

Věc C-391/20

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**Datum doručení:**

29. července 2020

Předkládající soud:

Satversmes tiesa (Lotyšsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

14. července 2020

Navrhovatelé:

Boriss Cilevičs a další

Orgán, jenž vydal napadený akt:

Saeima (Lotyšsko)

LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (Ústavní soud Lotyšské republiky, Lotyšsko)

ROZHODNUTÍ**O PŘEDLOŽENÍ ŽÁDOSTI O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE****SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÉ UNIE****VE VĚCI SP. ZN. 2020-33-01***Riga, 14. července 2020*

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud Lotyšské republiky, Lotyšsko) (*omissis*) [složení předkládajícího soudu],

ve věci návrhu dvaceti poslanců 13. volebního období Saeima (Parlament, Lotyšsko) – jimiž jsou jmenovitě 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, Regīna Ločmele-Luņova a Ivars

Zariņš – (*omissis*) [procesní náležitosti], podaného v písemné části řízení a projednaného na jednání konaném dne 14. července 2020, na posouzení „souladu čl. 5 odst. 1 věty třetí a čl. 56 odst. 3 Augstskolu likums (zákon o vysokých školách) a bodu 49 přechodných ustanovení téhož zákona s články 1 a 105 Latvijas Republikas Satversme (Ústava Lotyšské republiky; dále jen „Ústava“)“,

vzhledem k následujícím úvahám a skutečnostem:

I. Lotyšské právo

1. Článek 1 Ústavy stanoví:

„Lotyšsko je nezávislá demokratická republika.“

Článek 4 Ústavy zní:

„Státním jazykem Lotyšské republiky je lotyština. Lotyšská vlajka je červená s bílým pruhem.“

Článek 68 Ústavy stanoví:

„Ke každé mezinárodní smlouvě o věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, je třeba souhlasu Parlamentu.“

Za účelem posílení demokracie může Lotyšsko mezinárodní smlouvou přenést některé pravomoci státních orgánů na mezinárodní instituce. O schválení mezinárodních smluv, kterými se některé pravomoci státních orgánů přenášejí na mezinárodní instituce, rozhoduje Parlament na schůzi za přítomnosti alespoň dvou třetin členů Parlamentu; ke schválení je třeba souhlasu dvou třetin hlasů přítomných poslanců.

O členství Lotyšska v Evropské unii se rozhodne v referendu uspořádaném na návrh Parlamentu.

O podstatných změnách podmínek členství Lotyšska v Evropské unii se rozhodne v referendu, požádá-li o to alespoň polovina členů Parlamentu.“

Článek 105 Ústavy stanoví:

„Každý má právo vlastnit majetek. Užívání majetku, který je předmětem vlastnického práva, nesmí být v rozporu s veřejným zájmem. Vlastnické právo lze omezit jen na základě zákona. Vyvlastnění ve veřejném zájmu je možné jen ve výjimečných případech na základě zvláštního zákona a za spravedlivou náhradu.“

Článek 112 Ústavy stanoví:

„Každý má právo na vzdělání. Stát zajistí bezplatný přístup k základnímu vzdělání a na dalších stupních středního vzdělávání. Základní vzdělání je povinné.“

Článek 113 Ústavy stanoví:

„Stát uznává svobodu vědecké, umělecké či jiné tvůrčí činnosti a zajistí ochranu autorských a patentových práv.“

2. Dne 2. listopadu 1995 Parlament přijal zákon o vysokých školách, jenž nabyl účinnosti dne 1. prosince téhož roku.

2.1. Článek 5 zákona o vysokých školách původně stanovil, že jejich posláním 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 pozměnil větu třetí článku 5 zákona o vysokých školách takto: „V rámci svých činností pěstují a rozvíjejí vědy, umění a státní jazyk.“

2.2. Zákonem ze dne 21. června 2018, kterým se mění zákon o vysokých školách, byl pozměněn i článek 56 uvedeného zákona. V návěti odstavce 3 citovaného článku byl výraz „vysoké školy zřízené státem“ nahrazen výrazem „vysoké školy a vyšší odborné školy“. Od 1. ledna 2019, kdy tyto změny nabýly účinnosti, tak čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách zní:

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

1) studijní programy, ve kterých v Lotyšsku studují zahraniční studenti, a studijní programy organizované v rámci spolupráce stanovené v programech Evropské unie a v mezinárodních smlouvách se mohou uskutečňovat v úředních jazycích Evropské unie. Pokud studium, které má probíhat v Lotyšsku, trvá déle než šest měsíců nebo představuje více než 20 kreditů, zahrne se do počtu povinných hodin výuky, které musí absolvovat zahraniční studenti, studium státního jazyka;

2) v úředních jazycích Evropské unie nelze odučit více než jednu pětinu počtu kreditů studijního programu, přičemž závěrečné a státní závěrečné zkoušky ani vypracování závěrečné, bakalářské nebo magisterské práce se pro tyto účely nezohledňují;

3) studijní programy, které musí probíhat v cizím jazyce z důvodu dosažení jejich cílů v souladu s klasifikací oblastí vzdělávání Lotyšské republiky pro následující oblasti vzdělávání: lingvistická studia, kulturní studia a programy související se studiem jazyků. O zařazení dotčeného studijního programu do dané oblasti vzdělávání rozhodne akreditační komise;

4) v úředních jazycích Evropské unie se mohou uskutečňovat studijní programy uskutečňované v rámci spolupráce se zahraniční vysokou školou.“

Článek 56 odst. 3 zákona o vysokých školách tedy stanoví, že na všech – i soukromých – vysokých školách v Lotyšsku se studijní programy uskutečňují ve

státním jazyce. Používat cizí jazyky při uskutečňování studijních programů lze jen v případech stanovených citovaným ustanovením.

2.3. Zákonem ze dne 21. června 2018, kterým se mění zákon o vysokých školách, byl do přechodných ustanovení zákona o vysokých školách doplněn bod 49 následujícího znění:

„Změny v 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 uskutečňují studijní programy v jazyce jiném než stanoveném v čl. 56 odst. 3 tohoto zákona, mohou nadále uskutečňovat 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.“

3. V Lotyšsku existují dvě soukromé vysoké školy, a sice Rīgas Ekonomikas augstskola (Vysoká škola ekonomická v Rize) a Rīgas Juridiskā augstskola (Vysoká škola právnická v Rize), jejichž činnost upravují zvláštní zákony. Tyto zákony obsahují mj. ustanovení týkající se jazyka, ve kterém probíhá výuka na těchto vysokých školách.

Článek 19 odst. 1 Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (zákon o Vysoké škole ekonomické v Rize) stanoví:

„Vyučovacím jazykem této vysoké školy je anglický jazyk. Vypracování a obhajoba bakalářských, magisterských a dizertačních prací a odborné kvalifikační zkoušky probíhají v anglickém jazyce.“

1 Článek 21 Rīgas Juridiskās augstskolas likums (zákon o Vysoké škole právnické v Rize) stanoví:

„Tato vysoká škola nabízí studijní programy, na které jí byl udělen státní souhlas a které jsou akreditovány v souladu s příslušnou právní úpravou. Výuka probíhá v anglickém jazyce nebo v jiném úředním jazyce Evropské unie.“

II. Právní úprava Evropské unie

4. Článek 49 Smlouvy o fungování Evropské unie zaručuje právo usazování a článek 56 téže Smlouvy volný pohyb služeb. Svoboda usazování má vazbu také na svobodu podnikání uznanou v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie.

III. Skutkový základ sporu a postup před Satversmes tiesa (Ústavní soud)

5. K Satversmes tiesa (Ústavní soud) byl podán návrh na zahájení řízení sp. zn. 2019-12-01 ve věci posouzení „souladu čl. 5 odst. 1 věty třetí a čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách a bodu 49 přechodných ustanovení téhož zákona s články 1, 105 a 112 Ústavy Lotyšské republiky“.

Návrh podala skupina dvaceti poslanců lotyšského Parlamentu (dále jen „navrhovatelé“). Tento typ návrhu předpokládá abstraktní kontrolu norem. Účelem takových návrhů podávaných k Satversmes tiesa (Ústavní soud) osobami [oprávněnými žádat o] abstraktní kontrolu právních norem, mj. poslanci lotyšského Parlamentu, je obrana veřejných zájmů. Tyto návrhy představují jeden z klíčových nástrojů k ochraně důležitých státních a společenských zájmů. Abstraktní kontrola právních norem je prostředkem k nastavení právního systému. Satversmes tiesa (Ústavní soud) má v této souvislosti pravomoc posuzovat soulad sporných ustanovení s normami vyšší právní síly ve vztahu k množině osob, které jsou z vůle zákonodárce adresáty dotčené právní úpravy [viz rozsudek Satversmes tiesa (Ústavní soud) ze dne 15. listopadu 2016 ve věci 2015-25-01, bod 9].

6. V návrhu podaném k Satversmes tiesa (Ústavní soud) **navrhovatelé** tvrdili, že čl. 5 odst. 1 věta třetí a čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách a bod 49 přechodných ustanovení téhož zákona (dále jen „sporná ustanovení“) jsou v rozporu s články 1, 105 a 112 Ústavy.

Navrhovatelé argumentovali tím, že sporná ustanovení omezují autonomii soukromých vysokých škol a akademickou svobodu jejich akademických pracovníků i studentů, protože vysokým školám ukládají povinnost pěstovat a rozvíjet státní jazyk a omezují možnost těchto vysokých škol nabízet studijní programy v cizích jazycích. Podle jejich názoru tak dochází k omezování práva na vzdělání zakotveného v článku 112 Ústavy.

Navrhovatelé také uvedli, že sporná ustanovení omezují právo vysokých škol vyvíjet obchodní činnost a za úplatu poskytovat službu vysokoškolského vzdělávání v souladu se státním souhlasem, který jim byl udělen, přestože toto právo spadá pod ochranu práva vlastnit majetek uznaného v článku 105 Ústavy. Soukromé vysoké školy nemohou v plném rozsahu nabízet programy uskutečňované v angličtině či v jiném jazyce, který není úředním jazykem Evropské unie, pro něž již získaly příslušnou akreditaci.

Navrhovatelé se domnívali, že sporná ustanovení jsou v rozporu i se zásadou zákonnosti zakotvenou v článku 1 Ústavy, na jejímž základě mohli zřizovatelé soukromých vysokých škol mít legitimní očekávání, že budou moci užívat svého vlastního majetku. Vzhledem k tomu, že uvedeným vysokým školám byl udělen příslušný státní souhlas a jejich studijním programům akreditace, očekávali, že dotčenou obchodní činnost budou moci vyvíjet i nadále. K přijetí ustanovení umožňujících plynulejší přechod na novou právní úpravu ani k zavedení kompenzačního mechanismu přitom nedošlo.

Navrhovatelé dále uvedli, že sporná ustanovení zavedením překážky pro vstup na trh vysokoškolského vzdělávání a tím, že příslušníkům jiných členských států Evropské unie a podnikům z těchto států zabraňují v poskytování služeb vysokoškolského vzdělávání v cizích jazycích, narušují práva na svobodu usazování a na volný pohyb služeb zaručená právem Evropské unie a uznaná

v člancích 49 a 56 Smlouvy o fungování Evropské unie a zasahují do svobody podnikání zaručené v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie.

7. Parlament coby orgán, jenž vydal napadený akt, tvrdí, že sporná ustanovení jsou v souladu s články 5, 105 a 112 Ústavy.

7.1. Podle Parlamentu sporná ustanovení neomezují práva soukromých vysokých škol, neboť právo na vzdělání zahrnuje jen ochranu práv studentů. Stát nemá povinnost zajišťovat vysokoškolské vzdělávání v jiném než státním jazyce. Zásada jednotné vzdělávací soustavy vyžaduje, aby se v rámci jednotlivých typů a na různých úrovních vzdělávání uplatňovaly jednotné základní jazykové požadavky. Nelze tudíž mít za to, že by došlo k omezení práv zaručených článkem 112 Ústavy. Kromě toho i v případě, že by se mělo za to, že došlo k omezení těchto práv, je takové omezení stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a je tomuto cíli přiměřené.

7.2. Parlament v odpovědi na návrh namítl, že sporná ustanovení nejsou v rozporu s právy uznanými v článku 105 Ústavy, protože tato práva neposkytují právní ochranu právu jednotlivců dosahovat zisky. Dále je nutno vzít v úvahu, že soukromé vysoké školy působí ve specificky regulovaném odvětví činnosti, ve kterém je nezbytné dosahovat cíle stanovené zákonodárcem a které smí sledovat účel spočívající v dosažení zisku jen při dosahování těchto cílů. I kdyby bylo třeba mít za to, že sporná ustanovení omezují práva uznaná v článku 105 Ústavy, bylo by takové omezení přiměřené, neboť soukromé vysoké školy mohou nadále uskutečňovat studijní programy, které jsou v souladu s požadavky zákona o vysokých školách, nabízet neformální kurzy i vyvíjet výzkumnou činnost. Bod 49 přechodných ustanovení zákona o vysokých školách navíc stanoví dostatečně dlouhé přechodné období.

Sandis Bērtaitis, právní zástupce Parlamentu, na jednání uvedl, že unijní právo neomezuje možnost členských států přijímat v oblasti vzdělávání předpisy nezbytné k ochraně ústavních hodnot. Zmínil také, že čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách obsahuje zvláštní ustanovení upravující uskutečňování studijních programů v jazycích Evropské unie, a tudíž se nevzdaluje od prostoru vzdělávání Evropské unie.

8. Dne 11. června 2020 **Satversmes tiesa** (Ústavní soud) vynesl rozsudek ve věci sp. zn. 2019-12-01 (dále jen „rozsudek“).

8.1. V rozsudku dospěl **Satversmes tiesa** (Ústavní soud) k závěru, že právo vlastnit majetek zakotvené v článku 105 Ústavy musí být vykládáno s ohledem na svobodu usazování uznanou v článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie. Shledal tak, že je nezbytné vyjasnit obsah svobody usazování, a zároveň nevyločil možnost přeložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. **Satversmes tiesa** (Ústavní soud) dále poznamenal, že je nežádoucí, aby při případném předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru zůstala dlouhodobě nedořešena, byť částečně, otázka souladu sporných ustanovení

s Ústavou. Z toho důvodu se Satversmes tiesa (Ústavní soud) rozhodl rozdělit projednávanou věc do dvou, z nichž jedna se týká souladu sporných ustanovení s článkem 112 Ústavy a druhá souladu sporných ustanovení s články 1 a 105 Ústavy. V první věci bylo důvodné rozhodnout rozsudkem, protože v tomto kontextu upravují sporná ustanovení oblast, která podle článku 165 Smlouvy o fungování Evropské unie spadá do pravomocí členských států Evropské unie. Druhou věc ovšem nebylo možné uzavřít a v projednávání jejího merita je třeba pokračovat.

8.2. S ohledem na úzkou vazbu mezi vysokoškolským vzděláváním a svobodou vědecké, umělecké či jiné tvůrčí činnosti se Satversmes tiesa (Ústavní soud) ve věci týkající se souladu sporných ustanovení s článkem 112 Ústavy zabýval vedle otázky jejich souladu s právem na vzdělání i jejich souladem s článkem 113 Ústavy, jež zaručuje svobodu vědecké tvůrčí činnosti.

V rozsudku dospěl k závěru, že zákonodárce tím, že v článku 5 zákona o vysokých školách stanovil povinnost pěstovat a rozvíjet státní jazyk, konkretizoval pozitivní povinnost státu vytvořit takový normativní rámec pro vysokoškolské vzdělávání, který zajistí, aby vysoké školy vyvíjely svou činnost v souladu s obecným zájmem. Ze zřetele nelze ztrácet ani to, že sporné ustanovení přiznává vysokým školám v souvislosti s plněním tohoto poslání široký prostor pro uvážení. Článek 5 odst. 1 věta třetí zákona o vysokých školách je proto v souladu s článkem 112 Ústavy ve spojení s jejím článkem 113.

Satversmes tiesa (Ústavní soud) poznamenal, že čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách musí být vykládán ve spojení s bodem 49 přechodných ustanovení téhož zákona, jelikož obě ustanovení jsou součástí téhož normativního rámce. Tato právní úprava omezuje akademickou svobodu akademických pracovníků a studentů vysokých škol i autonomii vysokých škol, protože stanoví omezení pro používání cizích jazyků při uskutečňování studijních programů na vysokých školách. Toto omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a je vhodné k dosažení tohoto cíle. Podle Satversmes tiesa (Ústavní soud) nicméně zákonodárce neposoudil, zda lze tohoto legitimního cíle dosáhnout méně omezujícími prostředky. Jedním z těchto prostředků by mohlo být celkové zhodnocení kvality všech soukromých vysokých škol, na jehož základě by bylo možné udělovat oprávnění poskytovat studijní programy v cizím jazyce. Stejně tak by akademickou svobodu akademických pracovníků a studentů soukromých vysokých škol a autonomii vysokých škol omezovala v menší míře i právní úprava, která by stanovila výjimky z čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách pro určitá vědecká odvětví nebo pro určitý studijní stupeň. Článek 56 odst. 3 zákona o vysokých školách a bod 49 přechodných ustanovení tohoto zákona proto nejsou v souladu s článkem 112 Ústavy ve spojení s jejím článkem 113 v rozsahu, ve kterém se tato sporná ustanovení vztahují na soukromé vysoké školy.

IV. Důvody, které vedly Satversmes tiesa (Ústavní soud) k předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie

9. Podle čl. 8 odst. 1 zákona o vysokých školách může vysoké školy v Lotyšsku zřizovat stát nebo jiná právnická či fyzická osoba, včetně zahraničních právnických či fyzických osob. Vysokoškolské vzdělávání je totiž služba, kterou mohou poskytovat podniky založené jednotlivci.

Článek 4 Smlouvy [o Evropské unii] stanoví, že Evropská unie ctí národní identitu členských států. Podle článku 165 Smlouvy o fungování Evropské unie respektuje Evropská unie odpovědnosti členských států za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a jejich kulturní a jazykové rozmanitosti. Z toho je třeba vyvodit, že obsah a organizace vysokoškolského vzdělávání jsou oblasti, které spadají do pravomocí členských států Evropské unie. Sporná ustanovení, která upravují fungování vzdělávacích zařízení s cílem podporovat pěstování a rozvíjení státního jazyka, proto náležejí do oblasti, která spadá do pravomocí členských států Evropské unie. Soudní dvůr nicméně uznal, že svoboda usazování se uplatní i v oblastech, v nichž si pravomoci ponechávají členské státy Evropské unie [viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 11. června 2020, KOB, C-206/19, (*omissis*) EU:C:2020:463, bod 20].

Svoboda usazování ve smyslu článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků za podmínek stanovených právem země usazení pro vlastní státní příslušníky. Této svobody tedy požívají fyzické osoby i právnické osoby. Jak již dříve rozhodl Soudní dvůr, svobodu usazování je třeba chápat široce. Tato svoboda zahrnuje právo státních příslušníků členských států Evropské unie a podniků z těchto států se za účelem dosahování zisku trvale a nepřetržitě účastnit hospodářského života jiného členského státu [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. června 1974, *Reyners*, 2/74, (*omissis*) EU:C:1974:68, bod 25]. Do působnosti svobody usazování tedy spadá i organizace vysokoškolských vzdělávacích kurzů za úplat, když tuto činnost stabilně a trvale vyvíjí příslušník jednoho členského státu v jiném členském státě z hlavní nebo vedlejší provozovny umístěné v tomto jiném členském státě. Omezeními této svobody ve smyslu čl. 49 prvního pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie jsou všechna opatření, která zakazují výkon této svobody, brání mu nebo jej činí méně přitažlivým [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 2003, *Neri*, C-153/02, (*omissis*) EU:C:2003:614, body 39 a 41].

9.1. Na jednání konaném ve věci sp. zn. 2019-12-01 několik osob předvolaných k podání vyjádření před *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) uvedlo, že sporná ustanovení by mohla představovat omezení svobody usazování uznané v článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie, protože článek 56 zákona o vysokých školách vytváří jen stěží překonatelnou překážku pro vstup zahraničních podniků na lotyšský trh vysokoškolského vzdělávání.

Podle judikatury Soudního dvora se pojem „omezení“ ve smyslu článků 49 a 56 Smlouvy o fungování Evropské unie vztahuje na všechna opatření, která zakazují výkon svobody usazování a volného pohybu služeb, brání mu nebo jej činí méně přitažlivým. Článek 49 Smlouvy o fungování Evropské unie brání použití jakékoli

vnitrostátní právní úpravy, která činí poskytování služeb mezi členskými státy obtížnějším, než je čistě vnitrostátní poskytování služeb v určitém členském státě [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2007, Komise v. Belgie C-522/04, (*omissis*) EU:C:2007:405, bod 37]. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o službách“) obsahuje obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb. Článek 14 odst. 1 směrnice o službách stanoví, že členské státy nesmějí poskytování služeb podmiňovat splněním diskriminačních požadavků.

Kromě toho pojem „omezení“ zahrnuje i nediskriminační opatření členského státu, která ovlivňují přístup na trh pro podniky z jiných členských států a narušují tak obchod uvnitř Evropské unie [viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, (*omissis*) EU:C:2009:270, body 62 a 64]. Nepřímou diskriminací se rozumí jakékoli vnitrostátní opatření, které – i když se použije nezávisle na státní příslušnosti – činí výkon základních svobod zaručených Smlouvou méně přitažlivým [viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, (*omissis*) EU:C:2020:139, body 42 a 43].

Z judikatury Soudního dvora nicméně vyplývá, že vnitrostátní opatření, která mohou bránit ve výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo jej mohou činit méně atraktivním, lze připustit za podmínky, že sledují legitimní cíl slučitelný se Smlouvou, jsou odůvodněny naléhavými důvody obecného zájmu, způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a pokud nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2007, Komise v. Belgie, C-522/04, (*omissis*) EU:C:2020:139, bod 47]. Soudní dvůr sice již posuzoval omezení svobody usazování v oblasti vysokoškolského vzdělávání, nicméně až doposud tak činil [jen] v souvislosti s podmínkami přístupu k povolání v členských státech a s uznáváním vysokoškolských diplomů [viz například rozsudky Soudního dvora ze dne 10. července 2008, Komise v. Portugalsko, C-307/07, (*omissis*) EU:C:2008:402, a ze dne 29. ledna 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, (*omissis*) EU:C:2009:37]. Podle *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) se spor v původním řízení týká přístupu na trh se službami vysokoškolského vzdělávání. Soudní dvůr se doposud nezabýval otázkou výkonu podnikatelské činnosti v oblasti vysokoškolského vzdělávání.

Soudní dvůr Evropské unie se doposud nezabýval otázkou, zda právní úprava členského státu, jež ukládá povinnost pěstovat státní jazyk a používat jej ve vysokoškolském vzdělávání, a to i na soukromých vysokých školách, představuje omezení svobody usazování, a pokud ano, zda je taková právní úprava odůvodněná, vhodná a zda nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. V této situaci by se jako relevantní mohla jevit i judikatura Soudního dvora Evropské unie vycházející z věcí, jejichž skutkové a právní okolnosti jsou odlišné od skutkových a právních okolností projednávané věci. Soudní dvůr tak například rozhodl, že povinnost uložená členským státem subjektům televizního

vysílání vyhradit pro díla, jejichž původní jazyk je úředním jazykem dotčeného členského státu, určitý podíl z příjmů, představuje omezení volného pohybu služeb, svobody usazování, volného pohybu kapitálu a volného pohybu pracovníků. Takové omezení bylo shledáno slučitelným s unijním právem [viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 2009, UTECA, C-222/07, (*omissis*) EU:C:2009:124, bod 24]. Soudní dvůr dospěl též k závěru, že právní úprava, podle které musí být pracovní smlouvy uzavírány v úředním jazyce členského státu, může mít odrazující účinek na pracovníky a zaměstnavatele, kteří tímto jazykem nehovoří a pocházejí z jiných členských států, a je tedy omezením volného pohybu pracovníků. Toto omezení bylo shledáno neslučitelným s článkem 45 Smlouvy o fungování Evropské unie [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 16. dubna 2013, Las, C-202/11, (*omissis*) EU:C:2013:239, bod 22].

Kromě toho je třeba zmínit, že generální advokátka Soudního dvora J. Kokott ve svém stanovisku předneseném dne 5. března 2020 provedla analýzu některých norem maďarského práva, které stanoví, že zahraniční vysoké školy, jež mají zájem se usadit v Maďarsku, tak mohou učinit jen tehdy, když poskytují služby vysokoškolského vzdělávání ve státě, ve kterém mají své sídlo, a když byla mezi Maďarskem a dotyčnou zemí uzavřena mezinárodní smlouva. Maďarská vláda sice namítla, že taková právní úprava byla nezbytná k ochraně veřejného pořádku a k zajištění kvality vysokoškolského vzdělávání, avšak generální advokátka dospěla k závěru, že tato právní úprava není slučitelná ani s ustanoveními článku 49 ve spojení s článkem 54 Smlouvy o fungování Evropské unie, ani s článkem 16 směrnice o službách, ani se svobodou podnikání zakotvenou v Listině základních práv Evropské unie [viz stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené ve věci C-66/18, Komise v. Maďarsko (*omissis*) EU:C:2020:172, body 130 až 140, 153 až 161 a 175].

9.2. Článek 5 zákona o vysokých školách ukládá všem vysokým školám, které usilují o možnost udělovat vysokoškolské tituly uznávané Lotyšskou republikou, povinnost rozvíjet a pěstovat státní jazyk, tedy lotyštinu. Článek 56 odst. 3 uvedeného zákona pak omezuje možnosti soukromých vysokých škol nabízet a uskutečňovat studium v cizích jazycích, neboť to je možné jen v případech vyjmenovaných v citovaném ustanovení [viz rozsudek Satversmes tiesa (Ústavní soud) ze dne 11. června 2020 ve věci sp. zn. 2019-12-01, bod 29.4].

Obě ustanovení platí stejně pro veřejné i soukromé vysoké školy, jakož i pro podniky usazené v Lotyšsku i podniky usazené v zahraničí. Podle článku 21 zákona o Vysoké škole právnické v Rize a podle čl. 19 odst. 1 zákona o Vysoké škole ekonomické v Rize se čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách na tyto dvě vysoké školy usazené v Lotyšsku nevztahuje.

Satversmes tiesa (Ústavní soud) tak shledává, že ze shora zmíněné judikatury Soudního dvora vyplývá, že povinnost používat úřední jazyk členského státu nebo podporovat jeho rozvoj v určité oblasti podnikatelské činnosti lze považovat za omezení svobody usazování. S ohledem na pravomoci členských států v oblasti vzdělávání je ovšem sporné, zda je omezením svobody usazování i povinnost

soukromých vysokých škol pěstovat a rozvíjet úřední jazyk členského státu a používat jej ve vysokoškolských studijních programech.

Sporná ustanovení platí stejně pro lotyšské podniky i pro státní příslušníky jiných členských států Evropské unie a podniky z těchto států, což by mohlo naznačovat, že domnělé omezení je nediskriminační. *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) je nicméně toho názoru, že z judikatury Soudního dvora jasně neplyne, zda má na povahu tohoto omezení vliv skutečnost, že se čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách nevztahuje na dvě vysoké školy se sídlem v Lotyšsku. Nelze totiž dospět k jednoznačnému závěru o otázce, zda právní úprava, která se použije bez rozdílu na lotyšské i zahraniční podniky, ale zároveň stanoví výjimky pro dva podniky usazené v Lotyšsku, je nebo není diskriminační.

Zásada proporcionality byla již v judikatuře Soudního dvora dopodrobna analyzována [viz například rozsudky Soudního dvora ze dne 22. ledna 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, (*omissis*) EU:C:2013:28, bod 50, a ze dne 8. dubna 2014, *Digital Rights Ireland a Seitlinger a další*, C-293/12 a C-594/12, (*omissis*) EU:C:2014:238, bod 46]. Nicméně za předpokladu, že sporná ustanovení v projednávané věci omezují svobodu usazování, je otázkou, zda lze z výkladu článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie a článku 16 Listiny základních práv Evropské unie dovodit, že takové omezení je odůvodněné, vhodné a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimního cíle sledovaného tímto omezením, a sice cíle chránit státní jazyk. *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) podotýká, že státní jazyk je považován za jeden z projevů národní identity.

10. Článek 68 Ústavy stanoví, a *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) také již rozhodl, že unijní právo se ratifikací Smlouvy o přistoupení Lotyšska k Evropské unii stalo nedílnou součástí lotyšského právního řádu. Při objasňování obsahu vnitrostátní právní úpravy a při jejím uplatňování je proto třeba brát v úvahu právo Evropské unie a jeho výklad provedený v judikatuře Soudního dvora [viz rozsudek *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) ze dne 6. března 2019 ve věci sp. zn. 2018-11-01, bod 16.2].

V důsledku povinností, které Lotyšsko na sebe převzalo v návaznosti na své přistoupení k Evropské unii, musí být článek 105 Ústavy vykládán s ohledem na svobodu usazování uznanou v článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie [viz rozsudek *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) ze dne 11. června 2020 ve věci 2019-12-01, bod 23.1]. V projednávané věci je tudíž potřebné vyjasnit obsah článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Článek 267 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv o Evropské unii, jakož i platnosti a výkladu aktů Evropské unie. *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) je soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie. *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) proto musí splnit svou povinnost předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce,

ledaže by shledal, že otázka není relevantní nebo že dotčené ustanovení bylo již předmětem výkladu Soudního dvora anebo že jediné správné použití práva je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost [viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, CILFIT v. Ministero della Sanità, C-283/81, (*omissis*) EU:C:1982:335, bod 21]. Jak plyne z judikatury Soudního dvora uvedené výše v tomto rozhodnutí, správný výklad a správné použití článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie nejsou tak zřejmé, že by nezůstával prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost. I když Soudní dvůr podal výklad tohoto ustanovení Smlouvy již několikrát, nevykládal jej v souvislosti s omezením svobody usazování v oblasti vysokoškolského vzdělávání.

Satversmes tiesa (Ústavní soud) má tudíž za to, že ve věci sp. zn. 2020-33-01 nastaly okolnosti, které odůvodňující rozhodnutí předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

S ohledem na výše uvedené úvahy a (*omissis*) na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, Satversmes tiesa (Ústavní soud)

rozhodl takto:

1. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají následující předběžné otázky:

1.1. Představuje taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, omezení svobody usazování zaručené v článku 49 Smlouvy o fungování Evropské unie nebo podpůrně volného pohybu služeb zaručeného v článku 56 [téže Smlouvy], jakož i svobody podnikání uznané v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie?

1.2. Jaké úvahy je třeba zohlednit při posuzování odůvodněnosti, vhodnosti a přiměřenosti takové právní úpravy vzhledem k jejímu legitimnímu cíli chránit státní jazyk coby projev národní identity?

2. Řízení se přerušuje do vydání rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.

Proti tomuto rozhodnutí nelze podat opravný prostředek.

(*omissis*) [podpisy a formální náležitosti]