Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 5. března 2020 [1]

Věc C-66/18

Evropská komise
proti

Maďarsku

„Řízení o nesplnění povinnosti – Článek 258 SFEU – Pravomoc Soudního dvora – Porušení závazků vyplývajících ze Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS) členským státem – Volný pohyb služeb – Směrnice 2006/123/ES – Článek 16 – Článek 56 SFEU – Svoboda usazování – Článek 49 SFEU – Služby v oblasti vzdělávání – Vysokoškolská výuka – Státní příslušník třetí země jako poskytovatel služeb – Zákonné podmínky pro poskytování vzdělávacích služeb v členském státu – Požadavek mezinárodní smlouvy se zemí původu – Požadavek skutečné vzdělávací činnosti v zemi původu – Použitelnost Listiny základních práv – Článek 13 – Svoboda vědy – Článek 14 odst. 3 – Svoboda zakládat vzdělávací zařízení“

I. Úvod

1. Předmětem tohoto řízení o nesplnění povinnosti jsou dvě změny maďarského zákona o vysokých školách z roku 2017. Podle nich musí vysoké školy ze zemí mimo EHP při zahájení nebo pokračování činnosti v Maďarsku prokázat uzavření mezinárodní smlouvy mezi Maďarskem a zemí svého původu, přičemž v případě federálních států musí být tato smlouva uzavřena s ústřední vládou. Mimoto je pro činnost všech zahraničních vysokých škol stanovena podmínka, že musí nabízet vysokoškolské vzdělání také v zemi svého původu.

2. Podle kritiků sleduje maďarská vláda tímto zákonem jediný cíl, kterým je zamezit činnosti Central European University (CEU) v Maďarsku. Ve veřejné debatě se proto zčásti hovořilo o takzvaném „lex CEU“.

3. CEU byla založena v roce 1991 iniciativou, jejímž cílem byla podle jejího vlastního vyjádření podpora kritického myšlení ve vzdělávání nových rozhodujících činitelů v zemích střední a východní Evropy, v nichž byl pluralismus do té doby vyloučen. CEU je univerzita založená podle práva státu New York, která disponuje povolením činnosti vystaveným tímto státem (tzv. absolute charter). Hlavními podporovateli jsou nadace „Open Society“ amerického obchodníka maďarského původu George Sorose, který v některých kruzích vzbuzuje kontroverze [2]. CEU vzhledem ke svému poslání nikdy nevykonávala vzdělávací nebo výzkumnou činnost ve Spojených státech amerických.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Jeho nadace jsou dotčeny jinou, současně přijatou právní úpravou, a sice zákonem č. LXXVI z roku 2017 o transparentnosti organizací podporovaných ze zahraničí, který občanským organizacím podporovaným ze zahraničí ukládá zvláštní registrační, ohlašovací a informační povinnosti. Tento zákon je předmětem řízení o nesplnění povinnosti ve věci C-78/18, Komise v. Maďarsko (transparentnost sdružení).

4. Ze šesti zahraničních vysokých škol, které v okamžiku změny zákona o vysokých školách vykonávaly v Maďarsku činnost vyžadující schválení, byla CEU z důvodu svého specifického modelu jedinou vysokou školou, která tyto požadavky nemohla splnit. Z tohoto důvodu svou činnost v Maďarsku ukončila; v listopadu 2019 otevřela nový kampus ve Vídni (Rakousko).

5. V této souvislosti spatřuje Komise v nové právní úpravě nejen omezení volného pohybu služeb, nýbrž zejména také porušení svobody věd zaručované Listinou základních práv Evropské unie.

6. Řízení však má ještě jeden další zvláštní rozměr, neboť jeden z obou požadavků navíc platí pouze pro vysoké školy ze zemí mimo EHP. Komise totiž v tomto smyslu Maďarsku vytýká porušení práva Světové obchodní organizace (World Trade Organisation, dále jen „WTO“), konkrétně dohody GATS. Soudní dvůr proto bude v tomto řízení rozhodovat také o tom, do jaké míry může řízení o nesplnění povinnosti sloužit jako nástroj k prosazování a zefektivnění světového obchodního práva.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Rozhodnutí Rady 94/800 o uzavření dohod v rámci Uruguayského kola mnohostranných jednání

7. Rozhodnutím 94/800/ES ze dne 22. prosince 1994 o uzavření dohod jménem Evropského společenství s ohledem na oblasti, které jsou v jeho pravomoci, v rámci Uruguayského kola mnohostranných jednání (1986–1994) [3] schválila Rada Dohodu o zřízení WTO, jakož i dohody uvedené v přílohách 1 až 3 této dohody, mezi něž patří také Všeobecná dohoda o obchodu službami (General Agreement on Trade in Services, dále jen „GATS“).

8. Článek I GATS stanoví:

„(1) Tato Dohoda se vztahuje na opatření Členů, která působí na obchod službami.

(2) Pro účely této Dohody se obchodem službami rozumí dodávka služby:

a) z území jednoho Člena na území kteréhokoli jiného Člena;

b) na území jednoho Člena spotřebiteli služby kteréhokoli jiného člena;

c) dodavatelem služby jednoho Člena prostřednictvím komerční přítomnosti na území kteréhokoli jiného Člena;

d) dodavatelem služby jednoho Člena prostřednictvím přítomnosti fyzických osob na území kteréhokoli jiného Člena.

[…]“

3 – Úř. věst. 1994, L 336, s. 1; Zvl. vyd. 11/38, s. 3.

9. Článek XIV GATS, nadepsaný „Všeobecné výjimky“, stanoví:

„Za podmínky, že se taková opatření neuplatňují způsobem, který by vytvářel nástroj svévolné nebo neoprávněné diskriminace mezi zeměmi, kde převládají podobné podmínky, nebo skrytého omezení obchodu v obchodu službami, nic v této Dohodě nebude vykládáno tak, aby kterémukoli Členu bránilo v přijetí nebo provádění opatření:

a) potřebných k ochraně veřejné morálky nebo k zachování veřejného pořádku [4]; […]

c) potřebných k zabezpečení shody s právními předpisy, které nejsou neslučitelné s ustanoveními této Dohody, včetně těch, které se týkají:

   i) předcházení klamavým a podvodným praktikám nebo odškodňování za neplnění závazků ze smluv o službách, […]

   iii) bezpečnosti; […]“.

10. Článek XVI GATS v části III dohody stanoví „Specifické závazky“. Pod nadpisem „Přístup na trh“ tato dohoda uvádí:

„(1) Pokud jde o přístup na trh […], poskytne každý Člen službám a dodavatelům služeb kteréhokoli jiného Člena zacházení ne méně výhodné než zacházení, umožněné podle závazků, omezení a podmínek dohodnutých a uvedených v jeho listině […]

(2) V sektorech, kde jsou převzaty závazky o přístupu na trh, jsou opatření, která Člen nebude udržovat nebo přijímat […], vymezena jako:

a) omezení počtu dodavatelů služeb, ať již formou číselných kvót, monopolů, výhradních dodavatelů služeb nebo požadavků na zkoušku ekonomické potřebnosti;

b) omezení celkové hodnoty transakcí ve službách nebo aktiv ve formě číselných kvót nebo požadavků na zkoušku ekonomické potřebnosti;

c) omezení celkového počtu operací ve službách nebo celkového množství produkce služeb vyjádřená v určených číselných jednotkách formou kvót nebo požadavků na zkoušku ekonomické potřebnosti;

d) omezení celkového počtu fyzických osob, které mohou být zaměstnány v určitém sektoru služby nebo které dodavatel služby může zaměstnat a které jsou potřebné pro dodávku specifické služby a přímo se vztahují k dodávce takové služby, ve formě číselných kvót nebo požadavků na zkoušku ekonomické potřebnosti;

e) opatření, která omezují nebo vyžadují specifické typy právního subjektu nebo společného podnikání, jehož prostřednictvím může dodavatel služby dodávat službu; a

f) omezení účasti cizího kapitálu ve formě maximálního omezení držby akcií cizinci nebo celkové hodnoty jednotlivých nebo úhrnných zahraničních investic, které je vyjádřeno v procentech.“

4 – „Výjimku týkající se veřejného pořádku lze uplatnit, pouze je-li skutečně a dostatečně závažně ohrožena jedna ze základních hodnot společnosti.“ (poznámka pod čarou v originálu)

11. Článek XVII GATS, nadepsaný „Národní zacházení“, stanoví:

„(1) V sektorech zapsaných v jeho listině a při dodržení jakýchkoliv podmínek a omezení v ní stanovených poskytne každý Člen službám a dodavatelům služeb kteréhokoli jiného Člena, ve vztahu ke všem opatřením dotýkajícím se dodávky služeb, zacházení ne méně příznivé, než které poskytuje svým vlastním obdobným službám a dodavatelům služeb.

[…]

(3) Formálně totožné nebo formálně odlišné zacházení bude považováno za méně výhodné, jestliže pozmění podmínky soutěže ve prospěch služeb nebo dodavatelů služeb Člena ve srovnání s obdobnými službami nebo dodavateli služeb kteréhokoli jiného Člena.“

12. Článek XX GATS stanoví:

„(1) Každý Člen uvede v listině specifické závazky, které přebírá podle části III této Dohody. U sektorů, u kterých jsou takové závazky převzaty, každá listina stanoví:

a) závazky, omezení a podmínky přístupu na trh;

b) podmínky a omezení u národního zacházení; […]

(2) Opatření neslučitelná zároveň s článkem XVI a s článkem XVII budou zapsána ve sloupci vztahujícím se k článku XVI. V tomto případě se bude mít za to, že zápis stanoví též podmínku nebo omezení k článku XVII.

(3) Listiny specifických závazků budou připojeny k této Dohodě a budou tvořit její nedílnou součást.“

2. Rozhodnutí Rady 2019/485 o uzavření příslušných dohod podle článku XXI Všeobecné dohody o obchodu službami

13. Rozhodnutím Rady (EU) 2019/485 ze dne 5. března 2019 o uzavření příslušných dohod podle článku XXI Všeobecné dohody o obchodu službami s Argentinou, Austrálií, Brazílií, Čínou, samostatným celním územím Tchaj-wan, Penghu, Kinmen a Matsu (Čínská Tchaj-pej), Ekvádorem, Filipínami, Hongkongem (Čína), Indií, Japonskem, Kanadou, Kolumbií, Koreou, Kubou, Novým Zélandem, Spojenými státy americkými a Švýcarskem o potřebných kompenzačních vyrovnáních v důsledku přistoupení Česka, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Rakouska, Polska, Slovinska, Slovenska, Finska a Švédska k Evropské unii[5] Rada schválila dohody uvedené v názvu, které byly podmínkou pro vstoupení tzv. konsolidované listiny závazků EU-25-GATS v platnost. Konsolidovaná listina vstoupila v platnost dne 15. března 2019. Ta přebírá závazky Maďarska z jeho listiny specifických závazků[6] beze změny[7].

14. Seznam specifických závazků Maďarska se skládá ze dvou částí, přičemž část I. obsahuje omezení týkající se horizontálních závazků, zatímco se II. část týká omezení k jednotlivým vertikálním (sektorovým) závazkům.

5 – Úř. věst. 2019, L 87, s. 1.

6 – Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO GATS/SC/40 ze dne 15. dubna 1994.

7 – Dokument WTO S/C/W/273, s. 166 a 167. Ke vstupu v platnost viz sdělení Unie ze dne 7. března 2019 členům WTO.

15. V části II. listiny jsou uvedeny sektory, v nichž jsou přijímány specifické závazky podle článku XVI (Přístup na trh) a článku XVII GATS (Národní zacházení). Pro služby v oblasti vysokoškolského vzdělávání (Higher Education Services) [8] platí ohledně přístupu na trh pro zde relevantní třetí způsob dodávky („komerční přítomnost"): „Establishment of schools is subject to licences from the central authorities". Ve sloupci týkajícím se národního zacházení nebyla uvedena žádná omezení („None").

3. Listina základních práv Evropské unie

16. Článek 13 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina") [9], nadepsaný „Svoboda umění a věd", stanoví:

„Umělecká tvorba a vědecké bádání nesmějí být omezovány. Akademická svoboda musí být respektována."

17. Článek 14 odst. 3 Listiny zní takto:

„Svoboda zakládat vzdělávací zařízení při náležitém respektování demokratických zásad a právo rodičů zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením musí být respektovány v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují jejich výkon."

18. Článek 16 Listiny stanoví:

„Svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi."

4. Směrnice 2006/123

19. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o službách") [10] se podle svého čl. 2 odst. 1 vztahuje „na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě".

20. Podle definice v čl. 4 odst. 1 této směrnice se „službou" rozumí „jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu [článku 57 SFEU]".

21. V článku 16 směrnice o službách se stanoví:

„1. Členské státy respektují právo poskytovatelů služeb poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni.

Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území.Členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území žádnými požadavky, které nedodržují tyto zásady:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo nebo nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě právnických osob na základě členského státu, v němž jsou usazeny;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněny důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí;

8 – Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO GATS/SC/40 ze dne 15. dubna 1994, s. 19 (bod 5.C.).

9 – Úř. věst. 2007, C 364, s. 1.

10 – Úř. věst. 2006, L 376, s. 36;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.[…]

3, Členskému státu, do něhož se poskytovatel přemístí, nelze bránit ve stanovení požadavků pro poskytování služeb v případech opodstatněných důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí a v souladu s odstavcem 1. […]“

B. Vnitrostátní právo

22. Maďarské vysokoškolské právo je upraveno v Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství). Tento zákon byl v roce 2017 novelizován zákonem Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zákon č. XXV z roku 2017, kterým se mění zákon CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství, dále jen „zákon o vysokých školách“).

23. Podle čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách smí zahraniční vysoká škola vykonávat vzdělávací činnost směřující k získání vysokoškolského vzdělání na území Maďarska pouze v případě, že „byla stranami uznána nezbytná platnost mezinárodní smlouvy o obecné podpoře činnosti v Maďarsku uzavřená mezi maďarskou vládou a státem příslušným na základě sídla zahraniční vysoké školy, v případě federálního státu, v němž není ústřední vláda příslušná k uznání závaznosti mezinárodní smlouvy, na základě předchozí dohody s ústřední vládou“.

24. Podle čl. 77 odst. 2 zákona o vysokých školách platí tento požadavek pro zahraniční vysoké školy, jejichž sídlo se nachází ve státě mimo EHP.

25. Podle čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách může zahraniční vysoká škola vykonávat vzdělávací činnost směřující k získání vysokoškolského vzdělání na území Maďarska pouze v případě, že „je v zemi příslušné podle svého sídla považována za státem uznávanou vysokou školu, která zde také skutečně vykonává vysokoškolskou vzdělávací činnost“.

26. Podle čl. 77 odst. 3 platí tento požadavek také pro zahraniční vysoké školy, jejichž sídlo se nachází ve státě EHP.

27. Článek 115 odst. 7 zákona o vysokých školách ve znění platném v okamžiku vydání odůvodněného stanoviska Komise stanovil, že požadavek stanovený v čl. 76 odst. 1 písm. a) tohoto zákona měl být splněn do 1. ledna 2018. V případě federálních států měla být dohoda s ústřední vládou uzavřena do šesti měsíců od oznámení zákona č. XXV z roku 2017. Článek 115 odst. 7 dále stanoví, že u zahraničních vysokých škol, které nebudou v okamžiku uplynutí lhůty splňovat zákonné požadavky, pozbývá jejich povolení platnosti. V tomto případě nesmí od 1. ledna 2018 již přijímat žádné nové studenty do studijního programu v Maďarsku, přičemž studijní programy k tomuto datu již probíhající musí být ukončeny nejpozději v akademickém roce 2020/2021 za nezměněných podmínek.

28. Dne 18. října 2017 Maďarsko informovalo Komisi, že zákon o vysokých školách byl opět změněn zákonem č. CXXVII z roku 2017. Lhůta ke splnění požadavků stanovených článkem 76 odst. 1 zákona o vysokých školách tak byla prodloužena do 1. ledna 2019 a další lhůty stanovené v čl. 115 odst. 7 a 8 byly také prodlouženy o jeden rok.

III. Okolnosti sporu a postup před zahájením soudního řízení

29. Dne 28. března 2017 předložila maďarská vláda návrh novely zákona č. CCIV z roku 2011 maďarskému národnímu shromáždění. O několik dní později, dne 4. dubna 2017, byl návrh schválen ve zrychleném legislativním procesu jako zákon č. XXV z roku 2017.

30. Dopisem ze dne 27. dubna 2017 sdělila Komise Maďarsku, že má za to, že Maďarsko porušilo přijetím zákona č. XXV z roku 2017 články 9, 10 a 13, čl. 14 odst. 3. a článek 16 směrnice 2006/123, podpůrně pak články 49 a 56 SFEU, článek XVII GATS, jakož i článek 13, čl. 14 odst. 3 a článek 16 Listiny, a vyzvala Maďarsko, aby se vyjádřilo. Maďarsko odpovědělo dopisem ze dne 25. května 2017, ve kterém uvedená protiprávní jednání zpochybnilo.

31. Dne 14. července 2017 vydala Komise odůvodněné stanovisko, v němž setrvala ve svém postoji. Poté, co Komise zamítla žádost Maďarska o prodloužení lhůty na odpověď, odpovědělo Maďarsko dopisy ze dne 14. srpna 2017 a 11. září 2017, v nichž prohlásilo, že k údajným porušením smlouvy nedošlo.

32. Dne 5. října 2017 vydala Komise doplňující odůvodněné stanovisko. Dne 6. října 2017 podalo Maďarsko doplňující informace k dopisům ze dne 14. srpna a ze dne 11. září téhož roku.

33. Na doplňující odůvodněné stanovisko odpovědělo Maďarsko dne 18. října 2017 a dopisem ze dne 13. listopadu 2017 poskytlo další doplňující informace.

IV. Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

34. V projednávané žalobě pro nesplnění povinnosti, která byla Soudnímu dvoru doručena dne 1. února 2018, Komise navrhuje, aby Soudní dvůr

– určil, že Maďarsko:

  – porušilo své závazky vyplývající z článku XVII GATS, neboť v čl. 76 odst. 1 písm. a) pozměněného zákona č. CCIV z roku 2011 předepisuje zahraničním vysokoškolským zařízením mimo EHP jako podmínku pro poskytování vzdělávacích služeb uzavření mezinárodní smlouvy mezi Maďarskem a zemí původu;

  – porušilo své povinnosti vyplývající z článku 16 směrnice 2006/123/ES a každopádně z článků 49 a 56 SFEU, jakož i z článku XVII GATS, neboť v čl. 76 odst. 1 písm. b) pozměněného zákona č. CCIV z roku 2011 ukládá zahraničním vysokoškolským zařízením povinnost poskytovat v zemi svého původu vysokoškolské vzdělávání;

  – v souvislosti s výše uvedenými omezeními nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny základních práv Evropské unie;

– uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

35. Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

– odmítl žalobu podanou Komisí jako nepřípustnou;

podpůrně

– zamítl žalobu podanou Komisí jako neopodstatněnou;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení;

36. Dne 24. června 2019 se konalo jednání, na němž Komise a Maďarsko přednesly ústní vyjádření.

V. Právní analýza

37. V rámci tohoto řízení o nesplnění povinnosti je třeba posoudit, zda jsou s unijním právem slučitelné dvě podmínky, které maďarský zákon o vysokých školách v pozměněném znění stanoví pro výkon vzdělávací činnosti zahraničními vysokými školami v tuzemsku. Jedná se přitom zaprvé o požadavek uzavření mezinárodní smlouvy mezi Maďarskem a zemí původu vysoké školy. Zadruhé nyní musí zahraniční vysoká škola skutečně vykonávat vzdělávací činnost také v zemi svého původu.

38. Vzhledem k tomu, že se první uvedené pravidlo týká pouze vysokých škol se sídlem v třetích zemích mimo EHP, uplatňuje Komise v tomto smyslu zejména porušení zásady národního zacházení zakotvené v článku XVII GATS. Ohledně této výtky je nutno nejprve posoudit pravomoc Soudního dvora podle článku 258 SFEU (bod A.). Následně je třeba ve zbývající části přezkoumat přípustnost (bod B) a opodstatněnost (bod C) žaloby pro nesplnění povinnosti. Vedle jednání porušujících GATS spatřuje Komise v popsaných podmínkách porušení směrnice o službách příp. základních svobod, jakož i Listiny.

A. Pravomoc Soudního dvora rozhodovat o výtce porušení dohody GATS

39. Pravomoc Soudního dvora rozhodovat o sporu je nepominutelnou podmínkou řízení, která musí být přezkoumána z úřední povinnosti [11].

1. GATS jako nedílná součást unijního práva

40. Předmětem řízení o nesplnění povinnosti může být podle judikatury týkající se čl. 258 odst. 1 SFEU výlučně porušení povinností vyplývajících z unijního práva [12]. Podle názoru Maďarska však případné závazky vyplývající z článku XVII GATS ve spojení se specifickými závazky v sektoru vzdělávání nejsou povinnostmi stanovenými unijním právem, nýbrž vlastními mezinárodně právními závazky tohoto členského státu.

41. Jednání členských států porušující určité mezinárodně právní závazky však již byla předmětem řízení o nesplnění povinnosti [13]. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se totiž mezinárodní dohody uzavřené Unií svým vstupem v platnost stávají nedílnou součástí právního řádu Unie [14]. Podle čl. 216 odst. 2 SFEU jsou tedy závazné pro orgány Unie i pro členské státy.

42. Podle judikatury platí tato závaznost pro smíšené dohody každopádně v rozsahu, v němž se jedná o ustanovení těchto dohod spadající do vnější pravomoci Unie [15].

11 – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, bod 37).

12 – Rozsudek ze dne 19. března 2002, Komise v. Irsko (C-13/00, EU:C:2002:184, bod 13).

13 – Rozsudky ze dne 25. února 1988, Komise v. Řecko (194/85 a 241/85, EU:C:1988:95), ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo (C-61/94, EU:C:1996:313), ze dne 19. března 2002, Komise v. Irsko (C-13/00, EU:C:2002:184), ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie (C-239/03, EU:C:2004:598), a ze dne 21. června 2007, Komise v. Itálie (C-173/05, EU:C:2007:362).

14 – Rozsudky ze dne 30. dubna 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, bod 2/6), ze dne 30. září 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 7), a ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 30).

15 – Rozsudky ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie (C-239/03, EU:C:2004:598, bod 25), ze dne 16. listopadu 2004, Anheuser-Busch (C-245/02, EU:C:2004:717, bod 41), ze dne 11. září 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos (C-431/05, EU:C:2007:496, bod 33 a násl.), a ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 31 a násl.).

43. Soudní dvůr již ohledně článku 133 SFEU rozhodl, že obchod službami, a sice také takovými, které se týkají citlivých oblastí, jako je sektor zdravotnictví nebo vzdělávání, spadá do vnější pravomoci Unie [16]. Článkem 207 SFEU, který Lisabonskou smlouvou nahradil článek 133 Smlouvy o ES, byla vnější pravomoc Unie pro obchod službami dokonce ještě rozšířena a je nyní součástí její výlučné pravomoci v rámci společné obchodní politiky (dále jen „SOP“).

44. To platí nehledě na existenci i nadále rozsáhlé vnitřní pravomoci členských států v oblasti vzdělávání, na niž poukazuje Maďarsko. Tuto okolnost zohledňuje čl. 207 odst. 4 třetí pododstavec písm. b) SFEU [17]. Podle tohoto ustanovení rozhoduje Rada jednomyslně o uzavírání dohod v oblasti obchodu vzdělávacími službami, pokud by tyto dohody mohly vážně narušit vnitrostátní organizaci takových služeb a ohrozit odpovědnost členských států za jejich poskytování. Tato jednomyslnost je nezbytná, neboť naplňování přijatých závazků nutně interně přísluší členským státům. V oblasti vzdělávání má Unie totiž podle čl. 6 písm. e) SFEU pouze koordinační pravomoc.

45. Mimoto čl. 207 odst. 6 SFEU stanoví, že výkon pravomocí svěřených článkem 207 odst. 1 SFEU nesmí vést k harmonizaci právních předpisů členských států, jestliže Smlouvy takovouto harmonizaci vylučují. Ohledně sektoru vzdělávání je takovýto zákaz harmonizace stanoven v čl. 166 odst. 4 SFEU. Tím však není žádným způsobem zpochybněna existence vnější pravomoci Unie jako takové.

46. V souladu s tím schválila Unie bez účasti členských států dohody s třetími zeměmi, které byly nezbytné pro vstoupení konsolidované listiny tzv. EU-25-GATS závazků v platnost [18]. Listina přebírá závazky Maďarska týkající se vysokoškolského vzdělávání beze změny.

47. Dotčený závazek z GATS původně přijatý Maďarskem tak nejpozději Lisabonskou smlouvou přešel na Unii, a představuje tedy závazek podle unijního práva, jehož porušení může být předmětem řízení o nesplnění povinnosti [19].

2. Mezinárodně právní odpovědnost Unie za jednání členských států porušující GATS

48. Pro pravomoc Soudního dvora rozhodovat v rámci řízení o nesplnění povinnosti o jednáních členských států porušujících GATS dále hovoří skutečnost, že třetí stát může v případě takovéhoto porušení uplatňovat nároky vůči Unii u orgánů pro řešení sporů WTO [20].

49. To zaprvé vyplývá ze skutečnosti, že Unie je ve vnějším vztahu plně vázána GATS. Souhlas Unie se podle čl. 1 odst. 1 rozhodnutí Rady 94/800 sice má týkat pouze části Dohody o WTO a jejích příloh spadajících do pravomoci Unie. Rozdělení pravomocí však – na rozdíl od jiných smíšených dohod [21] – nebylo specifikováno, a nemá tedy za následek omezení závaznosti. Článek 46 odst. 1 Vídeňské úmluvy

16 – Tuto vnější pravomoc Unie v tomto okamžiku ještě sdílela se svými členskými státy, viz Posudek 1/08 (Dohoda o změně listin specifických závazků podle GATS) ze dne 30. listopadu 2009 (EU:C:2009:739, bod 135).

17 – Viz k tomu moje stanovisko ve věci Komise v. Rada (C-13/07, EU:C:2009:190, bod 124).

18 – Viz nařízení Rady (EU) 2019/485 ze dne 5. března 2019, Úř. věst. 2019, L 87, s. 1. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost rozhodl Soudní dvůr v posudku 1/08 (Dohoda o změně listin specifických závazků podle GATS) ze dne 30. listopadu 2009 (EU:C:2009:739), že tato změna spadá do sdílené pravomoci Unie a jejích členských států a je zapotřebí účast členských států.

19 – Viz posudek 2/15 (Dohoda o volném obchodu se Singapurem) ze dne 16. května 2017 (EU:C:2017:376, bod 248).

20 – Řízení při řešení sporů WTO je upraveno v Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes, zkráceně „DSU“) v příloze 2 Dohody o WTO. To stanoví nejprve použití tzv. skupin odborníků pro řešení určitých sporů, které předkládají zprávy orgánu pro řešení sporů (Dispute Settlement Body, zkráceně „DSB“). Tento orgán na jejich základě vytvoří závěrečnou zprávu, která je pro účastníky řízení závazná, pokud ve lhůtě 60 dnů není podána námitka k odvolacímu orgánu (Appellate Body, zkráceně „AB“).

21 – Viz například článek 6:1 přílohy IX Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu podepsané dne 10. prosince 1982 v Montego Bay (*United Nations Treaty Series*, sv. 1833, 1834 a 1835, s. 3).

o smluvním právu v této souvislosti jasně stanoví, že „skutečností, že při vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou, došlo k porušení některého z ustanovení jeho vnitrostátního práva týkajícího se oprávnění uzavírat smlouvy, se stát nemůže dovolávat jako důvodu pro zrušení svého souhlasu, ledaže toto porušení bylo zjevné a týká se zvlášť důležitého pravidla jeho vnitrostátního práva“ [22].

50. Po přijetí Lisabonské smlouvy Unie každopádně beztak disponuje obsáhlou pravomocí v oblasti SOP.

51. Zadruhé lze jednání členských států v oblasti použití GATS připisovat Unii. Unie sice nemůže přímo ovlivňovat jednání členských států ve všech oblastech upravených v GATS, neboť dodržování závazků Unie vyplývajících z Dohody o WTO do velké míry závisí na způsobu, jakým členské státy vykonávají vlastní regulační pravomoci. Přesto však se Unie ve vnějším vztahu zavázala k dodržování této dohody. Musí tedy strpět, že jí bude připisováno chování jejích členů.

52. V praxi proto Unie přebírá také u opatření přijatých členskými státy jednání s ostatními členy WTO a obhajobu opatření v řízení pro řešení sporů [23].

53. Z judikatury Soudního dvora v tomto smyslu vyplývá, že členské státy při interním provádění mezinárodní smlouvy dodržují závazek vůči Unii, která na sebe ve vnějším vztahu převzala odpovědnost za řádné provádění dohody [24].

54. Tento závazek je výrazem povinnosti loajální spolupráce vyplývající z čl. 4 odst. 3 SEU, který přitom působí jako mez výkonu pravomoci. Maďarsko tedy může vykonávat svou interní pravomoc k úpravě svého vysokého školství, avšak pouze dokud příslušné právní úpravy neporušují závazky vyplývající z dohod WTO. S tím by totiž byla spojena nejen mezinárodně právní odpovědnost Unie, nýbrž zároveň riziko protiopatření dopadajících také na ostatní členské státy. Toto riziko velmi dobře ilustruje nejnovější vývoj ve sporu o dotacích poskytnutých Francií, Španělskem, Německem a Velkou Británií společnosti Airbus: americké celní přirážky, které WTO schválila jako protiopatření, se týkají mimo jiné italského parmezánu.

55. Také dodržování této povinnosti loajální spolupráce může být vymáháno v řízení o nesplnění povinnosti.

3. Vztah mezi řízením o nesplnění povinnosti a řízením pro řešení sporů WTO

56. Tomuto závěru nebrání ani další námitky Maďarska.

57. Maďarsko v této souvislosti vyzdvihuje zejména specifickou povahu řízení pro řešení sporů ve WTO a zvláštní roli orgánů pro řešení sporů WTO.

22 – Totéž stanoví – *mutatis mutandis* – čl. 46 odst. 2 Vídeňské úmluvy o právu smluv mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezinárodními organizacemi navzájem (dále jen „WVKIO“) s ohledem na interní rozdělení pravomocí v mezinárodní organizaci.

23 – Příklady z praxe orgánů WTO pro řešení sporů: WTO Appelate Body Report ze dne 5. června 1998, přijatá DSB dne 1. července 1998, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R a WT/DS68/AB/R, European Communities – Computer Equipment, týkající se některých irských a britských opatření; WTO Appelate Body Report ze dne 12. března 2001, přijatá DSB dne 5. dubna 2001, WT/DS135/AB/R, European Communities – Amiante, týkající se francouzského nařízení; naposledy WTO Appelate Body Report ze dne 15. května 2018, WT/DS316/AB/RW, European Union – Large Civil Aircrafts.

24 – Rozsudky ze dne 26. října 1982, Kupferberg (104/81, EU:C:1982:362, bod 11 a 13), ze dne 30. září 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 11), ze dne 19. března 2002, Komise v. Irsko (C-13/00, EU:C:2002:184, bod 15), a ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie (C-239/03, EU:C:2004:598, bod 26).

58. Proti tomu však lze zaprvé namítat, že rozsudek Soudního dvora o nesplnění povinnosti žádným způsobem nezpochybňuje výlučnou pravomoc orgánů pro řešení sporů WTO, aby rozhodovaly o porušení této Dohody v řízení mezi dvěma Členy [25]. Řízení o nesplnění povinnosti je totiž čistě interním pořádkovým nástrojem. Rozsudek je tedy závazný pouze ve vztahu mezi Unií a členským státem a orgánům WTO nebrání, aby na návrh třetího státu konstatovaly porušení Dohody o WTO, a to i v případě, že Soudní dvůr předtím takovéto porušení odmítl.

59. V praxi se lze protichůdným rozhodnutím vyhnout tím, že je řízení o nesplnění povinnosti v případě souběžně probíhajícího řízení u WTO přerušeno a vyčkáno rozhodnutí orgánů WTO. Mimoto lze zvážit omezení přezkumu Soudního dvora na zjevná porušení a zohlednit tak konečnou pravomoc orgánů pro řešení sporů WTO u obzvláště sporných otázek [26].

60. Zadruhé je sice pravda, že Soudní dvůr s odvoláním na mimořádný význam jednání v rámci WTO ve své ustálené judikatuře odmítá přímou použitelnost práva WTO [27]. To však pouze znamená, že se členské státy v rámci žaloby na neplatnost nebo účastníci řízení o předběžné otázce týkajícího se platnosti určitého aktu nemohou dovolávat neslučitelnosti právního aktu Unie s Dohodou o WTO [28].

61. Výchozím bodem těchto úvah jsou přitom zvláštnosti mechanismu řešení sporů ve WTO. V rámci takovéhoto řízení je myslitelné, že Unie v jednání se třetími zeměmi projeví ochotu stáhnout určité opatření nebo právní akt, pokud třetí stát za to učiní jiné přísliby. Pokud by bylo možno současně probíhající žalobu na neplatnost podanou členským státem nebo předběžnou otázku týkající se platnosti určitého aktu opírat přímo o porušení práva WTO, byla by vyjednávací pozice Unie oslabena. Výsledkem takového řízení by mohlo být prohlášení dotčeného právního aktu Unie za neplatný [29]. Tím by bylo jednání Unie jednostranně podrýváno členským státem nebo dokonce účastníkem řízení o předběžné otázce.

62. Z toho ale pouze vyplývá, že právo WTO zásadně nelze použít jako měřítko pro posuzování *právních aktů Unie* v řízení před unijními soudy. Od toho je třeba odlišovat otázku, zda unijní soudy mohou měřítkem práva WTO posuzovat *vnitrostátní opatření*.

63. Soudní dvůr odpověděl na tuto otázku kladně již ve věci Komise v. Německo týkající se mléčných kvót a vnitrostátní opatření posuzoval měřítkem dohody uzavřené v rámci GATT [30]. Nedržel se přitom stanoviska generálního advokáta Tesaura, který navrhoval, aby v otázce měřítka posuzování nebylo přihlíženo k tomu, zda se jedná o opatření členských států nebo Unie [31].

64. Z mého pohledu Soudní dvůr v tomto rozhodnutí ve výsledku správně vycházel z toho, že úvahy, podle nichž je posuzování právních aktů Unie měřítkem Dohody o WTO vyloučeno, nelze přenést na jednání členských států porušujících právo WTO. Možnost zahájit řízení o nesplnění povinnosti proti členskému státu totiž není v rozporu s cíli a zvláštní povahou řešení sporů ve WTO.

65. Předně může možnost opřít řízení o nesplnění povinnosti o porušení práva WTO zajistit účinné prosazování případného odsouzení orgány pro řešení sporů WTO. V případě, že by Unie v takovýchto případech nemohla vést řízení o nesplnění povinnosti proti členskému státu, by interní prosazení práva mezinárodního obchodu bylo dokonce vážně ohroženo. To je vzhledem k hrozícím sankcím pro nezúčastněné členské státy a Unii mimořádně důležité.

25 – Viz čl. 23 odst. 1 DSU.

26 – Viz níže bod 90 tohoto stanoviska.

27 – Rozsudky ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115), ze dne 23. listopadu 1999, Portugalsko v. Rada (C-149/96, EU:C:1999:574), a ze dne 9. ledna 2003, Petrotub a Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4).

28 – Rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 109).

29 – Viz čl. 264 odst. 1 SFEU.

30 – Rozsudek ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo (C-61/94, EU:C:1996:313, bod 16).

31 – Stanovisko generálního advokáta Tesaura ve věci Komise v. Německo (C-61/94, EU:C:1996:194, body 23 a 24).

66. Řízení o nesplnění povinnosti pak může v rámci jednání s třetími státy nabýt v řízení o řešení sporů vlastního významu. Vzhledem ke svým rozsáhlým pravomocem v oblasti SOP totiž Unie může vést jednání s třetími zeměmi také ohledně opatření členských států [32]. V případě, že na základě právních, politických nebo jiných úvah opatření členského státu obhajuje, nebude sama o sobě o řízení o nesplnění povinnosti proti dotčenému členskému státu sice usilovat [33]. Vůči třetím zemím však má v podobě řízení o nesplnění povinnosti v ruce nástroj, který posiluje její vyjednávací pozici. Svým partnerům v jednání tím totiž dokazuje, že v případě potřeby může interně účinně zajistit nápravu porušování Dohody o WTO. To posiluje její důvěryhodnost a je v souladu s nezbytností jednotného a rychlého jednání navenek.

67. A konečně mohou existovat případy, jako je ten v projednávané věci, kdy je Unie sama přesvědčena o protiprávnosti opatření členského státu. Tím, že v takovýchto případech zahájí řízení o nesplnění povinnosti proti dotyčnému členskému státu, působí její rozhodnutí navenek tak, že se zasazuje o dodržování Dohody o WTO. Pokud však Unie „zamýšlela splnit zvláštní závazek, který na sebe vzala v rámci WTO, nebo v případě, že unijní akt výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení dohod WTO“, přísluší podle ustálené judikatury Soudnímu dvoru přezkoumat legalitu dokonce právních aktů Unie z hlediska pravidel WTO. [34] Pro opatření členského státu to musí platit dvojnásob.

68. Z toho vyplývá, že projednávanému řízení o nesplnění povinnosti nebrání specifická povaha řízení pro řešení sporů ve WTO ani zvláštní role orgánů pro řešení sporů WTO.

4. Závěr

69. Lze tedy konstatovat, že první žalobní důvod spadá do pravomoci Soudního dvora.

B. Přípustnost žaloby na nesplnění povinnosti

70. Dále je nutno přezkoumat námitky Maďarska proti přípustnosti žaloby.

71. Maďarsko v tomto smyslu na jednu stranu tvrdí, že Komise v postupu před zahájením soudního řízení stanovila příliš krátké lhůty, a tím zkrátila jeho právo na obhajobu. Na druhou stranu Maďarsko Komisi vytýká, že porušila svou povinnost nezávislosti a nestrannosti a řízení vede z čistě politických důvodů a s jednostranným přihlédnutím k individuálním zájmům.

1. Stanovení lhůty v postupu před zahájením soudního řízení

72. Fáze před zahájením soudního řízení má za cíl dát členskému státu příležitost splnit jeho povinnosti vyplývající z unijního práva a užitečně uplatnit důvody na svou obranu proti výtkám Komise [35]. Komise proto musí členským státům stanovit přiměřenou lhůtu pro odpověď na výzvu dopisem a odůvodněné stanovisku nebo, tam kde je to vhodné, pro přípravu obrany. V případě, že tato lhůta byla tak krátká, že bez dostatečného odůvodnění ohrozila právo členského státu na účinnou obranu, má tato skutečnost za následek, že postup před zahájením soudního řízení nebyl proveden řádně a žaloba Komise musí být zamítnuta jako nepřípustná [36].

32 – Viz k tomu již body 49 až 52 tohoto stanoviska.

33 – Jako prominentní a aktuální příklad lze také zde opět zmínit spor o Airbus.

34 – Viz k tomu rozsudky ze dne 22. června 1989, Fediol v. Komise (70/87, EU:C:1989:254, bod 19 až 22), ze dne 7. května 1991, Nakajima v. Rada (C-69/89, EU:C:1991:186, bod 31), ze dne 30. září 2003, Biret International v. Rada (C-93/02 P, EU:C:2003:517, bod 53), ze dne 23. listopadu 1999, Portugalsko v. Rada (C-149/96, EU:C:1999:574, bod 49), a ze dne 1. března 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, bod 40).

35 – Rozsudky ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Rakousko (C-475/98, EU:C:2002:630, bod 35) a ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo (C-490/04, EU:C:2007:430, bod 25).

36 – Rozsudek ze dne 2. února 1988, Komise v. Belgie (C-293/85, EU:C:1988:40, bod 20).

73. Komise, která řízení vede, má při stanovení lhůt širokou posuzovací pravomoc [37]. Při posuzování toho, zda je stanovená lhůta přiměřená, je navíc nutno přihlédnout ke všem okolnostem projednávané věci. Podle judikatury mohou být velmi krátké lhůty odůvodněné zejména tehdy, je-li řízení o nesplnění povinnosti potřeba provést rychle nebo zná-li dotčený členský stát již před zahájením postupu před zahájením soudního řízení celé stanovisko Komise [38].

74. V projednávané věci stanovila Komise jak ve výzvě dopisem, tak i v odůvodněném stanovisku lhůtu jednoho měsíce. Komise v postupu před zahájením řízení u soudu sice zpravidla stanoví dvouměsíční lhůty. Měsíční lhůta však není „velmi krátkou“ lhůtou ve smyslu judikatury citované v bodě 73 [39]. Také je nutno zdůraznit, že odstup mezi výzvou dopisem ze dne 27. dubna 2017 a uplynutím druhé měsíční lhůty v polovině srpna téhož roku činil zhruba tři a půl měsíce, během nichž maďarská vláda stanovisko Komise znala, a měla tedy čas vyhodnotit možnosti své obhajoby a připravit si odpověď.

75. V projednávané věci se Komise mimoto právem odvolává na naléhavost záležitosti. Důvody pro tuto domněnku sice Maďarsku výslovně nevyložila. Ty však bez dalšího vyplývají z okolností, totiž zejména ze skutečnosti, že podle původního znění čl. 115 odst. 7 zákona o vysokých školách mělo být vysokoškolským zařízením, která nesplňovala podmínky čl. 76 odst. 1 tohoto zákona, odebráno povolení a zakázáno přijímání nových studentů již 1. ledna 2018.

76. Maďarsko sdělilo až 18. října 2017, že tato lhůta byla prodloužena o rok, tedy po stanovení lhůt relevantních pro postup před zahájením soudního řízení. Ani skutečnost, že Komise podala žalobu na nesplnění povinnosti až v únoru 2018, na rozdíl od názoru maďarské vlády nemůže vyvrátit domněnku naléhavosti při stanovení lhůt.

77. A konečně je podle judikatury nutno přihlédnout k tomu, zda byla ve výsledku omezena možnost členského státu bránit se výtkám Komise [40]. Dokonce ani „příliš krátká“ lhůta totiž není důvodem nepřípustnosti žaloby, pokud Komise zohlední i opožděnou obhajobu a členský stát se tak ve výsledku mohl výtkám Komise dostatečně bránit [41].

78. V projednávané věci doručila maďarská vláda vedle dopisů ze dne 14. srpna 2017 a 18. října 2017 ještě tři další dopisy, jimiž odpovídala na původní a doplňující odůvodněné stanovisko. Komise všechny tyto dopisy zevrubně posoudila a zohlednila ve svém rozhodnutí o podání žaloby.

79. Z posledně uvedeného důvodu je také irelevantní, že Komise v dalších dvou souběžně probíhajících řízeních o nesplnění povinnosti proti Maďarsku stanovila vždy měsíční lhůty. Nelze sice vyloučit, že kumulací několika řízení s krátkými lhůtami je členský stát tak zatížen, že již nemůže účinně vykonávat své právo na obhajobu. K této možnosti musí Komise při stanovení lhůt také přihlédnout. Dokud však existují nezbytné důvody pro příslušně krátké lhůty a právo členského státu na obhajobu ve výsledku není zkráceno – pro což Maďarsko v projednávané věci nepředkládá žádné důvody – nemůže sama tato okolnost vést k nepřípustnosti jednotlivých stanovených lhůt.

37 – Viz k tomu stanovisko generálního advokáta Mischa ve věci Komise v. Francie (C-1/00, EU:C:2001:467, bod 57). V tomto smyslu také rozsudek ze dne 10. července 1985, Komise v. Nizozemsko (16/84, EU:C:1985:309, bod 10).

38 – Rozsudek ze dne 2. února 1988, Komise v. Belgie (293/85, EU:C:1988:40, body 13 a 14), ze dne 2. července 1996, Komise v. Lucembursko (C-473/93, EU:C:1996:263, body 19 a 20), ze dne 28. října 1999, Komise v. Rakousko (C-328/96, EU:C:1999:526, bod 51), a ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie (C-1/00, EU:C:2001:687, body 64 a 65).

39 – Ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 2. února 1988, Komise v. Belgie (293/85, EU:C:1988:40), činily lhůty osm nebo 14 dní; ve věci Komise v. Francie (C-1/00, EU:C:2001:687) činily lhůty 15 dní nebo pět dní; ve věci Komise v. Rakousko (C-328/96, EU:C:1999:526) činily lhůty týden nebo patnáct dní; ve věci, v níž byl vydán rozsudek dne 31. ledna 1984, Komise v. Irsko (74/82, EU:C:1984:34), byla kritizována lhůta pěti dní.

40 – Rozsudek ze dne 10. července 1985, Komise v. Nizozemsko (16/84, EU:C:1985:309, bod 10).

41 – Rozsudek ze dne 31. ledna 1984, Komise v. Irsko (74/82, EU:C:1984:34, bod 13).

2. K výtce, že řízení je politicky motivováno

80. Maďarsko má dále za to, že Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti z čistě politických důvodů, a porušila tak svou povinnost nestrannosti. Řízení podle něj slouží výhradně zájmům CEU v Budapešti.

81. Co se týče této námitky, pak je předně pochybné, zda z jednoho uvedení CEU ve výzvě dopisem lze usuzovat na to, že řízení slouží pouze zájmům této univerzity. Komisi totiž bezpochyby nelze upírat možnost vyzdvihnout nebo pro příklad uvést konkrétní dotčené instituce.

82. Každopádně nemohou pouze úvahy, které Komisi vedou k zahájení řízení o nesplnění povinnosti, zpochybnit řádné provádění postupu před zahájením soudního řízení, a nemohou tedy mít vliv na přípustnost žaloby podle článku 258 SFEU [42]. Komise sice musí odůvodnit, proč vychází z porušení unijního práva, nadto však nemusí uvádět důvody, které ji k podání žaloby pro nesplnění povinnosti vedly [43].

83. Z výše uvedených důvodů je tedy nutno výtky nepřípustnosti předložené maďarskou vládou odmítnout jako celek.

C. Opodstatněnost žaloby pro nesplnění povinnosti

84. Nejprve posoudím výtky Komise týkající se požadavku uzavření mezinárodní smlouvy mezi Maďarskem a zemí původu zahraniční vysoké školy (bod 1) a následně výtky, které se týkají požadavku skutečné vzdělávací činnosti v zemi původu (bod 2).

1. Požadavek uzavření mezinárodní smlouvy, čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách

85. Ohledně podmínky mezinárodní smlouvy mezi Maďarskem a zemí původu zahraniční vysoké školy pro poskytování vzdělávacích služeb vysokými školami se sídlem mimo EHP stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách Komise uplatňuje porušení článku XVII GATS ve spojení se specifickým závazkem pro sektor vysokoškolského vzdělávání a článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny.

a) Porušení článku XVII GATS ve spojení s čl. 216 odst. 2 SFEU

86. Porušení čl. XVII odst. 1 GATS ve spojení se specifickým závazkem Maďarska v sektoru vysokoškolského vzdělávání by současně bylo porušením závazku tohoto členského státu vyplývajícího z čl. 216 odst. 2 SFEU [44].

42 – Rozsudek ze dne 3. března 2016, Komise v. Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, bod 24).

43 – Rozsudek ze dne 3. března 2016, Komise v. Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, bod 26).

44 – Soudní dvůr v takovémto případě konstatuje nejen porušení dotčené mezinárodní smlouvy, nýbrž také čl. 216 odst. 2 SFEU (dříve čl. 300 odst. 7 Smlouvy o ES), viz rozsudky ze dne 19. března 2002, Komise v. Irsko (C-13/00, EU:C:2002:184), a ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie (C-239/03, EU:C:2004:598).

1) Intenzita přezkumu

87. Ohledně přezkumu porušení mezinárodního obyčejového práva měl Soudní dvůr v minulosti za to, že jeho kontrola je omezena na konstatování zjevných porušení [45]. Zásadně to odmítal u přezkumu mezinárodních dohod uzavřených Unií [46].

88. V projednávané věci by však omezení intenzity přezkumu na zjevná porušení GATS bylo možno vzít do úvahy s ohledem na dva argumenty, které Maďarsko předložilo proti pravomoci Soudního dvora.

89. Zaprvé jsou v projednávané věci závazky vyplývající z GATS konkrétně prováděny na základě vlastní interní pravomoci členských států v oblasti vzdělávání. V takto citlivých oblastech má být členským státům ponechána určitá normativní volnost, kterou lze zohlednit snížením intenzity přezkumu.

90. Zadruhé hovoří zvláštní povaha řízení pro řešení sporů ve WTO a konečná pravomoc orgánů pro řešení sporů WTO k závaznému konstatování porušení Dohody o WTO pro to, aby vyjasnění obzvláště sporných a obtížných otázek bylo přenecháno tomuto specializovanému orgánu a přezkum GATS pro „interní účely“ se omezil na zjevná porušení [47].

91. V projednávané věci jsem však toho názoru, že se jedná o zjevné porušení GATS. To objasním v následující části.

2) Vysokoškolská činnost jako služba ve smyslu GATS

92. Maďarsko namítá, že univerzita CEU, v jejímž jediném zájmu je řízení o nesplnění povinnosti ve skutečnosti vedeno, je neziskovým zařízením, a její činnost tedy nespadá pod GATS. Zde je nutno přiznat, že GATS v čl. I odst. 3 písm. b) vylučuje ze své působnosti takové služby, které nejsou poskytovány ke komerčním účelům ani v soutěži s jinými službami.

93. Komise však nebrojí proti konkrétnímu nakládání s CEU, nýbrž proti ustanovení čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách [48].

94. V tomto smyslu maďarská vláda v projednávané věci sama zdůrazňuje, že čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách platí pro všechna vysokoškolská zařízení, a nepopírá přitom, že do oblasti jeho působnosti spadají také zařízení, která poskytují služby za úplatu, tedy bezpochyby vykonávají hospodářskou činnost.

3) Obsah specifických závazků Maďarska pro oblast vzdělávání

95. Vzhledem k tomu, že podmínka zakotvená v čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách platí pouze pro zahraniční dodavatele služeb, mohla by porušovat zásadu národního zacházení.

96. Článek XVII odst. 1 GATS však stanoví, že v sektorech zapsaných v jeho listině (schedule of commitments) a při dodržení jakýchkoliv podmínek a omezení v ní stanovených poskytne každý člen WTO dodavatelům služeb kteréhokoli jiného člena zacházení ne méně příznivé, než které poskytuje vlastním obdobným dodavatelům služeb.

45 – Rozsudky ze dne 25. ledna 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, bod 52), a ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 110).

46 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 110).

47 – Viz k tomu již bod 59 tohoto stanoviska.

48 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 49).

97. Jinými slovy, povinnost národního zacházení je podle GATS specifickým závazkem, který musí člen převzít konkrétně a v určitém rozsahu – na rozdíl například od GATT, kde tato povinnost přímo vyplývá z článku III GATT. Listiny závazků každého člena tvoří podle čl. XX odst. 3 GATS přílohy této dohody a jsou její nedílnou součástí.

98. U specifických závazků pro Maďarsko [49] je u služeb vysokoškolského vzdělávání ve třetím způsobu dodání („komerční přítomnost“) ve sloupci o přístupu na trh uvedena podmínka „Establishment of schools is subject to licence from the central authorities“, zatímco ohledně národního zacházení nebyla stanovena žádná omezení („None“).

99. V projednávané věci vedou účastníci řízení spor o to, zda a případně do jaké míry je na první pohled neomezený závazek Maďarska k národnímu zacházení omezen výhradou povolení zapsanou u přístupu na trh.

100. Z článku XX odst. 2 GATS v tomto smyslu vyplývá, že zápis „None“ ve sloupci týkajícím se národního zacházení ještě nutně nezakládá závazek k národnímu zacházení v plném rozsahu. Podle tohoto ustanovení totiž „opatření neslučitelná zároveň s článkem XVI [o přístupu na trh] a s článkem XVII [o národním zacházení] budou zapsána ve sloupci, vztahujícím se k článku XVI. V tomto případě se bude mít za to, že zápis stanoví též podmínku nebo omezení k článku XVII.“

101. Z judikatury orgánů pro řešení sporů WTO vyplývá, že čl. XX odst. 2 GATS představuje zjednodušující úpravu [50]. U opatření, která jsou neslučitelná *zároveň* se závazkem k poskytnutí přístupu na trh a se závazkem k národnímu zacházení, tak postačuje zápis omezení pouze u přístupu na trh. Tato podmínka pak pokrývá nerovné zacházení mezi tuzemskými a zahraničními dodavateli služeb, které je takovým opatřením také způsobeno [51].

102. V této souvislosti je nutno konstatovat, že článek XVI GATS nezakazuje všechna myslitelná opatření, která se dotýkají přístupu na trh. Ve skutečnosti je s článkem XVI GATS neslučitelných pouze šest přesně definovaných kategorií omezení. Ty jsou vyjmenovány v čl. XVI odst. 2 GATS a jsou především kvantitativního druhu [52]. Pouze v případě, že je dotčena jedna z těchto kategorií, kvalifikuje podmínka zapsaná ve sloupci „přístup na trh“ také závazek k národnímu zacházení.

103. Co se naopak týče opatření, která nejsou slučitelná s čl. XVI odst. 2 GATS, v projednávané věci ze zápisu „None“ ve sloupci národní zacházení vyplývá, že dotčený člen je v tomto smyslu v plném rozsahu povinen poskytnout národní zacházení [53].

49 – Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO GATS/SC/40 ze dne 15. dubna 1994, s. 19 (bod 5.C.). Viz nyní listina konsolidovaných závazků Unie a jejích členských států ze dne 15. března 2019, dokument WTO S/C/W/273, s. 166 a 167 (bod 5.C.).

50 – WTO Panel Report ze dne 16. července 2012, přijatý DSB dne 31. srpna 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, bod 7.658. „… [T]he special rule in Article XX:2 provides a simpler requirement: a Member need only make a single inscription of the measure under the market access column, which then provides an implicit limitation under national treatment.“

51 – WTO Panel Report ze dne 16. července 2012, přijatý DSB dne 31. srpna 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, bod 7.661: „… Article XX:2 provides … that the measure inscribed in the market access column encompasses aspects inconsistent with both market access and national treatment obligations... [This thus permits] China to maintain measures that are inconsistent with both Articles XVI and XVII. With an inscription of 'Unbound' for subsector (d) in mode 1 under Article XVI, and a corresponding 'None' for Article XVII, China has indicated that it is free to maintain the full range of limitations expressed in the six categories of Article XVI:2, whether discriminatory or not.“

52 – WTO Panel Report ze dne 16. července 2012, přijatý DSB dne 31. srpna 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, bod 7.652: „Unlike Article XVII, however, the scope of the market access obligation does not extend generally to 'all measures affecting the supply of services'. Instead, it applies to six carefully defined categories of measures of a mainly quantitative nature. The issue thus arises whether the scope of these measures, and thus the extent of China's absence of obligation with respect thereto, extends to discriminatory measures in the sense of Article XVII.“

53 – WTO Panel Report ze dne 16. července 2012, přijatý DSB dne 31. srpna 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, bod 7.663: "…Due to the inscription of 'None', China must grant national treatment with respect to any of the measures at issue that are not inconsistent with Article XVI:2." (zvýraznění provedeno autorkou stanoviska)

104. Každopádně mohou existovat podmínky povolení, které jsou kvantitativního druhu, a tedy spadají do jedné z kategorií uvedených v čl. XVI odst. 2 GATS. Podmínkou pro udělení povolení může být například test ekonomické potřebnosti. Na základě zapsaného omezení u přístupu na trh může Maďarsko takováto opatření zachovat a zavádět. Na základě čl. XX odst. 2 GATS smějí být takováto opatření navíc i diskriminující. Podle tohoto ustanovení totiž omezení zapsané u přístupu na trh platí také pro závazek národního zacházení.

105. Podmínka povolení však může být také kvalitativního druhu, je-li například udělení povolení vázáno na splnění určitých obsahových kritérií. Článek XVI GATS takovéto opatření obecně nezakazuje. Proto se ale na něj nepoužije ani na čl. XX odst. 2. Kvalitativní podmínky povolení by tedy musely být zapsány (také) ve sloupci týkajícím se podmínek národního zacházení. V opačném případě u takovýchto opatření platí závazek národního zacházení v plném rozsahu, který vyplývá ze zápisu „None“ [54].

106. Ohledně opatření sporného v projednávané věci je nutno konstatovat, že cílem požadavku uzavření mezinárodní smlouvy, a ostatně i požadavku provozování vzdělávací činnosti v zemi původu, není kvantitativní omezení. Stejně tak se nejedná o požadavek určitého typu právního subjektu (viz čl. XVI odst. 2 písm. e) GATS). Nejedná se tedy o opatření spadající pod čl. XVI odst. 2 GATS. Proto na ně nelze použít ani čl. XX odst. 2 GATS.

107. Z toho vyplývá, že Maďarsko sice může z pohledu přístupu na trh takovéto požadavky zavádět. Platí to však pouze v míře, v jaké je lze použít bez rozdílu. Maďarsko se totiž zápisem „None“ v tomto smyslu zavázalo k národnímu zacházení v plném rozsahu.

108. Bezpochyby mělo Maďarsko podle opt-in systému dohody GATS možnost zapsat příslušné omezení u národního zacházení. Této možnosti však nevyužilo.

109. Vzhledem k tomu je nutno konstatovat, že Maďarsko je ohledně sporných opatření povinno k národnímu zacházení v plném rozsahu.

110. Tento závěr lze s ohledem na dosavadní judikaturu orgánů pro řešení sporů WTO považovat také za zjevný ve smyslu výše popsaného měřítka posuzování [55].

4) Existence rozdílného zacházení

111. Požadavek uzavření mezinárodní smlouvy pro vysoké školy se sídlem ve třetí zemi má za následek rozdílné zacházení mezi vysokými školami se sídlem v Maďarsku na straně jedné a vysokými školami usazenými v třetí zemi na straně druhé. To samé ostatně platí také ohledně požadavku poskytování výuky v zemi původu.

112. Tento závěr není zpochybněn ani skutečností, že tuzemští dodavatelé služeb dotčený požadavek z jeho podstaty ani splnit nemohou. Podle čl. XVII odst. 3 GATS se o méně výhodné zacházení jedná již tehdy, jestliže se pouze pozmění podmínky soutěže na tuzemském trhu ve prospěch tuzemských služeb a dodavatelů služeb. Stanovením dodatečných podmínek je však soutěž pozměněna v neprospěch dotčených vysokých škol usazených v třetích zemích.

5) Výjimka podle článku XIV GATS?

113. A konečně je nutno posoudit, zda se na požadavek uzavření mezinárodní smlouvy vztahuje výjimka podle článku XIV GATS.

54 – Viz, *mutatis mutandis*, pozn. pod čarou 53.

55 – Vyz výše, body 88 a 90 tohoto stanoviska.

114. Maďarská vláda v tomto smyslu tvrdí, že se jedná o opatření, které je potřebné k zachování veřejného pořádku a bezpečnosti, jakož i k zabráněním klamavým a podvodným praktikám. Tyto cíle jsou výslovně uvedeny v čl. XIV písm. a) a písm. c) bod i) GATS.

115. Podle čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách musí být smlouva uzavřena s příslušným státem, přičemž v případě federálního státu, v němž pro uznávání vysokých škol není příslušná ústřední vláda, musí být nejprve uzavřena dohoda s ústřední vládou. Obsahově se smlouva musí týkat zásadní podpory činnosti dotčeného zařízení v Maďarsku vládou země původu.

116. Uzavírání mezinárodních smluv, zejména za účelem uznávání dosaženého vzdělání, je běžným nástrojem mezistátní spolupráce v oblasti vysokoškolského vzdělání. Ohledně zabránění podvodným praktikám může smlouva týkající se povolení činnosti určitého vzdělávacího zařízení v hostitelské zemi uzavřená vládou země původu představovat určitý druh záruky. Pro hostitelský stát je tak zjevné, že země původu považuje zařízení za důvěryhodné a jeho činnost podporuje.

117. Článek XIV GATS však stanoví, že se výjimky „neuplatňují způsobem, který by vytvářel nástroj svévolné nebo neoprávněné diskriminace mezi zeměmi, kde převládají podobné podmínky, nebo skrytého omezení v obchodu službami“.

118. V této souvislosti nelze požadavek uzavření mezinárodní smlouvy při bližším zkoumání považovat za přípustnou výjimku. V konkrétní podobě se totiž jeví jako prostředek svévolné diskriminace ve smyslu článku XVI GATS.

119. Předně Komise právem zdůrazňuje, že s uzavřením mezinárodní smlouvy nutně souvisí výkon politického uvážení, které nelze v plném rozsahu přezkoumat soudem. Článek 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách tak pro udělení povolení činnosti vysokým školám ze třetích zemí stanoví podmínku, jejíž naplnění je v konečném důsledku pouze v rukou Maďarska. Ve výsledku by se tedy jednalo o podmínku „subject to licence“. Maďarsko však pro svůj přijatý závazek národního zacházení právě takovouto podmínku nestanovilo [56]. Maďarská vláda každopádně může uzavření takovéto smlouvy libovolně protahovat, což vzhledem ke krátké lhůtě podle čl. 115 odst. 7 zákona o vysokých školách může samo o sobě vést k odmítnutí udělit vysoké škole povolení k činnosti.

120. Vzhledem k tomu, že potřebná smlouva se má podle čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách týkat pouze zásadní podpory činnosti dotčené vysoké školy v Maďarsku, není zjevné, proč by tento požadavek nemělo být možno splnit jednostranným prohlášením vlády země původu.

121. Článek 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách dále upřesňuje požadavek na mezinárodní smlouvy s federálními státy v tom smyslu, že je zapotřebí předchozí dohoda s ústřední vládou, není-li tato vláda příslušná k uznání závaznosti mezinárodní smlouvy. Tento zvláštní požadavek může představovat nesplnitelnou – a tedy svévolnou – podmínku. Je totiž přinejmenším nejisté, zda ústavní pořádek dotčeného federálního státu požadovanou dohodu s ústřední vládou vůbec připouští, spadá-li vysokoškolské vzdělávání do pravomoci členských zemí [57].

122. Okolnost, že se tento požadavek týká také vysokých škol již působících v Maďarsku, jen ilustruje skutečnost, že se nejedná o věcný prostředek k potírání podvodů. Není zřejmé, jak by bylo možno zabránit podvodné činnosti takovéto vysoké školy uzavřením dohody s ústřední vládou země jejího původu.

123. Z toho vyplývá, že čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách nelze ospravedlnit jako výjimku podle článku XIV GATS.

56 – Viz již body 107 až 109 tohoto stanoviska.

57 – Týká se to například uzavření mezinárodní smlouvy s členskými státy USA, do jejichž kompetence vysokoškolské vzdělávání spadá.

124. Tento závěr lze vzhledem ke svévolné povaze tohoto opatření považovat za zjevný ve smyslu výše popsaného měřítka posuzování.

125. Z výše uvedeného vyplývá, že požadavek uzavření mezinárodní smlouvy není slučitelný se závazky, které Maďarsko převzalo ve světle čl. XVII odst. 2 GATS, a specifickým závazkem pro sektor vzdělávání. Přijetím čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách tedy Maďarsko porušilo článek XVII GATS ve spojení s čl. 216 odst. 2 SFEU.

b) Porušení čl. 14 odst. 3 Listiny

126. Komise dále tvrdí, že podmínka uzavření mezinárodní smlouvy se zemí původu pro zahájení a pokračování činnosti vysokých škol se sídlem v třetí zemi v tuzemsku je v rozporu se svobodou zakládat vzdělávací zařízení zakotvenou v čl. 14 odst. 3 Listiny. Mimoto je v rozporu se svobodou podnikání zaručenou článkem 16 Listiny.

1) Použitelnost Listiny

127. Jak již bylo vyloženo, jsou jednotlivé závazky z GATS mezinárodními závazky Unie. Unijní orgány jsou podle čl. 51 odst. 1 Listiny vázány Listinou při plnění všech svých závazků.

128. Členské státy jsou podle čl. 51 odst. 1 Listiny naopak vázány Listinou pouze „pokud uplatňují právo Unie“. O takovéto uplatňování práva Unie se právě jedná v případě, kdy členské státy provádí mezinárodní závazky Unie interně na základě vlastní normativní pravomoci. Plní přitom závazek vůči Unii, která ve vnějším vztahu převzala odpovědnost za řádné provádění úmluvy [58]. Použitelnost Listiny přitom zajišťuje, aby členské státy jako „zástupci“ Unie neporušovaly základní práva [59].

129. To pochopitelně neznamená, že opatření členských států v sektoru vzdělávání musí být nyní obecně posuzována měřítkem základních práv Unie. Těmto základním právům podléhají pouze opatření, která upravuje unijní právo [60]. Jedná se zejména o opatření, ohledně nichž ukládá unijní právo členským státům určité povinnosti. V projednávané věci článek XVII GATS obsáhle zavazuje Maďarsko k národnímu zacházení. Uplatnění Listiny tedy vyplývá z toho, že se maďarské právní předpisy odchylují od závazku národního zacházení podle článku XVII GATS.

2) Zásah do čl. 14 odst. 3 Listiny

130. Článek 14 odst. 3 Listiny zaručuje svobodu zakládat vzdělávací zařízení. Ta musí nutně zahrnovat také následný provoz vzdělávacího zařízení, jinak by jeho založení postrádalo smysl. Z vysvětlení k Listině vyplývá, že čl. 14 odst. 3 Listiny v oblasti soukromě financovaného vzdělávání je zvláštním výrazem svobody podnikání vyplývající z článku 16 Listiny [61].

131. Z toho zaprvé vyplývá, že článek 16 Listiny, na nějž Komise také poukazuje, nemusí být v projednávané věci posuzován samostatně, neboť čl. 14 odst. 3 Listiny je v tomto smyslu specializovanějším ustanovením.

132. Zadruhé z toho vyplývá, že čl. 14 odst. 3 Listiny každopádně chrání podnikatelskou stránku soukromého vysokoškolského zařízení, tedy obchodní aspekty zřízení a provozu vysoké školy.

58 – Viz body 53 a 47 tohoto stanoviska.

59 – K této situaci viz také stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Komise v. Maďarsko (požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2018:971, bod 82).

60 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. března 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 25 a násl.), a ze dne 10. července 2014, Julián Hernández a další (C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 36 a násl.).

61 – Úř. věst. 2007, C 303, s. 22.

133. Taková podmínka, jako je podmínka stanovená v čl. 76 odst. 1 písm. a), při jejímž nesplnění není povoleno založit ani provozovat takovéto soukromé zařízení, se tedy dotýká oblasti ochrany čl. 14 odst. 3 Listiny. Platí to tím spíše, že vytvoření samostatného základního práva zakládat soukromá vzdělávací zařízení naznačuje, že nad rámec hospodářského aspektu má být obzvláště chráněna existence soukromých vzdělávacích zařízení jako taková. Z mého pohledu to hovoří pro to, že čl. 14 odst. 3 Listiny má zaručovat existenci soukromých vzdělávacích zařízení mimo státní školy a univerzity, a tím koneckonců rozmanitost nabídky vzdělávání.

3) Omezitelnost v projednávané věci

134. Ohledně omezitelnosti čl. 14 odst. 3 Listiny vyplývá z jeho znění, že svoboda zakládat vzdělávací zařízení „musí být respektován[a] v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují její výkon." To znamená, že svoboda zakládat vzdělávací zařízení je zaručena pouze v rámci platných zákonných požadavků na jejich založení. Jinými slovy, zákonodárce v zásadě může zákonem stanovit podmínky pro založení a provoz vzdělávacích zařízení, aniž by tím porušoval čl. 14 odst. 3 Listiny. Musí přitom však, jak vyplývá již z čl. 52 odst. 1 Listiny, každopádně respektovat zásadu proporcionality [62].

135. Cíle, které na svou obhajobu předneslo Maďarsko, jsou zaprvé ochrana veřejného pořádku, zejména před klamavými a podvodnými praktikami, a zadruhé zajištění kvality vzdělávací nabídky.

136. Ohledně prvního z uvedených cílů již bylo vyloženo, že „zásadní podporu činnosti" dotčené vysoké školy požadovanou ustanovením čl. 76 odst. 1 písm. a) lze vyjádřit také jednostranným prohlášením tohoto státu [63], a uzavření mezinárodní smlouvy tudíž není nutné.

137. Navíc, jak již bylo také vyloženo, v sobě tato právní úprava ve své konkrétní podobě skrývá riziko svévolného nakládání [64]. Zvláštní požadavek týkající se uzavření smlouvy ústřední vládou na jednu stranu nezajišťuje, že jej lze skutečně splnit. Na druhou stranu je uzavření smlouvy, a zejména okamžik jejího uzavření ve výsledku zcela na uvážení maďarské vlády. Tato okolnost je o to závažnější, že také provoz dříve povolených vzdělávacích zařízení je dodatečně podřizován podmínkám, jejichž splnění není v rukou dotčených zařízení a s nimiž tato zařízení nemohla počítat [65].

138. Ohledně druhého cíle zajištění kvality Maďarsko nevyložilo, jak má nutné uzavření mezinárodní smlouvy s ústřední vládou země původu zahraničního vysokoškolského zařízení přispět k podpoře tohoto cíle.

139. To platí o to více, že tento požadavek je kladen i na již existující zařízení, aniž musí být doloženy kvalitativní nedostatky nebo předneseny argumenty, jak by tyto nedostatky mohly být napraveny uzavřením mezinárodní smlouvy se zemí původu zařízení.

140. Článek 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách proto nelze považovat za přípustné omezení svobody zakládat vzdělávací zařízení. Docházím proto k závěru, že přijetí čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách je také porušením čl. 14 odst. 3 Listiny.

62 – Viz ohledně podobně formulovaného článku 16 Listiny rozsudek ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 47).

63 – Viz již body 116 a 119 tohoto stanoviska.

64 – Viz již body 118 až 121 tohoto stanoviska.

65 – Viz rovněž bod 122 tohoto stanoviska.

c) Porušení čl. 13 druhé věty Listiny

141. Vzhledem k tomu, že vysoké školy, které požadavek čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách nesplní, nesmí v Maďarsku vykonávat vzdělávací a výzkumnou činnost příp. musí tuto činnost po uplynutí přechodného období ukončit, uplatňuje Komise také porušení čl. 13 druhé věty Listiny. Podle něj musí být respektována akademická svoboda.

142. Soudní dvůr podle všeho dosud neměl příležitost vyjádřit se k oblasti ochrany čl. 13 druhé věty Listiny.

143. Pro orientaci může posloužit čl. 52 odst. 3 Listiny, podle něhož mají práva Listiny, odpovídající právům zaručeným EÚLP, stejný smysl a rozsah, jaký jim přikládá EÚLP. V judikatuře Evropského soudu pro lidská práva je vědecká svoboda posuzována jako výraz práva na svobodu projevu podle článku 10 EÚLP [66], na nějž se odkazuje také ve vysvětlení k článku 13 Listiny [67]. Podle judikatury ESLP do ní spadá zejména svoboda provozovat vědecký výzkum, jakož i zastávat vědecké pozice a tyto šířit [68].

144. Zákonná úprava týkající se uzavření mezinárodní smlouvy podle čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách tuto svobodu sice přímo neomezuje. Je však způsobilé připravit vědce, kteří na dotčených univerzitách pracují, o infrastrukturu nezbytnou k výkonu akademické svobody.

145. Ze systematického pohledu sice akademická svoboda společně s ochranou svobody umění, která je podle judikatury ESLP také aspektem svobody projevu, spadá do článku 13 Listiny. Z toho lze usuzovat, že akademickou svobodu podle čl. 13 druhé věty Listiny lze považovat také za základní právo na komunikaci. Akademická svoboda se však neomezuje na pouhou komunikaci.

146. Listina na rozdíl od EÚLP naopak obsahuje základní právo na svobodu umění a vědy, které je nezávislé na obecném právu na svobodu projevu. Do tohoto základního práva patří nejen výzkum a teorie, které jsou odpovědné za svůj obsah a nezávislé na státním vlivu, nýbrž také jejich institucionálně-organizační rámec. Vazba na státní nebo soukromou univerzitu je totiž v praxi zásadní podmínkou pro vědecký výzkum. Univerzita slouží jako platforma pro vědeckou diskusi a jako síť a infrastruktura pro vyučující, studenty a podporovatele. Svoboda zakládat vzdělávací instituce zaručovaná článkem 14 odst. 3 přitom chrání pouze část tohoto institucionálního rámce, a sice část týkající se soukromých vzdělávacích zařízení.

147. Požadavek, při jehož nesplnění nemůže být v univerzitním rámci prováděna vzdělávací a výzkumná činnost případně musí být ukončena, se tedy dotýká také oblasti ochrany čl. 13 druhé věty Listiny.

148. Ohledně omezitelnosti čl. 13 druhé věty Listiny z vysvětlení k Listině vyplývá, že tento článek může být předmětem omezení povolených článkem 10 EÚLP. Jsou to omezení, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti k zachování určitých cílů zde uvedených. Patří mezi ně ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku nebo předcházení zločinnosti. Tyto požadavky v zásadě odpovídají požadavkům zakotveným v čl. 52 odst. 1 Listiny.

149. Přitom je nutno mít na paměti, že čl. 13 druhá věta Listiny v rozsahu, v němž chrání také institucionálně-organizační rámec výzkumu a výuky, neobsahuje záruku existence každého jednotlivého vzdělávacího zařízení. Přesto však musí být právní úprava mající za následek uzavření vysokoškolského zařízení přiměřená, jak vyplývá již z čl. 52 odst. 1 listiny.

66 – ESLP, rozsudky ze dne 23. června 2009, Mustafa Erdoğan v. Turecko (CE:ECHR:2009:0623JUD001708903), a ze dne 15. dubna 2014, Hasan Yazıcı v. Turecko (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604).

67 – Úř. věst. 2007, C 303, s. 22.

68 – Rozsudek ESLP ze dne 15. dubna 2014, Hasan Yazıcı v. Turecko (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

150. Z již vyložených důvodů je však nutno považovat požadavek stanovený v čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách za nepřiměřený, a nemůže tedy ospravedlňovat omezení čl. 13 druhé věty Listiny [69].

d) Závěr

151. V souhrnu proto navrhuji Soudnímu dvoru, aby konstatoval, že Maďarsko porušilo přijetím čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách své závazky vyplývající z článku XVII GATS ve spojení s čl. 216 odst. 2 SFEU, jakož i z čl. 13 druhé věty a čl. 14 odst. 3 Listiny.

2. Požadavek existence skutečné vzdělávací činnosti v zemi původu, čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách

152. Ohledně čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, který pro zřízení a další činnost zahraniční vysoké školy v Maďarsku stanoví podmínku skutečného výkonu vzdělávací činnosti v zemi původu, Komise uplatňuje porušení článku 16 směrnice 2006/123, článků 49 a 56 SFEU, článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny, jakož i článku XVII GATS. Na rozdíl od právě posuzovaného požadavku uzavření mezinárodní smlouvy totiž tato podmínka, která má být posouzena níže, platí také pro vysoké školy se sídlem v jiném členském státu Unie nebo EHP.

a) Porušení článku 49 SFEU ve spojení s článkem 54 SFEU

153. Nejprve je nutno posoudit výtku porušení svobody usazování. Lze se totiž domnívat, že „vzdělávací činnost vedoucí k získání ukončeného vzdělání“, pro kterou čl. 76 odst. 1 zákona o vysokých školách stanoví zvláštní podmínky, je v naprosto převažujícím počtu případů nabízena stálou pobočkou v Maďarsku.

1) Omezení svobody usazování

154. Podle judikatury Soudního dvora spadá provádění vysokoškolské výuky za úplatu do oblasti působnosti svobody usazování, je-li v hostitelském členském státě stabilně a souvisle vykonávána státními příslušníky členského státu prostřednictvím hlavní nebo vedlejší pobočky nacházející se v jiném členském státě [70].

155. Podle ustálené judikatury zahrnuje článek 49 SFEU na jednu stranu právo na přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, a na výkon podnikatelské činnosti za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení. Za omezení svobody usazování ve smyslu čl. 49 odst. 1 SFEU je na druhou stranu nutno považovat všechna opatření, která výkon této svobody zakazují, jsou mu na překážku nebo jej činí méně atraktivním [71].

156. Podle těchto měřítek je ustanovením čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách omezováno právo zahraničních vysokých škol na svobodné usazení v Maďarsku, neboť těm je bráněno v zahájení vysokoškolské činnosti resp. ji musí po uplynutí přechodné doby zastavit, pokud vysokoškolské vzdělávání nenabízejí v zemi svého původu.

69 – Viz body 136 až 139 tohoto stanoviska.

70 – Rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, bod 39).

71 – Rozsudky ze dne 11. července 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442, bod 38), a ze dne 13. listopadu 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, bod 41).

2) Důvody ospravedlňující omezení

157. Ohledně odůvodnění tohoto opatření stanoví čl. 52 odst. 1 SFEU, že není vyloučeno použití ustanovení, které stanoví zvláštní režim pro cizí státní příslušníky z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

158. V projednávané věci se o takovýto „zvláštní režim pro cizí státní příslušníky" jedná. Pouze zahraniční vysoké školy totiž musí pro zahájení a pokračování vzdělávací činnosti v Maďarsku předložit doklad o existenci takovéto činnosti v zemi svého původu. Tuzemské zahraniční školy takovýto doklad pochopitelně předložit nemohou, neboť nemají sídlo v jiném členském státě. Tato okolnost však nemá za následek, že by zahraniční vysoké školy nebyly v tomto smyslu s tuzemskými vysokými školami srovnatelné[72]. Sídlo v jiném členském státě nemůže být v případě diskriminace na základě státní příslušnosti přípustným rozlišovacím kritériem. Diskriminující povaha právní úpravy totiž spočívá právě v okolnosti, že jsou pro činnost zahraničních vysokých škol stanoveny dodatečné podmínky z důvodu jejich sídla v jiném členském státě.

159. Maďarsko se v tomto směru odvolává na ochranu veřejného pořádku a poukazuje na to, že předmětný požadavek je nezbytný k zabránění klamavým a podvodným praktikám. Mimoto tvrdí, že pouze takto lze zajistit kvalitu nabídky vzdělávání.

160. Důvodem veřejného pořádku je však míněna ochrana před skutečným a dostatečně závažným nebezpečím, které se dotýká základního zájmu společnosti. Ačkoliv nelze zpochybnit důležitost takových cílů, jakými jsou zabránění klamavým a podvodným praktikám a zajištění vysoké kvality nabídky vzdělávání, nenarušují tyto skutečnosti základní zájmy společnosti ve smyslu této definice[73].

161. V této souvislosti je nutno poukázat na to, že Soudní dvůr již rozhodl, že článek 49 SFEU členským státům zásadně nedovoluje zakázat založení pobočky pouze na základě argumentu, že dotčená společnost nevykonávala v zemi svého sídla žádnou obchodní činnost[74]. Zda a jaké požadavky může členský stát stanovit pro činnost pobočky, je jiná otázka.

162. Ospravedlnění jinými naléhavými důvody obecného zájmu navíc přichází do úvahy pouze u takových omezení svobody usazování, která se uplatňují bez diskriminace na základě státní příslušnosti[75].

163. Z toho vyplývá, že Maďarsko porušilo přijetím čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách článek 49 SFEU.

b) Porušení článku 16 směrnice o službách

164. Komise je dále toho názoru, že podmínka stanovená v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách je v rozporu se směrnicí o službách.

72 – Základní svobody jsou speciálními zákazy diskriminace, které tedy zakazují pouze různé zacházení se vzájemně srovnatelnými situacemi, viz rozsudek ze dne 14. února 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, bod 30).

73 – Podle Soudního dvora je základní zájem společnosti dotčen například při zabránění závažné trestné činnosti, viz rozsudek ze dne 13. července 2017, E (C-193/16, EU:C:2017:542, bod 20).

74 – Rozsudky ze dne 9. března 1999, Centros (C-212/97, EU:C:1999:126, bod 38), a ze dne 30. září 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, bod 97).

75 – Viz například rozsudky ze dne 9. března 2017, Piringer (C-342/15, EU:C:2017:196, bod 53), a ze dne 14. listopadu 2018, Memoria a Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, bod 51).

1) Oblast působnosti

165. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice o službách se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě, přičemž služba je v čl. 4 bodě 1 této směrnice definována jako „samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu“. Z judikatury vyplývá, že kurzy pořádané vzdělávacími institucemi financovanými z podstatné části ze soukromých prostředků, které nepocházejí od samotného poskytovatele služeb, představují služby, jelikož tyto instituce sledují cíl, který spočívá v nabízení služeb za úplatu [76].

166. Pro oblast působnosti článek 2 odst. 1 směrnice o službách výslovně nestanoví žádné další požadavky. Zejména nevychází z dočasného charakteru činnosti, který je v rámci základních svobod používán jako kritérium pro rozlišování mezi svobodou usazování a volným pohybem služeb [77], neboť směrnice o službách obsahuje také ustanovení týkající se svobody usazování poskytovatele služeb [78]. V projednávané věci je však toto rozlišování z mého pohledu relevantní, neboť Komise vytýká konkrétně porušení článku 16 směrnice o službách, který je obsažen v kapitole IV o volném pohybu služeb.

167. Článek 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách spadá do oblasti působnosti článku 16 směrnice o službách pouze potud, že jsou zde pro přechodné nabízení vzdělávací činnosti vedoucí k získání dokončeného vzdělání stanoveny zvláštní podmínky. Takovéto obchodní modely jsou zcela jistě myslitelné, ačkoliv jistě převážná část vysokých škol, které získání dokončeného vzdělání nabízejí, tak činí v rámci stálé pobočky.

168. Článek 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách však nerozlišuje mezi zařízeními, která v Maďarsku poskytují vzdělávací činnost trvale, a takovými, která tak činí pouze dočasně. Stejně tak toto ustanovení nerozlišuje mezi poskytovateli vzdělávacích služeb financovanými ze soukromých prostředků a poskytovateli, jejichž činnost je nezisková.

169. Tato úprava proto alespoň zčásti spadá do oblasti působnosti článku 16 směrnice o službách.

2) Přípustný požadavek ve smyslu čl. 16 odst. 1 a 3 směrnice o službách?

170. Podle čl. 16 odst. 1 a 3 směrnice o službách mohou členské státy podmínit zahájení a výkon činnosti poskytovatelů služeb na svém území pouze takovými požadavky, které nejsou diskriminující a zároveň jsou nezbytné a přiměřené. Tyto stanovené podmínky navíc musí podle čl. 16 odst. 1 třetího pododstavce písm. b) a odst. 3 směrnice sloužit zachování veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví nebo ochraně životního prostředí.

171. V projednávané věci je požadavek stanovený v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách nepřípustný již z důvodu své diskriminující povahy [79].

172. Každopádně nelze opatření ospravedlňovat žádným z důvodů uvedených v čl. 16 odst. 1 třetím pododstavci písm. b) a odst. 3. V tomto smyslu již bylo objasněno, že tuto právní úpravu nelze ospravedlňovat důvody ochrany veřejného pořádku [80].

76 – Rozsudky ze dne 11. září 2007, Komise v. Německo (C-318/05, EU:C:2007:495, bod 69), ze dne 11. září 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, bod 48), a ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 48).

77 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2003, Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, body 27 a 28).

78 – Viz kapitola III směrnice o službách.

79 – Viz k diskriminující povaze již bod 158 tohoto stanoviska.

80 – Viz *mutatis mutandis* bod 160 tohoto stanoviska.

173. Ospravedlnění jinými naléhavými důvody obecného zájmu, mezi něž podle bodu 40 odůvodnění směrnice patří také vysoká úroveň vzdělávání, unijní normotvůrce v článku 16 směrnice o službách, na rozdíl od jiných ustanovení této směrnice, nestanovil [81].

174. Judikatura k článku 56 SFEU sice uznává ospravedlnění naléhavými důvody obecného zájmu. V podobných případech u diskriminujících opatření však toto odůvodnění dosud uznáno nebylo [82]. Vzhledem k tomu lze v projednávané věci ponechat otevřené, zda by mohly být možnosti odůvodnění v rámci článku 16 směrnice o službách unijním normotvůrcem přípustně omezeny vůči důvodům uznávaným primárním právem [83]. Dotčené opatření by totiž nebylo možno považovat za ospravedlněné ani podle článku 56 SFEU.

175. Závěrem je tedy nutno konstatovat, že požadavek existence skutečné vzdělávací činnosti v zemi původu neodpovídá požadavkům čl. 16 odst. 1 a 3 směrnice o službách. Přijetím čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách tedy Maďarsko porušilo článek 16 směrnice o službách.

176. Směrnice o službách přitom ve vztahu k článku 56 SFEU, jehož porušení Komise uplatnila podpůrně, obsahuje specializovanější ustanovení, a proto není v projednávané věci namístě zkoumat posledně uváděné ustanovení [84].

c) Porušení Listiny

177. Závěrem je nutno posoudit, zda Maďarsko porušilo přijetím čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách základní práva dotčených vysokých škol, zejména článek 13 a čl. 14 odst. 3 Listiny [85].

1) Použitelnost Listiny

178. Článek 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách představuje nesprávné provedení směrnice o službách [86]. Tím je podle čl. 51 odst. 1 Listiny dána možnost jejího použití [87].

179. Vzhledem k tomu v projednávané věci na rozdíl od názoru Maďarska nevyvstává otázka, zda lze konstatovat samostatné porušení Listiny, jestliže lze unijní právo uplatnit pouze v důsledku omezení základních svobod [88].

81 – Viz například čl. 9 odst. 1 a 4, čl. 10 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 směrnice o službách.

82 – Rozsudky ze dne 25. července 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, bod 11 až 13), ze dne 19. července 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, bod 37), a ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 43).

83 – K paralelní problematice u článku 14 směrnice o službách viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 40). K argumentům viz stanovisko generálního advokáta Szpunara ve spojených věcech X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, bod 99 a násl.).

84 – Rozsudek ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118). Viz obdobně pro vztah článku 15 směrnice o službách k článku 49 SFEU, rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko (C-171/17, EU:C:2018:881, bod 87).

85 – V projednávané věci má čl. 14 odst. 3 Listiny jako *lex specialis* přednost před také uplatňovaným článkem 16 Listiny, viz k tomu již body 130 a 132 tohoto stanoviska.

86 – Viz k tomu již body 170 až 175 tohoto stanoviska.

87 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. prosince 2016, Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917, bod 64 a násl.). Stejně tak rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Martín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 66).

88 – K této otázce viz stanovisko generálního advokáta Saugmandsgaarda Øe ve spojených věcech SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, body 121 až 142) a ve věci Komise v. Maďarsko (požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2018:971, body 64 až 112).

180. Konstatování samostatného porušení základního práva však v projednávané věci nemá žádné zvláštní důsledky. Opodstatněnost žaloby pro nesplnění povinnosti totiž vyplývá již z porušení směrnice o službách a článku 49 SFEU. Přesto však samostatné posouzení základního práva jasněji ilustruje mimořádnou závažnost a hodnotu tohoto porušení. To platí zejména v případě, kdy uplatňované porušení základního práva – jako v projednávané věci – překračuje rámec nepříznivých hospodářských dopadů, které pokrývá již konstatování porušení pravidel vnitřního trhu.

2) Zásah

181. Jak již bylo vyloženo, zasahuje podmínka, při jejímž nesplnění nemůže být zahájena vzdělávací a výzkumná činnost univerzity nebo musí být ukončena a činnost takovýchto zařízení k výdělečným účelům je zakázána, do oblasti ochrany čl. 13 druhé věty, jakož i čl. 14 odst. 3 Listiny [89].

3) Odůvodnění

182. Zbývá tedy posoudit, zda lze zásah do základních práv vyplývající z čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách odůvodnit. Aby to bylo možné, musel by tento zásah být zejména přiměřený [90]. Podle ustanovení čl. 52 odst. 1 Listiny mohou být omezení základních práv přijata pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

183. Maďarsko na jedné straně tvrdí, že jeho orgány mohou mít pouze v případě existence vzdělávací činnosti v zemi původu jistotu, že se jedná o legální činnost a jsou splněny všechny podmínky pro výuku v zemi původu. Díky tomu lze zabránit podvodným obchodním praktikám. Na druhou stranu mohou orgány na základě vzdělání nabízeného v zemi původu přezkoumat, zda má zařízení udržitelnou koncepci a disponuje kvalifikovanými vyučujícími, a zajistit tak kvalitu nabídky vzdělávání.

184. V tomto směru lze souhlasit s tím, že úspěšný provoz vysoké školy v zemi původu naznačuje, že vysoká škola zde splňuje všechny zákonné podmínky pro svůj provoz. Tato podmínka je tedy způsobilá předem vyloučit nelegální a podvodná zařízení.

185. Legalitu a integritu vysokoškolské nabídky však nelze posoudit pouze na základě již existující vzdělávací činnosti v zemi původu. Neexistuje-li takováto činnost v zemi původu, musí členský stát akceptovat také jiné vhodné doklady. To platí zejména vzhledem k výjimečnému významu práva na svobodné usazování v Unii, které podle judikatury zahrnuje právě právo společností vykonávat svou činnost převážně nebo výlučně v jiném členském státě než státě jejich usazení [91]. V zájmu zabránění rozporům v hodnocení proto nelze doklad činnosti v zemi původu považovat za nezbytný.

186. Ohledně cíle kontroly kvality maďarská vláda žádným způsobem nedoložila, jak má pouhá existence vysokoškolského vzdělávání v zemi původu zajistit kvalitu vzdělávání v hostitelské zemi. Sotva se lze domnívat, že univerzita bude v obou státech zaměstnávat stejné vyučující a nabízet stejné obsahy výuky nebo že kvalitativní požadavky jsou v obou zemích totožné. Vzhledem k tomu je sporná již vhodnost tohoto opatření.

187. Ohledně nezbytnosti tohoto požadavku je nutno poukázat na to, že u nově zakládaných tuzemských vysokých škol by kontrolu kvality nebylo možno provést vůbec v případě, že by již existující nabídka byla jedinou možností, jak kvalitu prověřit. Je tedy nezbytně nutné použít jiná měřítka kontroly kvality, která by mohla být použita také na zahraniční vysoké školy.

89 – Viz již body 133 a 147 tohoto stanoviska.

90 – Viz již body 134 a 148 tohoto stanoviska.

91 – Viz k tomu již bod 158 tohoto stanoviska a rozsudek ze dne 30. září 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, bod 97).

188. Vazba na existenci vzdělávací činnosti v zemi původu tedy sama o sobě není způsobilá, a celkově každopádně není nezbytná, aby zajistila legalitu a kvalitu vysokoškolského vzdělávání.

4) Závěr

189. Přijetím čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách tedy Maďarsko porušilo také čl. 13 druhou větu a čl. 14 odst. 3 Listiny.

d) Porušení článku XVII GATS ve spojení s čl. 216 odst. 2 SFEU

190. K výtce porušení článku XVII GATS požadavkem stanoveným v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách postačuje konstatování, že ustanovení primárního a sekundárního práva Unie ve vztahu mezi členskými státy mají přednost před světovým obchodním právem [92].

191. Článek 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách však platí také pro univerzity ze třetích zemí. V tomto smyslu porušuje toto ustanovení z výše popsaných důvodů [93] závazek národního zacházení podle článku XVII GATS a nelze jej ani považovat za přípustnou výjimku ve smyslu článku XIV GATS. Ten sice připouští opatření potřebná k ochraně veřejné morálky nebo k zachování veřejného pořádku [94] nebo k zabránění klamavým a podvodným praktikám. Jak již bylo ale objasněno, požadavek vzdělávací činnosti v zemi původu tyto požadavky právě nesplňuje [95].

192. Z toho vyplývá, že požadavek stanovený v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách ve výsledku představuje také porušení článku XVII GATS ve spojení s čl. 216 odst. 2 SFEU.

VI. Závěry

193. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

„1) Maďarsko přijetím čl. 76 odst. 1 písm. a) pozměněného zákona č. CCIV z roku 2011 porušilo článek XVII Všeobecné dohody o obchodu službami ve spojení s čl. 216 odst. 2 SFEU, jakož i čl. 13 druhou větu a čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie.

2) Maďarsko přijetím čl. 76 odst. 1 písm. b) pozměněného zákona č. CCIV z roku 2011 porušilo článek 16 směrnice 2006/123/ES, článek 49 SFEU ve spojení s článkem 54 SFEU, článek XVII Všeobecné dohody o obchodu službami ve spojení s čl. 216 odst. 2 SFEU, jakož i čl. 13 druhou větu a čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie.

3) Maďarsko ponese náklady řízení.“

92 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, body 161 a násl. a 165 a násl.).

93 – Viz body 106 a 111 tohoto stanoviska.

94 – Ten je v textu smlouvy definován jako „skutečná a dostatečně vážná hrozba“ pro jeden ze základních zájmů společnosti.

95 – Viz *mutatis mutandis* bod 160 a body 183 až 188 tohoto stanoviska.