupu k povolaniu v členských štátoch a uznávanie diplomov vysokoškolského vzdelania (pozri napríklad rozsudky Súdneho dvora z 10. júla 2008, Komisia/Portugalsko, C-307/07, [omissis] EU:C:2008:402, a z 29. januára 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [omissis] EU:C:2009:37). Podľa názoru Satversmes tiesa (Ústavný súd) sa spor vo veci samej týka prístupu na trh služieb vysokoškolského vzdelávania. Súdny dvor sa zatiaľ nezaoberal otázkou výkonu podnikateľskej činnosti v oblasti vysokoškolského vzdelávania.

Súdny dvor Európskej únie doteraz neskúmal otázku, či právna úprava členského štátu, ktorá ukladá povinnosť pestovať národný jazyk a používať ho v oblasti vysokoškolského vzdelávania vrátane v súkromných inštitúciách vysokoškolského vzdelávania, predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa, a ak áno, či je odôvodnená, primeraná a neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa. Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie týkajúca sa vecí, ktorých skutkové a právne okolnosti sa odlišujú od skutkových a právnych okolností v prejednávanej veci, môže byť v tejto situácii tiež relevantná. Súdny dvor

napríklad rozhodol, že povinnosť, ktorú členský štát ukladá prevádzkovateľom televízneho vysielania, vyhradiť určitú časť svojich príjmov na tvorbu diel, ktorých pôvodné znenie je v niektorom z úradných jazykov dotknutého členského štátu, predstavuje obmedzenie slobody poskytovania služieb, slobody usadiť sa, slobody voľného pohybu kapitálu a voľného pohybu pracovníkov. Takéto obmedzenie sa považovalo za zlučiteľné s právom Únie (pozri napríklad rozsudok Súdneho dvora z 5. marca 2009, UTECA, C-222/07, [omissis] EU:C:2009:124, bod 24). Súdny dvor tiež konštatoval, že právna úprava, ktorá ukladá povinnosť uzatvárať pracovné zmluvy v úradnom jazyku členského štátu, môže mať odrádzajúci účinok voči pracovníkom a zamestnávateľom, ktorí neovládajú tento jazyk a pochádzajú z iných členských štátov, a predstavuje tak obmedzenie voľného pohybu pracovníkov. Toto obmedzenie bolo vyhlásené za nezlučiteľné s článkom 45 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pozri rozsudok Súdneho dvora zo 16. apríla 2013, Las, C-202/11, [omissis] EU:C:2013:239, bod 22).

Je potrebné tiež poznamenať, že generálna advokátka Súdneho dvora Juliane Kokott vo svojich návrhoch prednesených 5. marca 2020 preskúmala niektoré ustanovenia maďarského práva, ktoré stanovujú, že zahraničné vysoké školy, ktoré sa chcú usadiť v Maďarsku, tak môžu urobiť len v prípade, ak poskytujú služby v oblasti vysokoškolského vzdelávania v štáte svojho sídla, a ak sa medzi Maďarskom a dotknutou krajinou uzatvorila medzinárodná zmluva. Hoci maďarská vláda uviedla, že takáto právna úprava bola potrebná na ochranu verejného poriadku a na zabezpečenie kvality vysokoškolského vzdelávania, generálna advokátka dospela k záveru, že nebola zlučiteľná s článkom 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v spojení s článkom 54 uvedenej Zmluvy, s článkom 16 smernice o službách, a ani so slobodou podnikania uvedenou v Charte základných práv Európskej únie (pozri návrhy generálnej advokátky Kokott prednesené vo veci C-66/18, Komisia/Maďarsko [omissis] EU:C:2020:172, body 130 až 140, 153 až 161 a 175).

**9.2.** § 5 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania ukladá všetkým inštitúciám, ktoré chcú vydávať vysokoškolský diplom uznaný Lotyšskou republikou, povinnosť pestovať a rozvíjať úradný jazyk, teda lotyštinu. § 56 ods. 3 tohto zákona obmedzuje možnosti súkromných inštitúcií vysokoškolského vzdelávania ponúkať a organizovať programy v cudzích jazykoch, pretože je to možné iba v prípadoch uvedených v tomto ustanovení [pozri rozsudok Satversmes tiesa (Ústavný súd) z 11. júna 2020 vo veci č. 2019-12-01, bod 29.4].

Obidve ustanovenia sa vzťahujú rovnako na verejné a súkromné inštitúcie vysokoškolského vzdelávania, a na spoločnosti usadené v Lotyšsku, ako aj na spoločnosti usadené v zahraničí. Podľa § 21 zákona o vysokej škole práva v Rige a § 19 ods. 1 zákona o vysokej škole ekonomickej v Rige, sa § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania nevzťahuje na tieto dve inštitúcie vysokoškolského vzdelávania zriadené v Lotyšsku.

Satversmes tiesa (Ústavný súd) dospel k týmto záverom: z vyššie uvedenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že povinnosť používať úradný jazyk

členského štátu alebo podporovať jeho rozvoj v niektorých oblastiach podnikateľskej činnosti by sa mohla považovať za obmedzenie slobody usadiť sa. Vzhľadom na právomoc členských štátov v oblasti vzdelávania je však sporné, či povinnosť uložená súkromným inštitúciami vysokoškolského vzdelávania pestovať a rozvíjať úradný jazyk členského štátu a používať ho vo vysokoškolských študijných programoch predstavuje tiež obmedzenie slobody usadiť sa.

Sporné ustanovenia sa vzťahujú rovnako na lotyšské spoločnosti a aj na štátnych príslušníkov a spoločnosti z iných členských štátov Európskej únie, čo môže naznačovať, že údajné obmedzenie nie je diskriminačné. Podľa názoru Satversmes tiesa (Ústavný súd) však z judikatúry Súdneho dvora jasne nevyplýva, či skutočnosť, že sa § 56 ods. 3 zákona o inštitúciách vysokoškolského vzdelávania nevzťahuje na dve inštitúcie vysokoškolského vzdelávania so sídlom v Lotyšsku, ovplyvňuje povahu tohto obmedzenia. Nemožno totiž jednoznačne dospieť k záveru, či právna úprava, ktorá sa bez rozdielu vzťahuje na lotyšské a zahraničné spoločnosti, ale ktorá súčasne stanovuje výnimky pre dve spoločnosti so sídlom v Lotyšsku, je alebo nie je diskriminačná.

Zásada proporcionality bola dôkladne preskúmaná v judikatúre Súdneho dvora (pozri napríklad rozsudky Súdneho dvora z 22. januára 2013, Sky Österreich, C-283/11, [omissis] EU:C:2013:28, bod 50, a z 8. apríla 2014, Digital Rights Ireland a Seitlinger a i., C-293/12 a C-594/12, [omissis] EU:C:2014:238, bod 46). Avšak za predpokladu, že sporné ustanovenia vo veci samej obmedzujú slobodu usadiť sa, je sporné, či výklad článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a článku 16 Charty základných práv Európskej únie umožňuje dospieť k záveru, že také obmedzenie je odôvodnené, primerané a neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie legitímneho cieľa ochrany úradného jazyka sledovaného uvedeným obmedzením. Podľa názoru Satversmes tiesa (Ústavný súd) sa úradný jazyk považuje za jeden z prejavov národnej identity.

**10.** Článok 68 Ústavy stanovuje a Satversmes tiesa (Ústavný súd) konštatoval, že právo Únie sa ratifikáciou Zmluvy o prístupí Lotyšska k Európskej únii stalo neoddeliteľnou súčasťou lotyšského právneho poriadku. Na objasnenie a uplatnenie obsahu vnútroštátnej právnej úpravy je potrebné zohľadniť právo Európskej únie a jeho výklad, ktorý vyplýva z judikatúry Súdneho dvora [pozri rozsudok Satversmes tiesa (Ústavný súd) zo 6. marca 2019 vo veci č. 2018-11-01, bod 16.2].

Zo záväzkov prevzatých Lotyšskom v dôsledku jeho prístúpenia k Európskej únii vyplýva, že článok 105 Ústavy sa musí vykladať s ohľadom na slobodu usadiť sa uvedenú v článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie [pozri rozsudok Satversmes tiesa (Ústavný súd) z 11. júna 2020 vo veci č. 2019-12-01, bod 23.1]. V prejednávanej veci je preto potrebné objasniť obsah článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Článok 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie stanovuje, že Súdny dvor Európskej únie má právomoc vydať predbežný nález o otázkach, ktoré sa týkajú

výkladu zmlúv Európskej únie a platnosti a výkladu aktov Európskej únie. Satversmes tiesa (Ústavný súd) je súd, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok v zmysle článku 267 tretieho odseku Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Satversmes tiesa (Ústavný súd) má preto povinnosť predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru, pokiaľ nekonštatoval, že predložená otázka nie je relevantná, alebo že predmetné ustanovenie už bolo predmetom výkladu zo strany Súdneho dvora, alebo že správna aplikácia práva je tak zrejماً, že nenecháva priestor pre akúkoľvek rozumnú pochybnosť (pozri napríklad rozsudok Súdneho dvora zo 6. októbra 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81, [omissis] EU:C:1982:335, bod 21). Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora uvedenej v tomto rozhodnutí, správny výklad a uplatňovanie článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie nie je tak zrejماً, že nenecháva priestor pre akúkoľvek rozumnú pochybnosť. Hoci Súdny dvor už viackrát poskytol výklad tohto ustanovenia Zmluvy, neponúkol výklad, pokiaľ ide o obmedzenie slobody usadiť sa v oblasti vysokoškolského vzdelávania.

Satversmes tiesa (Ústavný súd) sa preto domnieva, že vo veci č. 2020-33-01 existujú okolnosti, ktoré odôvodňujú rozhodnutie podať návrh na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru.

Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy a [omissis] v súlade s článkom 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, Satversmes tiesa (Ústavný súd, Lotyšsko)

#### **rozhodol:**

### **1. Položiť Súdnemu dvoru Európskej únie nasledujúce prejudiciálne otázky:**

**1.1.** Predstavuje právna úprava, o akú ide vo veci samej, obmedzenie slobody usadiť sa uvedenej v článku 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie alebo subsidiárne slobody poskytovať služby zaručenej článkom 56 [uvedenej Zmluvy], ako aj slobody podnikania uznanej v článku 16 Charty základných práv Európskej únie?

**1.2.** Aké aspekty je potrebné zohľadniť pri posúdení dôvodnosti, vhodnosti a primeranosti tejto právnej úpravy vo vzťahu k jej legitímnemu cieľu ochrany úradného jazyka ako prejavu národnej identity?

### **2. Prerušiť konanie až do vyhlásenia rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie.**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.

[omissis] [podpisy a otázky formálnej povahy]