Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

6. října 2020 *

Obsah

I. Právní rámec 5

A. Právo WTO 5

1. Dohoda o zřízení WTO 5

2. GATS 5

3. Ujednání o řešení sporů 7

B. Unijní právo 9

C. Maďarské právo 9

II. Postup před zahájením soudního řízení 10

III. K žalobě 11

A. K přípustnosti 11

1. Argumentace účastníků řízení 11

2. Závěry Soudního dvora 12

B. K pravomoci Soudního dvora 14

1. Argumentace účastníků řízení 14

2. Závěry Soudního dvora 15

C. K věci samé 17

1. K požadavku existence předchozí mezinárodní smlouvy 17

* Jednací jazyk: maďarština.

a) K účinkům, které mají být přiznány závazku Maďarska, pokud jde o služby vysokoškolského vzdělávání, z hlediska pravidla národního zacházení obsaženého v článku XVII GATS 17

1) Argumentace účastníků řízení 17

2) Závěry Soudního dvora 18

b) Ke změně podmínek soutěže ve prospěch obdobných tuzemských poskytovatelů 20

1) Argumentace účastníků řízení 20

2) Závěry Soudního dvora 20

c) K odůvodnění podle článku XIV GATS 21

1) Argumentace účastníků řízení 21

2) Závěry Soudního dvora 21

2. K požadavku poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy 23

a) K článku XVII GATS 23

1) Ke změně podmínek soutěže ve prospěch obdobných tuzemských poskytovatelů 23

i) Argumentace účastníků řízení 23

ii) Závěry Soudního dvora 23

2) K existenci odůvodnění 24

i) Argumentace účastníků řízení 24

ii) Závěry Soudního dvora 24

b) K článku 49 SFEU 25

1) K použitelnosti článku 49 SFEU 25

i) Argumentace účastníků řízení 25

ii) Závěry Soudního dvora 25

2) K existenci omezení 25

i) Argumentace účastníků řízení 25

ii) Závěry Soudního dvora 26

3) K existenci odůvodnění 26

i) Argumentace účastníků řízení 26

ii) Závěry Soudního dvora 27

c) K článku 16 směrnice 2006/123 a podpůrně k článku 56 SFEU 28

1) K použitelnosti směrnice 2006/123 28

i) Argumentace účastníků řízení 28

ii) Závěry Soudního dvora 28

2) K existenci omezení 29

i) Argumentace účastníků řízení 29

ii) Závěry Soudního dvora 29

3) K existenci odůvodnění 29

i) Argumentace účastníků řízení 29

ii) Závěry Soudního dvora 29

3. K článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny 30

a) K použitelnosti Listiny 30

1) Argumentace účastníků řízení 30

2) Závěry Soudního dvora 31

b) K existenci omezení dotyčných základních práv 31

1) Argumentace účastníků řízení 31

2) Závěry Soudního dvora 31

c) K existenci odůvodnění 33

1) Argumentace účastníků řízení 33

2) Závěry Soudního dvora 33

K nákladům řízení 34

„Nesplnění povinnosti státem – Přípustnost – Pravomoc Soudního dvora – Všeobecná dohoda o obchodu službami – Článek XVI – Přístup na trh – Listina specifických závazků – Podmínka existence povolení – Článek XX odst. 2 – Článek XVII – Národní zacházení – Poskytovatel služeb se sídlem v třetím státě – Vnitrostátní právní úprava členského státu stanovící podmínky pro poskytování služeb vysokoškolského vzdělávání na jeho území – Požadavek uzavření mezinárodní smlouvy se státem sídla poskytovatele – Požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla poskytovatele – Změna podmínek soutěže ve prospěch tuzemských poskytovatelů – Odůvodnění – Veřejný pořádek – Zabránění klamavým praktikám – Článek 49 SFEU – Svoboda usazování – Směrnice 2006/123/ES – Služby na vnitřním trhu – Článek 16 – Článek 56 SFEU – Volný pohyb služeb – Existence omezení – Odůvodnění – Naléhavý důvod obecného zájmu – Veřejný pořádek –

Zabránění klamavým praktikám – Vysoká úroveň kvality vzdělávání – Listina základních práv Evropské unie – Článek 13 – Akademická svoboda – Článek 14 odst. 3 – Svoboda zakládat vzdělávací zařízení – Článek 16 – Svoboda podnikání – Článek 52 odst. 1“

Ve věci C-66/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU podaná dne 1. února 2018,

Evropská komise, zastoupená V. Di Buccim, L. Malferrarim a B. De Meesterem, jakož i K. Talabér-Ritz, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Maďarsku, zastoupenému M. Z. Fehérem a G. Koósem, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Arabadžev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan a S. Rodin, předsedové senátů, E. Juhász, J. Malenovský (zpravodaj), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader a C. Lycourgos, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: R. Șereș, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. června 2019,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 5. března 2020,

vydává tento

Rozsudek

1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr:

– určil, že Maďarsko tím, že předepsalo zahraničním vzdělávacím zařízením nacházejícím se mimo Evropský hospodářský prostor (EHP) jako podmínku pro poskytování vzdělávacích služeb uzavření mezinárodní smlouvy podle čl. 76 odst. 1 písm. a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství) (*Magyar Közlöny* 2011/165), ve znění Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zákon č. XXV z roku 2017, kterým se mění zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství), přijatého maďarským Parlamentem dne 4. dubna 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/53) (dále jen „zákon o vysokých školách“), nesplnilo povinnosti vyplývající z článku XVII všeobecné dohody o obchodu službami (dále jen „GATS“), obsažené v příloze 1B dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO) podepsané v Marrákeši a schválené rozhodnutím Rady 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) (Úř. věst. 1994, L 336, s. 1; Zvl. vyd. 11/21, s. 80) (dále jen „dohoda o zřízení WTO“);

– určil, že Maďarsko tím, že uložilo zahraničním vysokým školám povinnost poskytovat vysokoškolské vzdělávání v zemi původu podle čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nesplnilo povinnosti vyplývající z článku 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36) a každopádně z článků 49 a 56 SFEU, jakož i z článku XVII GATS;

– určil, že Maďarsko tím, že podle čl. 76 odst. 1 písm. a) a b) zákona o vysokých školách uložilo výše uvedená opatření (dále jen „sporná opatření“), nesplnilo povinnosti vyplývající z článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), a

– uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

I. Právní rámec

A. Právo WTO

1. Dohoda o zřízení WTO

2 Článek XVI odst. 4 dohody o zřízení WTO stanoví:

„Každý Člen zabezpečí soulad svých právních předpisů a správních řízení se svými závazky, jak jsou uvedeny v připojených Dohodách.“

2. GATS

3 Článek I odst. 1 až 3 GATS uvádí:

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

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

[…]

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

[…]

3. Pro účely této Dohody:

a) ‚opatření učiněná Členy‘ znamenají opatření přijatá:
   i) ústředními, regionálními nebo místními vládami a správními úřady; a
   ii) nevládními orgány při výkonu pravomocí postoupených ústředními, regionálními nebo místními vládami nebo správními úřady;

při plnění svých závazků podle Dohody přijme každý Člen v rámci své pravomoci taková přiměřená opatření, aby zabezpečil jejich dodržování regionálními a místními vládami a správními úřady a nevládními orgány na svém území;

[…]“

4 Článek XIV GATS 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 [skryté] omezení 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;

[…]

c) potřebných k zabezpečení shody s právními předpisy, které nejsou neslučitelné s ustanoveními této Dohody, včetně těch, které se týkají:
   i) zabránění klamavým a podvodným praktikám nebo odškodňováním [odškodňování] za neplnění závazků ze smluv o službách;

[…]“

5 Články XVI až XVIII GATS spadají do části III této dohody, nadepsané „Specifické závazky“.

6 Článek XVI GATS, nadepsaný „Přístup na trh“, stanoví:

„1. Pokud jde o přístup na trh prostřednictvím způsobů dodávky uvedených v článku I, poskytne každý Člen službám a dodavatelům služeb kteréhokoli jiného Člena zacházení ne méně výhodné než zacházení umožněné podle závazků [pravidel], 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 buď v rámci regionálního podrozdělení nebo v rámci jeho celého území, pokud není v jeho listině stanoveno jinak, vymezena jako:

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

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

c) omezení celkového počtu operací ve službách nebo celkového množství produkce a výkonů ve službách, vyjádřená v určených číselných jednotkách formou kvót nebo požadavků na zkoušku [test] 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 [test] 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.“

7 Podle článku XVII GATS, nadepsaného „Národní zacházení“, platí:

„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.

2. Člen může splnit požadavek odstavce 1 udělením službám a dodavatelům služeb kteréhokoli jiného Člena buď formálně totožného nebo formálně odlišného zacházení, než které poskytuje svým vlastním obdobným službám nebo 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.“

8 Podle článku XX odst. 1 a 2 GATS:

„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 [pravidla], 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. Ujednání o řešení sporů

9 Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů obsažené v příloze 2 dohody o zřízení WTO (dále jen „ujednání o řešení sporů“) v čl. 1 odst. 1 stanoví, že se pravidla a řízení, která jsou v něm obsažena, použijí na spory předložené na základě ustanovení týkajících se konzultací a ustanovení o řešení sporů podle dohod uvedených v příloze 1 dohody o zřízení WTO, včetně GATS.

10 Článek 3 odst. 2 tohoto ujednání zní takto:

„Systém řešení sporů WTO je zásadním elementem pro zajištění bezpečnosti a transparentnosti [předvídatelnosti] mnohostranného obchodního systému. Členové uznávají, že poslouží ochraně práv a závazků vyplývajících pro Členy z uvedených dohod a vyjasnění existujících ustanovení těchto dohod v souladu se zvykovými pravidly výkladu mezinárodního práva veřejného. Doporučení a rozhodnutí [Orgánu pro řešení sporů] nemohou rozšířit nebo zmenšit práva a závazky předvídané uvedenými dohodami.“

11 Podle článku 11 uvedeného ujednání platí:

„Funkcí skupin odborníků je pomoci [Orgánu pro řešení sporů] při plnění povinností, vyplývajících z tohoto Ujednání a uvedených dohod. V této souvislosti by měla skupina odborníků objektivně posoudit předmětné otázky, včetně objektivního posouzení faktů případu, použitelnosti příslušných ustanovení uvedených dohod a slučitelnosti faktů s těmito ustanoveními a formulovat ty jiné nálezy,

které napomohou [Orgánu pro řešení sporů] při tvorbě doporučení nebo rozhodnutí v souladu s uvedenými dohodami. Skupina odborníků bude pravidelně konzultovat sporné strany a poskytne jim přiměřené možnosti pro přijetí vzájemně uspokojivého řešení.“

12 Článek 17 téhož ujednání, nadepsaný „Přezkoumání odvolání“, zejména stanoví:

„6. Odvolání se omezí na právní otázky obsažené ve zprávě skupiny odborníků a její právní výklad.

[…]

13. Odvolací orgán může potvrdit, změnit nebo zamítnout nálezy a právní závěry skupiny odborníků.

[…]“

13 Podle čl. 19 odst. 1 ujednání o řešení sporů platí:

„V případě, že skupina odborníků nebo Odvolací orgán dospěje k závěru, že opatření je neslučitelné s uvedenou dohodou, doporučí, aby je dotčený Člen uvedl do souladu s takovou dohodou. V doporučení, které skupina odborníků nebo Odvolací orgán učiní, může navíc navrhnout způsob, jakým by dotčený Člen takové doporučení mohl provést.“

14 Článek 21 tohoto ujednání, nadepsaný „Dohled nad prováděním doporučení nebo rozhodnutí“, uvádí:

„1. Pro zabezpečení účinného řešení sporů v zájmu všech Členů je podstatné bezodkladné provádění doporučení nebo rozhodnutí [Orgánu pro řešení sporů].

[…]

3. Na zasedání [Orgánu pro řešení sporů], které se uskuteční ve lhůtě 30 dní od data přijetí zprávy skupiny odborníků nebo Odvolacího orgánu, bude dotčený Člen informovat [Orgán pro řešení sporů] o svých úmyslech, pokud jde o zabezpečení [provedení] jeho doporučení nebo rozhodnutí. Jestliže není věcně možné, aby ihned postupoval v souladu s doporučeními a rozhodnutími, bude dotčenému Členu poskytnuta rozumná lhůta, aby tak učinil. […]

[…]

6. [Orgán pro řešení sporů] bude dohlížet na provádění přijatých doporučení nebo rozhodnutí. […]

[…]“

15 Článek 22 odst. 1 uvedeného ujednání uvádí:

„Vyrovnání a suspenze koncesí nebo jiných závazků jsou dočasnými opatřeními, která je možno použít v případě, že doporučení nebo rozhodnutí nejsou prováděna v rozumné [přiměřené] lhůtě. […]“

16 Podle čl. 23 odst. 1 téhož ujednání:

„Jestliže Členové usilují o získání náhrady v případě porušení závazků nebo zrušení nebo zmenšení výhod vyplývajících z uvedených dohod nebo v případě překážky v uskutečňování jakéhokoli cíle těchto dohod, budou postupovat v souladu s pravidly a řízením podle tohoto Ujednání.“

B. Unijní právo

17 Bod 41 odůvodnění směrnice 2006/123 zní takto:

„Pojetí ‚veřejného pořádku' zahrnuje podle výkladu Soudního dvora ochranu před skutečnou a dostatečně závažnou hrozbou dotýkající se některého ze základních zájmů společnosti a může zahrnovat zejména otázky týkající se lidské důstojnosti, ochrany nezletilých osob a zranitelných dospělých osob a dobrých životních podmínek zvířat. […]"

18 Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/123 se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

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

20 Článek 16 uvedené směrnice, nadepsaný „Volný pohyb služeb", v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„1. Členské státy respektují právo poskytovatelů 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;

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. […]"

C. Maďarské právo

21 Podle čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách smí zahraniční vysoká škola vykonávat vzdělávací činnost směřující k získání vysokoškolského vzdělání na maďarském území pouze v případě, že „byla stranami uznána závaznost mezinárodní smlouvy o obecné podpoře činnosti v Maďarsku uzavřené mezi maďarskou vládou a vládou státu, v němž se nachází sídlo 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" (dále jen „požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy").

22 Podle čl. 77 odst. 2 zákona o vysokých školách se čl. 76 odst. 1 písm. a) tohoto zákona nevztahuje na zahraniční vysoké školy usazené v jiném členském státě EHP.

23 Článek 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách stanoví, že zahraniční vysoké školy vykonávající činnost v Maďarsku musí mít nejen postavení státem schválené vysoké školy v zemi, v níž mají sídlo, ale musí rovněž v dotyčné zemi „skutečně“ poskytovat „vysokoškolské vzdělávání“ (dále jen „požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy“).

24 V souladu s čl. 77 odst. 3 zákona o vysokých školách se ustanovení v čl. 76 odst. 1 písm. b) tohoto zákona vztahují rovněž na vysoké školy se sídlem v členském státě EHP.

25 Článek 115 odst. 7 zákona o vysokých školách stanovil konec lhůty poskytnuté zahraničním vysokým školám ke splnění podmínek určených v čl. 76 odst. 1 tohoto zákona na den 1. ledna 2018, a to s výjimkou federálních států, u kterých měla být předchozí dohoda s ústřední vládou uzavřena do šesti měsíců od zveřejnění zákona č. XXV z roku 2017, tedy do 11. října 2017. Toto ustanovení kromě toho stanovilo, že zahraničním vysokým školám nesplňujícím podmínky určené uvedeným zákonem bude odebráno jejich povolení a že od 1. ledna 2018 nemůže být žádný student zapsán do prvního ročníku studia poskytovaného v Maďarsku zahraniční vysokou školou, přičemž studijní programy, které ke dni 1. ledna 2018 již probíhaly, mohou být dokončeny nejpozději v akademickém roce 2020/2021 za nezměněných podmínek v režimu postupného ukončování.

II. Postup před zahájením soudního řízení

26 Komise měla za to, že Maďarsko přijetím zákona č. XXV z roku 2017 nesplnilo povinnosti vyplývající z článků 9, 10 a 13, čl. 14 bodu 3 a článku 16 směrnice 2006/123, jakož i podpůrně z článků 49 a 56 SFEU, článku XVII GATS a článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny, a proto dne 27. dubna 2017 zaslala tomuto členskému státu výzvu dopisem, v níž mu stanovila lhůtu jednoho měsíce k předložení vyjádření. Maďarsko na ni odpovědělo dopisem ze dne 25. května 2017, v němž zpochybnilo nesplnění povinností, která mu byla vytýkána.

27 Dne 14. července 2017 vydala Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém dospěla zejména k závěru, že:

– Maďarsko tím, že předepsalo zahraničním vysokým školám nacházejícím se mimo EHP jako podmínku pro poskytování vzdělávacích služeb uzavření mezinárodní smlouvy podle čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, nesplnilo povinnosti vyplývající z článku XVII GATS;

– Maďarsko tím, že uložilo zahraničním vysokým školám povinnost poskytovat vysokoškolské vzdělávání v zemi původu podle čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nesplnilo povinnosti vyplývající z článku 16 směrnice 2006/123 a v každém případě z článků 49 a 56 SFEU, a

– Maďarsko uložením sporných opatření nesplnilo povinnosti vyplývající z článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny.

28 Komise stanovila Maďarsku lhůtu jednoho měsíce, aby přijalo opatření nezbytná k vyhovění odůvodněnému stanovisku, nebo aby jí předložilo vyjádření.

29 Dopisem ze dne 17. července 2017 Maďarsko požádalo o prodloužení této lhůty, což Komise zamítla.

30 Maďarsko odpovědělo na odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 14. srpna 2017, ve kterém tvrdilo, že k tvrzenému nesplnění povinností nedošlo.

31 Tento členský stát zaslal Komisi v dopise ze dne 11. září 2017 nové připomínky, jejichž cílem bylo zejména učinit srovnání mezi jeho situací a situací jiných členských států, jakož i poskytnout doplňující informace ve vztahu k několika členským státům.

32 Dne 26. září 2017 se konalo setkání odborníků mezi zástupci Komise a zástupci Maďarska.

33 Dne 5. října 2017 zaslala Komise Maďarsku doplňující odůvodněné stanovisko, v němž tvrdila, že Maďarsko tím, že uložilo zahraničním vysokým školám povinnost poskytovat vysokoškolské vzdělávání v zemi původu podle čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nesplnilo rovněž povinnosti vyplývající z článku XVII GATS.

34 Dopisem ze dne 6. října 2017 zaslalo Maďarsko Komisi doplňující informace, v jejichž rámci vysvětlilo, že Spojené státy americké jsou jediným federálním státem, který není členem EHP, s nímž musí být uzavřena taková předchozí dohoda, jako je dohoda podle čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách. Podle informací následně poskytnutých maďarskými orgány byla taková předchozí dohoda uzavřena ve lhůtě původně stanovené v čl. 115 odst. 7 tohoto zákona, jejímž posledním dnem byl 11. říjen 2017.

35 Maďarsko odpovědělo na doplňující odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 18. října 2017, v němž Komisi informovalo o tom, že dne 17. října 2017 přijal maďarský Parlament návrh zákona, kterým se mění zákon o vysokých školách, jehož účinkem je zejména posunutí konce lhůty stanovené v čl. 115 odst. 7 tohoto zákona ke splnění podmínek určených v jeho čl. 76 odst. 1 na den 1. ledna 2019.

36 Maďarsko kromě toho v tomto dopise uvedlo, že zákon, kterým se ratifikuje dohoda o spolupráci v oblasti vysokoškolského vzdělávání uzavřená mezi maďarskou vládou a státem Maryland (Spojené státy), týkající se výkonu činnosti McDaniel College v Maďarsku, byl zveřejněn v *Magyar Közlöny* (úřední věstník Maďarska).

37 Konečně dopisem ze dne 13. listopadu 2017 zaslalo Maďarsko Komisi nové doplňující informace a upřesnilo, že mezinárodní smlouva nezbytná pro pokračování činnosti lékařské univerzity v Heilongjiang Daxue (Čína) v Maďarsku byla podepsána dne 30. října 2017.

38 Za těchto podmínek podala Komise dne 1. února 2018 projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti týkající se sporných opatření.

39 Rozhodnutím ze dne 25. července 2018 rozhodl předseda Soudního dvora o přednostním projednání věci podle čl. 53 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora.

III. K žalobě

A. K přípustnosti

1. Argumentace účastníků řízení

40 Maďarsko v žalobní odpovědi tvrdí, že žaloba musí být odmítnuta jako nepřípustná vzhledem k počínání Komise během postupu před zahájením soudního řízení a vzhledem k tomu, že v důsledku tohoto počínání došlo k porušení práva. Tento členský stát nejprve uvádí, že mu Komise bez jakéhokoli odůvodnění uložila, aby předložil vyjádření k výzvě dopisem a poté k odůvodněnému stanovisku ve lhůtě jednoho měsíce namísto lhůty dvou měsíců, která se obvykle uplatňuje v rámci postupů před zahájením soudního řízení, a to i přesto, že Maďarsko čelilo dalším dvěma souběžně zahájeným

řízením pro nesplnění povinnosti, na která se rovněž vztahovaly podobné lhůty. Dále Komise podle tohoto členského státu zamítla jeho žádosti o prodloužení této lhůty, aniž poskytla patřičné odůvodnění.

41 Takové počínání prokazuje, že se Komise v rozporu se zásadou loajální spolupráce a s právem na řádnou správu nesnažila Maďarsko odpovídajícím způsobem vyslechnout. Tímto počínáním bylo rovněž porušeno právo Maďarska účinně uplatnit důvody na svou obranu.

42 Maďarsko mimoto v duplice uvádí, že se Komise snaží zdůvodnit své počínání poukazem na okolnost, že maďarské orgány nebyly ochotny zrušit sporná ustanovení zákona o vysokých školách. Této okolnosti se však nelze dovolávat jako důvodu pro zkrácení lhůt použitelných v postupu před zahájením soudního řízení, neboť jinak by došlo k porušení cílů tohoto postupu.

43 Kromě toho Maďarsko tvrdí, že Komise tím, že dala jasně najevo, že toto řízení pro nesplnění povinnosti zahájila výlučně v zájmu Central European University (CEU) a z čistě politických důvodů, závažně zasáhla do práva na řádnou správu zakotveného v čl. 41 odst. 1 Listiny.

44 Komise zpochybňuje opodstatněnost této argumentace.

2. Závěry Soudního dvora

45 Pokud jde na prvním místě o argumentaci vycházející z údajně příliš krátkých lhůt pro odpověď, které Komise Maďarsku stanovila, je třeba připomenout, že cílem postupu před zahájením soudního řízení je dát dotčenému členskému státu příležitost jednak splnit povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, a jednak užitečně uplatnit důvody na jeho obranu proti výtkám Komise (rozsudek ze dne 26. října 2006, Komise v. Itálie, C-371/04, EU:C:2006:668, bod 9). Zachování pravidel tohoto postupu je podstatnou zárukou, kterou Smlouva o FEU zakotvila nejen za účelem ochrany práv dotčeného členského státu, ale rovněž pro zajištění toho, aby předmětem případného soudního řízení byl jasně vymezený spor [rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu), C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 91, jakož i citovaná judikatura].

46 Komise musí na základě těchto cílů poskytnout dotyčným členským státům k odpovědi na výzvu dopisem a k vyhovění odůvodněnému stanovisku, nebo případně k přípravě obrany přiměřenou lhůtu. Při posuzování přiměřenosti stanovené lhůty je třeba zohlednit všechny okolnosti daného případu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu), C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 92, jakož i citovaná judikatura].

47 Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že krátká lhůta může být odůvodněná ve zvláštních situacích, zejména tehdy, existuje-li naléhavá potřeba napravit nesplnění povinnosti nebo je-li dotčený členský stát plně obeznámen se stanoviskem Komise dlouho před tím, než je zahájeno řízení [rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu), C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 92].

48 V projednávané věci maďarský Parlament přijal dne 4. dubna 2017 zákon č. XXV, podle něhož bude vysokým školám nesplňujícím podmínky nyní vyjmenované v čl. 76 odst. 1 zákona o vysokých školách jednak odebráno povolení k výkonu činnosti a jednak nebudou mít od 1. ledna 2018 nadále právo přijmout nové studenty do prvního ročníku, přičemž již probíhající studijní programy musí být dokončeny nejpozději během akademického roku 2020/2021.

49 Dne 27. dubna 2017 zaslala Komise Maďarsku výzvu dopisem a stanovila mu lhůtu jednoho měsíce k předložení vyjádření. Dne 14. července 2017 vydal tento orgán odůvodněné stanovisko, ve kterém tomuto členskému státu stanovil lhůtu jednoho měsíce k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto stanovisku vyhověl, nebo k předložení vyjádření.

50 Vzhledem k výše uvedeným okolnostem, z nichž vyplývá, že lhůta stanovená Maďarsku byla odůvodněna tím, že podle Komise existovala naléhavá potřeba napravit nesplnění povinnosti vytýkané tomuto členskému státu, se lhůta jednoho měsíce nejeví jako nepřiměřená.

51 Ostatně na rozdíl od toho, co tvrdí maďarská vláda, není toto posouzení zpochybněno skutečností, že Komise podala projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti až dne 1. února 2018. Komise totiž byla dopisem ze dne 18. října 2017 předem informována o tom, že datum, od kterého vysoké školy nesplňující podmínky vyžadované v čl. 76 odst. 1 zákona o vysokých školách již nebudou oprávněny přijmout nové studenty do prvního ročníku, bylo posunuto na 1. leden 2019.

52 Každopádně, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, použije-li Komise v rámci postupu před zahájením soudního řízení krátké lhůty, nemůže tato skutečnost sama o sobě vést k nepřípustnosti následné žaloby pro nesplnění povinnosti. Taková nepřípustnost je totiž dána pouze v případě, že chování Komise znemožnilo dotyčnému členskému státu užitečně uplatnit důvody na svou obranu proti výtkám Komise, a porušilo tak právo na obhajobu, což přísluší prokázat tomuto členskému státu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 30 a citovaná judikatura].

53 V projednávané věci však Maďarsko takový důkaz nepředkládá.

54 Naopak z přezkumu průběhu postupu před zahájením soudního řízení, jak byl připomenut v bodech 26 až 37 tohoto rozsudku, zaprvé vyplývá, že Maďarsko ve lhůtě jednoho měsíce, kterou mu stanovila Komise, předložilo podrobné připomínky k výzvě dopisem a poté k odůvodněnému stanovisku. Dále tento členský stát předložil nová vyjádření k této věci ve třech dopisech ze dnů 11. září, 6. října a 13. listopadu 2017, která byla všechna Komisí přijata. Konečně z posouzení dokumentů, které si strany navzájem zasílaly během postupu před zahájením soudního řízení, jakož i z posouzení návrhu na zahájení řízení vyplývá, že Komise řádně zohlednila veškerá vyjádření předložená Maďarskem v různých fázích tohoto postupu, včetně vyjádření předložených po uplynutí stanovených lhůt.

55 Za těchto okolností není relevantní, že v průběhu téhož období byly Maďarsku stanoveny obdobné lhůty ve dvou dalších řízeních o nesplnění povinnosti, která vůči němu směřovala.

56 Pokud jde na druhém místě o tvrzení Maďarska, podle něhož Komise údajně zahájila toto probíhající řízení o nesplnění povinnosti pouze s cílem chránit zájmy CEU, a to pro účely čistě politické povahy, je třeba připomenout, že cílem řízení podle článku 258 SFEU je objektivně určit nedodržení povinností členským státem, které mu ukládá unijní právo (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. března 2019, Komise v. Německo, C-620/16, EU:C:2019:256, bod 40 a citovaná judikatura). Podle ustálené judikatury přitom v rámci takového řízení Komise disponuje, pokud jde o účelnost zahájení takového řízení, diskreční pravomocí, kterou Soudní dvůr nemůže přezkoumávat [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní špinavých peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 49 a citovaná judikatura].

57 Z výše uvedených úvah vyplývá, že projednávaná žaloba pro porušení povinnosti je přípustná.

B. K pravomoci Soudního dvora

1. Argumentace účastníků řízení

58 Maďarsko namítá, že Soudní dvůr nemá pravomoc rozhodnout o projednávané žalobě pro nesplnění povinnosti, pokud jde o výtky Komise vycházející z porušení GATS.

59 Na prvním místě tento členský stát tvrdí, že v souladu s čl. 6 písm. e) SFEU oblast vysokoškolského vzdělávání nespadá do pravomoci Evropské unie, a že tudíž v této oblasti nesou dotyčné členské státy individuální odpovědnost za případné nedodržení povinností vyplývajících z GATS.

60 Na druhém místě podle obecných pravidel mezinárodního práva přísluší výlučně skupinám odborníků a Odvolacímu orgánu WTO (dále jen „Odvolací orgán“) zřízeným Orgánem pro řešení sporů (dále jen „DSB“) posoudit, zda je zákon o vysokých školách slučitelný se závazky, které Maďarsko přijalo na základě GATS.

61 Jak totiž podle Maďarska vyplývá z judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo, C-61/94, EU:C:1996:313, body 15 a 16), Komise má pravomoc zabývat se prováděním dohody WTO, která se stala nedílnou součástí unijního práva, v rámci vztahů mezi členskými státy a unijními orgány, ale nikoli v rámci vztahů mezi členským státem a třetím státem.

62 Kromě toho v případě, že by Soudní dvůr vyhověl návrhu Komise v rozsahu, v němž je založen na porušení GATS, svým autonomním výkladem článků GATS a listiny specifických závazků Maďarska by zasáhl do výlučné pravomoci členů WTO a orgánů tvořících systém řešení sporů WTO k výkladu dohod WTO, a to v rozporu s čl. 216 odst. 2 SFEU, čímž by byl ohrožen jednotný výklad GATS.

63 Jakmile totiž Soudní dvůr určí, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z GATS, nemají již třetí státy žádný zájem na zahájení řízení v rámci systému řešení sporů WTO.

64 Komise na prvním místě odpovídá, že v souladu s čl. 207 odst. 4 SFEU spadá obchod vzdělávacími službami do výlučné pravomoci Unie v rozsahu, v němž spadá do působnosti společné obchodní politiky. V důsledku toho členské státy tím, že zajišťují dodržování závazků vyplývajících z GATS, plní vůči Unii povinnost, neboť Unie převzala odpovědnost za řádné plnění této dohody.

65 Na druhém místě v souladu s čl. 216 odst. 2 SFEU jsou mezinárodní dohody uzavřené Unií závazné pro členské státy. Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo, C-61/94, EU:C:1996:313, bod 15), jejich nedodržení ze strany členských států tedy spadá do působnosti unijního práva a představuje nesplnění povinnosti, které může být předmětem žaloby na základě článku 258 SFEU.

66 Vzhledem k tomu, že je GATS mezinárodní dohodou uzavřenou Unií, je tedy v projednávané věci na Komisi, aby dbala na to, aby členské státy dodržovaly mezinárodní povinnosti, které z ní vyplývají pro Unii, což zejména umožňuje zabránit případnému vzniku mezinárodní odpovědnosti Unie v situaci, kdy existuje riziko, že spor bude předložen WTO.

67 To, že existuje systém řešení sporů WTO, není v tomto ohledu relevantní. Na jedné straně je totiž Unie jakožto člen WTO povinna dbát na svém území na dodržování povinností, které pro ni vyplývají z dohod WTO. Na druhé straně třetí země nejsou vázány ani řešením sporů v rámci Unie týkajících se mezinárodních povinností, které jsou pro Unii a její členské státy závazné, ani výkladem těchto mezinárodních povinností Soudním dvorem.

2. Závěry Soudního dvora

68 Úvodem je třeba připomenout, že podle článku 258 SFEU může být předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti pouze určení nedodržení povinností vyplývajících z unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. března 2002, Komise v. Irsko, C-13/00, EU:C:2002:184, bod 13).

69 Soudní dvůr přitom opakovaně rozhodl, že mezinárodní dohoda uzavřená Unií je od svého vstupu v platnost nedílnou součástí unijního práva [viz zejména rozsudky ze dne 30. dubna 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, body 5 a 6; ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 73, jakož i posudek 1/17 (Dohoda CETA EU-Kanada), ze dne 30. dubna 2019, EU:C:2019:341, bod 117].

70 V projednávané věci byla dohoda o zřízení WTO, jejíž součástí je GATS, Unií podepsána a poté schválena dne 22. prosince 1994 rozhodnutím 94/800. Vstoupila v platnost dne 1. ledna 1995.

71 Z toho vyplývá, že GATS je součástí unijního práva.

72 Pokud jde na prvním místě o námitku Maďarska uvedenou v bodě 59 tohoto rozsudku, je třeba připomenout, že podle čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU má Unie výlučnou pravomoc v oblasti společné obchodní politiky.

73 Soudní dvůr přitom rozhodl, že závazky přijaté v rámci GATS spadají do společné obchodní politiky [v tomto smyslu viz posudek 2/15 (Dohoda o volném obchodu se Singapurem), ze dne 16. května 2017, EU:C:2017:376, body 36 a 54].

74 Z toho plyne, že i když z čl. 6 písm. e) SFEU vyplývá, že členské státy mají širokou pravomoc v oblasti vzdělávání a Unie má v této oblasti pouze pravomoc „provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států“, spadají závazky přijaté v rámci GATS, včetně těch týkajících se liberalizace obchodu soukromými vzdělávacími službami, do výlučné pravomoci Unie.

75 Maďarsko tedy nesprávně tvrdí, že v oblasti obchodu vzdělávacími službami mají individuální odpovědnost za případné nedodržení povinností vyplývajících z GATS dotyčné členské státy.

76 Pokud jde na druhém místě o námitku Maďarska uvedenou v bodech 60 až 63 tohoto rozsudku, je třeba zdůraznit, že tento členský stát nezpochybňuje obecně pravomoc Soudního dvora rozhodovat na základě článku 258 SFEU o žalobě směřující k určení, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z mezinárodní dohody, kterou je Unie vázána. Maďarsko nicméně tvrdí, že právě zvláštnost spočívající v existenci systému řešení sporů WTO, použitelného mimo jiné na povinnosti členů WTO vyplývající z GATS, brání tomu, aby Soudní dvůr tuto pravomoc vykonal.

77 Je přitom třeba uvést, že se touto otázkou Soudní dvůr v judikatuře týkající se vztahů unijního práva s právem WTO nezabýval.

78 Soudní dvůr totiž doposud rozhodoval buď v rámci posuzování platnosti aktu sekundárního unijního práva z důvodu jeho neslučitelnosti s právem WTO (viz zejména rozsudek ze dne 1. března 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, body 1 a 39, jakož i citovaná judikatura), nebo v rámci případného vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie a uplatnění práva na náhradu utrpěné újmy (viz zejména rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise, C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, body 1 a 107).

79 Konkrétně ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky uvedené v předchozím bodě, se Soudní dvůr zabýval rozhodnutími WTO, která byla pro Unii nepříznivá, a musel se vyjádřit k různým aspektům výkonu těchto rozhodnutí, zejména k otázce možnosti dotyčných jednotlivců dovolávat se práva WTO.

80 V projednávané věci přitom na jedné straně Komise tvrdí, že některá právní ustanovení přijatá členským státem jsou neslučitelná s GATS, takže tento členský stát porušil unijní právo, jehož je tato mezinárodní dohoda nedílnou součástí. Na druhé straně platí, že neexistuje-li rozhodnutí DSB, které by jednání Unie nebo členského státu prohlásilo za neslučitelné s právem WTO, nevyvstává otázka jeho případného provedení.

81 Jak však vyplývá z bodu 66 tohoto rozsudku, Komise tvrdí, že cílem tohoto probíhajícího řízení o nesplnění povinnosti je vyhnout se jakémukoliv vzniku mezinárodní odpovědnosti Unie v situaci, kdy existuje riziko, že bude spor předložen WTO.

82 V tomto ohledu čl. 3 odst. 2 ujednání o řešení sporů upřesňuje, že systém řešení sporů WTO je zásadním elementem pro zajištění bezpečnosti a předvídatelnosti mnohostranného obchodního systému, jehož cílem je ochrana práv a závazků členů WTO a vyjasnění ustanovení těchto dohod v souladu se zvykovými pravidly výkladu mezinárodního práva.

83 Konkrétně je podle článku 11 ujednání o řešení sporů skupina odborníků oprávněna objektivně posoudit otázku, která jí byla předložena, včetně objektivního posouzení faktů případu, použitelnosti ustanovení příslušných uvedených dohod a slučitelnosti těchto faktů s těmito ustanoveními. Podle čl. 17 odst. 13 tohoto ujednání může Odvolací orgán potvrdit, změnit nebo zamítnout nálezy a právní závěry této skupiny odborníků, přičemž jeho pravomoc se podle čl. 17 odst. 6 uvedeného ujednání omezí na právní otázky obsažené ve zprávě uvedené skupiny odborníků a její právní výklad. Členové WTO jsou v zásadě povinni bezodkladně provést doporučení a rozhodnutí DSB, jak vyplývá z čl. 21 odst. 1 a 3 téhož ujednání.

84 Z těchto skutečností vyplývá, že za určitých podmínek může přezkum prováděný v rámci systému řešení sporů WTO vést ke konstatování, že opatření přijatá členem této organizace nejsou v souladu s jejím právem, a může v konečném důsledku založit mezinárodní odpovědnost Unie, která je jejím členem, z důvodu protiprávního jednání.

85 Kromě toho je třeba připomenout, že podle čl. XVI odst. 4 dohody o zřízení WTO má každý člen WTO v rámci svého vnitrostátního právního řádu povinnost dbát na dodržování povinností vyplývajících z práva WTO v jednotlivých částech svého území. Obdobná povinnost je mimoto stanovena v čl. I odst. 3 písm. a) GATS.

86 Zvláštnost spočívající v existenci systému řešení sporů WTO za těchto podmínek nejenže nemá vliv na pravomoc, která je svěřena Soudnímu dvoru podle článku 258 SFEU, ale výkon této pravomoci je mimoto zcela v souladu s povinností každého člena WTO dbát na dodržování povinností vyplývajících z práva této organizace.

87 Dále je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou je Unie povinna vykonávat své pravomoci v souladu s mezinárodním právem jako celkem, kam patří nejen ustanovení mezinárodních úmluv, které ji zavazují, ale také pravidla a zásady obecného obyčejového mezinárodního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, bod 47 a citovaná judikatura).

88 Předně je přitom třeba uvést, že jak vyplývá z článku 3 článků o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní jednání, které vypracovala Komise Organizace spojených národů pro mezinárodní právo a které Valné shromáždění této organizace vzalo na vědomí ve své rezoluci 56/83 ze dne 12. prosince 2001, jež kodifikují mezinárodní obyčejové právo a jsou použitelné na Unii, kvalifikace jednání státu jako „mezinárodně protiprávního“ spadá pouze do působnosti mezinárodního práva. Z toho důvodu nemůže být tato kvalifikace ovlivněna kvalifikací téhož jednání, k níž by případně došlo na základě unijního práva.

89 I když Komise správně zdůrazňuje, že posouzení jednání vytýkaného dotyčnému členskému státu, které přísluší Soudnímu dvoru na základě článku 258 SFEU, nezavazuje ostatní členy WTO, je v tomto ohledu třeba poznamenat, že takové posouzení se nedotýká ani posouzení, které by mohl případně učinit DSB.

90 Dále z článku 32 článků o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní jednání vyplývá, že se odpovědný stát nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva, aby odůvodnil nesplnění povinností, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva.

91 Z toho zejména vyplývá, že ani Unie, ani dotyčný členský stát se nemohou dovolávat posouzení jednání tohoto členského státu z hlediska práva WTO, které učinil Soudní dvůr v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, za účelem odmítnutí podřídit se právním důsledkům stanoveným právem WTO v případě, že by DSB konstatoval nesoulad tohoto jednání s tímto právem.

92 Konečně, aniž jsou dotčeny meze stanovené pro možnost dovolávat se práva WTO za účelem přezkumu legality aktů unijních orgánů před unijním soudem, připomenuté v judikatuře uvedené v bodě 78 tohoto rozsudku, je třeba uvést, že zásada obecného mezinárodního práva spočívající v dodržování smluvních závazků (*pacta sunt servanda*), zakotvená v článku 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1155, s. 331), znamená, že Soudní dvůr musí pro účely výkladu a použití GATS zohlednit výklad jednotlivých ustanovení této dohody, který provedl DSB. Kromě toho v případě, že DSB dosud dotyčná ustanovení nevyložil, přísluší Soudnímu dvoru vykládat tato ustanovení v souladu s obyčejovými pravidly výkladu mezinárodního práva, která Unii zavazují, při dodržení zásady plnění této mezinárodní dohody v dobré víře, kterou tento článek 26 stanoví.

93 Z výše uvedených úvah vyplývá, že argumentace Maďarska vycházející z nedostatku pravomoci Soudního dvora rozhodnout o projednávané žalobě pro nesplnění povinnosti, pokud jde o výtku vycházející z porušení GATS, musí být odmítnuta v plném rozsahu.

C. K věci samé

1. K požadavku existence předchozí mezinárodní smlouvy

94 Za účelem rozhodnutí o prvním žalobním důvodu je třeba nejprve upřesnit rozsah závazků Maďarska v oblasti služeb vysokoškolského vzdělávání z hlediska pravidla národního zacházení obsaženého v článku XVII GATS, dále zkoumat otázku, zda požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy mění podmínky soutěže ve prospěch tuzemských poskytovatelů takových služeb nebo služeb, které poskytují, v rozporu s tímto ustanovením, a konečně, pokud tomu tak je, posoudit argumenty Maďarska, jejichž cílem je odůvodnit tuto změnu na základě některé z výjimek stanovených v článku XIV GATS.

a) K účinkům, které mají být přiznány závazku Maďarska, pokud jde o služby vysokoškolského vzdělávání, z hlediska pravidla národního zacházení obsaženého v článku XVII GATS

1) Argumentace účastníků řízení

95 Komise na prvním místě tvrdí, že zápis služeb soukromě financovaného vysokoškolského vzdělávání na listinu specifických závazků Maďarska a – pokud jde o zavedení komerční přítomnosti uvedené v čl. I odst. 2 písm. c) GATS (dále jen „způsob dodávky č. 3“) – uvedení slova „žádné“ ve sloupci

týkajícím se „omezení národního zacházení“ uvedeného v článku XVII této dohody znamenají, že ve vztahu k tomuto závazku neexistuje žádné omezení, a že se tudíž v tomto ohledu tento členský stát zavázal v plném rozsahu.

96 Na druhém místě tento orgán tvrdí, že nelze mít za to, že se podmínka uvedená Maďarskem ve sloupci týkajícím se „omezení přístupu na trh“ uvedeného v článku XVI GATS, podle níž je „[z]aložení škol […] podmíněno vydáním povolení ústředními orgány“, týká rovněž pravidla národního zacházení podle čl. XX odst. 2 GATS.

97 V tomto ohledu Komise nejprve tvrdí, že je tato podmínka formulována tak vágně a obecně, že umožňuje vázat získání tohoto povolení na jakoukoli zvláštní podmínku, což je v rozporu se zněním čl. XX odst. 1 písm. a) a b) GATS. Taková podmínka získání předchozího povolení by kromě toho mohla ohrozit účel převzetí závazků podle článků XVI a XVII GATS, který je vyjádřen v druhém pododstavci preambule GATS a kterým je „rozšířit [obchod službami] za podmínek transparentnosti a postupné liberalizace“. Kromě toho i za předpokladu, že by se tato podmínka, uvedená ve sloupci týkajícím se „omezení přístupu na trh“, skutečně vztahovala na národní zacházení, nemůže tato podmínka, tak jak je formulována, zahrnovat zvláštní požadavek stanovený v čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, který spočívá v tom, že byla stranami uznána závaznost mezinárodní smlouvy o obecné podpoře zahraniční vysoké školy za účelem její případné činnosti v Maďarsku uzavřené mezi maďarskou vládou a vládou státu, v němž se nachází sídlo této vysoké školy.

98 Komise dále tvrdí, že v souladu s pokyny pro sestavení listin specifických závazků v rámci Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS), které přijala Rada pro obchod službami WTO dne 23. března 2001 (S/L/92), nelze požadavky v oblasti povolování považovat za omezení týkající se přístupu na trh podle článku XVI GATS. Maďarsko se proto nemůže zaštiťovat požadavkem vydání předchozího povolení s cílem vyloučit existenci porušení zásady národního zacházení.

99 Konečně Komise tvrdí, že tento požadavek není opatřením spadajícím do působnosti článku XVI GATS. Článek XVI odst. 2 této dohody totiž taxativně vyjmenovává omezení spadající do působnosti tohoto článku. Uvedený požadavek přitom není v tomto seznamu uveden, ani jej nelze připodobnit žádnému z opatření, která jsou v něm vyjmenována.

100 Komise z toho vyvozuje, že pokud jde o způsob dodávky č. 3, Maďarsko se zavázalo uplatňovat vůči poskytovatelům služeb ze třetích zemí, které jsou členy WTO, zacházení, které není méně příznivé než zacházení, které tento členský stát poskytuje svým tuzemským poskytovatelům.

101 Maďarsko tvrdí, že v souladu s čl. XX odst. 2 GATS má podmínka, kterou uvedlo ve sloupci týkajícím se „omezení přístupu na trh“, upřesněná v bodě 96 tohoto rozsudku, rovněž účinky ve vztahu k povinnosti národního zacházení.

102 Tento členský stát mimoto tvrdí, že obecná formulace této podmínky jej opravňuje k zachování „diskrečního licenčního režimu“, jehož pravidla může volně přizpůsobovat v případě potřeby tak, že omezí usazování zahraničních poskytovatelů, a to včetně stanovení povinnosti předchozího uzavření mezinárodní smlouvy.

2) Závěry Soudního dvora

103 Nejprve je třeba uvést, že podle čl. XVII odst. 1 GATS každý člen WTO v sektorech zapsaných v jeho listině specifických závazků a při dodržení jakýchkoliv podmínek a omezení v ní stanovených poskytne službám a dodavatelům služeb kteréhokoli jiného člena WTO zacházení ne méně příznivé, než které poskytuje svým vlastním obdobným službám a dodavatelům služeb.

104 Dále v souladu s čl. XVI odst. 1 GATS, pokud jde o přístup na trh prostřednictvím způsobů dodávky uvedených v článku I GATS, musí každý člen WTO poskytnout službám a dodavatelům služeb kteréhokoli jiného člena WTO zacházení ne méně výhodné než zacházení stanovené podle pravidel, omezení a podmínek dohodnutých a uvedených v jeho listině specifických závazků.

105 Konečně čl. XX odst. 1 GATS upřesňuje, že každý člen WTO je povinen uvést v listině specifické závazky, které přebírá podle části III GATS, do níž spadají mimo jiné články XVI a XVII. U sektorů, u kterých jsou takové závazky převzaty, musí každá listina stanovit pravidla, omezení a podmínky přístupu na trh, jakož i podmínky a omezení u národního zacházení. Tyto listiny specifických závazků jsou nedílnou součástí GATS.

106 Z článků XVI, XVII a XX GATS tudíž vyplývá, že listina specifických závazků člena WTO upřesňuje závazky, které tento člen převzal u jednotlivých sektorů a způsobů dodávky. Taková listina upřesňuje zejména pravidla, omezení a podmínky týkající se „omezení přístupu na trh“, jakož i podmínky a omezení týkající se „omezení národního zacházení“. Tato upřesnění jsou předmětem dvou odlišných sloupců.

107 Kromě toho musí být v souladu s čl. XX odst. 2 GATS opatření, která jsou neslučitelná zároveň s článkem XVI a s článkem XVII GATS, v zájmu zjednodušení uvedena na listině specifických závazků dotyčného člena pouze ve sloupci týkajícím se „omezení přístupu na trh“, přičemž se pak má za to, že tento jediný zápis rovněž implicitně zavádí podmínku nebo omezení v oblasti národního zacházení [viz zprávu skupiny odborníků WTO ze dne 16. července 2012, s názvem „Čína – Některá opatření dotýkající se elektronických platebních služeb“ (WT/DS 413/R), přijatou DSB dne 31. srpna 2012, bod 7.658].

108 Z toho vyplývá, že podmínka formálně uvedená pouze ohledně článku XVI GATS umožňuje odchýlení od povinnosti národního zacházení stanovené v článku XVII pouze tehdy, pokud je druh opatření, která zavádí, v rozporu zároveň s povinností stanovenou v článku XVI a povinností stanovenou v článku XVII GATS [viz zprávu skupiny odborníků WTO ze dne 16. července 2012, s názvem „Čína – Některá opatření dotýkající se elektronických platebních služeb“ (WT/DS 413/R), přijatou DSB dne 31. srpna 2012, bod 7.658].

109 V projednávaném případě obsahuje listina specifických závazků přijatá Maďarskem (GATS/SC/40 ze dne 15. dubna 1994) ve sloupci týkajícím se „omezení přístupu na trh“, pokud jde o služby vysokoškolského vzdělávání poskytované prostřednictvím komerční přítomnosti, podmínku, podle které je založení škol podmíněno vydáním předchozího povolení ústředními orgány.

110 Sloupec týkající se „omezení národního zacházení“ obsahuje slovo „žádné“, pokud jde o dílčí sektor služeb vysokoškolského vzdělávání.

111 Za těchto podmínek je třeba určit, zda se podmínka existence předchozího povolení uvedená v bodě 109 tohoto rozsudku, obsažená ve sloupci týkajícím se „omezení přístupu na trh“, vztahuje i na povinnost národního zacházení stanovenou v článku XVII GATS, či nikoli.

112 V tomto ohledu ze smyslu zjednodušujícího pravidla zakotveného v čl. XX odst. 2 GATS, jak je upřesněn v bodě 108 tohoto rozsudku, vyplývá, že se uvedené pravidlo může na určitou podmínku vztahovat, a že se tudíž může tato podmínka uplatnit i na článek XVII GATS, pouze pokud je diskriminační.

113 Je přitom třeba uvést, že jak vyplývá ze samotného znění podmínky existence předchozího povolení, má se tato podmínka vztahovat na všechny vzdělávací zařízení bez ohledu na jejich původ, takže není v ničem diskriminační. Pravidlo stanovené v čl. XX odst. 2 GATS tedy nelze v projednávaném případě použít. Z toho vyplývá, že uvedená podmínka neumožňuje Maďarsku uplatnit výjimku z povinnosti národního zacházení stanovené v článku XVII GATS.

114 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba dospět k závěru, že Komise právem tvrdí, že zápis služeb soukromě financovaného vysokoškolského vzdělávání Maďarskem na jeho listinu specifických závazků a – pokud jde o způsob dodávky č. 3 – uvedení slova „žádné“ ve sloupci týkajícím se „omezení národního zacházení“ znamenají, že ve vztahu k těmto službám neexistuje žádné omezení závazků tohoto členského státu na základě článku XVII GATS.

b) Ke změně podmínek soutěže ve prospěch obdobných tuzemských poskytovatelů

1) Argumentace účastníků řízení

115 Komise tvrdí, že jelikož vysoké školy se sídlem v jiném členském státě WTO, než jsou státy EHP, mohou poskytovat v Maďarsku služby vysokoškolského vzdělávání pouze tehdy, pokud stát, v němž se nachází jejich sídlo, předem uzavřel s maďarskou vládou mezinárodní smlouvu, přiznává maďarská právní úprava těmto poskytovatelům služeb méně příznivé zacházení, než je zacházení, jehož se dostává jak obdobným maďarským poskytovatelům, tak obdobným poskytovatelům usazeným ve státě EHP, což je v rozporu s povinností národního zacházení stanovenou v článku XVII GATS.

116 S odkazem na znění zákona o vysokých školách Komise dodává, že maďarská vláda má diskreční pravomoc, pokud jde o obsah této smlouvy a o rozhodnutí zahájit jednání za účelem jejího uzavření. V důsledku toho by tato vláda mohla i ze svévolných důvodů odmítnout takovou smlouvu uzavřít, i kdyby byl stát, v němž se nachází sídlo poskytovatele služeb, jejímu uzavření nakloněn.

117 Maďarsko tvrdí, že hlavním cílem požadavku existence předchozí mezinárodní smlouvy je posílit diplomatické úsilí v oblasti kulturní politiky. Maďarská vláda dle svého tvrzení opakovaně prohlásila, že je připravena zahájit jednání, a podnikla vše k tomu, aby tato jednání mohla být dokončena. Podepsání dvou smluv, jedné se státem Maryland (Spojené státy) a druhé s Čínskou lidovou republikou, k nimž došlo po změně zákona o vysokých školách, prokazují, že přijaté opatření nepředstavuje podmínku, jejíž splnění je nemožné.

2) Závěry Soudního dvora

118 Úvodem je třeba konstatovat, že požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy, který vyžaduje uzavření dohody mezi Maďarskem a jiným státem, který není členem EHP, se každopádně může dotknout pouze některých zahraničních poskytovatelů. Vzhledem k tomu, že tento požadavek ukládá těmto zahraničním poskytovatelům povinnost splnit dodatečnou podmínku pro poskytování služeb vysokoškolského vzdělávání v Maďarsku ve srovnání s podmínkami použitelnými na poskytovatele obdobných služeb usazené v tomto členském státě nebo v jiném členském státě EHP, zavádí uvedený požadavek formálně odlišné zacházení s těmito kategoriemi poskytovatelů ve smyslu čl. XVII odst. 3 GATS.

119 V souladu s tímto ustanovením je tedy třeba určit, zda požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy tím, že zavádí formálně odlišné zacházení, mění podmínky soutěže ve prospěch poskytovatelů služeb vysokoškolského vzdělávání usazených v Maďarsku nebo služeb, které poskytují.

120 V tomto ohledu je třeba uvést, že tento požadavek, jak je formulován v čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, znamená, že má Maďarsko diskreční pravomoc jak ohledně vhodnosti uzavření takové smlouvy, tak ohledně jejího obsahu. Za těchto podmínek možnost vysokých škol se sídlem v jiném členském státě WTO, než jsou státy EHP, vykonávat činnost na maďarském území podléhá v plném rozsahu diskreční pravomoci maďarských orgánů.

121 Z tohoto vyplývají konkurenční znevýhodnění pro dodavatele služeb se sídlem v členském státě WTO, který není členem EHP, takže požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy mění podmínky soutěže ve prospěch maďarských poskytovatelů v rozporu s článkem XVII GATS.

c) K odůvodnění podle článku XIV GATS

1) Argumentace účastníků řízení

122 Maďarsko tvrdí, že požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy je nezbytný pro účely zachování veřejného pořádku a zabránění klamavým praktikám. Tento požadavek totiž umožňuje ujistit se o tom, že stát, v němž se nachází sídlo dotyčné vysoké školy, považuje tohoto poskytovatele za „hodného důvěry“ a podporuje budoucí činnost této vysoké školy v Maďarsku. Uvedený požadavek mimoto umožňuje ujistit se o tom, že dotyčná vysoká škola dodržuje právní úpravu státu svého sídla, která případně ukládá dodržení určitých podmínek za účelem možnosti výkonu činnosti v Maďarsku.

123 Tento členský stát kromě toho tvrdí, že neexistuje náhradní řešení slučitelné s pravidly WTO, které by umožnilo dosáhnout cílů sledovaných maďarským zákonodárcem.

124 Na rozdíl od toho, co doporučuje Komise, není zvláště reálné uplatnit na dotyčné zahraniční vysoké školy příslušné vnitrostátní právní předpisy stejným způsobem jako na maďarské vysoké školy.

125 Komise tvrdí, že požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy nelze odůvodnit na základě žádné z výjimek povolených v GATS, zvláště výjimek stanovených v jejím čl. XIV písm. a) a písm. c) bodech i) a ii).

126 V tomto ohledu Maďarsko konkrétně nepředložilo žádnou skutečnost, která by mohla podpořit jeho tvrzení, že tento požadavek přispívá k zachování veřejného pořádku, ani v tomto kontextu nevysvětlilo, v čem spočívá skutečná a dostatečně vážná hrozba pro některý ze základních zájmů maďarské společnosti, ani ostatně neupřesnilo, v čem může být uvedený požadavek nezbytný k dosažení cíle zachování veřejného pořádku za předpokladu, že by byl tento cíl prokázán, a proč v tomto případě neexistuje méně omezující náhradní řešení.

127 Kromě toho Komise tvrdí, že vzhledem k posuzovací pravomoci, kterou má Maďarsko ohledně zahájení jednání se státem, v němž se nachází sídlo zahraniční vysoké školy, tentýž požadavek každopádně nesplňuje podmínku stanovenou v článku XIV GATS, podle které nesmí být opatření, která mohou být případně odůvodněna z hlediska tohoto článku, uplatňována „způsobem, který by vytvářel nástroj svévolné nebo neoprávněné diskriminace mezi zeměmi, kde převládají podobné podmínky, nebo skrytého [skryté] omezení v obchodu službami“.

2) Závěry Soudního dvora

128 Na prvním místě je třeba uvést, že článek XIV GATS v písmenu a) a písmenu c) bodě i) zejména stanoví, že nic v této dohodě nebude vykládáno tak, že brání přijetí nebo provádění opatření potřebných jednak k ochraně veřejné morálky nebo k zachování veřejného pořádku, a jednak k zabezpečení shody s právními předpisy, které nejsou neslučitelné s ustanoveními uvedené dohody, včetně těch, které se týkají zabránění klamavým a podvodným praktikám nebo odškodňování za neplnění závazků ze smluv o službách.

129 Za těchto podmínek je třeba uvést, že oba cíle, jichž se Maďarsko dovolává, a sice cíl zachování veřejného pořádku a cíl zabránění klamavým praktikám, jsou v GATS skutečně uvedeny.

130 Na druhém místě, pokud jde o přezkum odůvodněnosti požadavku existence předchozí mezinárodní smlouvy s ohledem na cíl zachování veřejného pořádku, poznámka pod čarou č. 5 vložená pod čl. XIV písm. a) GATS upřesňuje, že „[výjimky] veřejného pořádku je možné se [dovolat] pouze v případech, kdy jeden ze základních zájmů společnosti je vystaven skutečné a dostatečně vážné hrozbě“.

131 Maďarsko však nepředložilo žádnou argumentaci, která by mohla konkrétně a podrobně prokázat, v čem by výkon činnosti vysokoškolského vzdělávání na jeho území vysokými školami se sídlem ve státě, který není členem EHP, představoval v případě neexistence takové smlouvy skutečnou a dostatečně vážnou hrozbu dotýkající se základního zájmu maďarské společnosti.

132 Je tedy třeba dospět k závěru, že požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy nemůže být odůvodněn argumentací Maďarska týkající se zachování veřejného pořádku.

133 Na třetím místě, pokud jde o cíl zabránění klamavým praktikám, z příslušné argumentace Maďarska shrnuté v bodě 122 tohoto rozsudku vyplývá, že Maďarsko má podle všeho za to, že předchozí uzavření mezinárodní smlouvy je nezbytné k tomu, aby mohla být od dotyčného třetího státu získána záruka, že je dotyčná zahraniční vysoká škola hodna důvěry, a aby se tím v této souvislosti předešlo vzniku rizik.

134 Tato argumentace však nemůže odůvodnit požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy.

135 Článek XIV GATS totiž stanoví, že výjimky, které vyjmenovává, nemohou být uplatňovány způsobem, který by vytvářel nástroj svévolné nebo neoprávněné diskriminace mezi zeměmi, kde převládají podobné podmínky, nebo skryté omezení v obchodu službami.

136 Na jedné straně je přitom třeba uvést – jak v podstatě učinila generální advokátka v bodech 119 a 120 svého stanoviska – že požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy umožňuje Maďarsku svévolně zabránit vstupu určitého vzdělávacího zařízení na jeho trh nebo zabránit pokračování v činnosti určitého zařízení na tomto trhu, jelikož uzavření takové smlouvy, a tudíž splnění tohoto požadavku závisí v konečném důsledku pouze na politické vůli tohoto členského státu. Uvedený požadavek se v tomto smyslu zásadně liší od podmínky, podle níž by měla být důvěryhodnost zahraničního vzdělávacího zařízení potvrzena jednostranným prohlášením vlády třetího státu, v němž má toto zařízení sídlo.

137 Na druhé straně je třeba uvést, že v rozsahu, v němž se požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy uplatní na zahraniční vysoké školy, které již byly na maďarském trhu přítomny, není každopádně tento požadavek přiměřený, jelikož cíle spočívajícího v zabránění klamavým praktikám by mohlo být účinněji dosaženo kontrolou činnosti takových vysokých škol v Maďarsku a případně zákazem pokračování v této činnosti pouze těm z nich, u nichž bylo možné prokázat, že tyto praktiky využívaly.

138 Za těchto podmínek nemůže být požadavek existence předchozí mezinárodní smlouvy odůvodněn argumentací Maďarska založenou na zabránění klamavým praktikám.

139 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba určit, že Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, nesplnilo povinnosti vyplývající z článku XVII GATS.

2. K požadavku poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy

a) K článku XVII GATS

140 Na úvod je třeba připomenout, že čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, kterého se týká žalobní důvod Komise, ukládá zahraniční vysoké škole, která si přeje vykonávat činnost v Maďarsku, povinnost poskytovat vzdělávání ve státě, v němž má sídlo, a to bez ohledu na to, zda se jedná o členský stát či o třetí stát, a dále že argumentace předložená Komisí na podporu tohoto žalobního důvodu se týká požadavku poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy, aniž činí rozdíl v závislosti na tom, zda se tento požadavek uplatní na zahraniční vysoké školy se sídlem v členském státě nebo ve třetím státě. Nicméně vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z toho, co bylo uvedeno v bodě 73 tohoto rozsudku – článek XVII GATS spadá do společné obchodní politiky, je toto ustanovení relevantní pro účely přezkumu tohoto žalobního důvodu pouze v rozsahu, v němž se uvedený požadavek vztahuje na vysoké školy se sídlem ve třetím státě, který je členem WTO.

141 Vzhledem k tomu, že rozsah závazků Maďarska na základě článku XVII GATS, pokud jde o služby vysokoškolského vzdělávání, byl upřesněn v bodě 114 tohoto rozsudku, je třeba zkoumat, zda požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy, jedná-li se o třetí stát, který je členem WTO, mění podmínky soutěže ve prospěch obdobných tuzemských poskytovatelů nebo služeb, které poskytují, v rozporu s tímtéž ustanovením, a pokud tomu tak je, posoudit argumenty Maďarska, jejichž cílem je odůvodnit tuto změnu na základě některé z výjimek stanovených v článku XIV GATS.

1) Ke změně podmínek soutěže ve prospěch obdobných tuzemských poskytovatelů

i) Argumentace účastníků řízení

142 Komise tvrdí, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy mění podmínky soutěže ve prospěch tuzemských poskytovatelů, a že je tudíž v rozporu s povinností národního zacházení, kterou je Maďarsko povinno dodržovat v plném rozsahu na základě článku XVII GATS.

143 Komise konkrétně tvrdí, že GATS neváže uznání postavení poskytovatele požívajícího práv zaručených touto dohodou na podmínku poskytovat služby v zemi původu. Proto vzhledem k tomu, že tento požadavek v důsledku brání zahraničním poskytovatelům služeb v tom, aby zřídili provozovnu prvotně v Maďarsku, je tento požadavek vůči nim diskriminační.

144 Maďarsko *mutatis mutandis* odkazuje na argumentaci, kterou rozvedlo v souvislosti s požadavkem existence předchozí mezinárodní smlouvy.

ii) Závěry Soudního dvora

145 Úvodem je třeba připomenout, že jak vyplývá z bodu 114 tohoto rozsudku, Maďarsko se na základě článku XVII GATS zavázalo zajistit národní zacházení v plném rozsahu, pokud jde o komerční přítomnost poskytovatelů služeb vysokoškolského vzdělávání.

146 Je přitom třeba uvést, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy se konkrétně vztahuje na poskytovatele se sídlem v zahraničí.

147 Proto je třeba určit, zda požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy tím, že zavádí toto formálně odlišné zacházení, mění podmínky soutěže ve prospěch maďarských poskytovatelů nebo služeb, které poskytují, vůči dodavatelům obdobných služeb, kteří mají sídlo v jakémkoli třetím státě, který je členem WTO, nebo vůči službám, které tito poskytovatelé poskytují.

148 V tomto ohledu je třeba uvést, že poskytovatelé služeb vysokoškolského vzdělávání, kteří mají sídlo ve třetím státě, jenž je členem WTO, a chtějí se usadit v Maďarsku, jsou povinni nejprve zřídit provozovnu v tomto třetím státě a skutečně tam poskytovat vysokoškolské vzdělávání.

149 Toto má za následek soutěžní znevýhodnění pro dotyčné zahraniční dodavatele služeb, takže požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy mění podmínky soutěže ve prospěch obdobných maďarských poskytovatelů.

2) K existenci odůvodnění

i) Argumentace účastníků řízení

150 Maďarsko se za účelem odůvodnění takové změny podmínek soutěže dovolává cíle zachování veřejného pořádku a cíle zabránění klamavým praktikám.

151 Komise tvrdí, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy nelze odůvodnit žádným z těchto cílů. Konkrétně Komise tvrdí, že Maďarsko nepředložilo žádnou skutečnost, která by mohla podpořit jeho tvrzení, že tento požadavek přispívá k zachování veřejného pořádku, ani nevysvětlilo, v čem spočívá skutečná a dostatečně vážná hrozba pro některý ze základních zájmů maďarské společnosti, ani ostatně neupřesnilo, v čem může být uvedený požadavek nezbytný k dosažení cíle zachování veřejného pořádku za předpokladu, že by byl tento cíl prokázán, a proč v tomto případě neexistuje méně omezující náhradní řešení.

ii) Závěry Soudního dvora

152 Jak vyplývá z bodů 128 a 129 tohoto rozsudku, oba cíle, jichž se Maďarsko dovolává, a sice cíl zachování veřejného pořádku a cíl zabránění klamavým praktikám, jsou skutečně uvedeny v prvním případě v čl. XIV písm. a) a v druhém případě v čl. XIV písm. c) bodu i) GATS.

153 V tomto ohledu Maďarsko bez dalšího podložení odkazuje na svou argumentaci týkající se požadavku existence předchozí mezinárodní smlouvy.

154 Je však třeba uvést, že Maďarsko tedy nepředložilo žádnou argumentaci, která by mohla konkrétně a podrobně prokázat, v čem by výkon činnosti vysokoškolského vzdělávání na jeho území vysokými školami se sídlem ve státě, který není členem EHP, představoval v případě, že takové vysoké školy neposkytují vzdělávání ve státě svého sídla, skutečnou a dostatečně vážnou hrozbu dotýkající se základního zájmu maďarské společnosti, jež by tomuto členskému státu umožnila uplatnit odůvodnění založené na zachování veřejného pořádku.

155 Stejně tak tím, že Maďarsko pouze poukázalo na svou argumentaci týkající se požadavku existence předchozí mezinárodní smlouvy, nepředložilo žádný konkrétní důkaz, který by mohl prokázat, v čem je požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy nezbytný k zabránění klamavým praktikám.

156 Je tudíž třeba učinit závěr, že Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nesplnilo v rozsahu, v němž se toto ustanovení použije na vysoké školy se sídlem ve třetím státě, který je členem WTO, povinnosti vyplývající z článku XVII GATS.

b) K článku 49 SFEU

1) K použitelnosti článku 49 SFEU

i) Argumentace účastníků řízení

157 Maďarsko primárně tvrdí, že vzdělávání poskytované vzdělávacími zařízeními financovanými z podstatné části ze soukromých prostředků nelze kvalifikovat jako „hospodářskou činnost“ ve smyslu Smlouvy o FEU, jestliže – jako je tomu v případě CEU – financuje vzdělávací činnost sám poskytovatel služeb. Vyplývá z toho, že článek 49 SFEU není v projednávané věci použitelný.

158 Komise naopak tvrdí, že služby vysokoškolského vzdělávání poskytované za úplatu soukromými zařízeními představují „služby“ ve smyslu Smlouvy o FEU. Soukromá zařízení vykonávající v Maďarsku stále a nepřetržitě vzdělávací a vědeckou činnost jsou proto oprávněna dovolávat se práva na svobodu usazování podle článku 49 SFEU.

ii) Závěry Soudního dvora

159 Článek 49 odst. 1 SFEU stanoví, že v rámci ustanovení obsažených v kapitole 2 hlavy IV části třetí Smlouvy o FEU jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu.

160 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že Soudní dvůr rozhodl, že organizace vysokoškolské výuky za úplatu je hospodářskou činností, na kterou se vztahuje kapitola 2, je-li vykonávána státním příslušníkem jednoho členského státu v jiném členském státě stále a nepřetržitě z hlavní nebo vedlejší provozovny v posledně uvedeném členském státě (rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, bod 39).

161 V projednávaném případě se čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách vztahuje na vysoké školy, aniž je činěn jakýkoli rozdíl podle toho, zda tyto vysoké školy poskytují vzdělávací činnost směřující k získání vysokoškolského vzdělání za úplatu či nikoliv.

162 Soudní dvůr dále rozhodl, že svoboda usazování zahrnuje takovou situaci, kdy si společnost založená podle práva jednoho členského státu, kde má sídlo, přeje založit pobočku v jiném členském státě, přestože tato společnost byla v prvním členském státě založena pouze za účelem usadit se v druhém členském státě, kde bude vykonávat podstatnou část své hospodářské činnosti, nebo dokonce všechnu hospodářskou činnost (rozsudek ze dne 25. října 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, bod 38).

163 Na požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy se tudíž vztahuje článek 49 SFEU v rozsahu, v němž se tento požadavek použije na vysokou školu, která má sídlo v jiném členském státě než v Maďarsku a poskytuje v posledně uvedeném státě vzdělávání za úplatu.

2) K existenci omezení

i) Argumentace účastníků řízení

164 Komise má za to, že požadavek, podle kterého jsou dotyčné vysoké školy povinny podle čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách splnit zvláštní podmínky v členském státě svého sídla, aby mohly v Maďarsku zřídit další provozovnu, představuje omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU.

165 Členský stát konkrétně nemůže právní entitě odmítnout přiznat výhody spojené se svobodou usazování z důvodu, že tato právní entita nevykonává v členském státě, v němž byla založena, žádnou hospodářskou činnost.

166 Maďarsko podpůrně tvrdí, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy neomezuje svobodu usazování. Tento požadavek totiž souvisí s výkonem určité činnosti, a nikoli se zakládáním společností. Konkrétně nebrání zahraniční vysoké škole v tom, aby si například vytvořila jako vedlejší provozovnu pobočku v Maďarsku. Neomezuje ani volbu právní formy provozovny a v případě poskytovatelů služeb, kteří jsou již usazeni v Maďarsku prostřednictvím vedlejší provozovny, stanoví pouze podmínku vykonávat činnost vysokoškolského vzdělávání.

ii) Závěry Soudního dvora

167 Podle judikatury Soudního dvora musí být za omezení svobody usazování považována všechna opatření, která výkon této svobody zakazují, jsou na překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním (rozsudek ze dne 6. září 2012, Komise v. Portugalsko, C-38/10, EU:C:2012:521, bod 26).

168 V projednávané věci čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách vyžaduje, aby dotyční dodavatelé služeb, kteří chtějí poskytovat v Maďarsku služby vysokoškolského vzdělávání prostřednictvím stálé provozovny, skutečně poskytovali vysokoškolské vzdělávání ve státě, v němž mají sídlo.

169 Takový požadavek přitom může činit výkon svobody usazování v Maďarsku méně atraktivním pro státní příslušníky jiného členského státu, kteří by se chtěli usadit v Maďarsku za účelem poskytování služeb vysokoškolského vzdělávání.

170 Z toho důvodu představuje požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy omezení svobody usazování ve smyslu článku 49 SFEU.

3) K existenci odůvodnění

i) Argumentace účastníků řízení

171 Maďarsko především tvrdí, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy je nezbytný pro účely zachování veřejného pořádku a zabránění klamavým praktikám. Tento požadavek je kromě toho nezbytný pro zaručení kvality nabídky vzdělávání ze strany dotyčných vysokých škol v Maďarsku, a to tím spíše, že diplomy vydávané těmito vysokými školami jsou úředními dokumenty s právními účinky.

172 Tento členský stát dále tvrdí, že uvedený požadavek je prostředkem, který umožňuje vhodným způsobem zajistit dodržování takových cílů, jelikož příslušnému orgánu umožňuje přesvědčit se o tom, že ve státě sídla poskytovatele služeb dochází ke skutečné a legální činnosti, a to s cílem zaručit vysokou úroveň kvality univerzitního vzdělávání v Maďarsku.

173 Maďarsko však poukazuje na to, že jeho orgány v praxi posuzují pouze činnost vysokoškolského vzdělávání, již vydané diplomy a vzdělání potvrzené těmito diplomy, tedy podmínky a program vzdělávání, jakož i kvalifikaci pedagogického sboru, který toto vzdělávání zajišťuje.

174 Podle Maďarska konečně neexistuje méně omezující opatření, neboť cíl spočívající v zajištění vysoké úrovně vysokoškolského vzdělávání lze uskutečnit pouze posuzováním činnosti vykonávané ve státě, v němž má vysoká škola sídlo. Každopádně vzhledem k tomu, že vysokoškolské vzdělávání nebylo na unijní úrovni harmonizováno, mají členské státy v tomto ohledu značný rozhodovací prostor.

175 Komise především tvrdí, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy nemůže dosáhnout žádného z cílů, jichž se Maďarsko dovolává. Maďarsko totiž neuvedlo žádnou přesvědčivou argumentaci k důvodům, proč je tento požadavek odůvodněný a přiměřený s ohledem na takové cíle, ani neuvedlo, v čem spočívá zneužití, kterému tento požadavek umožňuje zabránit.

176 Komise konkrétně tvrdí, že uvedený požadavek je nevhodný, jelikož úroveň kvality vzdělávání poskytovaného ve státě sídla dotyčné vysoké školy neposkytuje žádné informace o kvalitě služby poskytované v Maďarsku. Kromě toho, pokud bylo skutečně jeho cílem zabránit podvodům a zneužitím, mělo Maďarsko v tomto ohledu přijmout zvláštní pravidla.

177 Konečně je podle Komise požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy nepřiměřený. Výměna informací s orgány zajišťujícími kvalitu nebo schválení státu sídla dotyčné vzdělávací instituce, jak doporučují závěry Rady ze dne 20. května 2014 o zajišťování kvality na podporu vzdělávání a odborné přípravy (Úř. věst. 2014, C 183, s. 30), a posílená spolupráce mezi orgány vysokoškolského vzdělávání v rámci EHP totiž představují méně omezující náhradní řešení.

ii) Závěry Soudního dvora

178 Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, lze omezení svobody usazování připustit pouze za podmínky, že je zaprvé odůvodněno některým z naléhavých důvodů obecného zájmu a zadruhé respektuje zásadu proporcionality, což znamená, že musí být způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (rozsudek ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko, C-179/14, EU:C:2016:108, bod 166).

179 Dotyčnému členskému státu pak přísluší prokázat, že jsou tyto kumulativně stanovené podmínky splněny [rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 77].

180 V projednávané věci se Maďarsko na prvním místě dovolává nutnosti zachovat veřejný pořádek.

181 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že v rámci základních svobod zaručených Smlouvami se lze dovolávat důvodů veřejného pořádku jen v případě skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby dotýkající se některého základního zájmu společnosti (rozsudek ze dne 19. června 2008, Komise v. Lucembursko, C-319/06, EU:C:2008:350, bod 50).

182 Maďarsko se přitom omezuje na tvrzení, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy umožňuje příslušnému orgánu přesvědčit se o tom, že ve státě sídla dotyčného poskytovatele služeb dochází ke skutečné a legální činnosti. Jak bylo konstatováno v bodě 154 tohoto rozsudku, Maďarsko nepředložilo žádnou argumentaci, která by mohla konkrétně a podrobně prokázat, v čem by výkon činnosti vysokoškolského vzdělávání takovými vysokými školami na jeho území představoval v případě nedodržení tohoto požadavku skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu dotýkající se některého základního zájmu maďarské společnosti.

183 Je tudíž třeba dospět k závěru, že existence takové hrozby není v projednávaném případě prokázána.

184 Na druhém místě se Maďarsko dovolává cíle spočívajícího v zabránění klamavým praktikám. Aniž dále podepírá svou argumentaci, tento členský stát má patrně za to, že přístup zahraničních vysokých škol na maďarský trh s sebou nese riziko, že se takové praktiky budou rozvíjet.

185 Maďarsko přitom vychází z obecné domněnky a navzdory důkaznímu břemenu, které mu přísluší, připomenutému v bodě 179 tohoto rozsudku, neprokazuje, v čem konkrétně takové riziko spočívá, ani jak mu požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy umožňuje zabránit.

186 Maďarsko každopádně nevysvětlilo, jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 185 svého stanoviska, proč by cíle zabránění klamavým praktikám nemohlo být dosaženo, kdyby bylo dodavateli, který předtím neposkytoval vysokoškolské vzdělávání v členském státě, v němž má sídlo, umožněno prokázat jakýmkoliv jiným způsobem, že dodržuje právní úpravu tohoto státu a že je kromě toho hoden důvěry.

187 Na třetím místě je třeba uvést, že cíl, jehož se Maďarsko dovolává, spočívající v zajištění vysoké úrovně kvality vysokoškolského vzdělávání zajisté může odůvodnit omezení svobody usazování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, bod 46).

188 Je však třeba uvést, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy nijak neupřesňuje požadovanou úroveň kvality vzdělávání, které zahraniční vysoká škola poskytuje v členském státě svého sídla, a že ostatně nijak nepředjímá kvalitu vzdělávání, které bude poskytováno v Maďarsku, takže každopádně nemůže zaručit uskutečnění tohoto cíle.

189 Z výše uvedených úvah vyplývá, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy nemůže být odůvodněn argumentací Maďarska založenou na zachování veřejného pořádku, ani argumentací založenou na naléhavých důvodech obecného zájmu spočívajících v zabránění klamavým praktikám a v nezbytnosti zajistit vysokou úroveň kvality vysokoškolského vzdělávání.

190 Je tudíž třeba učinit závěr, že Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nesplnilo v rozsahu, v němž se toto ustanovení použije na vysoké školy se sídlem v jiném členském státě, povinnosti vyplývající z článku 49 SFEU.

c) K článku 16 směrnice 2006/123 a podpůrně k článku 56 SFEU

1) K použitelnosti směrnice 2006/123

i) Argumentace účastníků řízení

191 Maďarsko tvrdí, že vzdělávání poskytované vzdělávacími zařízeními financovanými z podstatné části ze soukromých prostředků nelze kvalifikovat jako „hospodářskou činnost“ ve smyslu čl. 4 bodu 1 směrnice 2006/123, jestliže – jako je tomu v případě CEU – financuje vzdělávací činnost sám poskytovatel služeb. Proto se tato směrnice v projednávaném případě nepoužije.

192 Komise tvrdí, že podle článku 2 směrnice 2006/123, jakož i jejího čl. 4 bodu 1, který odkazuje na definici služeb obsaženou ve Smlouvě o FEU, do působnosti této směrnice spadají i vzdělávací činnosti a vzdělávání, které jsou financovány z podstatné části ze soukromých finančních příspěvků. Soukromá zařízení vykonávající v Maďarsku dočasně vzdělávací a vědeckou činnost jsou proto oprávněna dovolávat se práva na volný pohyb služeb na základě uvedené směrnice.

ii) Závěry Soudního dvora

193 Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/123 platí, že se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

194 Podle článku 4 bodu 1 této směrnice se „službou“ rozumí jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 57 SFEU.

195 V projednávané věci se čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách týká obecně vzdělávacích služeb, které mohou v Maďarsku poskytovat zahraniční vysoké školy, a týká se tudíž i poskytování vzdělávání za úplatu. Toto poskytování přitom představuje „výdělečnou činnost“ ve smyslu čl. 4 bodu 1 směrnice 2006/123. Tato směrnice je tudíž v projednávané věci použitelná.

2) K existenci omezení

i) Argumentace účastníků řízení

196 Komise tvrdí, že požadavek poskytovat vzdělávání ve státě sídla dotyčné vysoké školy představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného v článku 16 směrnice 2006/123 v rozsahu, v němž se tento požadavek týká rovněž vysokých škol, které mají v úmyslu poskytovat v Maďarsku přeshraniční služby. Podpůrně Komise tvrdí, že je tento požadavek v rozporu s článkem 56 SFEU.

197 Maďarsko tuto argumentaci zpochybňuje.

ii) Závěry Soudního dvora

198 Úvodem je třeba připomenout, že podle čl. 16 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2006/123 členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí zejména volný výkon činnosti na svém území.

199 V projednávané věci čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách vyžaduje od dotyčných vysokých škol, aby poskytovaly vysokoškolské vzdělávání ve státě, v němž mají sídlo.

200 Z hlediska směrnice 2006/123 může takový požadavek tím, že ukládá poskytovatelům služeb se sídlem v jiném členském státě dodatečnou podmínku, omezit jejich právo na volný výkon činnosti vysokoškolského vzdělávání v Maďarsku v případě, že by chtěli vykonávat svou činnost nejprve v Maďarsku, a nikoli v členském státě svého sídla, jakož i v případě, že by měli v úmyslu takovou činnost vykonávat výlučně v Maďarsku.

3) K existenci odůvodnění

i) Argumentace účastníků řízení

201 Maďarsko tvrdí, že požadavek poskytovat vzdělávání v členském státě sídla dotyčné vysoké školy je nezbytný pro účely zachování veřejného pořádku. Maďarsko v tomto ohledu odkazuje *mutatis mutandis* na svou argumentaci týkající se žalobního důvodu vycházejícího z porušení článku 49 SFEU.

202 Komise má za to, že Maďarsko neprokázalo, že vzdělávací služby poskytované dočasně vysokými školami usazenými v některém členském státě měly dopad na veřejný pořádek v Maďarsku, jak vyžaduje čl. 16 odst. 3 směrnice 2006/123.

ii) Závěry Soudního dvora

203 Podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2006/123 má členský stát, do něhož se poskytovatel přemístí, aby tam poskytoval své služby, možnost stanovit požadavky pro poskytování služeb v případech opodstatněných mimo jiné důvodem veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti a v souladu s odstavcem 1 tohoto článku 16.

204 Je však třeba připomenout, že – jak vyplývá z judikatury citované v bodě 181 tohoto rozsudku, na kterou odkazuje bod 41 odůvodnění směrnice 2006/123 – důvody veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti předpokládají zejména existenci skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby dotýkající se některého základního zájmu společnosti. Jak přitom bylo konstatováno v bodech 154 a 182 tohoto rozsudku, Maďarsko neuplatnilo žádnou argumentaci, která by mohla konkrétně a podrobně prokázat, v čem by výkon činnosti vysokoškolského vzdělávání na jeho území vysokými školami se sídlem v jiném členském státě představoval v případě nedodržení požadavku poskytovat vzdělávání ve státě sídle dotyčné vysoké školy skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu dotýkající se některého základního zájmu maďarské společnosti.

205 Je tudíž třeba mít za to, že tento požadavek nelze odůvodnit z hlediska čl. 16 odst. 3 směrnice 2006/123.

206 Z výše uvedeného vyplývá, že Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nesplnilo v rozsahu, v němž se toto ustanovení použije na vysoké školy se sídlem v jiném členském státě, povinnosti vyplývající z článku 16 směrnice 2006/123. Není proto třeba zkoumat, zda tento členský stát porušil článek 56 SFEU, jelikož takové porušení Komise uplatnila pouze podpůrně.

207 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba určit, že Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nesplnilo v rozsahu, v němž se toto ustanovení použije na vysoké školy se sídlem ve třetím státě, který je členem WTO, povinnosti vyplývající z článku XVII GATS, a v rozsahu, v němž se použije na vysoké školy se sídlem v jiném členském státě, své povinnosti vyplývající z článku 49 SFEU a článku 16 směrnice 2006/123.

3. K článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny

a) K použitelnosti Listiny

1) Argumentace účastníků řízení

208 Komise tvrdí, že pokud členské státy plní povinnosti vyplývající z takových mezinárodních dohod uzavřených Unií, jako je GATS, „uplatňují právo Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, takže jsou povinny dodržovat ustanovení Listiny.

209 Kromě toho vzhledem k tomu, že čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách omezuje základní svobody zaručené Smlouvou o FEU, směrnicí 2006/123 a GATS, musí být podle Komise toto ustanovení v souladu s Listinou.

210 Maďarsko na jedné straně tvrdí, že na vnitrostátní opatření, které porušuje závazky přijaté členskými státy v rámci GATS, nelze nahlížet tak, že spadá do uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

211 Na druhé straně vzhledem k tomu, že podle tohoto členského státu se v projednávané věci nepoužijí ani ustanovení Smlouvy o FEU týkající se volného pohybu služeb, ani ustanovení směrnice 2006/123, a že tudíž sporná opatření nepředstavují omezení v rozporu se základními svobodami zakotvenými ve Smlouvě o FEU či ve směrnici 2006/123, nespadají do působnosti unijního práva, takže Listina postrádá relevanci.

2) Závěry Soudního dvora

212 Působnost Listiny, pokud jde o jednání členských států, je definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny určena členským státům, výhradně „pokud uplatňují právo Unie“.

213 V projednávané věci je na jedné straně – jak bylo uvedeno v bodě 71 tohoto rozsudku – GATS součástí unijního práva. Z toho vyplývá, že pokud členské státy plní povinnosti vyplývající z této dohody, včetně povinnosti stanovené v jejím čl. XVII odst. 1, je třeba mít za to, že uplatňují unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

214 Na druhé straně pokud členský stát tvrdí, že určité jeho opatření, které omezuje základní svobodu zaručenou Smlouvou o FEU, je odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu uznaným unijním právem, je třeba mít za to, že se takovým opatřením uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, takže musí být v souladu se základními právy zakotvenými Listinou [rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 101 a citovaná judikatura]. Totéž platí pro článek 16 směrnice 2006/123.

215 V důsledku toho musí být sporná opatření v souladu se základními právy zakotvenými Listinou.

216 Za těchto podmínek je třeba zkoumat, zda tato opatření omezují základní práva, jichž se dovolává Komise, a pokud ano, zda jsou přesto odůvodněná, jak tvrdí Maďarsko.

b) K existenci omezení dotyčných základních práv

1) Argumentace účastníků řízení

217 Podle Komise mají sporná opatření dopad na prvním místě na akademickou svobodu zaručenou v článku 13 Listiny a na druhém místě na svobodu zakládat vzdělávací zařízení zakotvenou v čl. 14 odst. 3 Listiny, jakož i na svobodu podnikání zakotvenou v článku 16 Listiny.

218 Pokud jde o akademickou svobodu, tento orgán má za to, že tato opatření mají dopad na možnost dotyčných zahraničních vysokých škol svobodně provádět v Maďarsku výzkum a šířit vědecké znalosti a poznatky.

219 Pokud jde o svobodu zakládat vzdělávací zařízení a svobodu podnikání, má Komise za to, že sporná opatření omezují právo jednotlivců vykonávat obchodní činnost a právo podniků na určitou stabilitu, pokud jde o jejich činnost.

220 Pokud jde o akademickou svobodu, Maďarsko tvrdí, že skutečnost, že vysoká škola musí splnit určité právní povinnosti, nemá dopad ani na akademickou svobodu dotyčné vysoké školy, ani na akademickou svobodu jejích zaměstnanců. Takové povinnosti totiž nemají nevyhnutelně vliv na možnost vykonávat vědeckou činnost, ať již z institucionálního hlediska nebo z osobního hlediska.

221 Ohledně svobody zakládat vzdělávací zařízení a svobody podnikání Maďarsko v podstatě nezpochybňuje skutečnost, že sporná opatření omezují výkon prvně uvedené svobody.

2) Závěry Soudního dvora

222 Pokud jde na prvním místě o akademickou svobodu, ta je obecně zakotvena v čl. 13 druhé větě Listiny, podle něhož „[a]kademická svoboda musí být respektována“.

223 Podle čl. 52 odst. 3 Listiny je třeba přiznat těm právům zakotvených v Listině, která odpovídají právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), stejný smysl a přinejmenším stejný rozsah jako ty, které jim přikládá tato úmluva.

224 Je pravda, že znění EÚLP neobsahuje zmínku o akademické svobodě. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva však vyplývá, že tato svoboda je spjata zejména s právem na svobodu projevu zakotveným v článku 10 EÚLP (rozsudek ESLP ze dne 15. dubna 2014, Hasan Yazıcı v. Turecko, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, body 55 a 69, jakož i rozsudek ESLP ze dne 27. května 2014, Mustafa Erdoğan a další v. Turecko, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, body 40 a 46), což potvrzuje i komentář k článku 13 Listiny obsažený ve vysvětleních k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17).

225 Z tohoto zvláštního hlediska musí akademická svoboda jak ve výzkumu, tak ve vzdělávání zaručovat svobodu projevu a činnosti, svobodu sdělovat informace, jakož i svobodu vyhledávat a rozšiřovat znalosti a pravdu bez omezení, přičemž je třeba upřesnit, že tato svoboda není omezena na akademický nebo vědecký výzkum, ale vztahuje se rovněž na svobodu akademických pracovníků svobodně vyjadřovat své myšlenky a názory (rozsudek ESLP ze dne 27. května 2014, Mustafa Erdoğan a další v. Turecko, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, bod 40).

226 Jak však uvedla generální advokátka v bodech 145 a 146 svého stanoviska, pojem „akademická svoboda“ musí být chápán šířeji.

227 V tomto ohledu považuje Soudní dvůr pro účely objasnění jednotlivých složek akademické svobody a určení, zda sporná opatření představují omezení této svobody, za užitečné zohlednit obsah doporučení 1762 (2006) přijatého Parlamentním shromážděním Rady Evropy dne 30. června 2006, nazvaného „Akademická svoboda a autonomie univerzit“, z něhož vyplývá, že akademická svoboda má rovněž institucionální a organizační rozměr, neboť napojení na organizační strukturu je základní podmínkou pro výkon vzdělávací a výzkumné činnosti. Relevantní je rovněž bod 18 doporučení o postavení vysokoškolských pedagogických pracovníků, které přijala dne 11. listopadu 1997 Generální konference Organizace OSN pro vzdělání, vědu a kulturu (UNESCO) na svém 29. zasedání v Paříži ve dnech od 21. října do 12. listopadu 1997, podle něhož je „[a]utonomie […] institucionálním projevem akademických svobod a nezbytnou podmínkou k tomu, aby vyučující a vysoké školy mohly vykonávat funkce, které jim přísluší“. Bod 19 tohoto doporučení uvádí, že „[č]lenské státy mají povinnost chránit autonomii vysokých škol před všemi hrozbami, a to nezávisle na jejich zdroji“.

228 Ve světle výše uvedeného je třeba mít za to, že sporná opatření mohou ohrozit akademickou činnost dotyčných zahraničních vysokých škol na maďarském území, a tudíž připravit dotyčné akademické pracovníky o autonomní organizační strukturu, která je nezbytná pro provádění jejich vědeckého výzkumu a pro výkon jejich pedagogické činnosti. Tato opatření proto mohou omezit akademickou svobodu chráněnou v článku 13 Listiny.

229 Pokud jde na druhém místě o svobodu zakládat vzdělávací zařízení a svobodu podnikání, ty jsou zakotveny v prvním případě v čl. 14 odst. 3 Listiny a v druhém případě v článku 16 Listiny.

230 Podle čl. 14 odst. 3 Listiny musí být svoboda zakládat vzdělávací zařízení při náležitém respektování demokratických zásad respektována v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují její výkon.

231 Článek 16 Listiny mimoto stanoví, že svoboda podnikání musí být uznána v souladu s unijním právem a vnitrostátními zákony a zvyklostmi.

232 Nejprve je třeba uvést, že – jak vyplývá z vysvětlení k Listině základních práv – svoboda zakládat veřejná nebo soukromá vzdělávací zařízení je zaručena jako jedno z hledisek svobody podnikání, takže je třeba je zkoumat společně.

233 V tomto ohledu je třeba uvést, že sporná opatření mohou v jednotlivých případech vést k nejistotě ohledně samotné možnosti či k vyloučení samotné možnosti založit v Maďarsku vysokou školu nebo tam nadále provozovat již existující vysokou školu.

234 V důsledku toho je třeba mít za to, že tato opatření omezují jak svobodu zakládat vzdělávací zařízení zaručenou v čl. 14 odst. 3 Listiny, tak svobodu podnikání zakotvenou v článku 16 Listiny.

c) K existenci odůvodnění

1) Argumentace účastníků řízení

235 Maďarsko tvrdí, že sporná opatření jsou odůvodněna z hlediska požadavků stanovených v čl. 52 odst. 1 Listiny.

236 Pokud jde konkrétně o svobodu zakládat vzdělávací zařízení a svobodu podnikání, tento členský stát tvrdí, že při jejich výkonu musí být dodržovány demokratické zásady a rámec vnitrostátních ustanovení, které upravují jejich výkon. Členskému státu tak podle Maďarska nelze vytýkat žádné protiprávní omezení, jestliže tento členský stát stanoví pravidla pro určitou hospodářskou činnost s cílem umožnit jiným právním subjektům vykonávat tyto svobody.

237 Komise tvrdí, že omezení svobod zakotvených v článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny, která sporná opatření zakládají, se nejeví jako odůvodněná z hlediska požadavků stanovených v čl. 52 odst. 1 Listiny.

238 Maďarsko totiž v projednávané věci neprokázalo, že omezení akademické svobody a svobody zakládat vzdělávací zařízení založená spornými opatřeními odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého, ani že jsou tato omezení přiměřená.

2) Závěry Soudního dvora

239 Článek 52 odst. 1 Listiny stanoví, že každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

240 V projednávané věci měl Soudní dvůr v bodech 132, 138, 154, 155 a 189 tohoto rozsudku za to, že sporná opatření nejsou odůvodněna žádným z cílů obecného zájmu, které uznává Unie, jichž se Maďarsko dovolávalo.

241 Z toho vyplývá, že tato opatření, která zakládají omezení práv zakotvených v článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny, jak Soudní dvůr rozhodl v bodech 228 a 234 tohoto rozsudku, každopádně neodpovídají cílům obecného zájmu.

242 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba určit, že Maďarsko tím, že přijalo sporná opatření, nesplnilo povinnosti vyplývající z článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny.

243 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba určit, že:

– Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, nesplnilo povinnosti vyplývající z článku XVII GATS;

– Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, nesplnilo v rozsahu, v němž se toto ustanovení použije na vysoké školy se sídlem ve třetím státě, který je členem WTO, povinnosti vyplývající z článku XVII GATS, a v rozsahu, v němž se použije na vysoké školy se sídlem v jiném členském státě, povinnosti vyplývající z článku 49 SFEU a z článku 16 směrnice 2006/123, a

– Maďarsko přijetím sporných opatření nesplnilo povinnosti vyplývající z článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny.

K nákladům řízení

244 Podle článku 138 odst. 1 jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit Maďarsku náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství), ve znění Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zákon č. XXV roku 2017, kterým se mění zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství), které podmiňuje výkon vzdělávací činnosti směřující k získání vysokoškolského vzdělání v Maďarsku zahraničními vysokými školami nacházejícími se mimo Evropský hospodářský prostor tím, že byla stranami uznána závaznost mezinárodní smlouvy uzavřené mezi maďarskou vládou a vládou státu sídla dotyčné vysoké školy, nesplnilo povinnosti vyplývající z článku XVII všeobecné dohody o obchodu službami obsažené v příloze 1B dohody o zřízení Světové obchodní organizace podepsané v Marrákeši a schválené rozhodnutím Rady 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).**

2) **Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovené v čl. 76 odst. 1 písm. b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství), ve znění Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zákon č. XXV z roku 2017, kterým se mění zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství), které podmiňuje výkon činnosti zahraničních vysokých škol v Maďarsku tím, že poskytují vysokoškolské vzdělávání ve státě svého sídla, nesplnilo v rozsahu, v němž se toto ustanovení použije na vysoké školy se sídlem ve třetím státě, který je členem Světové obchodní organizace, povinnosti vyplývající z článku XVII všeobecné dohody o obchodu službami obsažené v příloze 1B dohody o zřízení Světové obchodní organizace podepsané v Marrákeši a schválené rozhodnutím 94/800, a v rozsahu, v němž se použije na vysoké školy se sídlem v jiném členském státě, povinnosti vyplývající z článku 49 SFEU a z článku 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.**

3) **Maďarsko tím, že přijalo opatření stanovená v čl. 76 odst. 1 písm. a) a b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství), ve znění Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zákon č. XXV z roku 2017, kterým se mění zákon č. CCIV z roku 2011 o národním vysokém školství), nesplnilo povinnosti vyplývající z článku 13, čl. 14 odst. 3 a článku 16 Listiny základních práv Evropské unie.**

4) Maďarsku se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy