Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

7. rujna 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Ograničenje – Opravdanje – Organizacija obrazovnog sustava – Visokoškolske ustanove – Obveza izvođenja studijskih programa na službenom jeziku dotične države članice – Članak 4. stavak 2. UEU-a – Nacionalni identitet države članice – Zaštita i promicanje službenog jezika države članice – Načelo proporcionalnosti”

U predmetu C-391/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija), odlukom od 14. srpnja 2020., koju je Sud zaprimio 29. srpnja 2020., u postupku koji su pokrenuli

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,

* Jezik postupka: latvijski

Jānis Krišāns,

Jānis Urbanovičs,

Ļubova Švecova,

Sergejs Dolgopolovs,

Andrejs Klementjevs,

Regīna Ločmele-Luņova,

Ivars Zariņš

uz sudjelovanje:

Latvijas Republikas Saeima,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen (izvjestitelj), potpredsjednik, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin i J. Passer, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za B. Cilevičsa, V. Agešinsa, V. Dombrovskisa, V. Nikonovsa, A. Rubiksa, I. Ribakovsa, N. Kabanovsa, I. Pimenovsa, V. Orlovsa, E. Kucinsa, I. Klementjevsa, I. Goldbergu, E. Papule, J. Krišānsa, J. Urbanovičsa, Ļ. Švecovu, S. Dolgopolovsa, A. Klementjevsa, R. Ločmele-Luņovu i I. Zariņša, B. Cilevičs,

– za latvijsku vladu, K. Pommere i V. Soņeca, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, E. de Moustier i N. Vincent, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i M. H. S. Gijzen, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, A. Posch, E. Samoilova i J. Schmoll, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, L. Armati, I. Rubene i M. L. Malferrari, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. ožujka 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a kao i članka 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru postupka za ocjenu ustavnosti Augstskolu likumsa (Zakon o visokoškolskim ustanovama), koji je pokrenut povodom tužbe Borissa Cilevičsa, Valērijsa Agešinsa, Vjačeslavsa Dombrovskisa, Vladimirsa Nikonovsa, Artūrsa Rubiksa, Ivansa Ribakovsa, Nikolajsa Kabanovsa, Igorsa Pimenovsa, Vitālijsa Orlovsa, Edgarsa Kucinsa, Ivansa Klementjevsa, Inge Goldberge, Evije Papule, Jānisa Krišānsa, Jānisa Urbanovičsa, Ļubove Švecove, Sergejsa Dolgopolovsa, Andrejsa Klementjevsa, Regīne Ločmele-Luņove i Ivarsa Zariņša, članova Latvijas Republikas Saeime (Parlament Republike Latvije, u daljnjem tekstu: latvijski parlament).

Pravni okvir

Latvijski Ustav

3 U skladu s člankom 1. Latvijas Republikas Satversmea (Ustav Republike Latvije; u daljnjem tekstu: latvijski Ustav), Latvija je neovisna demokratska republika.

4 Članak 4. latvijskog Ustava glasi kako slijedi:

„Službeni jezik Republike Latvije je latvijski jezik. […]”

5 Člankom 105. Ustava određuje se:

„Svatko ima pravo na vlasništvo. Pravo na vlasništvo ne može se ostvarivati na način koji je protivan javnom interesu. Pravo vlasništva može se ograničiti samo u skladu sa zakonom. Izvlaštenje zbog javne koristi dopušteno je samo u iznimnim slučajevima, na temelju posebnog zakona i uz pravičnu naknadu.”

6 Člankom 112. navedenog ustava propisano je:

„Svatko ima pravo na obrazovanje. Država osigurava besplatan pristup osnovnom i srednjem obrazovanju. Osnovno obrazovanje je obvezno.”

7 Članak 113. istog ustava glasi:

„Država priznaje slobodu znanstvenog, umjetničkog ili drugog stvaralaštva i jamči zaštitu autorskog prava i prava patenta.”

Zakon o visokoškolskim ustanovama

8 Članak 5. Augstskolu likumsa (Zakon o visokoškolskim ustanovama) od 2. studenoga 1995. (*Latvijas Vēstnesis*, 1995., br. 179) predviđao je da je zadaća visokoškolskih ustanova promicanje i razvoj znanosti i umjetnosti. Likumsom „Grozījumi Augstskolu likumā" (Zakon o izmjeni Zakona o visokoškolskim ustanovama) od 21. lipnja 2018. (*Latvijas Vēstnesis*, 2018., br. 132) treća rečenica stavka 1. članka 5. Zakona o visokoškolskim ustanovama izmijenjena je na sljedeći način:

„U okviru svojeg djelovanja [visokoškolske ustanove] promiču i razvijaju znanost, umjetnost i službeni jezik."

9 U skladu s člankom 8. stavkom 1. Zakona o visokoškolskim ustanovama, u Latviji takve ustanove može osnovati država ili druge pravne ili fizičke osobe, uključujući strane pravne ili fizičke osobe.

10 Zakonom o izmjeni Zakona o visokoškolskim ustanovama izmijenjen je i članak 56. potonjeg zakona. Posljedično, članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama glasio je kako slijedi:

„U visokoškolskim ustanovama i na koledžima studijski programi izvode se na službenom jeziku. Studijske programe na stranom jeziku moguće je pohađati samo u sljedećim slučajevima:

1. Studijski programi koje strani studenti pohađaju u Latviji i studijski programi organizirani u okviru suradnje iz programa Europske unije i međunarodnih sporazuma mogu se izvoditi na službenim jezicima Unije. Ako je studij koji je predviđeno izvoditi u Latviji dulji od šest mjeseci ili nosi više od 20 bodova, učenje službenog jezika nalazi se među obveznim brojem nastavnih sati koje strani student mora pohađati;

2. Na službenim jezicima Unije ne može se izvoditi više od jedne petine broja bodova studijskog programa, iako treba uzeti u obzir da se u to ne ubrajaju završni i državni ispiti ni pisanje kvalifikacijskih, završnih ili diplomskih radova;

3. Ako je to potrebno kako bi se dosegnuli ciljevi […], na stranom se jeziku mogu pohađati studijski programi za sljedeće kategorije obrazovnih programa: lingvistički i kulturalni studiji ili programi učenja jezika. […]

4. Na službenim jezicima Europske unije mogu se izvoditi zajednički studijski programi."

11 Zakonom o izmjeni Zakona o visokoškolskim ustanovama prijelaznim odredbama tog zakona dodana je točka 49., koja glasi:

„Izmjene članka 56. stavka 3. ovog zakona, koje se odnose na jezik na kojem se izvode studijski programi, stupaju na snagu 1. siječnja 2019. Visokoškolske ustanove i koledži koji izvode studijske programe na jeziku koji nije u skladu s odredbama članka 56. stavka 3. ovog zakona mogu nastaviti izvoditi te studijske programe na predmetnom jeziku do 31. prosinca 2022. Od 1. siječnja 2019. zabranjeno je upisati studente na studijske programe koji se izvode na jeziku koji nije u skladu s odredbama članka 56. stavka 3. ovog zakona."

Zakon o Visokoj školi za ekonomske znanosti u Rigi

12 Člankom 19. stavkom 1. Likumsa „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (Zakon o Visokoj školi za ekonomske znanosti u Rigi) od 5. listopada 1995. (*Latvijas Vēstnesis*, 1995., br. 164) određuje se:

„Nastava [Visoke škole za ekonomske znanosti u Rigi] izvodi se na engleskom jeziku. Pisanje i obrana radova nužnih za stjecanje diplome, magisterija ili doktorata i stručni ispiti provode se na engleskom jeziku.”

Zakon o Visokoj školi prava u Rigi

13 Članak 21. Rīgas Juridiskās augstskolas likumsa (Zakon o Visokoj školi prava u Rigi) od 1. studenoga 2018. (*Latvijas Vēstnesis*, 2018., br. 220) propisuje:

„[Visoka škola prava u Rigi] nudi studijske programe koji su dobili potrebno odobrenje u skladu s odredbama mjerodavnih propisa. Nastava se održava na engleskom jeziku ili na nekom drugom službenom jeziku Unije.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

14 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija) odlučuje o tužbi koju joj je podnijelo dvadesetero zastupnika latvijskog parlamenta. Cilj je te tužbe da se provede ocjena usklađenosti treće rečenice članka 5. stavka 1. i članka 56. stavka 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama i točke 49. njegovih prijelaznih odredbi s latvijskim Ustavom, osobito s njegovim člancima 1., 105. i 112.

15 Tužitelji iz glavnog postupka u tom pogledu ističu da se tim odredbama Zakona o visokoškolskim ustanovama povređuje pravo na obrazovanje. Naime, budući da se navedenim odredbama privatnim visokoškolskim ustanovama nalaže da promiču i razvijaju službeni jezik Republike Latvije, tako da se ograničava njihova mogućnost da nude studijske programe na stranim jezicima, one ograničavaju autonomiju tih ustanova kao i akademsku slobodu njihova nastavničkog osoblja i njihovih studenata.

16 Osim toga, ograničeno je i pravo privatnih visokoškolskih ustanova na obavljanje gospodarske djelatnosti i pružanje uz naknadu usluge visokog obrazovanja u skladu s dobivenim odobrenjem.

17 Usto, tim se odredbama krši načelo zakonitosti, utvrđeno u članku 1. latvijskog Ustava, s obzirom na to da su osnivači privatnih visokoškolskih ustanova mogli imati legitimna očekivanja u pogledu ostvarivanja dobiti od poslovanja ustanova čiji su vlasnici.

18 Također, stvaranjem prepreka ulasku na tržište visokog obrazovanja i sprečavanjem državljana i poduzetnika drugih država članica da pružaju usluge visokog obrazovanja na stranim jezicima, treća rečenica članka 5. stavka 1. i članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama i točka 49. njegovih prijelaznih odredbi ugrožavaju slobodu poslovnog nastana i slobodno kretanje usluga, koji su zajamčeni člancima 49. i 56. UFEU-a, kao i slobodu poduzetništva utvrđenu u članku 16. Povelje.

19 Latvijski parlament tvrdi da su te odredbe u skladu s člancima 1., 105. i 112. latvijskog Ustava jer ne čine ograničenje tih temeljnih prava. Navedenim odredbama ne ograničavaju se prava privatnih visokoškolskih ustanova jer pravo na obrazovanje obuhvaća samo zaštitu pravâ studenata. One također ne ograničavaju pravo vlasništva, s obzirom na to da ono pojedincima ne jamči nikakvo pravo na ostvarivanje dobiti.

20 Čak i da se zaključi da se ta prava ograničavaju, takvo ograničenje je propisano zakonom i nastoji ostvariti legitiman cilj s obzirom na koji je proporcionalno.

21 Usto, latvijski parlament smatra da pravo Unije ne ograničava mogućnost koju imaju države članice da u području obrazovanja donesu pravila koja su nužna za zaštitu ustavnih vrijednosti tih država. Stoga, Republika Latvija nije dužna zajamčiti da se visokoškolsko obrazovanje može izvoditi na jeziku različitom od službenog jezika te države članice.

22 Naposljetku, članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama predviđa posebne odredbe za provedbu programa obrazovanja na jezicima Unije i ne odstupa od cilja uspostave europskog prostora obrazovanja.

23 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud) 11. lipnja 2020. donijela je presudu kojom je odlučila podijeliti glavni predmet o kojem odlučuje na dva predmeta.

24 S jedne strane, smatrajući da treća rečenica članka 5. stavka 1. i članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama kao i točka 49. njegovih prijelaznih odredbi uređuju područje koje je na temelju članka 165. UFEU-a u nadležnosti država članica i da osim toga nije poželjno da nakon eventualnog upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu ostane otvoreno pitanje usklađenosti tih odredbi latvijskog prava s latvijskim Ustavom, sud koji je uputio zahtjev odlučio je o usklađenosti navedenih odredbi s člancima 112. i 113. tog ustava.

25 Sud koji je uputio zahtjev tako je presudio da je treća rečenica članka 5. stavka 1. Zakona o visokoškolskim ustanovama u skladu s latvijskim Ustavom. Suprotno tomu, presudio je da članak 56. stavak 3. tog zakona i točka 49. njegovih prijelaznih odredbi, u dijelu u kojem se te odredbe primjenjuju na privatne visokoškolske ustanove, njihovo nastavničko osoblje i studente, nisu u skladu s člancima 112. i 113. navedenog ustava.

26 S druge strane, što se tiče usklađenosti treće rečenice članka 5. stavka 1. i članka 56. stavka 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama kao i točke 49. njegovih prijelaznih odredbi s člancima 1. i 105. latvijskog Ustava, sud koji je uputio zahtjev odlučio je nastaviti s ispitivanjem glavnog predmeta. U tom pogledu smatra da pravo vlasništva propisano tim člankom 105. treba tumačiti s obzirom na slobodu poslovnog nastana iz članka 49. UFEU-a i da je nužno pojasniti sadržaj te temeljne slobode.

27 Iako, s jedne strane, iz članka 4. stavka 2. UEU-a proizlazi da Unija poštuje nacionalne identitete država članica, čiji je službeni jezik jedan od izraza i, s druge strane, iz članka 165. UFEU-a proizlazi da je sadržaj i organizacija visokog obrazovanja u nadležnosti država članica, taj sud smatra da je Sud priznao da se sloboda poslovnog nastana primjenjuje i na područja u kojima su te države članice zadržale nadležnost.

28 Sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje o tome čini li propis države članice koji u području visokog obrazovanja, uključujući i u privatnim visokoškolskim ustanovama, propisuje korištenje službenim jezikom te države članice, uz istodobno propisivanje određenih ograničenja te obveze, ograničenje slobode poslovnog nastana iz članka 49. UFEU-a.

29 Osim toga, taj sud podsjeća na to da se odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku ne primjenjuju na dvije visokoškolske ustanove, odnosno na Visoku školu za ekonomske znanosti u Rigi i Visoku školu prava u Rigi, koje ostaju uređene posebnim zakonima.

30 U tim je okolnostima Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Čini li propis poput spornog propisa u glavnom postupku ograničenje slobode poslovnog nastana zajamčene člankom 49. [UFEU-a] ili, podredno, slobode pružanja usluga zajamčene člankom 56. [UFEU-a] kao i slobode poduzetništva priznate člankom 16. Povelje?

2. Koja razmatranja treba uzeti u obzir prilikom ocjene opravdanosti, prikladnosti i proporcionalnosti takvog propisa u odnosu na njegov legitimni cilj zaštite nacionalnog jezika kao izraza nacionalnog identiteta?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost i postojanje predmeta glavnog postupka

31 Kao prvo, što se tiče dopuštenosti ovog zahtjeva za prethodnu odluku, valja podsjetiti na to da se odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga ne primjenjuju na situaciju u kojoj su svi elementi ograničeni unutar jedne države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 47.).

32 Međutim, Sud je presudio da, kad mu se sud koji je uputio zahtjev obraća u okviru postupka za poništenje odredaba primjenjivih kako na državljane predmetne države članice tako i na državljane drugih država članica, odluka koju će taj sud donijeti nakon odluke donesene u prethodnom postupku proizvest će učinke i u odnosu na potonje državljane, što opravdava odgovor na pitanja koja su mu postavljena u vezi s odredbama UFEU-a koje se odnose na temeljne slobode, unatoč činjenici da su svi elementi spora u glavnom postupku ograničeni unutar jedne države članice (vidjeti u tom smislu presude od 8. svibnja 2013., Libert i dr., C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 35. i od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 51.).

33 Takav je slučaj postupka ocjene ustavnosti Zakona o visokoškolskim ustanovama o kojem je riječ u ovom predmetu. Naime, iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi, s jedne strane, da taj postupak dovodi do apstraktne ocjene određenih odredbi tog zakona, čiji je cilj ispitati usklađenost tih odredbi s pravnim pravilima više pravne snage, uzimajući u obzir sve osobe na koje se primjenjuju te odredbe. S druge strane, u skladu s člankom 8. stavkom 1. navedenog zakona, u Latviji visokoškolske ustanove može osnovati država ili druge pravne ili fizičke osobe, uključujući strane pravne ili fizičke osobe.

34 Iz toga slijedi da je sud koji je uputio zahtjev naveo konkretne elemente, navedene u prethodnoj točki, koji omogućuju utvrđivanje veze između predmeta glavnog postupka, čije su sve okolnosti ograničene unutar dotične države članice, i članaka 49. i 56. UFEU-a, tako da je tumačenje tih temeljnih sloboda nužno za rješenje tog spora (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 54.).

35 Kao drugo, što se tiče postojanja predmeta glavnog postupka, Europska komisija izrazila je dvojbe u pogledu korisnosti odgovora Suda na postavljena pitanja jer je sud koji je uputio zahtjev zaključio da članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama i točka 49. njegovih prijelaznih odredbi nisu u skladu s latvijskim Ustavom.

36 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku te iz točke 23. ove presude, sud koji je uputio zahtjev presudom od 11. lipnja 2020. odlučio podijeliti glavni predmet o kojem odlučuje na dva predmeta.

37 S jedne strane, kao što to proizlazi iz točke 25. ove presude, on je presudio da je treća rečenica članka 5. stavka 1. Zakona o visokoškolskim ustanovama u skladu s člancima 112. i 113. latvijskog Ustava. Nasuprot tomu, članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama i točku 49. njegovih prijelaznih odredbi, u dijelu u kojem se primjenjuju na privatne visokoškolske ustanove, njihovo nastavničko osoblje i njihove studente, nisu u skladu s navedenim člancima 112. i 113.

38 S druge strane, taj je sud odlučio nastaviti s ispitivanjem glavnog predmeta u odnosu na usklađenost treće rečenice članka 5. stavka 1. i članka 56. stavka 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama kao i točke 49. njegovih prijelaznih odredbi s člancima 1. i 105. latvijskog Ustava, smatrajući da pravo vlasništva utvrđeno potonjim člankom treba tumačiti s obzirom na slobodu poslovnog nastana iz članka 49. UFEU-a, čiji je sadržaj potrebno pojasniti.

39 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev odlučio je, kako bi se nacionalnom zakonodavcu ostavio razuman rok za donošenje novog propisa, zadržati na snazi odredbe za koje je utvrđeno da su neustavne i odgoditi nastupanje učinaka nevaljanosti tih odredaba do 1. svibnja 2021.

40 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 24. svojeg mišljenja, uvjeti dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku moraju biti ispunjeni ne samo u trenutku njegova podnošenja Sudu nego i tijekom cijelog postupka. Naime, kada neusklađenost relevantnih odredaba nacionalnog prava s nacionalnim Ustavom, koju je proglasio ustavni sud dotične države članice, ima za učinak to da se te odredbe izuzmu iz nacionalnog pravnog poretka, Sud u načelu više ne može odlučivati o pitanjima koja su mu postavljena. Uzimajući u obzir razvoj nacionalnog prava primjenjivog na glavni postupak i u nedostatku pojašnjenja suda koji je uputio zahtjev o relevantnosti postavljenih pitanja za rješavanje tog spora, potonja bi se smatrala hipotetskima (vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2013., Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, t. 27. do 32.).

41 S obzirom na navedeno, valja podsjetiti na to da je isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti glavnog predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koje postavlja Sudu (presuda od 2. rujna 2021., INPS (Doplatak za rođenje djeteta i rodiljna naknada za nositelje jedinstvene dozvole), C-350/20, EU:C:2021:659, t. 38.).

42 Posljedično, ako se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje ili valjanost pravnog pravila Unije, Sud je načelno dužan odlučiti. Iz navedenoga proizlazi da prethodno pitanje koje se odnosi na pravo Unije uživa pretpostavku relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o takvom pitanju moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti pravnog pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 29. svibnja 2018., Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen i dr., C-426/16, EU:C:2018:335, t. 30. i 31.).

43 U ovom slučaju, iako je sud koji je uputio zahtjev utvrdio da je treća rečenica članka 5. stavka 1. Zakona o visokoškolskim ustanovama u skladu s člancima 112. i 113. latvijskog Ustava, taj bi sud, s obzirom na odgovore Suda na pitanja koja mu je postavio, ipak mogao doći do suprotnog zaključka u pogledu usklađenosti te odredbe s člancima 1. i 105. tog ustava, tumačenih s obzirom na odredbe UFEU-a o slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga kao i na članak 16. Povelje.

44 Osim toga, u odgovoru na zahtjev Suda za pojašnjenje o potrebi ostajanja pri zahtjevu za prethodnu odluku, s obzirom na proglašenje nevaljanosti u odnosu na latvijski Ustav nacionalnih odredbi na koje se odnose postavljena pitanja, a čiji učinci stupaju na snagu 1. svibnja 2021., i osobito s obzirom na donošenje Zakona o izmjeni Zakona o visokoškolskim ustanovama, koji je stupio na snagu toga dana, sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da je on i dalje nadležan za ocjenu ustavnosti tih odredbi.

45 Taj sud u tom pogledu ističe da su navedene odredbe, iako su proglašene neustavnima, bile na snazi tijekom određenog razdoblja i stoga su mogle proizvesti nepovoljne pravne učinke za pravne osobe na koje su se primjenjivale kao i dovesti do sporova.

46 Budući da je od navedenog suda zatraženo, među ostalim, da utvrdi jesu li odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku trebale biti izuzete iz latvijskog pravnog poretka čak i za razdoblje prije stupanja na snagu njihove nevaljanosti, valja smatrati da je odgovor Suda na postavljena pitanja i dalje koristan za rješavanje spora u glavnom postupku.

47 Stoga valja odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku.

Meritum

48 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 49. i 56. UFEU-a kao i članak 16. Povelje tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji visokoškolskim ustanovama u načelu nalaže obvezu da nastavu izvode isključivo na službenom jeziku te države članice.

Uvodne napomene

49 Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, najprije valja utvrditi da se sud koji je uputio zahtjev poziva na odredbe UFEU-a o slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga kao i na odredbe Povelje.

50 Kao prvo, što se tiče temeljnih sloboda, Sud je presudio da, kada se određena nacionalna mjera istodobno odnosi na više tih sloboda, Sud je načelno razmatra samo s obzirom na jednu od njih ako se pokaže da su u okolnostima predmetnog slučaja ostale slobode posve sporedne u odnosu na prvu i mogu joj se podrediti (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, t. 47.).

51 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da radi utvrđivanja prevladavajuće temeljne slobode treba uzeti u obzir predmet propisa o kojem je riječ (presuda od 3. ožujka 2020., Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, t. 51.).

52 Osim toga, Sud je presudio da je nastava visokog obrazovanja koja se provodi uz naknadu gospodarska djelatnost koja je obuhvaćena poglavljem 2. glave IV. trećeg dijela UFEU-a, koje se odnosi na pravo poslovnog nastana, ako je stalno i neprekinuto obavlja državljanin jedne države članice u drugoj državi članici preko glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana u potonjoj državi članici (presude od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (Visoko obrazovanje), C-66/18, EU:C:2020:792, t. 160. i od 13. studenoga 2003., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, t. 39.).

53 Nasuprot tomu, „pružanje usluga” u smislu članka 56. UFEU-a obuhvaća sve usluge koje se ne nude stalno i kontinuirano iz poslovnog nastana u državi članici odredišta, pri čemu nijedna odredba UFEU-a ne omogućava da se apstraktno odredi trajanje ili učestalost na temelju kojih se isporuka usluge ili određene vrste usluga više ne mogu smatrati pružanjem usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 2012., Duomo Gpa i dr., C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, t. 31. i 32.).

54 U ovom slučaju valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, članak 8. stavak 1. Zakona o visokoškolskim ustanovama uređuje mogućnost da država i druge pravne ili fizičke osobe, uključujući strane pravne ili fizičke osobe, osnuju visokoškolske ustanove u Latviji. Osim toga, posebna priroda usluga o kojima je riječ, odnosno djelatnosti visokog obrazovanja, podrazumijeva to da se te djelatnosti općenito obavljaju stalno i kontinuirano.

55 Stoga valja smatrati da je propis o kojem je riječ u glavnom postupku uglavnom obuhvaćen slobodom poslovnog nastana.

56 Kad je riječ o eventualnom ispitivanju tog propisa s obzirom na članak 16. Povelje, valja podsjetiti na to da, kao što je to Sud presudio, ispitivanje ograničenja uspostavljenog nacionalnim propisom na temelju članka 49. UFEU-a obuhvaća i eventualna ograničenja ostvarivanja prava i sloboda predviđenih člancima 15. do 17. Povelje, tako da zasebno ispitivanje slobode poduzetništva utvrđene u članku 16. Povelje nije potrebno (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 50.).

57 U tim okolnostima na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev valja odgovoriti samo s obzirom na članak 49. UFEU-a.

Ograničenje slobode zajamčene člankom 49. UFEU-a

58 U skladu s člankom 6. UFEU-a Unija je nadležna za poduzimanje djelovanja kojima se podupiru, koordiniraju ili dopunjuju djelovanja država članica, među ostalim, u području obrazovanja.

59 Iako pravo Unije ne utječe na tu nadležnost država članica u pogledu, s jedne strane, sadržaja obrazovanja i organizacije obrazovnog sustava kao i njihove kulturne i jezične raznolikosti i, s druge strane, sadržaja i organizacije strukovnog obrazovanja, kao što to proizlazi iz članka 165. stavka 1. i članka 166. stavka 1. UFEU-a, države članice u izvršavanju te nadležnosti ipak moraju poštovati pravo Unije, osobito odredbe o slobodi poslovnog nastana (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2007., Schwarz i Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, t. 70.).

60 Člankom 49. prvim stavkom UFEU-a određuje se da se u okviru odredaba koje se nalaze u poglavlju 2. glave IV. trećeg dijela UFEU-a zabranjuju ograničivanja slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice.

61 Ograničenjima slobode poslovnog nastana smatraju se sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja slobodama zajamčenima člankom 49. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2015., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, t. 45.).

62 U ovom slučaju, iako državljani drugih država članica mogu uspostaviti poslovni nastan u Latviji i izvoditi programe visokog obrazovanja, takva mogućnost u načelu je uvjetovana obvezom da se ti programi izvode samo na službenom jeziku te države članice.

63 Međutim, zbog takve je obveze tim državljanima manje privlačan poslovni nastan u državi članici koja nalaže tu obvezu, što čini ograničenje slobode zajamčene člankom 49. UFEU-a. Konkretno, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 75. svojeg mišljenja, takvi državljani neće biti u mogućnosti, kada imaju poslovni nastan u drugoj državi članici, koristiti se velikim dijelom administrativnog i nastavničkog osoblja zaposlenog u toj ustanovi, što podrazumijeva troškove koji nisu zanemarivi.

64 Isto tako, takvo ograničenje postoji i u odnosu na državljane drugih država članica koji su se prije donošenja Zakona o visokoškolskim ustanovama koristili tom slobodom otvorivši u Latviji ustanove koje nude studijske programe na jeziku različitom od latvijskog. Naime, nakon isteka prijelaznog razdoblja ti državljani moraju prilagoditi svoj studijski program zahtjevima tog zakona, što može dovesti do troškova koji nisu zanemarivi, osobito u odnosu na velik dio njihova administrativnog i nastavničkog osoblja.

Opravdanje ograničenja slobode zajamčene člankom 49. UFEU-a

65 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ograničenje slobode poslovnog nastana može se prihvatiti samo pod uvjetom, kao prvo, da je opravdano važnim razlogom u općem interesu i, kao drugo, da poštuje načelo proporcionalnosti, što znači da je prikladno da na dosljedan i sustavan način jamči postizanje željenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje (presuda od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (Visoko obrazovanje), C-66/18, EU:C:2020:792, t. 178.).

– *Postojanje važnog razloga u općem interesu*

66 Kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, obveza izvođenja nastave visokog obrazovanja na latvijskom jeziku, koja osobito proizlazi iz članka 56. stavka 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama, ima za cilj zaštitu i promicanje uporabe službenog jezika Republike Latvije.

67 Sud je u tom pogledu podsjetio na to da se odredbama prava Unije ne protivi donošenje politike koja se odnosi na zaštitu i promicanje jednog ili više službenih jezika države članice (presuda od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 25.).

68 Tako je presudio da, u skladu s člankom 3. stavkom 3. četvrtim podstavkom UEU-a i člankom 22. Povelje, Unija poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost. U skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a, Unija također poštuje nacionalne identitete svojih država članica, dio čega je i zaštita službenog jezika dotične države članice (presude od 12. svibnja 2011., Runevič-Vardyn i Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, t. 86. i od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 26.).

69 Valja priznati važnost koju obrazovanje ima u provedbi takve politike zaštite i promicanja korištenja službenim jezikom države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 28. studenoga 1989., Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, t. 20.).

70 Stoga valja smatrati da je cilj promicanja i poticanja korištenja jednim od službenih jezika države članice legitiman cilj kojim se u načelu može opravdati ograničenje obveza koje nalaže sloboda poslovnog nastana utvrđena člankom 49. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 27. i od 21. lipnja 2016., New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, t. 50.).

– *Prikladnost predmetnog ograničenja da zajamči ostvarenje zadanog cilja*

71 Kao što to proizlazi iz točke 65. ove presude, valja još ocijeniti je li propis o kojem je riječ u glavnom postupku prikladan za jamčenje ostvarenja tog legitimnog cilja i prekoračuje li ono što je nužno za njegovo postizanje.

72 U tom je pogledu naposljetku na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za ocjenu činjenica spora u glavnom postupku i za tumačenje nacionalnog zakonodavstva, da utvrdi odgovara li i u kojoj mjeri takav propis tim zahtjevima (vidjeti u tom smislu presudu od 13. travnja 2010., Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 64.).

73 Međutim, Sud, koji tom sudu treba dati koristan odgovor, ovlašten je dati mu upute na temelju spisa glavnog postupka kao i pisanih očitovanja koja su mu podnesena, tako da omogući navedenom sudu donošenje odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 13. travnja 2010., Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 65.).

74 U ovom slučaju propis države članice koji predviđa obvezu visokoškolskih ustanova da se u načelu koriste službenim jezikom te države članice prikladan je za jamčenje ostvarenja cilja zaštite i promicanja tog jezika. Naime, tim se propisom zagovara korištenje navedenim jezikom cjelokupne dotične populacije i jamči da se isti jezik koristi i u kontekstu sveučilišnih studija.

75 S obzirom na to, valja podsjetiti na to da se može smatrati da navedeni propis može zajamčiti taj cilj samo ako doista osigurava njegovo ostvarenje, i to na dosljedan i sustavan način (presuda od 4. srpnja 2019., Komisija/Njemačka, C-377/17, EU:C:2019:562, t. 89.).

76 S obzirom na njihov ograničeni doseg, iznimke predviđene istim propisom nisu takve da bi mogle spriječiti ostvarenje cilja zaštite i promicanja službenog jezika navedene države članice.

77 Osim toga, valja istaknuti da u ovom slučaju, kao što to pojašnjava sud koji je uputio zahtjev, latvijski propis predviđa da se obvezno korištenje latvijskim jezikom ne odnosi na dvije privatne visokoškolske ustanove čije je djelovanje uređeno posebnim zakonima, što tako omogućuje tim dvjema ustanovama da nastave nuditi studijske programe na engleskom jeziku ili, ovisno o slučaju, na drugom službenom jeziku Unije.

78 Kao što to proizlazi iz pisanog odgovora latvijske vlade na pitanja koja je postavio Sud, dvije navedene ustanove osnovane su međunarodnim sporazumima sklopljenima između Republike Latvije i Kraljevine Švedske. Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se člankom 56. stavkom 3. točkom 1. Zakona o visokoškolskim ustanovama predviđa upravo to da se studijski program koji se izvodi u Latviji može pružiti na službenom jeziku Unije različitom od latvijskog jezika kada je taj program organiziran u okviru međunarodnih sporazuma.

79 U tim okolnostima, iako doduše dvije visokoškolske ustanove čije je djelovanje uređeno posebnim zakonima imaju poseban status, pri čemu se nastava u njima izvodi na engleskom jeziku ili, ovisno o slučaju, na nekom drugom službenom jeziku Unije, ništa se ipak ne protivi tomu da druge ustanove mogu svoje obrazovanje izvoditi na službenom jeziku Unije različitom od latvijskog jezika, pod uvjetom da je njihovo djelovanje obuhvaćeno međunarodnim sporazumom sklopljenim između Republike Latvije i drugih država.

80 Iz toga slijedi da se iznimno uređenje primjenjivo na te dvije ustanove može primijeniti na svaki poslovni nastan koji se nalazi u sličnoj situaciji. Osim toga, ta se kategorija ustanova na relevantan način razlikuje od ustanova na koje se primjenjuje obveza da u načelu izvode nastavu na latvijskom jeziku, s obzirom na to da su prvonavedene u skladu s logikom posebne međunarodne sveučilišne suradnje. Stoga, s obzirom na konkretan cilj koji slijede i uzimajući u obzir njihov ograničeni doseg, postojanje odredbi koje određenim visokoškolskim ustanovama omogućuju korištenje iznimnim uređenjem u okviru suradnje predviđene programima Unije i međunarodnim sporazumima ne može učiniti propis o kojem je riječ u glavnom postupku nedosljednim.

– *Nužnost i proporcionalnost predmetnog ograničenja*

81 Valja podsjetiti na to da se mjere kojima se ograničavaju temeljne slobode mogu opravdati samo ako se cilj koji se želi postići ne može postići manje ograničavajućim mjerama (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2010., Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, t. 90.).

82 Osim toga, nije nužno da mjera ograničavanja koju su donijela tijela države članice odgovara konceptu koji dijele sve države članice u pogledu načina zaštite temeljnog prava ili predmetnog legitimnog interesa. Naprotiv, nužnost i proporcionalnost odredaba donesenih u tom području nisu isključene samo zbog toga što je država članica odabrala sustav zaštite različit od onoga koji je usvojen u drugoj državi (presuda od 22. prosinca 2010., Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, t. 91.).

83 Točno je da države članice raspolažu širokom marginom prosudbe prilikom izbora mjera kojima se mogu ostvariti ciljevi njihove politike za zaštitu službenog jezika, s obzirom na to da je takva politika izraz nacionalnog identiteta u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 26.). Međutim, ta margina prosudbe ipak ne može opravdati ozbiljno ugrožavanje prava koja pojedinci uživaju prema odredbama Ugovorâ kojima se propisuju njihove temeljne slobode (vidjeti u tom smislu presudu od 12. svibnja 2011., Runevič-Vardyn i Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, t. 78.).

84 Valja istaknuti da propis države članice koji bez iznimke zahtijeva da se studijski programi izvode na službenom jeziku te države članice prekoračuje ono što je nužno i proporcionalno za postizanje cilja koji se želi postići tim propisom, a to je zaštita i promicanje tog jezika. Naime, takav bi propis zapravo doveo do toga da se u potpunosti naloži korištenje tim jezikom u svim studijskim programima, uz isključenje bilo kojeg drugog jezika i bez uzimanja u obzir razloga kojima se može opravdati to da se različiti studijski programi nude na drugim jezicima.

85 S druge strane, države članice u načelu mogu uvesti obvezu korištenja službenim jezikom u okviru tih programa, pod uvjetom da uz takvu obvezu postoje iznimke kojima se osigurava to da se jezikom različitim od službenog jezika može koristiti u okviru sveučilišnih studija.

86 U ovom slučaju takve iznimke moraju, kako se ne bi prekoračilo ono što je nužno u tu svrhu, omogućiti korištenje jezikom koji nije latvijski jezik, barem kad je riječ o programima koji se izvode u okviru europske ili međunarodne suradnje i programima u vezi s kulturom i jezicima različitima od latvijskog.

87 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice koji visokoškolskim ustanovama u načelu nalaže obvezu da nastavu izvode isključivo na službenom jeziku te države članice, pod uvjetom da je takav propis opravdan razlozima povezanima sa zaštitom nacionalnog identiteta te države članice, odnosno da je nužan i proporcionalan zaštiti legitimnog cilja koji se želi postići.

Troškovi

88 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice koji visokoškolskim ustanovama u načelu nalaže obvezu da nastavu izvode isključivo na službenom jeziku te države članice, pod uvjetom da je takav propis opravdan razlozima povezanima sa zaštitom nacionalnog identiteta te države članice, odnosno da je nužan i proporcionalan zaštiti legitimnog cilja koji se želi postići.

Potpisi