

Predmet C-48/24

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

25. siječnja 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. siječnja 2024.

Tužitelj u prvostupanjskom postupku i žalitelj:

VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla

Tuženik u prvostupanjskom postupku i druga stranka u žalbenom postupku:

Valstybinė kalbos inspekcija

[...]

**LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS (Vrhovni
upravni sud Litve)**

ODLUKA

24. siječnja 2024.

[...]

Vijeće sudaca Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve) [...] [sastav suda i imena osoba koje sudjeluju u postupku]

održalo je raspravu u upravnom predmetu povodom žalbe koju je žalitelj VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla (Vilnius International School) podnio protiv presude Vilniaus apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Vilnius, Litva) od 17. studenoga 2022. u upravnom postupku koji je [taj] žalitelj pokrenuo [...] protiv druge stranke u žalbenom postupku Valstybinė kalbos inspekcija (Inspektorat za službeni jezik, Litva) radi poništenja spornog rješenja.

Vijeće sudaca

utvrdilo je sljedeće:

I.

1. Predmetni slučaj odnosi se na spor između žalitelja, VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla (u daljnjem tekstu: žalitelj ili Škola), i Inspektorata za službeni jezik (u daljnjem tekstu: druga stranka u žalbenom postupku ili Inspektorat) u pogledu Rješenja Inspektorata br. 30 od 26. svibnja 2022. (u daljnjem tekstu: sporno rješenje). Utvrdivši da 18 zaposlenika Škole nije položilo ispit za drugu kategoriju vladanja službenim jezikom, kako je određena u Rezoluciji Vlade Republike Litve br. 1688 od 24. prosinca 2003. „o odobrenju i provedbi kategorija vladanja službenim jezikom” (u daljnjem tekstu: Rezolucija), Inspektorat je u spornom rješenju naložio da zaposlenici Škole do 2. veljače 2023. polože ispit (ili dostave potrebne dokaze) za navedenu kategoriju. Spornim je rješenjem žalitelj isto upozoren da će mu se u slučaju nepostupanja u skladu s tim rješenjem izreći kazne na temelju zakona Republike Litve.

Pravni okvir. Pravo Unije

2. Prema članku 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU):

„U okviru niže navedenih odredaba, ogranič[a]vanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice se zabranjuje. Ta se zabrana odnosi i na ogranič[a]vanje osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri od strane državljana bilo koje države članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge države članice.

Sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima, osobito trgovačkim društvima u smislu drugog stavka članka 54., sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane, a podložno odredbama poglavlja koje se odnosi na kapital.”

3. Prema članku 1. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (u daljnjem tekstu: Direktiva 2005/36/EZ), tom se direktivom utvrđuju pravila za pristup i obavljanje profesije na temelju kojih države članice koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama te koja nositelju omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici. Tom se direktivom utvrđuju i propisi o djelomičnom pristupu reguliranoj profesiji i priznavanju stručnih pripravništava obavljenih u drugoj državi članici.

4. Članak 53. stavak 1. Direktive 2005/36/EZ predviđa da „[s]tručnjaci kojima su priznate stručne kvalifikacije moraju znati jezike koji su potrebni za obavljanje profesije u zemlji članici domaćinu”. Članak 53. stavak 2. predviđa da „[d]ržava

članica osigurava da su sve kontrole koje provodi nadležno tijelo ili koje se provode pod njegovim nadzorom, za kontrolu usklađenosti s obvezom iz stavka 1., ograničene na znanje jednog službenog jezika države članice domaćina ili jednog administrativnog jezika države članice domaćina, pod uvjetom da je on također službeni jezik Unije”. Članak 53. stavak 3. predviđa da se „[k]ontrole koje se provode u skladu sa stavkom 2. mogu [...] nametnuti ako profesija koja će se obavljati utječe na sigurnost pacijenata. Kontrole se mogu nametnuti za druge profesije u slučajevima u kojima postoji ozbiljna i konkretna sumnja o dostatnosti stručnjakova znanja jezika u odnosu na profesionalne djelatnosti koje taj stručnjak namjerava obavljati. Kontrole se mogu provoditi samo nakon izdavanja europske strukovne iskaznice u skladu s člankom 4.d ili nakon prepoznavanja [priznavanja] stručnih kvalifikacija, ovisno o slučaju”. Članak 53. stavak 4. predviđa da su „[s]ve kontrole znanja jezika razmjerne [...] djelatnosti koja će se obavljati. Dotični stručnjak ima pravo žalbe na takve kontrole prema nacionalnom pravu”.

Pravni kontekst. Nacionalno pravo

5. Članak 14. Ustava Republike Litve predviđa litavski kao službeni jezik u državi.

6. Članak 2. Zakona Republike Litve o službenom jeziku u državi (u daljnjem tekstu: Zakon o službenom jeziku) predviđa da je litavski službeni jezik u Republici Litvi.

7. Prema članku 6. Zakona o službenom jeziku, čelnici, zaposlenici i službenici državnih i lokalnih institucija, tijela i agencija kao i čelnici, zaposlenici i službenici policije, pravosudnih tijela, ustanova nadležnih za komunikacije, prijevoz, zdravlje i socijalnu sigurnost i ostalih ustanova koje pružaju usluge stanovništvu moraju poznavati službeni jezik prema kategorijama vladanja jezikom koje predviđa Republika Litva.

8. Vlada je u skladu s člankom 6. Zakona o službenom jeziku i Rezolucijom br. 1688 od 24. prosinca 2003. „o odobrenju i provedbi kategorija vladanja službenim jezikom” (kako je posljednji put izmijenjena 16. ožujka 2022. Rezolucijom Vlade Republike Litve br. 227; u daljnjem tekstu: Rezolucija) odobrila uvođenje kategorija vladanja službenim jezikom i opisa postupka njihove primjene (u daljnjem tekstu: Opis). Spomenutom rezolucijom usto se nalaže čelnicima državnih i lokalnih institucija i tijela, javnih institucija u isključivom ili djelomičnom vlasništvu države ili lokalnih jedinica, regionalnih razvojnih vijeća i ustanova koje pružaju usluge stanovništvu da izrade popis radnih mjesta javnih službenika i dužnosnika te zaposlenika za koja se sklapa ugovor o radu te za koja se plaće isplaćuju iz državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica i drugih državnih novčanih fondova, a koja podliježu posebnim kategorijama vladanja službenim jezikom (točka 2. Rezolucije). Osim toga, u Rezoluciji se preporučuje da čelnici državnih i lokalnih poduzeća, udruga, tijela i organizacija različitih od onih navedenih u točki 2. Rezolucije uspostave kategoriju vladanja službenim jezikom koja bi se odnosila na radna mjesta čiji opis uključuje komunikaciju s

ljudima te sastavljanje ili ispunjavanje dokumenata te da izrade popis tih radnih mjesta (točka 3. Rezolucije). Stranci kojima je odobrena privremena zaštita u Republici Litvi ne podliježu kategorijama vladanja službenim jezikom dvije godine od datuma na koji im je ta zaštita odobrena (točka 4. Rezolucije).

9. U točki 2. Opisa navedeno je da kategorije vladanja službenim jezikom služe ocjenjivanju mjere u kojoj osoba vlada službenim jezikom. One se temelje na razinama vladanja jezikom predviđenima u Zajedničkom europskom referentnom okviru za jezike te na opisima sadržaja razina vladanja litavskim kao stranim jezikom koje je Valstybinė lietuvių kalbos komisija (Državna komisija za litavski jezik, Litva) odobrila na sastanku održanom 17. lipnja 2016. te u Opisu.

10. Iz točke 6. Opisa proizlazi da postoje tri kategorije vladanja službenim jezikom (prva kategorija je najniža, dok je treća najviša). U točki 6.2. Opisa navodi se da druga kategorija vladanja službenim jezikom odgovara razini B1 poznavanja litavskog jezika (zahtjevi u pogledu vladanja litavskim jezikom izloženi su u točki 5.3. Opisa).

11. Točka 5.3 Opisa glasi: „Razina B1 vladanja litavskim jezikom ‚Prag‘ (samostalan korisnik). Osoba može razumjeti čitane i pisane tekstove o poznatim temama, govoriti o širokom rasponu tema iz svakodnevnog života i rada, opisati iskustva, događaje, snove, nade, želje, kratko obrazlagati, objašnjavati mišljenja ili planove, ispunjavati standardne obrasce dokumenata, pisati kratke tekstove o svakodnevnom životu i radu, sastaviti smislen tekst o temama koje su joj poznate ili zanimljive. Osoba isto može razumjeti izgovoreno i napisano te komunicirati.”

12. U točki 8. Opisa navedeno je da se druga kategorija vladanja službenim jezikom odnosi na zaposlenike u obrazovanju, zdravstvenoj skrbi, socijalnoj sigurnosti i drugim područjima te na javne službenike i dužnosnike koji maksimalno moraju imati visoko fakultetsko obrazovanje, više školsko obrazovanje stečeno prije 2009. ili posebno srednjoškolsko obrazovanje stečeno prije 1995. ako moraju svakodnevno komunicirati s ljudima i/ili ispunjavati standardne obrasce dokumenata (osim za učitelje koji podučavaju na službenom jeziku).

13. U uvodnim izjavama Zakona Republike Litve o obrazovanju (u daljnjem tekstu: Zakon o obrazovanju) navodi se da je obrazovanje djelatnost kojom se pojedincu pruža temelj za potpuno neovisan život te mu se pomaže u neprestanom poboljšavanju njegovih sposobnosti. [...]. [obrazloženje važnosti obrazovanja]

14. Članak 72. stavak 1. Zakona o obrazovanju predviđa da se škole stranih država i međunarodnih organizacija (izuzevši visokoškolske institucije) u Republici Litvi osnivaju i djeluju u skladu s tim zakonom, međunarodnim sporazumima Republike Litve i drugim pravnim aktima te postupcima koji su njima utvrđeni. Obrazovni programi stranih država i međunarodnih organizacija (izuzevši visokoškolske studijske programe) mogu se provoditi (ili ukinuti) na temelju pisanog odobrenja koje ministar obrazovanja, znanosti i sporta izdaje u

skladu s postupkom koji je Vlada utvrdila. Prema članku 72. stavku 3. Zakona o obrazovanju, obrazovni programi stranih država i međunarodnih organizacija mogu se provoditi u školama Republike Litve na jezicima različitim od litavskog. Strane države i organizacije izdaju potvrde osobama koje su završile njihove obrazovne programe u Litvi.

15. U članku 48. stavku 1. Zakona o obrazovanju propisani su zahtjevi u pogledu obrazovanja i kvalifikacija koje osobe koje žele raditi kao učitelji moraju ispunjavati. Članak 48. stavak 3. tog zakona predviđa da učitelji u smislu članka 48. stavka 1. moraju imati kvalifikacije koje utvrđuje ministar obrazovanja, znanosti i sporta. Prema članku 48. stavku 4. tog zakona, kao učitelj u Republici Litvi može raditi osoba koja je u državi članici ili Švicarskoj Konfederaciji stekla kvalifikaciju priznatu postupkom predviđenim u Zakonu Republike Litve o priznavanju reguliranih profesija te koja ispunjava zahtjeve iz članka 48. stavaka 1. i 3. Zakona o obrazovanju.

16. U Rješenju ministra obrazovanja, znanosti i sporta Republike Litve br. V-774 od 29. kolovoza 2014. „o odobrenju opisa zahtjevâ u pogledu profesije učitelja” (tekst relevantan za predmet, kako je posljednji put izmijenjen Rješenjem br. V-611 ministra obrazovanja, znanosti i sporta Republike Litve od 21. travnja 2022.), kojim je odobren [...] opis usvojen u skladu s člankom 48. [stavcima 2. i] 3. Zakona o obrazovanju (Opis profesije učitelja), navedeno je da učitelji koji rade u općem obrazovanju, strukovnom osposobljavanju i neslužbenim obrazovnim programima moraju vladati litavskim jezikom sukladno kategorijama vladanja službenim jezikom koje su odobrene [Rezolucijom] te da je nužno da su pohađali tečajevе standardnog litavskog jezika [...] unutar jedne godine otkada su se zaposlili kao učitelji, osim ako su tijekom studija pohađali takav tečaj u trajanju od najmanje 22 sata ili vrijednosti najmanje jednog ECTS boda.

17. U točki 26. Postupka odobrenog Rezolucijom Vlade br. 649 od 6. lipnja 2012. „o odobrenju opisa postupka za izdavanje, suspendiranje i povlačenje suglasnosti za provedbu obrazovnih programa stranih država i međunarodnih organizacija (izuzevši visokoškolske studijske programe)” (tekst relevantan za predmet, kako je izmijenjen Rezolucijom Vlade Republike Litve br. 785 od 28. kolovoza 2013.) propisana je obveza nositelja suglasnosti koji provodi opće obrazovne programe strane države ili međunarodne organizacije da osigura da njegovi djelatnici adekvatno vladaju službenim jezikom u skladu s općim programima [...] koje odobrava ministar obrazovanja, znanosti i sporta te da se pridržava zahtjeva predviđenih Zakonom o obrazovanju i drugim pravnim aktima [...].

Relevantne činjenice

18. Žalitelj je privatna obrazovna ustanova koja u Litvi djeluje od 2004. Prema podacima Registru centrasa (Središnji državni registar, Litva), osnivač te obrazovne ustanove je državljanin Republike Litve, dok su njezini vlasnici državljani Kraljevine Danske, Republike Finske i Sjedinjenih Američkih Država

[...]. Škola je dobila odobrenje od Vlade Republike Litve i suglasnost od ministra obrazovanja, znanosti i sporta da održava program dodatnog srednjoškolskog obrazovanja „Cambridge International AS/A”, program osnovnoškolskog obrazovanja „International Baccalaureate Primary Years” i program srednjoškolskog obrazovanja „International Baccalaureate Middle Years”.

19. Inspektorat je 19. i 25. svibnja 2022. proveo inspekciju kako bi utvrdio pridržava li se Škola Zakona o službenom jeziku i [Rezolucije]. Iz njegova inspekcijskog izvješća od 26. svibnja 2022. proizlazi da su inspekcijom bili obuhvaćeni sljedeći dokumenti: (i) potvrde o vladanju službenim jezikom; (ii) odluke u pogledu kadrovskih pitanja; (iii) dokumenti koje je ustanova namjeravala poslati trećim osobama; i (iv) sporazumi. U tom je inspekcijskom izvješću utvrđeno da: (i) 18 zaposlenika Škole nije položilo ispit za odgovarajuću kategoriju vladanja službenim jezikom (ili dostavilo potrebne dokumente); (ii) pregledani pisani materijali ne sadržavaju jezične pogreške.

20. Druga stranka žalbenog postupka je na temelju navedenog inspekcijskog izvješća donijela sporno rješenje, u kojem je: (i) utvrđeno da 18 zaposlenika Škole nije položilo ispit (ili dostavilo potrebne dokumente) za drugu kategoriju vladanja službenim jezikom, kako je određena u Opisu odobrenom [Rezolucijom]; (ii) ravnatelj Škole proglašen odgovornim za situaciju u skladu s člankom 498. Prekršajnog zakonika Republike Litve; (iii) naloženo da zaposlenici Škole do 2. veljače 2023. polože ispit (i dostave potrebne dokumente) za drugu kategoriju vladanja službenim jezikom te da Škola o tome pisano obavijesti Inspektorat do 9. veljače 2023.

21. Žalitelj je podnio žalbu Vilniaus apygardos administracinis teismasu (Okružni upravni sud u Vilniusu) zahtijevajući ukidanje spornog rješenja. Taj je sud presudom od 17. studenoga 2022. odbio žalbu. Žalitelj je protiv te presude podnio žalbu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismasu (Vrhovni upravni sud Litve).

Vijeće sudaca

zaključuje sljedeće:

II.

22. Utvrdivši da 18 članova osoblja Škole (prema podacima koje je žalitelj pružio, pet državljana država članica Unije, četiri američka državljana, tri državljana Južnoafričke Republike, jedan ukrajinski i jedan moldavski državljanin te jedan učitelj s dvojnim ruskim i libanonskim državljanstvom) nije položilo ispit (ili dostavilo potrebne dokumente) za drugu kategoriju vladanja službenim jezikom, kako je određena u Opisu odobrenom [Rezolucijom], Inspektorat je spornim rješenjem naložio da odnosni zaposlenici Škole polože ispit ili dostave potrebne dokumente. Taj se nalog odnosi na upravno osoblje Škole – ravnatelja i zamjenika ravnatelja za obrazovanje – kao i na učitelje koji rade u Školi.

23. Žalitelj tvrdi, kao prvo, da se zahtjev iz članka 6. Zakona o službenom jeziku na njega ne primjenjuje jer Škola, prema njegovu mišljenju, nije „ustanova koja pruža usluge stanovništvu”. On u tom pogledu ističe da je Škola privatna obrazovna ustanova koju nije osnovala ni država ni lokalne jedinice, da djeluje od 2004., izvodi svoje programe na engleskom jeziku te zapošljava strano osoblje.

24. Žalitelj naglašava da se Škola u svojim djelatnostima pridržava Zakona o službenom jeziku i, u potpunosti, svoje obveze korištenja litavskog jezika u situacijama u kojima joj to zakon izričito nalaže. Primjerice, žalitelj sve dokumente obrađuje na službenom jeziku u skladu s člankom 4. Zakona o službenom jeziku te ispunjava obvezu, koju imaju sve škole, da svoje učenike podučava, među ostalim, na službenom jeziku kako je predviđeno člankom 12. tog zakona. Osim toga, svi djelatnici Škole odgovorni za prvi kontakt s javnošću te za odgovaranje na pisana ili telefonska pitanja mogu tečno komunicirati na litavskom na odgovarajućoj razini te to i čine.

25. U tom kontekstu, žalitelj ističe da učitelji u Školi ne pružaju usluge javnosti. Oni predaju obrazovni sadržaj učenicima čiji su roditelji/skrbnici dobrovoljno izabrali Školu za obrazovanje svoje djece te su s njom dobrovoljno sklopili ugovor o pružanju usluga i za njih plaćaju naknadu. U ugovoru o pružanju usluga, koji se sklapa na litavskom i engleskom, navedeno je koji se programi mogu predavati učenicima, a to su International Baccalaureate (Primary Years ili Middle Years) i program Cambridge International AS/A. Svi ti programi izvode se na engleskom. U Školi nema programa na litavskom. Roditelji Školu odabiru svjesni da će se program njihovoj djeci podučavati na engleskom. Žalitelj navodi da u 20 godina svojeg djelovanja nije zaprimio nikakve prigovore od roditelja, skrbnika ili učenika u vezi s korištenjem engleskog jezika.

26. U kontekstu naloga iz spornog rješenja da učitelji polože ispit službenog jezika žalitelj upućuje i na važnu činjenicu da učitelji u Školi počinju raditi na ugovorima na određeno vrijeme te im se ugovori na neodređeno vrijeme daju samo ako odluče ostati u Litvi više od dvije godine. Prema informacijama koje je žalitelj pružio, nisu svi učitelji kojima je spornim rješenjem naloženo polaganje ispita službenog jezika namjeravali nastaviti raditi nakon isteka njihova ugovora na određeno vrijeme.

27. Druga stranka u žalbenom postupku u svojem odgovoru na žalbu zauzima stajalište da je izraz „ustanova koja pruža usluge stanovništvu” u smislu članka 6. Zakona o službenom jeziku jasan, na temelju sustavne metode pravnog tumačenja, to jest smatra da se zahtjevi u pogledu vladanja službenim jezikom primjenjuju na „nastavnike” i „radnike u obrazovanju”. Prema njegovu mišljenju, zakonodavac je u osobe koje moraju vladati službenim jezikom na razini koja odgovara drugoj kategoriji vladanja službenim jezikom uključio i djelatnike u javnom sektoru (javni službenici i dužnosnici) i djelatnike u određenim područjima privatnog sektora (obrazovanje, kultura, zdravstvena skrb itd.). Druga stranka u žalbenom postupku se stoga ne slaže sa žaliteljevim stajalištem da djelatnici u privatnom sektoru, a osobito zaposlenici pravnih subjekata koji pružaju obrazovne usluge u

privatnom sektoru, ne podliježu zahtjevima u pogledu vladanja službenim jezikom. Druga stranka u žalbenom postupku u tom pogledu ističe, među ostalim, da je prvostupanjskom sudu dostavljen Dopis ministra obrazovanja, znanosti i sporta br. SR-2861 od 27. srpnja 2022., u kojem je izloženo službeno stajalište da se zahtjevi u pogledu vladanja službenim jezikom primjenjuju na sve učitelje u općem obrazovanju, neovisno o obliku pravnog subjekta ili njegovoj vlasničkoj strukturi.

28. Druga stranka u žalbenom postupku smatra da se nalog iz spornog rješenja da upravno osoblje i učitelji Škole polože ispit službenog jezika u predviđenoj kategoriji ne protivi članku 72. stavku 3. Zakona o obrazovanju, čija je svrha omogućiti učenje na stranim jezicima u skladu s obrazovnim metodama drugih zemalja. Svrha spornog rješenja upućenog upravnom osoblju Škole i učiteljima koji u njoj podučavaju jest osigurati da oni ispunjavaju zakonodavne zahtjeve u pogledu kvalifikacija, a ne im zabranjivati obavljanje njihovih funkcija u pružanju obrazovnih usluga. Druga stranka u žalbenom postupku ističe i da su ravnatelj i zamjenik ravnatelja obvezni dokumente sastavljati na službenom jeziku, komunicirati s tijelima javne uprave, osobljem Škole i roditeljima učenika te da stoga i oni moraju imati drugu kategoriju vladanja službenim jezikom. Inspektorat smatra da takav zahtjev nije pretjeran te da je proporcionalnom željenom cilju.

29. U tim okolnostima, vijeće sudaca u predmetnom upravnom postupku zaključuje da žalitelj, koji je adresat spornog rješenja, pruža javne usluge u vezi s kojima definirana skupina subjekata ima pravne obveze na temelju unaprijed dogovorene namjere stranaka da pružaju i primaju, za naknadu, usluge posebnog sadržaja na engleskom jeziku.

30. Članak 49. prvi stavak UFEU-a predviđa da se, u okviru odredaba poglavlja 2. glave IV. dijela trećeg UFEU-a, zabranjuje ograničavanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice.

31. S obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, vijeće sudaca dvoji je li pravni odnos iz kojeg je spor proizašao obuhvaćen područjem primjene navedene Unijine odredbe. U tom kontekstu valja spomenuti dva različita aspekta.

31.1. Aspekt koji se odnosi na državljanstvo osnivača Škole Na slobodu poslovnog nastana mogu se pozivati i pravne i fizičke osobe koje su državljani država članica EU-a ili EFTA-e [...]. Iz sadržaja članka 49. UFEU-a jasno proizlazi da je sloboda poslovnog nastana zajamčena na državnom području države članice različite od one čiji je osnivač danog subjekta državljanin. Međutim, u predmetnom slučaju, osnivač Škole je državljanin Republike Litve, zbog čega se postavlja pitanje je li riječ o takozvanoj unutarnjoj situaciji, u smislu da su sve okolnosti slučaja ograničene na jednu državu članicu pa pravo Unije (u predmetnom slučaju, osobito članak 49. UFEU-a) nije primjenjivo. S druge strane, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ograničenjima slobode poslovnog nastana smatraju se sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja

sloboda zajamčenih člankom 49. UFEU-a (presuda od 22. siječnja 2015., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, t. 45.). S obzirom na obvezu nacionalnih tijela javne vlasti, uključujući sudove, da ne primjenjuju nacionalno zakonodavstvo koje nije u skladu s pravom Unije te na činjenicu da, prema mišljenju vijeća sudaca, postoje dvojbe je li nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u predmetnom slučaju u skladu s člankom 49. UFEU-a, treba smatrati da državljanstvo osnivača Škole nije relevantno. U tom kontekstu treba istaknuti i da vlasnike Škole, koji zajedno drže sve udjele u toj obrazovnoj ustanovi, čine državljani Kraljevine Danske, Republike Finske i Sjedinjenih Američkih Država te stoga, među ostalim, državljani drugih država članica.

31.2. Aspekt koji se odnosi na djelatnosti Škole Sud je presudio da je nastava visokog obrazovanja koja se provodi uz naknadu gospodarska djelatnost koja je obuhvaćena poglavljem 2. glave IV. dijela trećeg UFEU-a ako je stalno i neprekinuto obavlja državljanin jedne države članice u drugoj državi članici preko glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana u potonjoj državi članici (presuda od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (visoko obrazovanje), C-66/18, EU:C:2020:792, t. 160.). Međutim, s obzirom na to da u predmetnom slučaju žalitelj izvodi program Cambridge International AS/A, program International Baccalaureate Primary Years i program International Baccalaureate Middle Years, sud koji je uputio zahtjev dvoji je li članak 49. UFEU-a primjenjiv u okolnostima predmetnog slučaja.

32. Pod pretpostavkom da je predmetni slučaj obuhvaćen područjem primjene članka 49. UFEU-a, obvezu upravnog osoblja i učitelja privatne obrazovne ustanove u kojoj je nastava organizirana isključivo na engleskom da imaju drugu kategoriju vladanja službenim jezikom treba, prema mišljenju vijeća sudaca, smatrati ograničenjem slobode poslovnog nastana.

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

34. Sud je u svojoj sudskoj praksi priznao da je promicanje korištenja službenog službenog jezika države članice legitiman cilj koji načelno opravdava ograničenje slobode poslovnog nastana zajamčene člankom 49. UFEU-a (presuda od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 27.). Kada je riječ o usklađenosti mjere koja ograničava slobodu poslovnog nastana s načelom proporcionalnosti, Sud je utvrdio, među ostalim, da propis države članice koji bez iznimke zahtijeva da se studijski programi izvode na službenom jeziku te države članice prekoračuje ono što je nužno i proporcionalno za postizanje cilja koji se želi postići tim propisom, a to je zaštita i promicanje tog jezika. Naime, takav bi propis zapravo

doveo do toga da se u potpunosti naloži korištenje tim jezikom u svim studijskim programima, uz isključenje bilo kojeg drugog jezika i bez uzimanja u obzir razloga kojima se može opravdati to da se različiti studijski programi nude na drugim jezicima. S druge strane, države članice u načelu mogu uvesti obvezu korištenja službenim jezikom u okviru tih programa, pod uvjetom da uz takvu obvezu postoje iznimke kojima se osigurava to da se jezikom različitim od službenog jezika može koristiti u okviru sveučilišnih studija (presuda velikog vijeća od 7. rujna 2022., Boriss Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 84. i 85.).

35. Razmotrivši žaliteljev specifičan pravni položaj, kako je gore opisan, a osobito utvrdivši da se usluge općeg obrazovanja pružaju, u skladu s člankom 72. stavkom 1. Zakona o obrazovanju, u okviru programa International Baccalaureate Primary Years, programa International Baccalaureate Middle Years i programa Cambridge International AS/A, vijeće sudaca zaključuje da pravni okvir koji je relevantan za predmetni slučaj ne predviđa nikakve iznimke od obveze upravnog osoblja i učitelja obrazovne ustanove da imaju drugu kategoriju vladanja službenim jezikom Litve. Shodno tomu, prema mišljenju vijeća sudaca, postavlja se pitanje jesu li zahtjevi predviđeni nacionalnim zakonodavstvom u činjeničnim i pravnim okolnostima poput onih predmetnog slučaja proporcionalni, kao prvo, u odnosu na upravno osoblje obrazovne ustanove i, kao drugo, u odnosu na učitelje.

36. Osim toga, s obzirom na to da pravni odnos na koji se spor odnosi proizlazi iz obveze stranih državljana (uključujući državljane država članica) koji žele raditi kao učitelji u privatnoj obrazovnoj ustanovi koja djeluje na području Republike Litve da imaju drugu kategoriju vladanja litavskim jezikom, treba imati na umu da su profesije učitelja, strukovnog učitelja, nastavnika, nastavnika za učenike s posebnim potrebama, govornog terapeuta, učitelja specijaliziranog za podučavanje gluhih i nagluhih osoba, učitelja specijaliziranog za podučavanje slijepih i slabovidnih osoba, socio-obrazovnog instruktora i školskog psihologa regulirane profesije u Republici Litvi. Vijeće sudaca ističe da kvalifikacije učitelja koji rade u Školi nisu upitne, ali da postoje dvojbe u pogledu dodatnog zahtjeva koji se na njih primjenjuje, za nadzor čijeg je poštovanja odgovorna druga stranka u žalbenom postupku, a ne nadležna obrazovna tijela.

37. Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija utvrđuje pravila za pristup i obavljanje profesije na temelju kojih države članice koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama te koja nositelju omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici ([...] članak 1.). Prema članku 53. Direktive 2005/36/EZ, stručnjaci kojima su priznate stručne kvalifikacije moraju znati jezike koji su potrebni za obavljanje profesije u državi članici domaćinu [...]. Sve kontrole znanja jezika moraju biti razmjerne djelatnosti koja će se obavljati [...].

38. U Vodiču za Direktivu 2005/36/EZ koji je objavila Europska komisija (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/40185>) navodi se da država članica domaćin može zahtijevati poznavanje njezina jezika ako dana profesija opravdava takav zahtjev. U svakom slučaju, zahtjev poznavanja jezika ne smije prekoračivati ono što je nužno za obavljanje profesije. Država članica domaćin ne može sustavno provjeravati jezično znanje osoba koje traže priznavanje svojih kvalifikacija. To je moguće samo za profesije koje imaju implikacije za sigurnost pacijenata, kao što su profesije liječnika, medicinskih sestara itd. Za sve druge profesije poznavanje jezika može se provjeravati samo u slučaju postojanja ozbiljne i konkretne sumnje, a provjera treba biti proporcionalna danj djelatnosti (Vodič za Direktivu 2005/36/EZ, str. 32.).

39. Sud je u svojoj sudskoj praksi više puta utvrdio da politike namijenjene zaštiti i promicanju jezika države članice koji je i nacionalni jezik i prvi službeni jezik te države nisu zabranjene. Međutim, provedba takvih politika ne smije zadirati u temeljne slobode kao što je sloboda kretanja radnika. Stoga, zahtjevi koji proizlaze iz mjera namijenjenih provedbi takvih politika ni u kojim okolnostima ne smiju biti neproporcionalni željenom cilju te način na koji se primjenjuju ne smije dovesti do diskriminacije državljana drugih država članica. Primjerice, prema mišljenju Suda, stalno radno mjesto, na puno radno vrijeme, nastavnika u ustanovama javnog strukovnog obrazovanja takve je naravi da opravdava zahtjev poznavanja jezika, pod uvjetom da je taj zahtjev dio politike promicanja nacionalnog jezika koji je istodobno i prvi službeni jezik te da se primjenjuje proporcionalno i bez diskriminacije (presuda od 28. studenoga 1989., Anita Groener/Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee, C-379/87, EU:C:1989:599, t. 19. i 24.).

40. S obzirom na navedeno, vijeće sudaca dvoji je li, u okolnostima poput onih predmetnog slučaja, obveza učitelja koji rade u privatnoj obrazovnoj ustanovi u kojoj se nastava izvodi isključivo na engleskom jeziku da adekvatno vladaju službenim jezikom u skladu s pravilima članka 53. Direktive 2005/36/EZ.

III.

41. [...] mora predmet uputiti Sudu radi donošenja prethodne odluke [...] [obveza podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a].

42. Odgovor na pitanja izložena u izreci ove Odluke ključan je za predmetni slučaj jer bi usto omogućio donošenje nedvosmislene i jasne odluke o mjeri u kojoj se zahtjev u pogledu vladanja službenim jezikom primjenjuje na učitelje i upravno osoblje obrazovnih ustanova te bi time osigurao, među ostalim, nadređenost prava Unije i ujednačenost nacionalne sudske prakse.

S obzirom na prethodna razmatranja i [...] [upućivanje na odredbe postupovnog prava], vijeće sudaca Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve)

odlučuje sljedeće:

[...] [standardne postupovne formulacije]

Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja značajna za predmetni slučaj:

„1. Treba li članak 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti na način da je njegovim područjem primjene obuhvaćen nacionalnopravni zahtjev u pogledu vladanja službenim jezikom koji se primjenjuje na upravno osoblje i učitelje obrazovne ustanove čiji je osnivač fizička osoba, a koja provodi međunarodni program dodatnog srednjoškolskog obrazovanja i međunarodni program osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja ?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, treba li članak 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem se zahtjev u pogledu vladanja službenim jezikom bez iznimke primjenjuje, kao prvo, na sve učitelje koji rade u obrazovnoj ustanovi čiji je osnivač fizička osoba, a koja provodi međunarodni program dodatnog srednjoškolskog obrazovanja i međunarodni program osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, i, kao drugo, na upravno osoblje takve obrazovne ustanove, neovisno o eventualnim posebnostima djelatnosti dotične obrazovne ustanove?

3. Treba li članak 53. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem se zahtjev u pogledu vladanja službenim jezikom bez iznimke primjenjuje, kao prvo, na sve učitelje koji rade u obrazovnoj ustanovi čiji je osnivač fizička osoba, a koja provodi međunarodni program dodatnog srednjoškolskog obrazovanja i međunarodni program osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, i, kao drugo, na upravno osoblje takve obrazovne ustanove, neovisno o eventualnim posebnostima djelatnosti dotične obrazovne ustanove?”

[...]

[standardne postupovne formulacije i sastav suda]