

**Sprawa C-391/20****Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

29 lipca 2020 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny, Łotwa)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

14 lipca 2020 r.

**Strona skarżąca:**

Boriss Cilevičs i in.

**Instytucja, która wydała zaskarżony akt:**

Saeima (parlament, Łotwa)

---

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (TRYBUNAŁ  
KONSTYTUCYJNY REPUBLIKI ŁOTEWSKIEJ, ŁOTWA)****POSTANOWIENIE****W PRZEDMIOCIE WYSTĄPIENIA Z WNIOSKIEM O WYDANIE  
ORZECZENIA W TRYBIE PREJUDYCJALNYM****DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ****W SPRAWIE NR 2020-33-01***Ryga, w dniu 14 lipca 2020 r.*

Latvijas Republikas Satversmes tiesa [...] [skład sądu odsyłającego],

na wniosek dwudziestu posłów trzynastej kadencji Saeima (parlamentu, Łotwa) – Borissa Cileviča, Valērijsa Agešinsa, Vjačeslavsa Dombrovskisa, Vladimirsza Nikonovsa, Artūrsa Rubiksa, Ivansa Ribakovsa, Nikolajsa Kabanovsa, Igorsa Pimenovsa, Vitālijsa Orlovsa, Edgarsza Kucinsa, Ivansa Klementjevsa, Ingi Goldbergi, Eviji Papule, Jānisa Krišānsa, Jānisa Urbanoviča, Ļubovy Švecovej,

Sergejsa Dolgopolovsa, Andrejsa Klementjevsa, Regīny Ločmele-Luņovej i Ivarsa Zariņa – [...] [informacje dotyczące postępowania] złożony na pisemnym etapie postępowania po rozpatrzeniu na rozprawie w dniu 14 lipca 2020 r. sprawy „w przedmiocie zgodności art. 5 ust. 1 zdanie trzecie i art. 56 ust. 3 Augstskolu likums (ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego) oraz pkt 49 przepisów przejściowych tej ustawy z art. 1 i 105 Latvijas Republikas Satversme (konstytucji Republiki Łotewskiej, zwanej dalej „konstytucją”),

**postanawia, co następuje:**

## **I. Prawo łotewskie**

**1.** Artykuł 1 konstytucji stanowi:

„Łotwa jest niepodległą republiką demokratyczną”.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 konstytucji:

„Język łotewski jest językiem urzędowym Republiki Łotewskiej. Flaga Łotwy jest czerwona z białym pasem”.

Artykuł 68 konstytucji stanowi:

„Każda umowa międzynarodowa regulująca kwestie, które muszą być regulowane w drodze ustawodawczej, wymaga zgody parlamentu.

Poprzez zawarcie umów międzynarodowych Łotwa może przekazać instytucjom międzynarodowym część kompetencji instytucji państwa w celu wzmocnienia demokracji. Parlament może wyrazić zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych przekazujących instytucjom międzynarodowym część kompetencji instytucji państwa na sesjach, na których obecnych jest co najmniej dwie trzecie członków parlamentu; zgoda wymaga większości dwóch trzecich głosów obecnych posłów.

Decyzja o członkostwie Łotwy w Unii Europejskiej zostanie podjęta w drodze referendum zorganizowanego na wniosek parlamentu.

Istotne zmiany w warunkach członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej wymagają zatwierdzenia w referendum, jeżeli co najmniej połowa członków parlamentu o to wnosi”.

Artykuł 105 konstytucji stanowi:

„Każdemu przysługuje prawo własności. Rzeczy będące przedmiotem prawa własności nie mogą być wykorzystywane w sposób sprzeczny z interesem publicznym. Prawo własności może być ograniczone wyłącznie w drodze ustawy. Wywłaszczenie w interesie publicznym jest dozwolone jedynie w wyjątkowych przypadkach, na podstawie ustawy szczególnej i za słusznym odszkodowaniem”.

Artykuł 112 konstytucji stanowi:

„Każdy ma prawo do nauki. Państwo zapewnia bezpłatny dostęp do szkolnictwa podstawowego i innych poziomów szkolnictwa średniego. Szkolnictwo podstawowe jest obowiązkowe”.

Natomiast art. 113 konstytucji stanowi, co następuje:

„Państwo uznaje wolność twórczości naukowej, artystycznej lub twórczości innego rodzaju oraz zapewnia ochronę prawa autorskiego i prawa patentowego”.

**2.** W dniu 2 listopada 1995 r. parlament uchwalił ustawę o placówkach szkolnictwa wyższego, która weszła w życie w dniu 1 grudnia tego samego roku.

**2.1.** Artykuł 5 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego stanowił początkowo, że zadaniem placówek szkolnictwa wyższego jest kultywowanie i rozwijanie nauki oraz sztuki. Na podstawie likums „Grozījumi Augstskolu likumā” (ustawy o zmianie ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego) z dnia 21 czerwca 2018 r. zmieniono zdanie trzecie art. 5 wspomnianej ustawy, któremu nadano następujące brzmienie: „W ramach swojej działalności będą one kultywować i rozwijać naukę, sztukę i język urzędowy”.

**2.2.** Ustawą z dnia 21 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego zmieniono również art. 56 rzeczony ustawy. Na początku ust. 3 tego artykułu wyrażenie „placówkach szkolnictwa wyższego o charakterze państwowym” zostało zastąpione wyrażeniem „placówkach szkolnictwa wyższego oraz w placówkach szkolnictwa średniego i zawodowego”. Od dnia 1 stycznia 2019 r., to znaczy od daty wejścia w życie tych zmian, art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego ma zatem następujące brzmienie:

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

1) Programy nauczania na Łotwie dla studentów zagranicznych oraz programy nauczania organizowane w ramach współpracy przewidzianej w programach Unii Europejskiej i umowach międzynarodowych mogą być prowadzone w językach urzędowych Unii Europejskiej. Jeżeli czas trwania studiów, które mają być podjęte na Łotwie, jest dłuższy niż sześć miesięcy lub jeżeli studia te stanowią więcej niż 20 punktów zaliczeniowych, do liczby godzin zajęć obowiązkowych, jakie mają odbyć studenci zagraniczni, należy włączyć nauczanie języka urzędowego.

2) Nie więcej niż jedna piąta liczby punktów zaliczeniowych programu nauczania może być nauczana w językach urzędowych Unii Europejskiej, jednak należy wziąć pod uwagę, że nie uwzględnia się w tym celu egzaminów

końcowych i państwowych oraz pisania prac zaliczeniowych, dyplomowych lub podyplomowych.

3) Programy nauczania, które muszą być prowadzone w języku obcym, aby osiągnąć cele zgodności z klasyfikacją edukacyjną Republiki Łotewskiej dla następujących kategorii programów edukacyjnych: studia językowe i kulturowe lub programy związane z nauką języków. Komisja zatwierdzająca decyduje, czy dany program nauczania należy do tej kategorii programów edukacyjnych.

4) Wspólne programy nauczania mogą być prowadzone w językach urzędowych Unii Europejskiej”.

Artykuł 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego stanowi, że we wszystkich znajdujących się na Łotwie placówkach szkolnictwa wyższego, w tym w placówkach prywatnych, programy nauczania są prowadzone w języku urzędowym. Posługiwanie się językami obcymi w celu prowadzenia takich programów jest możliwe tylko w przypadkach przewidzianych w wymienionym przepisie.

**2.3.** Na mocy ustawy z dnia 21 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego wprowadzono w jej przepisach przejściowych pkt 49, który ma następujące brzmienie:

„Zmiany wprowadzone w art. 56 ust. 3 niniejszej ustawy dotyczące języka, w którym prowadzone są programy nauczania, wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Placówki szkolnictwa wyższego oraz placówki szkolnictwa średniego i zawodowego, w których programy nauczania są prowadzone w języku niezgodnym z przepisami art. 56 ust. 3 niniejszej ustawy, mogą nadal prowadzić te programy w danym języku do dnia 31 grudnia 2022 r. Od dnia 1 stycznia 2019 r. niedozwolone jest przyjmowanie studentów na programy nauczania, które są prowadzone w języku niezgodnym z przepisami art. 56 ust. 3 niniejszej ustawy”.

**3.** Na Łotwie istnieją dwie prywatne placówki szkolnictwa wyższego – Rīgas Ekonomikas augstskola (wyższa szkoła nauk ekonomicznych w Rydze) i Rīgas Juridiskā augstskola (wyższa szkoła prawa w Rydze) –, których działalność podlega ustawom szczególnym. Ustawy te zawierają m.in. przepisy dotyczące języka, w jakim prowadzone są zajęcia w tych placówkach.

Artykuł 19 ust. 1 Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (ustawy o wyższej szkole nauk ekonomicznych w Rydze) stanowi:

„W placówce tej zajęcia będą prowadzone w języku angielskim. Pisanie i obrona prac niezbędnych do uzyskania dyplomu ukończenia studiów wyższych, dyplomu ukończenia studiów podyplomowych lub dyplomu doktora, a także egzaminy kwalifikacji zawodowych odbywają się w języku angielskim”.

Artykuł 21 Rīgas Juridiskās augstskolas likums (ustawy o wyższej szkole prawa w Rydze) stanowi z kolei:

„Placówka ta oferuje programy nauczania, które uzyskały odpowiednie zezwolenie i które zostały akredytowane zgodnie z przepisami. Zajęcia są prowadzone w języku angielskim lub w innym języku urzędowym Unii Europejskiej”.

## II. Prawo Unii Europejskiej

4. Artykuł 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznaje prawo przedsiębiorczości, a jego art. 56 swobodę świadczenia usług. Swoboda przedsiębiorczości jest również związana z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej uznaną w art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

## III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i postępowanie przed Satversmes tiesa

5. Do Satversmes tiesa wniesiono sprawę nr 2019–12–01 „w przedmiocie zgodności art. 5 ust. 1 zdanie trzecie i art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego oraz pkt 49 przepisów przejściowych tej ustawy z art. 1, 105 i 112 konstytucji Republiki Łotewskiej”.

Sprawa ta została wszczęta na wniosek dwudziestu posłów do parlamentu łotewskiego (zwanych dalej „stroną skarżącą”). Tego rodzaju skarga prowadzi do abstrakcyjnej kontroli przepisów. Celem takich skarg wnoszonych do Satversmes tiesa przez osoby [uprawnione] do [żądania] abstrakcyjnej kontroli przepisów prawa, w tym przez posłów do parlamentu łotewskiego, jest ochrona interesu publicznego. Skargi te stanowią istotny instrument ochrony ważnych interesów państwowych i społecznych. Abstrakcyjna kontrola przepisów prawa jest środkiem służącym kształtowaniu systemu prawnego. Satversmes tiesa powinien zatem dokonać oceny zgodności spornych przepisów z normami prawnymi wyższego rzędu w odniesieniu do wszystkich osób, do których decyzją ustawodawcy zastosowanie ma sporne uregulowanie (zob. wyrok Satversmes tiesa z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie 2015–25–01, pkt 9).

6. W skardze wniesionej do Satversmes tiesa **strona skarżąca** podniosła, że art. 5 ust. 1 zdanie trzecie i art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego, a także pkt 49 przepisów przejściowych tej ustawy (zwanych dalej „spornymi przepisami”), nie są zgodne z art. 1, 105 i 112 konstytucji.

Strona skarżąca twierdziła, że sporne przepisy ograniczają autonomię prywatnych placówek szkolnictwa wyższego i wolność akademicką ich kadry nauczycielskiej i studentów w zakresie, w jakim nakładają na te placówki obowiązek kultywowania i rozwijania języka urzędowego oraz ograniczają możliwość oferowania przez nie programów nauczania w językach obcych. W ocenie skarżącej ogranicza to prawo do nauki ustanowione w art. 112 konstytucji.

Strona skarżąca podniosła również, że sporne przepisy ograniczają prawo placówek szkolnictwa wyższego do prowadzenia działalności gospodarczej i odpłatnego świadczenia usługi szkolnictwa wyższego zgodnie z posiadanym przez nie zezwoleniem, mimo iż prawo to jest chronione prawem własności uznanym w art. 105 konstytucji. Prywatne placówki szkolnictwa wyższego nie mogą oferować w pełni programów, które są prowadzone w języku angielskim lub w innych językach niebędących językami urzędowymi Unii Europejskiej i które otrzymały już odpowiednie akredytacje.

Zdaniem strony skarżącej sporne przepisy naruszają również zasadę zgodności z prawem ustanowioną w art. 1 konstytucji, zgodnie z którą założyciele prywatnych placówek szkolnictwa wyższego mogli mieć uzasadnione oczekiwania co do tego, że będą mogli korzystać ze swojej własności. Z uwagi na to, że placówki te uzyskały odpowiednie zezwolenie, a ich programy nauczania zostały akredytowane, oczekiwały one, że będą mogły nadal prowadzić rozpatrywaną działalność gospodarczą. Nie przewidziano żadnych przepisów pozwalających na zapewnienie płynnego przejścia na nowe uregulowanie, ani nawet żadnego mechanizmu kompensacyjnego.

Strona skarżąca podniosła również, że poprzez stworzenie bariery w dostępie do rynku szkolnictwa wyższego oraz uniemożliwienie obywatelom i przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich Unii Europejskiej świadczenia usług w zakresie szkolnictwa wyższego w językach obcych sporne przepisy naruszają prawo do swobody przedsiębiorczości i prawo do swobodnego przepływu usług zagwarantowane w prawie Unii Europejskiej i uznane w art. 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także wolność prowadzenia działalności gospodarczej ustanowioną w art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

**7. Instytucja, która przyjęła zaskarżony akt, to znaczy parlament**, twierdzi, że sporne przepisy są zgodne z art. 5, 105 i 112 konstytucji.

**7.1.** Zdaniem parlamentu sporne przepisy nie ograniczają praw prywatnych placówek szkolnictwa wyższego, ponieważ prawo do nauki obejmuje jedynie ochronę praw studentów. Państwo nie jest zobowiązane do zapewnienia szkolnictwa wyższego w języku innym niż język urzędowy. Zasada jedności systemu szkolnictwa wymaga, aby do różnych rodzajów i poziomów kształcenia stosowane były jednolite podstawowe wymagania językowe. W związku z tym nie można uznać, że prawa przyznane na mocy art. 112 konstytucji zostały ograniczone. Ponadto, nawet gdyby uznać, że prawa te zostały ograniczone, to ograniczenie takie zostało nałożone ustawą, służy osiągnięciu zgodnego z prawem celu i jest proporcjonalne do tego celu.

**7.2.** W odpowiedzi na skargę parlament podniósł, że sporne przepisy nie naruszają praw uznanych w art. 105 konstytucji, ponieważ nie przyznają one prawnej ochrony prawa osób do osiągania zysków. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że prywatne placówki szkolnictwa wyższego działają w sektorze działalności

regulowanym w sposób szczególny, który jest uzależniony od realizacji celów określonych przez ustawodawcę i który może dążyć do osiągnięcia zysku wyłącznie w ramach realizacji takich celów. Nawet gdyby uznać, że sporne przepisy ograniczają prawa uznane w art. 105 konstytucji, ograniczenie takie byłoby proporcjonalne, ponieważ prywatne placówki szkolnictwa wyższego mogą nadal prowadzić programy nauczania zgodne z wymogami ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego, oferować zajęcia nieformalne i prowadzić działalność badawczą. Ponadto pkt 49 przepisów przejściowych ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego przewiduje wystarczająco długi okres przejściowy.

Na rozprawie Sandis Bērtaitis, pełnomocnik parlamentu, podniósł, że prawo Unii nie ogranicza przysługującego państwom członkowskim uprawnienia do przyjmowania w dziedzinie edukacji przepisów niezbędnych dla ochrony wartości konstytucyjnych. Stwierdził on ponadto, że art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego ustanawia przepisy szczególne dotyczące realizacji programów nauczania w językach Unii Europejskiej, w związku z czym przepis ten nie jest oderwany od obszaru edukacyjnego Unii Europejskiej.

**8.** W dniu 11 czerwca 2020 r. **Satversmes tiesa** wydał wyrok w sprawie nr 2019–12–01 (zwany dalej „wyrokiem”).

**8.1.** W swoim wyroku **Satversmes tiesa** stwierdził, że ustanowione w art. 105 konstytucji prawo własności należy interpretować w świetle swobody przedsiębiorczości uznanej w art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Uznał on zatem, że konieczne jest wyjaśnienie treści swobody przedsiębiorczości, rozpatrując jednocześnie możliwość wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. **Satversmes tiesa** zauważył również, że sytuacja, w której, z uwagi na wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, kwestia zgodności spornych przepisów z konstytucją pozostawałaby przynajmniej częściowo nierozstrzygnięta przez długi okres, nie jest pożądana. W związku z tym **Satversmes tiesa** postanowił rozdzielić rozpatrywaną sprawę na dwie sprawy: sprawę dotyczącą zgodności spornych przepisów z art. 112 konstytucji oraz sprawę dotyczącą zgodności spornych przepisów z art. 1 i 105 konstytucji. W odniesieniu do pierwszej sprawy konieczne było wydanie wyroku, ponieważ w tym kontekście sporne przepisy regulują dziedzinę, która zgodnie z art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej. Natomiast, jeżeli chodzi o drugą sprawę, to należy ponownie rozpatrzyć ją co do istoty.

**8.2.** Biorąc pod uwagę ścisły związek między szkolnictwem wyższym a wolnością twórczości naukowej, artystycznej lub wolnością innego rodzaju, w sprawie dotyczącej zgodności spornych przepisów z art. 112 konstytucji, poza kwestią zgodności tych przepisów z prawem do nauki, **Satversmes tiesa** ocenił również ich zgodność z art. 113 konstytucji, który ustanawia wolność twórczości naukowej.

W wyroku *Satversmes tiesa* stwierdza, że poprzez ustanowiony w art. 5 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego obowiązek kultywowania i rozwijania języka urzędowego, ustawodawca skonkretyzował pozytywny obowiązek państwa w zakresie stworzenia ram prawnych dla szkolnictwa wyższego gwarantujących, że działalność tych placówek będzie prowadzona w interesie ogólnym. Ponadto należy mieć na uwadze, że sporny przepis przyznaje placówkom szkolnictwa wyższego szeroki zakres uznania w odniesieniu do wykonywania tego zadania. W konsekwencji art. 5 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego jest zgodny z art. 112 konstytucji w związku z jej art. 113.

*Satversmes tiesa* wskazał, że art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego należy interpretować w związku z pkt 49 przepisów przejściowych tej ustawy, gdyż przepisy te stanowią jednolite ramy prawne. Uregulowanie to ogranicza wolność akademicką kadry nauczycielskiej i studentów placówek szkolnictwa wyższego oraz autonomię owych placówek, ponieważ przewiduje ograniczenia w posługiwaniu się językami obcymi w realizacji programów nauczania w rzeczonych placówkach. Wspomniane ograniczenie zostało ustanowione przez ustawę, służy osiągnięciu zgodnego z prawem celu i jest właściwe do osiągnięcia tego celu. *Satversmes tiesa* stwierdził jednak, że ustawodawca nie zbadał, czy ów zgodny z prawem cel mógł zostać osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków. Jednym z takich środków mogłaby być ogólna ocena jakości wszystkich prywatnych placówek szkolnictwa wyższego, na podstawie której mogłoby być wydawane zezwolenie na oferowanie programów nauczania w języku obcym. Podobnie uregulowanie ustanawiające odstępstwa od art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego w odniesieniu do niektórych dziedzin nauki lub określonego poziomu kształcenia w mniejszym stopniu ograniczałoby wolność akademicką kadry nauczycielskiej i studentów prywatnych placówek szkolnictwa wyższego, a także autonomię tych placówek. W konsekwencji art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego i pkt 49 przepisów przejściowych tej ustawy nie są zgodne z art. 112 konstytucji w związku z jej art. 113 w zakresie, w jakim te sporne przepisy mają zastosowanie do prywatnych placówek szkolnictwa wyższego.

#### **IV. Powody, dla których *Satversmes tiesa* skierował do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

**9.** Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego na Łotwie placówki takie mogą być tworzone przez państwo lub przez inne osoby prawne lub fizyczne, w tym przez zagraniczne osoby prawne lub fizyczne. Kształcenie wyższe jest zatem usługą, która może być świadczona przez przedsiębiorstwa utworzone przez osoby prywatne.

Artykuł 4 Traktatu [o Unii Europejskiej] stanowi, że Unia Europejska szanuje tożsamość narodową państw członkowskich. Ponadto zgodnie z art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia szanuje odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. Można zatem stwierdzić, że treść



i organizacja szkolnictwa wyższego należą do obszarów kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej. W konsekwencji sporne przepisy, które regulują funkcjonowanie placówek szkolnictwa w celu wspierania kultywowania i rozwoju języka urzędowego, należą do dziedziny objętej zakresem kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej. Trybunał uznał jednak, że swoboda przedsiębiorczości ma zastosowanie również w dziedzinach, w których kompetencje pozostawiono państwom członkowskim Unii Europejskiej (zob. na przykład wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., KOB, C-206/19, [...] EU:C:2020:463, pkt 20).

Swoboda przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli. Swoboda ta przysługuje zatem zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym. Jak orzekł Trybunał, swoboda przedsiębiorczości musi być rozumiana w szerokim znaczeniu. Obejmuje ona prawo obywateli i przedsiębiorstw z państw członkowskich Unii Europejskiej do uczestniczenia w sposób stały i nieprzerwany w życiu gospodarczym innego państwa członkowskiego w celu zarobkowym (zob. wyrok Trybunału z dnia 21 czerwca 1974 r., *Reyners*, 2/74, [...] EU:C:1974:68, pkt 25). W związku z tym organizowanie odpłatnych usług w zakresie szkolnictwa wyższego również jest objęte zakresem zastosowania swobody przedsiębiorczości, jeżeli obywatel jednego państwa członkowskiego prowadzi taką działalność z głównego lub dodatkowego miejsca prowadzenia działalności położonego w innym, przyjmującym państwie członkowskim w sposób stały i ciągły. Wszelkie środki, które zakazują korzystania z tej swobody, utrudniają je lub czynią je mniej atrakcyjnym, stanowią ograniczenie tej swobody w rozumieniu art. 49 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. wyrok Trybunału z dnia 13 listopada 2003 r., *Neri*, C-153/02, [...] EU:C:2003:614, pkt 39, 41).

**9.1.** Na rozprawie w sprawie nr 2019–12–01 kilka osób wezwanych do złożenia zeznań oświadczyło przed *Satversmes tiesa*, że sporne przepisy mogą stanowić ograniczenie swobody przedsiębiorczości uznanej w art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ponieważ art. 56 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego stwarza trudną do pokonania barierę w dostępie przedsiębiorstw zagranicznych do łotewskiego rynku szkolnictwa wyższego.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcie „ograniczenia” w rozumieniu art. 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej odnosi się do wszelkich środków, które zakazują korzystania ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, utrudniają je lub czynią je mniej atrakcyjnym. Artykuł 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu wszelkich uregulowań krajowych, które czynią świadczenie usług między państwami członkowskimi trudniejszym niż świadczenie usług wyłącznie wewnątrz jednego państwa członkowskiego (zob. wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 2007 r., *Komisja/Belgia*, C-522/04, [...] EU:C:2007:405, pkt 37). Dyrektywa

2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (zwana dalej „dyrektywą usługową”) zawiera ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług. Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy usługowej stanowi, że państwa członkowskie nie mogą uzależniać świadczenia usług od spełnienia wymogów dyskryminujących.

Podobnie pojęcie ograniczenia obejmuje również środki niedyskryminacyjne podejmowane przez dane państwo członkowskie, które mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw z innych państw członkowskich do rynku i w ten sposób utrudniają wymianę handlową wewnątrz Unii Europejskiej (zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-518/06, [...] EU:C:2009:270, pkt 62, 64). Dyskryminacja pośrednia oznacza każdy środek krajowy, który wprawdzie ma zastosowanie bez względu na przynależność państwową, ale czyni mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobód zagwarantowanych w traktacie (zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá, C-75/18, [...] EU:C:2020:139, pkt 42, 43).

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy krajowe mogące utrudniać wykonywanie podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie lub do niego zniechęcać mogą jednak być dopuszczalne, pod warunkiem że służą one osiągnięciu uzasadnionego celu zgodnego z traktatem, znajdują uzasadnienie w wymogach interesu ogólnego, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu (zob. wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 2007 r., Komisja/Belgia, C-522/04, [...] EU:C:2020:139, pkt 47) Trybunał rozpatrywał ograniczenia swobody przedsiębiorczości w dziedzinie szkolnictwa wyższego, ale dotychczas uczynił to [jedynie] w odniesieniu do warunków dostępu do zawodu w państwach członkowskich i uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych (zob. na przykład wyroki Trybunału: z dnia 10 lipca 2008 r., Komisja/Portugalia, C-307/07, [...] EU:C:2008:402; z dnia 29 stycznia 2009 r., Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, (...) EU:C:2009:37). Zdaniem Satversmes tiesa spór w postępowaniu głównym dotyczy dostępu do rynku usług szkolnictwa wyższego. Trybunał nie poruszał jeszcze kwestii prowadzenia działalności gospodarczej w dziedzinie szkolnictwa wyższego.

Dotychczas Trybunał nie badał kwestii, czy przepisy państwa członkowskiego, które nakładają obowiązek kultywowania języka narodowego i używania go w dziedzinie szkolnictwa wyższego, w tym również w prywatnych placówkach szkolnictwa wyższego, stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości, a jeśli tak, to czy są one uzasadnione, właściwe i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu. Orzecznictwo Trybunału dotyczące spraw, których stan faktyczny i prawny różni się od stanu faktycznego i prawnego w niniejszej sprawie, również mogłoby być istotne w obecnej sytuacji. Na przykład Trybunał orzekł, że nałożony przez państwo członkowskie na nadawców telewizyjnych obowiązek przeznaczania pewnej części przychodów na utwory, których językiem oryginału jest jeden z języków urzędowych tego państwa

członkowskiego, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług, swobody przedsiębiorczości, swobody przepływu kapitału i swobody przepływu pracowników. Takie ograniczenie zostało uznane za zgodne z prawem Unii (zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 5 marca 2009 r., UTECA, C-222/07, [...] EU:C:2009:124, pkt 24). Trybunał stwierdził także, że uregulowanie zobowiązujące do zawierania umów o pracę w języku urzędowym danego państwa członkowskiego może mieć charakter zniechęcający wobec pracowników i pracodawców, którzy nie władają tym językiem, pochodzących z innych państw członkowskich i stanowi z tego względu ograniczenie swobodnego przepływu pracowników. Ograniczenie to zostało uznane za niezgodne z art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. wyroku Trybunału z dnia 16 kwietnia 2013 r., Las, C-202/11, [...] EU:C:2013:239, pkt 22).

Należy również zauważyć, że w opinii przedstawionej w dniu 5 marca 2020 r. rzecznik generalna Trybunału Juliane Kokott zbadała niektóre przepisy prawa węgierskiego, które stanowią, że zagraniczne placówki szkolnictwa wyższego zamierzające prowadzić działalność na Węgrzech mogą to uczynić, tylko jeżeli świadczą usługi szkolnictwa wyższego w państwie, w którym mają swoją siedzibę i jeżeli między Węgrami a danym państwem została zawarta umowa międzynarodowa. Chociaż rząd węgierski stwierdził, że przepisy te są niezbędne dla ochrony porządku publicznego i zagwarantowania jakości szkolnictwa wyższego, rzecznik generalna doszła do wniosku, iż owe przepisy nie są zgodne z art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 54 tego traktatu, ani z art. 16 dyrektywy usługowej, ani też ze swobodą przedsiębiorczości ustanowioną w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. opinię rzecznik generalnej J. Kokott przedstawioną w sprawie C-66/18, Komisja/Węgry, [...] EU:C:2020:172, pkt 130–140, 153–161, 175).

**9.2.** Artykuł 5 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego zobowiązuje wszystkie placówki, które zamierzają wydawać dyplom ukończenia szkoły wyższej uznawany przez Republikę Łotewską, do rozwijania i kultywowania języka urzędowego, to znaczy języka łotewskiego. Natomiast art. 56 ust. 3 rzezonej ustawy ogranicza możliwości prywatnych placówek szkolnictwa wyższego w zakresie oferowania i prowadzenia zajęć w językach obcych, ponieważ jest to możliwe tylko w przypadkach określonych w tym przepisie (zob. wyrok *Satversmes tiesa* z dnia 11 czerwca 2020 r. w sprawie nr 2019–12–01, pkt 29.4).

Oba przepisy mają zastosowanie w równym stopniu do publicznych i prywatnych placówek szkolnictwa wyższego, jak również do przedsiębiorstw mających siedzibę na Łotwie lub za granicą. Jednakże zgodnie z art. 21 ustawy o szkole wyższej prawa w Rydze i art. 19 ust. 1 ustawy o szkole wyższej nauk ekonomicznych w Rydze art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego nie ma zastosowania do tych dwóch placówek szkolnictwa wyższego mających siedzibę na Łotwie.

Satversmes tiesa stwierdza zatem, co następuje: przytoczone wyżej orzecznictwo Trybunału świadczy o tym, że obowiązek używania języka urzędowego danego państwa członkowskiego lub promowania jego rozwoju w jakimkolwiek obszarze działalności gospodarczej mógłby zostać uznany za ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Biorąc jednak pod uwagę kompetencje państw członkowskich w dziedzinie edukacji, wątpliwe jest, czy nałożony na prywatne placówki szkolnictwa wyższego obowiązek kultywowania i rozwijania języka urzędowego danego państwa członkowskiego oraz używania go w programach nauczania szkolnictwa wyższego również stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

Sporne przepisy mają zastosowanie w równym stopniu do przedsiębiorstw łotewskich oraz do obywateli i przedsiębiorstw z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, co mogłoby wskazywać na to, że rzekome ograniczenie nie jest dyskryminujące. Jednakże w ocenie Satversmes tiesa z orzecznictwa Trybunału nie wynika jasno, czy okoliczność, że art. 56 ust. 3 ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego nie ma zastosowania do dwóch placówek szkolnictwa wyższego mających siedzibę na Łotwie, ma wpływ na charakter tego ograniczenia. Nie można bowiem jednoznacznie stwierdzić, czy przepisy, które stosuje się bez różnicy do przedsiębiorstw łotewskich i przedsiębiorstw zagranicznych, lecz które jednocześnie przewidują odstępstwa dla dwóch przedsiębiorstw mających siedzibę na Łotwie, są dyskryminujące, czy też nie.

Zasada proporcjonalności została wyczerpująco przeanalizowana w orzecznictwie Trybunału (zob. na przykład wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., *Sky Österreich*, C-283/11, [...] EU:C:2013:28, pkt 50; z dnia 8 kwietnia 2014 r., *Digital Rights Ireland i Seitlinger i in.*, C-293/12 i C-594/12, [...] EU:C:2014:238, pkt 46). Zakładając jednak, że przepisy rozpatrywane w niniejszej sprawie ograniczają swobodę przedsiębiorczości, wątpliwe jest, czy wykładnia art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej pozwala na stwierdzenie, że takie ograniczenie jest uzasadnione, właściwe i nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zgodnego z prawem celu polegającego na ochronie języka urzędowego, do którego zmierza to ograniczenie. W ocenie Satversmes tiesa język urzędowy jest uważany za jeden z przejawów tożsamości narodowej.

**10.** Artykuł 68 konstytucji stanowi, że prawo Unii stało się integralną częścią łotewskiego porządku prawnego wraz z ratyfikacją traktatu dotyczącego przystąpienia Łotwy do Unii Europejskiej, co zostało stwierdzone przez Satversmes tiesa. Aby zatem wyjaśnić treść przepisów krajowych i zastosować je, należy wziąć pod uwagę prawo Unii Europejskiej i wykładnię tych przepisów dokonaną w orzecznictwie Trybunału (zob. wyrok Satversmes tiesa z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie nr 2018–11–01, pkt 16.2).

Ze zobowiązań przyjętych przez Łotwę w związku z jej przystąpieniem do Unii Europejskiej wynika, że art. 105 konstytucji należy interpretować w świetle swobody przedsiębiorczości ustanowionej w art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. wyrok Satversmes tiesa z dnia 11 czerwca 2020 r.

w sprawie 2019–12–01, pkt 23.1). W niniejszej sprawie konieczne jest zatem wyjaśnienie brzmienia art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni traktatów Unii Europejskiej oraz o ważności i wykładni aktów Unii Europejskiej. *Satversmes tiesa* jest sądem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu w rozumieniu art. 267 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W związku z tym *Satversmes tiesa* jest zobowiązany do spełnienia swojego obowiązku wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, chyba że stwierdzi on, iż wspomniana kwestia nie jest istotna dla sprawy lub że dany przepis był już przedmiotem wykładni dokonanej przez Trybunał, lub że prawidłowe stosowanie prawa jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości (zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 6 października 1982 r., *CILFIT/Ministero della Sanità*, C-283/81, [...] EU:C:1982:335, pkt 21). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału przytoczonego powyżej w niniejszym postanowieniu, prawidłowa wykładnia i prawidłowe stosowanie art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie są tak oczywiste, że nie pozostawiają miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości. Mimo iż Trybunał wielokrotnie dokonywał wykładni tego postanowienia traktatu, to nie dokonał on wykładni w odniesieniu do ograniczenia swobody przedsiębiorczości w dziedzinie szkolnictwa wyższego.

W konsekwencji *Satversmes tiesa* uważa, że w sprawie nr 2020–33–01 istnieją okoliczności uzasadniające decyzję o wystąpieniu do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W świetle powyższych uwag i [...] zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej *Satversmes tiesa*

**postanawia:**

**1. skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:**

„1.1. Czy przepisy takie jak będące przedmiotem postępowania głównego stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości ustanowionej w art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub ewentualnie swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 56 [tego traktatu], jak również swobody przedsiębiorczości uznanej w art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej?

1.2. Jakie względy należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy takie przepisy są uzasadnione, właściwe i proporcjonalne w stosunku do ich zgodnego z prawem celu, jakim jest ochrona języka urzędowego jako przejawu tożsamości narodowej?”

**2. zawiesić postępowanie do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał.**

Niniejsze postanowienie nie podlega zaskarżeniu.

[...] [podpisy i kwestie formalne]

DOKUMENT ROBOCZY