Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 7. septembra 2022*

„Predhodno odločanje – Člen 49 PDEU – Svoboda ustanavljanja – Omejitev – Utemeljitev – Organizacija izobraževalnih sistemov – Visokošolske ustanove – Obveznost izvajati študijske programe v uradnem jeziku zadevne države članice – Člen 4(2) PEU – Nacionalna identiteta države članice – Zaščita in spodbujanje uradnega jezika države članice – Načelo sorazmernosti“

V zadevi C-391/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija) z odločbo z dne 14. julija 2020, ki je na Sodišče prispela 29. julija 2020, v postopku, ki so ga začeli

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,

* Jezik postopka: latvijščina.

Jānis Urbanovičs,

Ļubova Švecova,

Sergejs Dolgopolovs,

Andrejs Klementjevs,

Regīna Ločmele-Luņova,

Ivars Zariņš,

ob udeležbi

Latvijas Republikas Saeima,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen (poročevalec), podpredsednik, A. Prechal, K. Jürimäe, predsednici senatov, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin in J. Passer, predsedniki senatov, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, sodniki, L. S. Rossi, sodnica, in N. Wahl, sodnik,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za B. Cilevičsa, V. Agešinsa, V. Dombrovskisa, V. Nikonovsa, A. Rubiksa, I. Ribakovsa, N. Kabanovsa, I. Pimenovsa, V. Orlovsa, E. Kucinsa, I. Klementjevsa, I. Goldberga, E. Papule, J. Krišānsa, J. Urbanovičsa, L. Švecova, S. Dolgopolovsa, A. Klementjevsa, R. Ločmele-Luņova in I. Zariņša B. Cilevičs,

– za latvijsko vlado K. Pommere in V. Soņeca, agentki,

– za francosko vlado E. de Moustier in N. Vincent, agentki,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in M. H. S. Gijzen, agentki,

– za avstrijsko vlado A. Posch, E. Samoilova in J. Schmoll, agenti,

– za Evropsko komisijo L. Armati, I. Rubene in L. Malferrari, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. marca 2022

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 in 56 PDEU ter člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka za oceno ustavnosti Augstskolu likums (zakon o visokošolskih ustanovah), ki je bil začet na zahtevo Borissa Cilevičsa, Valērijsa Agešinsa, Vjačeslavsa Dombrovskisa, Vladimirsa Nikonovsa, Artūrsa Rubiksa, Ivansa Ribakovsa, Nikolajsa Kabanovsa, Igorsa Pimenovsa, Vitālijsa Orlovsa, Edgarsa Kucinsa, Ivansa Klementjevsa, Inge Goldberga, Evije Papule, Jānisa Krišānsa, Jānisa Urbanovičsa, Ļubove Švecova, Sergejsa Dolgopolovsa, Andrejsa Klementjevsa, Regīne Ločmele-Luņova in Ivarsa Zariņša, članov Latvijas Republikas Saeima (parlament Republike Latvije, v nadaljevanju: latvijski parlament).

Pravni okvir

Latvijska ustava

3 Latvija je v skladu s členom 1 Latvijas Republikas Satversme (ustava Republike Latvije, v nadaljevanju: latvijska ustava) neodvisna demokratična republika.

4 Člen 4 latvijske ustave določa:

„Uradni jezik Republike Latvije je latvijski jezik. […]“

5 Člen 105 te ustave določa:

„Vsakdo ima pravico do lastnine. Pravice do lastnine ni mogoče izvrševati na način, ki bi bil v nasprotju z javnim interesom. Pravica do lastnine se lahko omeji samo v skladu z zakonom. Razlastitev zaradi javne koristi je dovoljena le v izjemnih primerih na podlagi posebnega zakona in proti pravičnemu nadomestilu.“

6 Člen 112 navedene ustave določa:

„Vsakdo ima pravico do izobraževanja. Država zagotavlja brezplačen dostop do osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja. Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno.“

7 Člen 113 iste ustave določa:

„Država priznava svobodo znanstvenega, umetniškega ali drugega ustvarjanja ter zagotavlja varstvo avtorskih in patentnih pravic.“

Zakon o visokošolskih ustanovah

8 Člen 5 Augstskolu likums (zakon o visokošolskih ustanovah) z dne 2. novembra 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, št. 179) je določal, da je naloga visokošolskih ustanov gojiti in razvijati znanost in umetnost. Likums „Grozījumi Augstskolu likumā“ (zakon o spremembi zakona o visokošolskih ustanovah) z dne 21. junija 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, št. 132) je spremenil člen 5(1), tretji stavek, zakona o visokošolskih ustanovah na naslednji način:

„[Visokošolske ustanove] v okviru svojih dejavnosti gojijo in razvijajo znanost, umetnost ter uradni jezik.“

9 V skladu s členom 8(1) zakona o visokošolskih ustanovah lahko država in druge pravne ali fizične osebe, vključno s tujimi pravnimi ali fizičnimi osebami, ustanovijo visokošolske ustanove v Latviji.

10 Z zakonom o spremembi zakona o visokošolskih ustanovah je bil spremenjen tudi člen 56 zadnjenavedenega zakona. Člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah je tako določal:

„V visokošolskih ustanovah in kolidžih se študijski programi izvajajo v uradnem jeziku. Ti študijski programi se lahko izvajajo v tujem jeziku le v naslednjih primerih:

1. Študijski programi, ki jih v Latviji obiskujejo tuji študenti, in študijski programi, organizirani v okviru sodelovanja, predvidenega v programih Evropske unije in mednarodnih sporazumih, se lahko izvajajo v uradnih jezikih Unije. Če traja študij v Latviji več kot šest mesecev ali ustreza več kot 20 kreditnim točkam, je v število obveznih ur predavanj tujih študentov vključeno učenje uradnega jezika;

2. Študijski program se lahko izvaja v uradnih jezikih Unije v obsegu največ ene petine kreditnih točk, kar poleg tega ne zajema zaključnih in državnih izpitov, niti zaključnih del, diplomskih ali magistrskih nalog;

3. Študijski programi, ki se morajo izvajati v tujih jezikih zaradi doseganja svojih ciljev […] v naslednjih kategorijah: jezikoslovni in kulturološki študiji ter jezikovni programi. […]

4. Skupni študijski programi se lahko izvajajo v uradnih jezikih Unije.“

11 Z zakonom o spremembi zakona o visokošolskih ustanovah je bila k prehodnim določbam zadnjenavedenega zakona dodana točka 49, ki določa:

„Spremembe člena 56(3) tega zakona v zvezi z jezikom, v katerem se izvajajo študijski programi, začnejo veljati 1. januarja 2019. Visokošolske ustanove in kolidži, ki izvajajo študijske programe v jeziku, ki ni v skladu z določbami člena 56(3) tega zakona, lahko te študijske programe še naprej izvajajo v zadevnem jeziku do 31. decembra 2022. Od 1. januarja 2019 je prepovedan vpis študentov v študijske programe, ki se izvajajo v jeziku, ki ni v skladu z določbami člena 56(3) tega zakona.“

Zakon o visoki šoli za ekonomske vede v Rigi

12 Člen 19(1) Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (zakon o visoki šoli za ekonomske vede v Rigi) z dne 5. oktobra 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, št. 164) določa:

„Predavanja na [visoki šoli za ekonomske vede v Rigi] se izvajajo v angleškem jeziku. Pisanje in zagovor del, potrebnih za pridobitev diplome, magisterija ali doktorata, ter izpiti za poklicno kvalifikacijo potekajo v angleškem jeziku.“

Zakon o visoki šoli za pravo v Rigi

13 Člen 21 Rīgas Juridiskās augstskolas likums (zakon o visoki šoli za pravo v Rigi) z dne 1. novembra 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, št. 220) določa:

„[Visoka šola za pravo v Rigi] izvaja študijske programe, za katere je bilo izdano ustrezno soglasje v skladu z veljavnimi predpisi. Predavanja se izvajajo v angleškem jeziku ali drugem uradnem jeziku Unije.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

14 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija) odloča o zahtevi, ki jo je vložilo 20 članov latvijskega parlamenta. Namen te zahteve je, da se preveri združljivost člena 5(1), tretji stavek, in člena 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ter točke 49 prehodnih določb tega zakona z latvijsko ustavo, zlasti s členi 1, 105 in 112 te ustave.

15 Vlagatelji zahteve iz postopka v glavni stvari v zvezi s tem trdijo, da te določbe zakona o visokošolskih ustanovah posegajo v pravico do izobraževanja. Ker se z navedenimi določbami zasebnim visokošolskim ustanovam nalaga, da gojijo in razvijajo uradni jezik Republike Latvije, pri čemer se tako omejujejo njihove možnosti za izvajanje študijskih programov v tujih jezikih, naj bi se s temi določbami namreč omejevala avtonomija teh ustanov ter akademska svoboda njihovih predavateljev in študentov.

16 Poleg tega naj bi bila omejena tudi pravica zasebnih visokošolskih ustanov, da opravljajo gospodarsko dejavnost in da za plačilo zagotavljajo storitev visokošolskega izobraževanja v skladu z izdanim soglasjem.

17 Z istimi določbami naj bi se poleg tega kršilo načelo zakonitosti, določeno v členu 1 latvijske ustave, ker so lahko ustanovitelji zasebnih visokošolskih ustanov legitimno pričakovali, da bodo lahko imeli dobiček od upravljanja ustanov, katerih lastniki so.

18 Prav tako naj bi člen 5(1), tretji stavek, in člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ter točka 49 prehodnih določb tega zakona z ustvarjanjem ovire za vstop na trg visokošolskega izobraževanja ter s preprečevanjem državljanom in podjetjem iz drugih držav članic, da opravljajo storitve visokošolskega izobraževanja v tujih jezikih, posegali v svobodo ustanavljanja in prosti pretok storitev, ki sta zagotovljena v členu 49 PDEU oziroma členu 56 PDEU, ter v svobodo gospodarske pobude, določeno v členu 16 Listine.

19 Latvijski parlament trdi, da so te določbe v skladu s členi 1, 105 in 112 latvijske ustave, ker ne pomenijo omejitve teh temeljnih pravic. Z navedenimi določbami naj se ne bi omejevale pravice zasebnih visokošolskih ustanov, saj naj bi pravica do izobraževanja zajemala le varstvo pravic študentov. Prav tako naj s temi določbami ne bi bila omejena lastninska pravica, ker naj ta posameznikom ne bi zagotavljala nobene pravice do dobička.

20 Tudi če bi se štelo, da so te pravice omejene, naj bi bila taka omejitev določena z zakonom, naj bi sledila legitimnemu cilju in naj bi bila sorazmerna s tem ciljem.

21 Latvijski parlament poleg tega meni, da pravo Unije ne omejuje pravice držav članic, da na področju izobraževanja sprejmejo pravila, potrebna za varstvo ustavnih vrednot teh držav. Tako naj Republiki Latviji ne bi bilo treba zagotoviti, da se visokošolsko izobraževanje lahko izvaja v jeziku, ki ni uradni jezik te države članice.

22 Nazadnje, člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah naj bi vseboval posebne določbe za izvajanje študijskih programov v jezikih Unije in naj ne bi odstopal od cilja vzpostavitve evropskega izobraževalnega prostora.

23 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče) je 11. junija 2020 izdalo sodbo, s katero je odločilo, da se zadeva v glavni stvari, o kateri je odločalo, razdeli v dve zadevi.

24 Po eni strani je predložitveno sodišče, ker je menilo, da člen 5(1), tretji stavek, in člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ter točka 49 prehodnih določb tega zakona urejajo področje, ki je na podlagi člena 165 PDEU v pristojnosti držav članic, in da poleg tega ni zaželeno, da se z morebitnim predlogom za sprejetje predhodne odločbe pred Sodiščem pusti odprto vprašanje skladnosti teh določb latvijskega prava z latvijsko ustavo, odločilo o skladnosti navedenih določb s členoma 112 in 113 te ustave.

25 Predložitveno sodišče je tako razsodilo, da je člen 5(1), tretji stavek, zakona o visokošolskih ustanovah v skladu z latvijsko ustavo. Nasprotno pa je razsodilo, da člen 56(3) tega zakona in točka 49 prehodnih določb navedenega zakona v delu, v katerem se uporabljata za zasebne visokošolske ustanove, njihove predavatelje in študente, nista v skladu s členoma 112 in 113 navedene ustave.

26 Po drugi strani je predložitveno sodišče v zvezi z združljivostjo člena 5(1), tretji stavek, in člena 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ter točke 49 prehodnih določb tega zakona s členoma 1 in 105 latvijske ustave odločilo nadaljevati obravnavo zadeve v glavni stvari. V zvezi s tem meni, da je treba lastninsko pravico iz tega člena 105 razlagati ob upoštevanju svobode ustanavljanja, določene v členu 49 PDEU, in da je treba pojasniti vsebino te temeljne svoboščine.

27 To sodišče meni, da je Sodišče – čeprav po eni strani iz člena 4(2) PEU izhaja, da Unija spoštuje nacionalno identiteto držav članic, pri čemer je uradni jezik eden od izrazov te identitete, in po drugi strani iz člena 165 PDEU izhaja, da vsebina in organizacija visokošolskega izobraževanja spadata v pristojnost držav članic – priznalo, da se svoboda ustanavljanja uporablja tudi na področjih, za katera te države članice ostajajo pristojne.

28 Predložitveno sodišče dvomi o tem, ali ureditev države članice, ki na področju visokošolskega izobraževanja, vključno v okviru zasebnih visokošolskih ustanov, nalaga uporabo uradnega jezika te države članice, hkrati pa določa nekatere omejitve te obveznosti, pomeni omejitev svobode ustanavljanja, določene v členu 49 PDEU.

29 To sodišče poleg tega opozarja, da se določbe iz postopka v glavni stvari ne uporabljajo za dve visokošolski ustanovi, in sicer za visoko šolo za ekonomske vede v Rigi in visoko šolo za pravo v Rigi, ki ju še naprej urejata posebna zakona.

30 V teh okoliščinah je Latvijas Republikas Satversmes tiesa (ustavno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, pomeni omejitev svobode ustanavljanja, ki je določena v členu 49 [PDEU], oziroma, podredno, svobode opravljanja storitev iz člena 56 [PDEU] in svobode gospodarske pobude, kot je varovana s členom 16 [Listine]?

2. Katere preudarke je treba upoštevati pri presoji upravičenosti, primernosti in sorazmernosti take ureditve glede na njen legitimni cilj varovanja nacionalnega jezika kot izraza nacionalne identitete?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Dopustnost in nadaljnji obstoj predmeta spora o glavni stvari

31 Na prvem mestu, v zvezi z dopustnostjo tega predloga za sprejetje predhodne odločbe je treba opozoriti, da se določbe Pogodbe DEU na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ne uporabljajo za položaj, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico (glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 47).

32 Sodišče je vseeno razsodilo, da kadar se predložitveno sodišče obrne nanj v okviru postopka za razglasitev ničnosti določb, ki se uporabljajo tako za državljane zadevne države članice kot za državljane drugih držav članic, bo imela odločitev, ki jo bo predložitveno sodišče sprejelo na podlagi sodbe, izdane v postopku predhodnega odločanja, učinke tudi za zadnjenavedene državljane, zaradi česar je upravičeno, da poda odgovore na vprašanja, ki so mu bila predložena v zvezi z določbami Pogodbe DEU o temeljnih svoboščinah, čeprav so vsi elementi spora o glavni stvari omejeni na samo eno državo članico (glej v tem smislu sodbi z dne 8. maja 2013, Libert in drugi, C-197/11 in C-203/11, EU:C:2013:288, točka 35, ter z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 51).

33 To pa velja za postopek za oceno ustavnosti zakona o visokošolskih ustanovah, ki se obravnava v tej zadevi. Iz predložitvene odločbe namreč izhaja, da se na eni strani v tem postopku izvede abstraktna ocena nekaterih določb tega zakona, katere namen je preučiti skladnost teh določb s hierarhično višjimi pravnimi pravili ob upoštevanju vseh oseb, za katere se te določbe uporabljajo. Na drugi strani lahko v skladu s členom 8(1) navedenega zakona država in druge pravne ali fizične osebe, vključno s tujimi pravnimi ali fizičnimi osebami, ustanovijo visokošolske ustanove v Latviji.

34 Iz tega sledi, da je predložitveno sodišče navedlo konkretne elemente, navedene v prejšnji točki, na podlagi katerih je mogoče izkazati povezavo med predmetom spora o glavni stvari, v katerem so vse okoliščine omejene na zadevno državo članico, ter členoma 49 in 56 PDEU, tako da je razlaga teh temeljnih svoboščin potrebna za rešitev tega spora (glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 54).

35 Na drugem mestu, v zvezi z nadaljnjim obstojem spora o glavni stvari je Evropska komisija izrazila dvome glede koristnosti odgovora Sodišča na postavljeni vprašanji, saj je predložitveno sodišče ugotovilo, da člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah in točka 49 prehodnih določb tega zakona nista v skladu z latvijsko ustavo.

36 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je predložitveno sodišče, kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe in kot izhaja iz točke 23 te sodbe, s sodbo z dne 11. junija 2020 odločilo, da se zadeva v glavni stvari, o kateri je odločalo, razdeli v dve zadevi.

37 Na eni strani je – kot izhaja iz točke 25 te sodbe – razsodilo, da je člen 5(1), tretji stavek, zakona o visokošolskih ustanovah v skladu s členoma 112 in 113 latvijske ustave. Nasprotno pa člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah in točka 49 prehodnih določb tega zakona v delu, v katerem se uporabljata za zasebne visokošolske ustanove, njihove predavatelje in njihove študente, nista v skladu z navedenima členoma 112 in 113.

38 Na drugi strani je to sodišče odločilo nadaljevati obravnavo zadeve v glavni stvari glede skladnosti člena 5(1), tretji stavek, in člena 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ter točke 49 prehodnih določb tega zakona s členoma 1 in 105 latvijske ustave, pri čemer je menilo, da je treba lastninsko pravico, določeno v zadnjenavedenem členu, razlagati ob upoštevanju svobode ustanavljanja, določene v členu 49 PDEU, katere vsebino je treba pojasniti.

39 Poleg tega je predložitveno sodišče, da bi nacionalnemu zakonodajalcu pustilo razumen rok za sprejetje nove ureditve, odločilo, da ohrani v veljavi določbe, za katere je bilo ugotovljeno, da so neustavne, in da učinkovanje neveljavnosti teh določb odloži do 1. maja 2021.

40 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 24 sklepnih predlogov, morajo biti pogoji za dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe izpolnjeni ne le na datum predložitve zadeve Sodišču, ampak tudi med celotnim trajanjem postopka. Kadar se zaradi neskladja upoštevnih določb nacionalnega prava z nacionalno ustavo, ki ga je ugotovilo ustavno sodišče zadevne države članice, te določbe izločijo iz nacionalnega pravnega reda, Sodišče namreč načeloma ne more več odločiti o vprašanjih, ki so mu bila postavljena. Ob upoštevanju razvoja nacionalnega prava, ki se uporablja za spor o glavni stvari, in brez pojasnila predložitvenega sodišča glede upoštevnosti postavljenih vprašanj za rešitev tega spora bi se ti vprašanji šteli za hipotetični (glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2013, Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, točke od 27 do 32).

41 Ob tem je treba opozoriti, da je le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, tisto, ki ob upoštevanju posebnosti zadeve v glavni stvari presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanja, ki ga predloži Sodišču (sodba z dne 2. septembra 2021, INPS (Dodatek ob rojstvu otroka in materinski dodatek za imetnike enotnega dovoljenja), C-350/20, EU:C:2021:659, točka 38).

42 Zato je Sodišče načeloma zavezano odločati, če se zastavljeno vprašanje nanaša na razlago ali veljavnost pravila prava Unije. Iz tega izhaja, da se predpostavlja upoštevnost vprašanja za predhodno odločanje o pravu Unije. Sodišče lahko zavrne odgovor na tako vprašanje, le če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih okoliščin, ki jih potrebuje, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 29. maja 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen in drugi, C-426/16, EU:C:2018:335, točki 30 in 31).

43 Čeprav je v obravnavanem primeru predložitveno sodišče ugotovilo, da je člen 5(1), tretji stavek, zakona o visokošolskih ustanovah v skladu s členoma 112 in 113 latvijske ustave, bi lahko to sodišče glede na odgovore Sodišča na vprašanji, ki mu jih je predložilo, kljub temu prišlo do nasprotnega zaključka v zvezi s skladnostjo te določbe s členoma 1 in 105 te ustave, razlaganima ob upoštevanju določb Pogodbe DEU o svobodi ustanavljanja in o prostem pretoku storitev ter člena 16 Listine.

44 Poleg tega je predložitveno sodišče v odgovor na zahtevo Sodišča za pojasnila glede potrebe po ohranitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe ob upoštevanju odločitve o neveljavnosti nacionalnih določb, na katere se nanašata postavljeni vprašanji, glede na latvijsko ustavo – pri čemer ta neveljavnost učinkuje od 1. maja 2021 – in zlasti ob upoštevanju sprejetja zakona o spremembi zakona o visokošolskih ustanovah, ki je začel veljati na ta datum, pojasnilo, da ostaja pristojno za presojo ustavnosti teh določb.

45 To sodišče v zvezi s tem poudarja, da so navedene določbe, čeprav je bilo ugotovljeno, da so neustavne, veljale določeno obdobje in so zato lahko imele neugodne pravne učinke za pravne osebe, za katere so se uporabljale, ter je zaradi njih lahko prišlo do sporov.

46 Ker je navedeno sodišče med drugim pozvano, naj presodi, ali bi bilo treba določbe iz postopka v glavni stvari izločiti iz latvijskega pravnega reda tudi za obdobje pred začetkom učinkovanja njihove neveljavnosti, je treba šteti, da odgovor Sodišča na postavljeni vprašanji ostaja koristen za rešitev spora o glavni stvari.

47 O predlogu za sprejetje predhodne odločbe je zato treba odločiti.

Vsebinska presoja

48 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 49 in 56 PDEU ter člen 16 Listine razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, ki visokošolskim ustanovam načeloma nalaga obveznost, da izobraževanje izvajajo izključno v uradnem jeziku te države članice.

Uvodne ugotovitve

49 Za odgovor na ti vprašanji je treba najprej ugotoviti, da se predložitveno sodišče sklicuje na določbe Pogodbe DEU o svobodi ustanavljanja in o prostem pretoku storitev ter na določbe Listine.

50 Na prvem mestu, Sodišče je v zvezi s temeljnimi svoboščinami razsodilo, da če nacionalni ukrep vpliva hkrati na več teh svoboščin, ga Sodišče načeloma preizkusi zgolj glede na eno od navedenih svoboščin, če je očitno, da so druge v okoliščinah obravnavanega primera drugotnega pomena v razmerju do prve in se ji lahko pridružijo (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točka 47).

51 Iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da je treba za določitev prevladujoče temeljne svoboščine upoštevati namen zadevne ureditve (sodba z dne 3. marca 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, točka 51).

52 Sodišče je poleg tega razsodilo, da je organiziranje visokošolskega izobraževanja proti plačilu gospodarska dejavnost, ki spada v poglavje 2 naslova IV tretjega dela Pogodbe DEU o pravici do ustanavljanja, če jo državljan ene države članice v drugi državi članici opravlja stalno in neprekinjeno iz glavnega ali sekundarnega sedeža v tej drugi državi članici (sodbi z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje), C-66/18, EU:C:2020:792, točka 160, in z dne 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, točka 39).

53 Nasprotno, „opravljanje storitev“ v smislu člena 56 PDEU zajema vse storitve, ki se ne ponujajo stalno in neprekinjeno iz sedeža v namembni državi članici, pri čemer je pojasnjeno, da Pogodba DEU ne vsebuje nobenih določb, na podlagi katerih bi bilo mogoče abstraktno določiti mejo trajanja ali pogostnosti, pri kateri opravljanja storitev ali določenih vrst storitev ni več mogoče šteti za opravljanje storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 10. maja 2012, Duomo Gpa in drugi, od C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, točki 31 in 32).

54 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, člen 8(1) zakona o visokošolskih ustanovah določa možnost, da država in druge pravne ali fizične osebe, vključno s tujimi pravnimi ali fizičnimi osebami, ustanovijo visokošolske ustanove v Latviji. Poleg tega posebna narava zadevnih storitev, to je dejavnosti visokošolskega izobraževanja, pomeni, da se te dejavnosti na splošno opravljajo stalno in neprekinjeno.

55 Zato je treba šteti, da ureditev iz postopka v glavni stvari spada pretežno na področje svobode ustanavljanja.

56 Glede morebitne preučitve te ureditve z vidika člena 16 Listine je treba opozoriti, da – kot je razsodilo Sodišče – preučitev omejitve, uvedene z nacionalno ureditvijo na podlagi člena 49 PDEU, zajema tudi morebitne omejitve pri uresničevanju pravic in svoboščin, določenih v členih 15, 16 in 17 Listine, tako da ločena obravnava svobode gospodarske pobude, določene v členu 16 Listine, ni potrebna (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, točka 50).

57 V teh okoliščinah je treba na vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti zgolj z vidika člena 49 PDEU.

Omejitev svobode, zagotovljene s členom 49 PDEU

58 V skladu s členom 6 PDEU je Unija pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, med drugim na področju izobraževanja.

59 Čeprav pravo Unije ne posega v to pristojnost držav članic glede, na eni strani, vsebine poučevanja in organizacije izobraževalnega sistema ter njihove kulturne in jezikovne raznolikosti in glede, na drugi strani, vsebine in organizacije poklicnega usposabljanja, kot izhaja iz člena 165(1) in člena 166(1) PDEU, ostaja dejstvo, da morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije, med drugim določbe o svobodi ustanavljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2007, Schwarz in Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, točka 70).

60 Člen 49, prvi odstavek, PDEU določa, da se v okviru določb iz poglavja 2 naslova IV tretjega dela Pogodbe DEU omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo.

61 Kot omejitve svobode ustanavljanja je treba šteti vsak ukrep, ki prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost uresničevanja svoboščine, zagotovljene v členu 49 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, točka 45).

62 Čeprav imajo v obravnavanem primeru državljani drugih držav članic v Latviji možnost ustanavljanja in izvajanja visokošolskih študijskih programov, je ta možnost načeloma pogojena z obveznostjo, da se ti programi izvajajo le v uradnem jeziku te države članice.

63 Taka obveznost pa za te državljane lahko zmanjšuje privlačnost ustanavljanja v državi članici, ki naloži to obveznost, pri čemer navedena obveznost tako pomeni omejitev svoboščine, zagotovljene v členu 49 PDEU. Natančneje, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 75 sklepnih predlogov, taki državljani, če razpolagajo z ustanovo v drugi državi članici, ne bodo mogli uporabiti velikega dela upravnega osebja in pedagoškega kadra, zaposlenega v tej ustanovi, kar tako pomeni nezanemarljive stroške.

64 Prav tako taka omejitev obstaja tudi za državljane drugih držav članic, ki so pred sprejetjem zakona o visokošolskih ustanovah to svobodo izkoristili tako, da so v Latviji odprli ustanove, ki študijski program izvajajo v jeziku, ki ni latvijski. Po koncu prehodnega obdobja bodo namreč ti državljani morali svoj študijski program prilagoditi zahtevam tega zakona, kar lahko povzroči nezanemarljive stroške, zlasti glede velikega dela njihovega upravnega osebja in pedagoškega kadra.

Upravičenost omejitve svoboščine, zagotovljene v členu 49 PDEU

65 V skladu z ustaljeno sodno prakso je omejitev svobode ustanavljanja dopustna le, če jo je, prvič, mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu in, drugič, če spoštuje načelo sorazmernosti, kar pomeni, da je primerna za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za njegovo uresničitev (sodba z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje), C-66/18, EU:C:2020:792, točka 178).

– *Obstoj nujnega razloga v splošnem interesu*

66 Kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, je namen obveznosti izvajati visokošolsko izobraževanje v latvijskem jeziku, ki izhaja zlasti iz člena 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah, ščititi in spodbujati uporabo uradnega jezika Republike Latvije.

67 Sodišče je v zvezi s tem opozorilo, da določbe prava Unije ne nasprotujejo sprejetju politike, ki je usmerjena k zaščiti in spodbujanju uradnega jezika oziroma uradnih jezikov države članice (sodba z dne 16. aprila 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, točka 25).

68 Sodišče je tako razsodilo, da Unija v skladu s členom 3(3), četrti pododstavek, PEU in členom 22 Listine spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost. V skladu s členom 4(2) PEU Unija spoštuje tudi nacionalno identiteto svojih držav članic, katere del je tudi varstvo uradnega jezika zadevne države članice (sodbi z dne 12. maja 2011, Runevič-Vardyn in Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, točka 86, in z dne 16. aprila 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, točka 26).

69 Treba je priznati pomen izobraževanja za uresničevanje take politike zaščite in spodbujanja uporabe uradnega jezika države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 28. novembra 1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, točka 20).

70 Tako je treba šteti, da je cilj spodbujanja in pospeševanja uporabe enega od uradnih jezikov države članice legitimen cilj, ki lahko načeloma upraviči omejitev obveznosti, ki jih nalaga svoboda ustanavljanja, določena v členu 49 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 16. aprila 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, točka 27, in z dne 21. junija 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, točka 50).

– *Primernost zadevne omejitve za zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja*

71 Kot izhaja iz točke 65 te sodbe, je treba presoditi še, ali je ureditev iz postopka v glavni stvari primerna za zagotavljanje uresničitve tega legitimnega cilja in ali ne presega tega, kar je nujno za njegovo uresničitev.

72 V zvezi s tem mora na koncu predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejstev spora o glavni stvari in razlago nacionalne zakonodaje, ugotoviti, ali in koliko taka ureditev izpolnjuje te zahteve (glej v tem smislu sodbo z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi, C-73/08, EU:C:2010:181, točka 64).

73 Sodišče, ki mora dati predložitvenemu sodišču koristen odgovor, pa je pristojno, da mu da oporne točke na podlagi spisa zadeve v glavni stvari in pisnih stališč, ki so mu bila predložena, tako da navedeno sodišče lahko razsodi (glej v tem smislu sodbo z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi, C-73/08, EU:C:2010:181, točka 65).

74 V obravnavanem primeru se zdi ureditev države članice, ki določa obveznost visokošolskih ustanov, da načeloma uporabljajo uradni jezik te države članice, primerna za zagotavljanje uresničitve cilja zaščite in spodbujanja tega jezika. S to ureditvijo se namreč spodbuja uporaba navedenega jezika s strani celotnega zadevnega prebivalstva in zagotavlja, da se isti jezik uporablja tudi v okviru univerzitetnega izobraževanja.

75 Ob tem je treba opozoriti, da je mogoče šteti, da navedena ureditev lahko zagotavlja ta cilj le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže, ter če se izvaja dosledno in sistematično (sodba z dne 4. julija 2019, Komisija/Nemčija, C-377/17, EU:C:2019:562, točka 89).

76 Izjeme, ki jih določa ista ureditev, glede na njihov omejen obseg niso take, da bi ovirale uresničitev cilja zaščite in spodbujanja uradnega jezika navedene države članice.

77 Poleg tega je treba poudariti, da v obravnavani zadevi – kot pojasnjuje predložitveno sodišče – latvijska ureditev določa, da se obvezna uporaba latvijskega jezika ne nanaša na dve zasebni visokošolski ustanovi, katerih delovanje urejata posebna zakona, kar tema ustanovama tako omogoča, da še naprej izvajata študijske programe v angleškem jeziku ali po potrebi v drugem uradnem jeziku Unije.

78 Kot je razvidno iz pisnega odgovora latvijske vlade na vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, sta bili navedeni ustanovi ustanovljeni z mednarodnimi sporazumi, sklenjenimi med Republiko Latvijo in Kraljevino Švedsko. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe pa je razvidno, da člen 56(3),

točka 1, zakona o visokošolskih ustanovah določa prav to, da se lahko študijski program, ki poteka v Latviji, izvaja v uradnem jeziku Unije, ki ni latvijski jezik, če je ta program organiziran v okviru mednarodnih sporazumov.

79 Čeprav imata v teh okoliščinah visokošolski ustanovi, katerih delovanje urejata posebna zakona, res poseben status, saj pouk v okviru teh ustanov poteka v angleškem jeziku oziroma po potrebi v drugem uradnem jeziku Unije, pa nič ne nasprotuje temu, da lahko druge ustanove svoje izobraževanje izvajajo v uradnem jeziku Unije, ki ni latvijski jezik, če njihovo delovanje spada v okvir mednarodnega sporazuma, sklenjenega med Republiko Latvijo in drugimi državami.

80 Iz tega sledi, da bi se lahko odstopajoča ureditev, ki se uporablja za ti ustanovi, uporabljala za vsako ustanovo, ki je v podobnem položaju. Poleg tega se ta kategorija ustanov upoštevno razlikuje od ustanov, za katere velja načelna obveznost poučevanja v obravnavanem primeru v latvijskem jeziku, saj za prvonavedene velja posebna logika mednarodnega univerzitetnega sodelovanja. Zato, zaradi obstoja določb, s katerimi se nekaterim visokošolskim ustanovam omogoča, da zanje velja odstopajoča ureditev v okviru sodelovanja, določenega s programi Unije in mednarodnimi sporazumi, ob upoštevanju posebnega cilja, ki se s temi določbami uresničuje, in ob upoštevanju njihovega omejenega obsega, ne pride do nedoslednosti ureditve iz postopka v glavni stvari.

– *Nujnost in sorazmernost zadevne omejitve*

81 Opozoriti je treba, da je ukrepe, ki omejujejo temeljno svoboščino, mogoče upravičiti le, če zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, točka 90).

82 Poleg tega ni nujno, da omejevalni ukrep, ki ga odredijo organi države članice, ustreza razumevanju, ki je skupno vsem državam članicam, glede oblike varstva zadevne temeljne pravice ali zakonitega interesa. Nasprotno, nujnost in sorazmernost določb, sprejetih na tem področju, nista izključeni zgolj zato, ker je država članica izbrala drugačen sistem varstva od tistega, ki je bil sprejet v drugi državi (sodba z dne 22. decembra 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, točka 91).

83 Države članice imajo res pri izbiri ukrepov, s katerimi se lahko uresničujejo cilji njihove politike zaščite uradnega jezika, široko polje proste presoje, saj taka politika pomeni izraz nacionalne identitete v smislu člena 4(2) PEU (glej v tem smislu sodbo z dne 16. aprila 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, točka 26). Vendar ostaja dejstvo, da to polje proste presoje ne upravičuje resnega kršenja pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi določb Pogodb, ki predpisujejo njihove temeljne svoboščine (glej v tem smislu sodbo z dne 12. maja 2011, Runevič-Vardyn in Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, točka 78).

84 Poudariti je treba, da bi ureditev države članice, ki bi brez kakršne koli izjeme zahtevala, da se visokošolski študijski programi izvajajo v uradnem jeziku te države članice, presegla tisto, kar je nujno in sorazmerno za dosego cilja, ki mu sledi ta ureditev, to je zaščita in spodbujanje tega jezika. Taka ureditev bi namreč dejansko pripeljala do tega, da bi se uporaba tega jezika brezpogojno naložila v okviru vseh visokošolskih študijskih programov, pri čemer bi bili izključeni vsi drugi jeziki in ne da bi se upoštevali razlogi, s katerimi je mogoče utemeljiti, da se različni visokošolski študijski programi izvajajo v drugih jezikih.

85 Nasprotno, države članice lahko načeloma določijo obveznost uporabe svojega uradnega jezika v okviru teh programov, če so v zvezi s tako obveznostjo določene izjeme, s katerimi se zagotavlja, da se lahko jezik, ki ni uradni jezik, uporablja v okviru univerzitetnega izobraževanja.

86 V obravnavanem primeru bi se morala s takimi izjemami, da se ne bi preseglo to, kar je nujno za ta namen, omogočiti uporaba jezika, ki ni latvijski jezik, vsaj v zvezi z izobraževanjem, ki se izvaja v okviru evropskega ali mednarodnega sodelovanja, in izobraževanjem, ki se nanaša na kulturo in jezike, ki niso latvijski jezik.

87 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki visokošolskim ustanovam načeloma nalaga obveznost, da izobraževanje izvajajo izključno v uradnem jeziku te države članice, če je taka ureditev utemeljena z razlogi, povezanimi z zaščito njene nacionalne identitete, to pomeni, da je nujna in sorazmerna z varstvom legitimno zastavljenega cilja.

Stroški

88 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki visokošolskim ustanovam načeloma nalaga obveznost, da izobraževanje izvajajo izključno v uradnem jeziku te države članice, če je taka ureditev utemeljena z razlogi, povezanimi z zaščito njene nacionalne identitete, to pomeni, da je nujna in sorazmerna z varstvom legitimno zastavljenega cilja.

Podpisi