

Sprawa C-48/24**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

25 stycznia 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litwa)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

24 stycznia 2024 r.

Strona skarżąca w postępowaniu w pierwszej instancji oraz wnosząca odwołanie:

VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla

Strona pozwana w postępowaniu w pierwszej instancji oraz druga strona postępowania:

Valstybinė kalbos inspekcija

[...]

LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS (najwyższy sąd administracyjny Litwy)**POSTANOWIENIE**

24 stycznia 2024 r.

[...]

Obecny skład orzekający najwyższego sądu administracyjnego Litwy [...] [skład sądu i nazwiska osób uczestniczących w sprawie]

rozpoznał w ustnym postępowaniu odwoławczym sprawę administracyjną dotyczącą apelacji wnoszącej odwołanie, VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla (wileńskiej szkoły międzynarodowej), od wyroku Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie, Litwa) z dnia 17 listopada 2022 r. w postępowaniu administracyjnym wszczętym przez

[tę] wnoszącą odwołanie [...] przeciwko drugiej stronie postępowania, Valstybinė kalbos inspekcija (zwaną dalej „państwową inspekcją językową”), w przedmiocie stwierdzenia nieważności nakazu.

Obecny skład orzekający

stwierdził, co następuje:

I.

1. Niniejsza sprawa dotyczy sporu między wnoszącą odwołanie, VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla (zwaną dalej „wnoszącą odwołanie” lub „szkołą”), a państwową inspekcją językową (zwaną dalej „drugą stroną postępowania” lub „inspekcją”) w przedmiocie wydanego przez inspekcję nakazu nr 30 z dnia 26 maja 2022 r. (zwanego dalej „nakazem”). Po ustaleniu, że 18 pracowników szkoły nie zdało egzaminu ze znajomości języka państwowego na poziomie drugiej kategorii, zgodnie z Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 24 d. nutarimas Nr.1688 „Dėl valstybinės kalbos mokėjimo kategorijų patvirtinimo ir įgyvendinimo” (uchwałą nr 1688 rządu Republiki Litewskiej z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie zatwierdzenia i wdrożenia kategorii znajomości języka państwowego, zwaną dalej „uchwałą”), w drodze nakazu inspekcja zobowiązała pracowników szkoły do zdania egzaminu (lub przedłożenia niezbędnych dokumentów) na poziomie wyżej wymienionej kategorii do dnia 2 lutego 2023 r. W nakazie ostrzeżono również wnoszącą odwołanie, że niezastosowanie się do niego będzie skutkowało zastosowaniem kar, zgodnie z prawem Republiki Litewskiej.

Ramy prawne. Prawo Unii

2. Zgodnie z art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”):

„Ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane w ramach poniższych postanowień. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego.

Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału, swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu artykułu 54 akapit drugi, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli”.

3. W myśl art. 1 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (zwaną dalej „dyrektywą 2005/36/WE”) dyrektywa ta ustanawia zasady, na podstawie

których każde państwo członkowskie, które uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych państwach członkowskich, które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu. Ustanowiono w niej również zasady dotyczące częściowego dostępu do zawodu regulowanego oraz uznawania praktyk zawodowych odbywanych w innym państwie członkowskim.

4. Artykuł 53 ust. 1 dyrektywy 2005/36/WE stanowi, że „[s]pecjaliści, których kwalifikacje podlegają uznaniu, muszą posiadać znajomość języków niezbędną do wykonywania danego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim”. Artykuł 53 ust. 2 stanowi, że „[pa]ństwo członkowskie zapewnia, aby wszelkie sprawdzanie znajomości języka przeprowadzane przez właściwy organ lub pod jego nadzorem, dotyczące zgodności z obowiązkiem określonym w ust. 1, było ograniczone do znajomości jednego języka urzędowego przyjmującego państwa członkowskiego lub jednego języka administracyjnego przyjmującego państwa członkowskiego, pod warunkiem że jest on również językiem urzędowym Unii”. Artykuł 53 ust. 3 stanowi, że [s]prawdzenie znajomości języka przeprowadzane zgodnie z ust. 2 może być zastosowane, jeżeli dany zawód ma wpływ na bezpieczeństwo pacjentów. Sprawdzenie znajomości języka może być zastosowane w przypadku innych zawodów wówczas, gdy istnieje poważna i konkretna wątpliwość, czy specjalista posiada wystarczającą znajomość języka, by zgodnie z zamierzeniami mógł wykonywać daną działalność zawodową. Sprawdzenie znajomości języka można przeprowadzać tylko po wydaniu europejskiej legitymacji zawodowej zgodnie z art. 4d lub po uznaniu kwalifikacji zawodowych, w zależności od przypadku”. Artykuł 53 ust. 4 stanowi, że „[k]ażde sprawdzenie znajomości języka musi być proporcjonalne do działalności, która ma być prowadzona. Zainteresowany specjalista może się odwołać od takiego sprawdzenia zgodnie z prawem krajowym”.

Kontekst prawny. Prawo krajowe

5. Artykuł 14 Lietuvos Respublikos Konstitucija (konstytucji Republiki Litewskiej) stanowi, że językiem państwowym jest język litewski.

6. Artykuł 2 Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas (ustawy Republiki Litewskiej o języku państwowym, zwanej dalej „ustawą o języku państwowym”) stanowi, że język litewski jest językiem państwowym Republiki Litewskiej.

7. Zgodnie z art. 6 ustawy o języku państwowym kierownicy, pracownicy i urzędnicy państwowych i samorządowych instytucji, organów, agencji, a także kierownicy, pracownicy i funkcjonariusze policji, organów ścigania, zakładów komunikacji, transportu, opieki zdrowotnej i społecznej oraz innych zakładów świadczących usługi dla ludności muszą posługiwać się językiem państwowym

zgodnie z kategoriami znajomości języka ustanowionymi przez rząd Republiki Litewskiej.

8. Zgodnie z art. 6 ustawy o języku państwowym, uchwałą nr 1688 z dnia 24 grudnia 2003 r. „W sprawie zatwierdzenia i wdrożenia kategorii znajomości języka państwowego” (ostatnio zmienioną w dniu 16 marca 2022 r. uchwałą nr 227 rządu Republiki Litewskiej; zwaną dalej „uchwałą”) rząd zatwierdził ustanowienie kategorii znajomości języka państwowego oraz opis procedury ich stosowania (zwany dalej „opisem”). Wspomniana wyżej uchwała nakazuje również kierownikom instytucji i organów państwowych i samorządowych, instytucji publicznych będących własnością lub współwłasnością państwa lub gmin, rad rozwoju regionalnego oraz zakładów świadczących usługi dla ludności zatwierdzenie wykazów stanowisk urzędników służby cywilnej, urzędników państwowych i pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i otrzymujących wynagrodzenie z budżetu państwa, budżetów gmin i innych państwowych funduszy pieniężnych, które podlegają określonym kategoriom znajomości języka państwowego (§2 uchwały). Ponadto w uchwale zaleca się kierownikom państwowych i samorządowych przedsiębiorstw, stowarzyszeń, zakładów, organów i organizacji, innych niż wymienione w §2 tej uchwały, ustalenie kategorii znajomości języka państwowego dla stanowisk, których zakres obowiązków obejmuje funkcje porozumiewania się z osobami, sporządzania lub wypełniania dokumentów oraz sporządzenie wykazu tych stanowisk (§3 uchwały). W przypadku zatrudniania cudzoziemców, którzy są lub byli objęci ochroną czasową w Republice Litewskiej, kategorie znajomości języka państwowego nie mają zastosowania przez okres dwóch lat od daty udzielenia tym osobom ochrony czasowej w Republice Litewskiej (§4 uchwały).

9. Paragraf 2 opisu stanowi, że kategoria znajomości języka państwowego służy ocenie znajomości języka państwowego przez daną osobę. Przy określaniu kategorii znajomości języka państwowego poziomy znajomości opierają się na europejskim systemie opisu kształcenia językowego i treści opisów poziomów znajomości języka litewskiego jako języka obcego, zatwierdzonych przez Valstybinės lietuvių kalbos komisija (państwową komisję języka litewskiego) na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2016 r., oraz na opisie.

10. Z §6 opisu wynika, że istnieją trzy kategorie znajomości języka państwowego (pierwsza kategoria jest najniższa, a trzecia najwyższa). Paragraf 6.2 opisu wskazuje, że druga kategoria znajomości języka państwowego odpowiada poziomowi B1 znajomości języka litewskiego (wymogi dotyczące znajomości języka litewskiego przez daną osobę opisano w § 5.3 opisu).

11. Paragraf 5.3 opisu stanowi: „Poziom znajomości języka litewskiego »próg« B1 (użytkownik samodzielny). Osoba potrafi zrozumieć teksty mówione i pisane na znane tematy, wypowiadać się w szerokim zakresie tematów dotyczących życia codziennego i pracy, opisywać doświadczenia, wydarzenia, marzenia, nadzieje, życzenia, zwięźle uzasadniać, wyjaśniać opinie lub plany, wypełniać

standardowe formularze dokumentów, pisać krótkie teksty na tematy dotyczące życia codziennego i pracy, stworzyć prosty spójny tekst na tematy, które są jej znane lub ją interesują. Ponadto osoba ta jest w stanie zrozumieć język mówiony, tekst pisany i komunikować się”.

12. W § 8 opisu wskazano, że druga kategoria znajomości języka państwowego ma zastosowanie do pracowników w dziedzinie edukacji, kultury, opieki zdrowotnej, zabezpieczenia społecznego i innych dziedzin, urzędników służby cywilnej i urzędników państwowych, od których wymaga się wykształcenia na poziomie nie wyższym niż: kolegium wyższe, wykształcenie na poziomie policealnym uzyskane przed 2009 r. lub specjalne wykształcenie średnie uzyskane przed 1995 r., jeżeli pracownicy muszą regularnie komunikować się z osobami lub wypełniać standardowe formularze dokumentów (z wyjątkiem nauczycieli nauczających w języku państwowym).

13. Zgodnie z motywami Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas (ustawy Republiki Litewskiej o oświacie, zwanej dalej „ustawą o oświacie”) edukacja to działalność mająca na celu zapewnienie jednostce podstaw do w pełni samodzielnego życia oraz pomoc jednostce w ciągłym doskonaleniu jej umiejętności. [...]. [rozwińcie znaczenia edukacji].

14. Artykuł 72 ust. 1 ustawy o oświacie wskazuje, że szkoły państw obcych i organizacji międzynarodowych (z wyjątkiem szkół wyższych) są zakładane i funkcjonują w Republice Litewskiej na warunkach określonych w tej ustawie, umowach międzynarodowych Republiki Litewskiej i innych aktach prawnych oraz w trybie tam określonym. Programy kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych (z wyjątkiem programów studiów wyższych) mogą być realizowane (przerywane) w trybie wskazanym przez rząd za pisemną zgodą ministra edukacji i nauki. Zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy o oświacie programy kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych mogą być realizowane w szkołach Republiki Litewskiej w językach innych niż litewski. Osoby, które zrealizowały programy kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych na Litwie, otrzymują dyplomy ukończenia od odpowiednich państw obcych lub organizacji.

15. Artykuł 48 ust. 1 ustawy o oświacie określa wymogi dotyczące wykształcenia i kwalifikacji osób ubiegających się o pracę w charakterze nauczyciela. Artykuł 48 ust. 3 tej ustawy stanowi, że nauczyciele, o których mowa w jej art. 48 ust. 1, muszą posiadać kwalifikacje określone przez ministra edukacji i nauki. Zgodnie z art. 48 ust. 4 tej ustawy osoba, która uzyskała kwalifikacje w państwie członkowskim lub Konfederacji Szwajcarskiej, uznane zgodnie z procedurą określoną w Lietuvos Respublikos reglamentuojamą profesinią kvalifikaciją pripažinimo įstatymas (ustawie Republiki Litewskiej o uznawaniu kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych) i która spełnia wymogi określone w art. 48 ust. 1 i 3 ustawy o oświacie, może pracować jako nauczyciel na Litwie.

16. Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministro 2014 m. rugpjūčio 29 d. įsakymu Nr. V-774 „Dėl Reikalavimų mokytojų kvalifikacijai aprašo patvirtinimo” (zarządzenie nr V-774 ministra edukacji, nauki i sportu Republiki Litewskiej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia opisu wymogów dotyczących kwalifikacji nauczycieli) (w brzmieniu istotnym dla sprawy, ostatnio zmienione zarządzeniem nr V-611 ministra edukacji, nauki i sportu Republiki Litewskiej z dnia 21 kwietnia 2022 r.) zatwierdzające [...] opis, przyjęty w wykonaniu przepisów art. 48 ust. [2 i] 3 ustawy o oświacie (opis kwalifikacji nauczycieli), stanowi w pkt 7, że nauczyciele pracujący w programach kształcenia ogólnego, kształcenia zawodowego i edukacji nieformalnej muszą posługiwać się językiem litewskim, poziom ich znajomości języka litewskiego musi być zgodny z wymogami kategorii znajomości języka państwowego zatwierdzonymi w uchwale, a także muszą oni odbyć kursy dotyczące standardu języka litewskiego [...] w ciągu jednego roku od rozpoczęcia pracy w charakterze nauczyciela, chyba że w toku studiów uczestniczyli w kursie trwającym co najmniej 22 godziny lub uzyskali jedno zaliczenie.

17. Paragraf 26 procedury zatwierdzonej Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 649 „Dėl Sutikimo vykdyti užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų švietimo programas (išskyrus aukštojo mokslo studijų programas) išdavimo, galiojimo sustabdymo ir galiojimo panaikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo” [uchwałą nr 649 rządu Republiki Litewskiej z dnia 6 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia opisu procedury wydawania, zawieszania i cofania zezwolenia na realizację programów kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych (z wyjątkiem programów studiów wyższych)] (w brzmieniu istotnym dla sprawy, zmienionym uchwałą nr 785 Rządu Republiki Litewskiej z dnia 28 sierpnia 2013 r.) ustanawia obowiązki posiadacza zezwolenia: podczas realizacji ogólnych programów edukacji szkolnej państwa obcego lub organizacji międzynarodowej zapewnienie znajomości języka państwowego zgodnie z ogólnymi programami [...] zatwierdzonymi przez ministra edukacji i nauki oraz d przestrzegania wymogów ustawy o oświacie i innych aktów prawnych [...].

Istotny stan faktyczny

18. Wnosząca odwołanie jest prywatną placówką oświatową działającą na Litwie od 2004 r. Zgodnie z danymi centrum rejestrów przedsiębiorstw państwowych założyciel tej placówki oświatowej jest obywatelem Republiki Litewskiej, natomiast udziałowcy są obywatelami Królestwa Danii, Republiki Finlandii i Stanów Zjednoczonych Ameryki [...]. Szkoła uzyskała zatwierdzenie rządu Republiki Litewskiej oraz zgodę ministerstwa edukacji, nauki i sportu Republiki Litewskiej na realizację programu Cambridge International AS/A, programów International Baccalaureate Primary Years i Middle Years.

19. W dniach 19 i 25 maja 2022 r. inspekcja przeprowadziła kontrolę zgodności szkoły z ustawą o języku państwowym i z uchwałą. Z protokołu z kontroli z dnia 26 maja 2022 r. sporządzonego przez inspekcję wynika, że kontrola obejmowała

następujące dokumenty: (i) dokumenty poświadczające znajomość języka państwowego; (ii) zarządzenia dotyczące spraw kadrowych; (iii) dokumenty przeznaczone do wysłania na zewnątrz przez placówkę; oraz (iv) umowy. W protokole z kontroli stwierdzono, że: (i) 18 pracowników szkoły nie zdało egzaminu zgodnie z przewidzianą kategorią znajomości języka państwowego (lub nie przedłożyło wymaganych dokumentów); (ii) w objętych kontrolą materiałach pisemnych nie stwierdzono błędów językowych.

20. Na podstawie ww. protokołu z kontroli druga strona postępowania wydała zaskarżony w niniejszej sprawie nakaz, w którym: (i) stwierdziła, że 18 pracowników szkoły nie zdało egzaminu (lub nie przedłożyło wymaganych dokumentów) ze znajomości języka państwowego na poziomie drugiej kategorii, zgodnie z opisem zatwierdzonym uchwałą; (ii) stwierdziła, że dyrektor szkoły ponosi odpowiedzialność w tej kwestii na podstawie art. 498 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas (kodeksu wykroczeń administracyjnych Republiki Litewskiej); (iii) zażądała, aby pracownicy szkoły zdali egzamin (lub przedłożyli wymagane dokumenty) ze znajomości języka państwowego na poziomie drugiej kategorii do dnia 2 lutego 2023 r. oraz aby szkoła powiadomiła inspekcję na piśmie do dnia 9 lutego 2023 r.

21. Wnosząca odwołanie odwołała się do Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie), wnosząc o uchylenie nakazu drugiej strony postępowania. Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalny sąd administracyjny w Wilnie) oddalił odwołanie wnoszącej odwołanie wyrokiem z dnia 17 listopada 2022 r. Wnosząca odwołanie odwołała się do Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (najwyższego sądu administracyjnego Litwy).

Obecny skład orzekający

stwierdza, co następuje:

II.

22. W następstwie ustalenia, że 18 pracowników szkoły (zgodnie z danymi przekazanymi przez wnoszącą odwołanie pięciu obywateli Unii, czterech obywateli USA, trzech obywateli RPA, trzech obywateli Australii, jeden obywatel Ukrainy i jeden obywatel Mołdawii oraz jeden nauczyciel posiadający podwójne obywatelstwo, rosyjskie i libańskie) nie zdało egzaminu (lub nie przedłożyło wymaganych dokumentów) ze znajomości języka państwowego na poziomie drugiej kategorii, zgodnie z opisem zatwierdzonym uchwałą, inspekcja w drodze zaskarżonego nakazu wezwała odpowiednich pracowników szkoły do zdania egzaminu lub złożenia wymaganych dokumentów. Wymóg określony w nakazie dotyczy pracowników administracyjnych szkoły – dyrektora i wicedyrektora ds. edukacji, a także nauczycieli szkoły.

23. W swoich pismach procesowych wnosząca odwołanie podnosi w pierwszej kolejności, że wymóg określony w art. 6 ustawy o języku państwowym nie ma do

niej zastosowania, ponieważ szkoła nie kwalifikuje się, zdaniem wnoszącej odwołanie, jako „zakład świadczący usługi dla ludności”. W tym względzie wnosząca odwołanie podnosi, że szkoła jest prywatną placówką oświatową, która nie została założona ani przez państwo, ani przez gminy, prowadzi działalność od 2004 r., realizuje program nauczania w języku angielskim i zatrudnia zagranicznych specjalistów.

24. Wnosząca odwołanie podkreśla, że w swojej działalności szkoła przestrzega ustawy o języku państwowym i w pełni wywiązuje się z obowiązku posługiwania się językiem litewskim w sytuacjach, w których jest to wyraźnie wymagane na gruncie ustawy. Przykładowo wnosząca odwołanie przetwarza wszystkie dokumenty w języku państwowym, zgodnie z art. 4 ustawy o języku państwowym, i spełnia wymóg, aby wszystkie szkoły uczyły swoich uczniów, między innymi, w języku państwowym, zgodnie z art. 12 tej ustawy. Ponadto wszyscy pracownicy administracyjni szkoły odpowiedzialni za pierwszy kontakt z obywatelami, zapytania pisemne lub telefoniczne, są w stanie komunikować się – i czynią to płynnie – w języku litewskim na odpowiednim poziomie.

25. W tym kontekście wnosząca odwołanie wskazuje, że nauczyciele szkoły nie świadczą usług na rzecz obywateli. Nauczyciele przekazują treści edukacyjne uczniom, których rodzice/opiekunowie dobrowolnie wybrali szkołę do kształcenia swoich dzieci i którzy dobrowolnie zawarli umowę o świadczenie usług i uiszczają czesne za te usługi. Umowa o świadczenie usług, zawarta w języku litewskim i angielskim, określa, które programy mogą być realizowane z uczniami, mianowicie International Baccalaureate (primary lub middle years) lub program Cambridge International AS/A. Oba te programy są realizowane w języku angielskim. Szkoła nie oferuje programów nauczanych w języku litewskim. Wybierając szkołę, rodzice rozumieją, że program będzie realizowany w języku angielskim. Według wnoszącej odwołanie w ciągu 20 lat działalności szkoły nie wpłynęły żadne skargi od rodziców, opiekunów czy uczniów dotyczące posługiwania się językiem angielskim.

26. W kontekście wymogu zdania przez nauczycieli egzaminu z języka państwowego, o którym mowa w nakazie drugiej strony postępowania, wnosząca odwołanie odnosi się również do istotnego faktu, że nauczyciele początkowo rozpoczynają pracę w szkole na podstawie umów na czas określony, natomiast na czas nieokreślony tylko wówczas, jeśli zdecydują się pozostać na Litwie dłużej niż dwa lata. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez wnoszącą odwołanie nie wszyscy nauczyciele, którzy na mocy nakazu podlegali wymogowi zdania egzaminu z języka państwowego, zamierzali kontynuować zatrudnienie po wygaśnięciu umowy na czas określony.

27. W odpowiedzi na odwołanie druga strona postępowania stoi na stanowisku, że pojęcie „zakładu świadczącego usługi dla ludności”, o którym mowa w art. 6 ustawy o języku państwowym, jest jasne, oparte na systemowej metodzie wykładni prawa, tj. wymogi w zakresie znajomości języka państwowego dotyczą „pedagogów” i „pracowników oświaty”. Zdaniem drugiej strony postępowania

w katalogu podmiotów zobowiązanych do posiadania znajomości języka państwowego na poziomie drugiej kategorii ustawodawca zawarł zarówno osoby pracujące w sektorze publicznym (urzędnicy służby cywilnej, urzędnicy państwowi), jak i osoby pracujące w określonej dziedzinie w sektorze prywatnym (pracownicy oświaty, kultury, służby zdrowia, a także pracownicy zatrudnieni w innych dziedzinach). Wobec tego druga strona postępowania nie zgadza się ze stanowiskiem wnoszącej odwołanie, że osoby pracujące w sektorze prywatnym, w szczególności pracownicy osób prawnych świadczących usługi edukacyjne w sektorze prywatnym, nie podlegają wymogom w zakresie znajomości języka państwowego. W tym względzie druga strona postępowania wskazała między innymi, że sądowi pierwszej instancji przedłożono pismo ministerstwa edukacji, nauki i sportu Republiki Litewskiej nr SR-2861 z dnia 27 lipca 2022 r., w którym określono oficjalne stanowisko, zgodnie z którym wymogi w zakresie znajomości języka państwowego mają zastosowanie do wszystkich nauczycieli realizujących programy kształcenia ogólnego, zawodowego i nieformalnego, niezależnie od formy podmiotu prawnego lub jego struktury własnościowej.

28. Zdaniem drugiej strony postępowania określony w nakazie wymóg, aby pracownicy administracyjni i nauczyciele szkoły zdali egzamin z języka państwowego na poziomie określonej kategorii, nie jest sprzeczny z art. 72 ust. 3 ustawy o oświacie, którego celem jest zapewnienie możliwości uczenia się w językach obcych zgodnie z metodologią edukacyjną innych krajów. Celem nakazu skierowanego do administracji szkoły i nauczających w niej nauczycieli jest zapewnienie spełniania przez nich wymogów kwalifikacyjnych określonych przepisami prawa, a nie zakazanie im pełnienia funkcji w zakresie świadczenia usług edukacyjnych. Druga strona postępowania wskazuje również, że dyrektor i wicedyrektor są zobowiązani do sporządzania dokumentów w języku państwowym, komunikowania się z organami administracji publicznej, pracownikami placówki oraz rodzicami uczniów, a zatem spełniają wszystkie kryteria do stwierdzenia, że od nich również wymaga się znajomości języka państwowego na poziomie drugiej kategorii. Zdaniem inspekcji wymóg ten nie jest nadmierny i jest proporcjonalny do zamierzonego celu.

29. W tych okolicznościach skład orzekający stwierdza, że w niniejszym postępowaniu administracyjnym wnosząca odwołanie, będąca adresatem zaskarżonego nakazu, świadczy usługi publiczne, w ramach których określona grupa podmiotów podlega obowiązkom prawnym w oparciu o uzgodniony wcześniej zamiar stron w zakresie świadczenia i otrzymywania, za opłatą, usług o określonej treści w języku angielskim.

30. Artykuł 49 akapit pierwszy TFUE stanowi, że w ramach postanowień części trzeciej tytuł IV rozdział 2 TFUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane.

31. Biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, skład orzekający powziął wątpliwość co do tego, czy stosunek prawny będący podstawą sporu mieści się

w zakresie wyżej wymienionej normy prawnej Unii. W tym kontekście należy wspomnieć o dwóch przeciwstawnych aspektach.

31.1. Aspekt obywatelstwa założyciela szkoły

Przyjmuje się, że na swobodę przedsiębiorczości mogą powoływać się zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne będące obywatelami państw członkowskich Unii lub EFTA [...]. Z treści art. 49 TFUE wynika, że swoboda przedsiębiorczości jest gwarantowana na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo obywatelstwa podmiotu założycielskiego. Jednakże w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym założyciel szkoły jest obywatelem Republiki Litewskiej, co rodzi pytanie, czy rozpatrywana sytuacja kwalifikuje się jako tzw. „sytuacja krajowa”, w której wszystkie okoliczności sprawy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, a w konsekwencji prawo Unii (w niniejszej sprawie w szczególności art. 49 TFUE) nie ma zastosowania. Natomiast zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za ograniczenia swobody przedsiębiorczości należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania ze swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE, ograniczają je lub zmniejszają ich atrakcyjność (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 stycznia 2015 r., *Stanley International Betting i Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, pkt 45). Mając na względzie obowiązek organów krajowych, w tym sądów, niestosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii oraz fakt, że w ocenie składu orzekającego przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania administracyjnego budzą wątpliwości co do zgodności z regulacją zawartą w art. 49 TFUE, należy uznać, że w tym kontekście obywatelstwo założyciela szkoły nie ma decydującego znaczenia. W tym kontekście należy również wskazać, że udziałowcami szkoły, posiadającymi łącznie 100 % udziałów tej placówki oświatowej, są obywatele Królestwa Danii, Republiki Finlandii i Stanów Zjednoczonych Ameryki, a zatem między innymi obywatele innych państw członkowskich Unii.

31.2. Aspekt działalności szkoły.

Trybunał orzekł, że organizowanie studiów wyższych za wynagrodzeniem stanowi działalność gospodarczą, która jest objęta rozdziałem 2, tytuł IV, część trzecia TFUE, jeżeli działalność tę wykonuje obywatel jednego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim w sposób stały i ciągły z podstawowego lub zależnego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w tym drugim państwie członkowskim [wyrok z dnia 6 października 2020 r., *Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe)*, C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 160]. Biorąc jednak pod uwagę, że w niniejszej sprawie wnosząca odwołanie realizuje program *Cambridge International AS/A* oraz programy *International Baccalaureate Primary Years* i *Middle Years*, sąd odsyłający powziął wątpliwość co do tego, czy art. 49 TFUE ma zastosowanie w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie.

32. Przyjmując, że sytuacja w niniejszej sprawie jest objęta zakresem stosowania art. 49 TFUE, wymóg nałożony na personel administracyjny i nauczycieli prywatnej placówki oświatowej – w której proces nauczania jest zorganizowany wyłącznie w języku angielskim – posiadania znajomości języka państwowego na poziomie drugiej kategorii, należy, zdaniem składu orzekającego, uznać za ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

33. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczenie swobody przedsiębiorczości jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem, po pierwsze, że jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, a po drugie, że jest zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykroczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry, C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 178).

34. W swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości uznał, że cel zakładający popieranie i stymulowanie używania jednego z języków urzędowych państwa członkowskiego stanowi słuszny interes mogący uzasadniać w zasadzie ograniczenie zobowiązań nałożonych przez art. 49 TFUE (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2013 r., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, pkt 27). Co się tyczy zgodności z zasadą proporcjonalności konkretnego środka ograniczającego prawo przedsiębiorczości Trybunał orzekł na przykład, że uregulowanie państwa członkowskiego, które wymagałoby bez żadnych wyjątków, aby programy nauczania szkolnictwa wyższego były prowadzone w języku urzędowym tego państwa członkowskiego, wykroczałoby poza to, co jest konieczne i proporcjonalne do realizacji celu zamierzonego przez to uregulowanie, a mianowicie ochrony i wspierania tego języka. Zdaniem Trybunału takie uregulowanie prowadziłyby bowiem w rzeczywistości do ustanowienia w sposób bezwzględny obowiązku posługiwania się tym językiem we wszystkich programach nauczania szkolnictwa wyższego, z wyłączeniem wszelkich innych języków i bez wzięcia pod uwagę względów mogących uzasadniać oferowanie różnych programów nauczania kształcenia wyższego w innych językach. Państwa członkowskie mogą natomiast ustanowić co do zasady obowiązek posługiwania się ich językiem urzędowym w ramach tych programów, o ile w odniesieniu do takiego obowiązku istniałyby wyjątki zapewniające możliwość posługiwania się w ramach programów szkolnictwa wyższego językiem innym niż język urzędowy (wyrok wielkiej izby z dnia 7 września 2022 r., Boriss Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 84–85).

35. Po dokonaniu oceny szczególnej sytuacji prawnej wnoszącej odwołanie, jak omówiono powyżej, a w szczególności odnotowując, że usługi w zakresie programu kształcenia ogólnego są świadczone, zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o oświacie, w kontekście programów International Baccalaureate Primary Years i Middle Years oraz programu Cambridge International AS/A, skład orzekający stwierdza, że ramy prawne istotne dla sprawy nie przewidują żadnych wyjątków od wymogu, aby personel administracyjny i nauczyciele placówki oświatowej posiadali znajomość języka państwowego Litwy na poziomie drugiej kategorii.

W związku z tym, zdaniem składu orzekającego, powstaje pytanie, czy wymogi określone w prawie krajowym w odpowiednich okolicznościach faktycznych i prawnych, takich jak te ustalone w niniejszej sprawie, są proporcjonalne, po pierwsze, w odniesieniu do personelu administracyjnego placówki oświatowej, a po drugie, w odniesieniu do nauczycieli.

36. Ponadto, w zakresie, w jakim stosunek prawny będący podstawą sporu wynika z wymogu posiadania przez obywateli państw obcych (jak również państw członkowskich Unii) pragnących wykonywać zawód nauczyciela w prywatnej placówce oświatowej działającej w Republice Litewskiej znajomości języka litewskiego na poziomie drugiej kategorii, należy pamiętać, że zawód nauczyciela, nauczyciela przedmiotów zawodowych, pedagoga, pedagoga specjalnego, logopedy, nauczyciela specjalizującego się w kształceniu uczniów niesłyszących i niedosłyszących, nauczyciela specjalizującego się w kształceniu uczniów niewidomych lub słabowidzących, instruktora społeczno-oświatowego i psychologa szkolnego jest zawodem regulowanym w Republice Litewskiej. Skład orzekający zauważa, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie kwestionuje się kwalifikacji nauczycieli pracujących w szkole, ale spór powstał w związku z dodatkowym wymogiem wobec nauczycieli, gdzie nadzór nad jego wykonaniem spoczywa na drugiej stronie postępowania, a nie na właściwych władzach oświatowych.

37. Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ustanawia zasady, na podstawie których każde państwo członkowskie, które uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych państwach członkowskich, które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu ([...] art. 1). Zgodnie z art. 53 dyrektywy 2005/36/WE specjaliści, których kwalifikacje podlegają uznaniu, muszą posiadać znajomość języków niezbędną do wykonywania danego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim. [...]. Każde sprawdzenie znajomości języka musi być proporcjonalne do działalności, która ma być prowadzona [...].

38. W przewodniku użytkownika do dyrektywy 2005/36/WE opublikowanym przez Komisję Europejską (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/40185>) wskazano, że przyjmujące państwo członkowskie może wymagać znajomości swojego języka, jeżeli charakter zawodu, który ma być wykonywany, uzasadnia taki wymóg. W każdym razie wymóg znajomości języka nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do wykonywania zawodu. Przyjmujące państwo członkowskie nie może systematycznie kontrolować znajomości języka specjalistów ubiegających się o uznanie ich kwalifikacji. Jest to dozwolone tylko w przypadku zawodów mających wpływ na bezpieczeństwo pacjentów, takich jak lekarze, pielęgniarki itp. W przypadku wszystkich pozostałych zawodów znajomość języka można kontrolować jedynie w przypadkach poważnych

i konkretnych wątpliwości i kontrola powinna być proporcjonalna do prowadzonej działalności (przewodnik użytkownika do dyrektywy 2005/36/WE, s. 32).

39. Trybunał konsekwentnie uznaje w swoim orzecznictwie, że polityka, która ma na celu ochronę i promocję języka państwa członkowskiego, który jest jednocześnie językiem państwowym i pierwszym językiem urzędowym, nie jest zakazana. Jednakże realizacja tej polityki nie może naruszać podstawowej swobody, jaką jest swobodny przepływ pracowników. Tym samym wymagania wynikające ze środków służących wdrożeniu takiej polityki nie mogą w żadnym razie być nieproporcjonalne do tego celu, a sposób ich stosowania nie może wiązać się z dyskryminacją wobec obywateli innych państw członkowskich. Na przykład, zdaniem Trybunału, stałe stanowisko wykładowcy w pełnym wymiarze czasu pracy w publicznych placówkach kształcenia zawodowego jest stanowiskiem o takim charakterze, który uzasadnia wymóg znajomości języka, pod warunkiem że dany wymóg językowy jest nałożony w ramach polityki promowania języka państwowego, który jest jednocześnie pierwszym językiem urzędowym, oraz pod warunkiem że wymóg ten jest stosowany w sposób proporcjonalny i niedyskryminujący (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 1989 r., Anita Groener/Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee, C-379/87, EU:C:1989:599, pkt 19, 24).

40. W świetle powyższego skład orzekający powziął wątpliwość, czy w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie wymóg znajomości języka państwowego nałożony na nauczycieli pracujących w prywatnej placówce oświatowej, w której proces kształcenia jest zorganizowany wyłącznie w języku angielskim, jest zgodny z zasadami określonymi w art. 53 dyrektywy 2005/36/WE.

III.

41. [...] musi zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [...] [obowiązek odesłania na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE].

42. Odpowiedź na pytania zawarte w sentencji niniejszego postanowienia ma zasadnicze znaczenie dla niniejszej sprawy, ponieważ umożliwiłaby również jednoznaczne i jasne rozstrzygnięcie, w jakim zakresie wymóg znajomości języka państwowego ma zastosowanie do nauczycieli i personelu administracyjnego placówek oświatowych, zapewniając w ten sposób w szczególności pierwszeństwo prawa Unii, a także, między innymi, pozwoliłaby na zagwarantowanie jednolitego orzecznictwa krajowego.

W świetle powyższych rozważań oraz [...] [odesłanie do przepisów prawa procesowego] skład orzekający najwyższego sądu administracyjnego Litwy

orzeka, co następuje:

[...] [standardowe sformułowania proceduralne].

Do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skierowano następujące pytania prejudycjalne mające znaczenie dla przedmiotowej sprawy:

„1. Czy art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on swoim zakresem przewidziany w prawie krajowym wymóg znajomości języka państwowego, który ma zastosowanie do personelu administracyjnego i nauczycieli placówki oświatowej założonej przez prywatną osobę fizyczną, która to placówka realizuje międzynarodowy program kształcenia na poziomie szkoły średniej oraz programy International Baccalaureate Primary Years i Middle Years?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, zgodnie z którym wymóg znajomości języka państwowego ma zastosowanie bez wyjątku, po pierwsze, do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówce oświatowej założonej przez prywatną osobę fizyczną, która to placówka realizuje międzynarodowy program kształcenia na poziomie szkoły średniej oraz programy International Baccalaureate Primary Years i Middle Years, a po drugie, do personelu administracyjnego takiej placówki oświatowej, niezależnie od wszelkich okoliczności specyficznych dla działalności danej placówki oświatowej?

3. Czy art. 53 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, zgodnie z którymi wymóg znajomości języka państwowego ma zastosowanie bez wyjątku, po pierwsze, do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówce oświatowej założonej przez prywatną osobę fizyczną, która to placówka realizuje międzynarodowy program kształcenia na poziomie szkoły średniej oraz programy International Baccalaureate Primary Years i Middle Years, a po drugie, do personelu administracyjnego takiej placówki oświatowej, niezależnie od wszelkich okoliczności specyficznych dla działalności danej placówki oświatowej?”.

[...]

[standardowe sformułowania proceduralne i skład sądu]