OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
CHRISTINE STIX-HACKL
przedstawiona w dniu 14 września 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Poprzez trzy pytania prejudycjalne przedłożone postanowieniem z dnia 1 lutego 2005 r. Överklagandenämnd för Högskolan (organ odwoławczy w sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego) zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo wspólnotowe, a w szczególności art. 12 WE, stoi na przeszkodzie temu, aby udział w specjalnym projekcie kształcenia nauczycieli („särskild lärarutbildning", zwany dalej „programem SÄL"), mającym na celu krótkoterminowe zaspokojenie zapotrzebowania na wykwalifikowanych nauczycieli w Szwecji, zarezerwowany był jedynie dla kandydatów zatrudnionych w szkołach szwedzkich.

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu prowadzonego przez K. Lyyskiego przeciwko uniwersytetowi Umeå, który odmówił mu dostępu do przedmiotowego kształcenia, uzasadniając to jego brakiem zatrudnienia w szkole szwedzkiej.

1 — Język oryginału: niemiecki.

II — W przedmiocie krajowych przepisów odnoszących się do kształcenia nauczycieli w ogólności oraz spornego projektu kształcenia nauczycieli SÄL w szczególności

A — *Ustawa o szkolnictwie*

3. Przesłanki zatrudnienia nauczyciela w ramach publicznego systemu szkolnictwa w Szwecji określone są w Skollag (ustawie nr 1100 z 1985 r., zwanej dalej „ustawą o szkolnictwie").

4. Artykuł 4 akapit pierwszy i drugi rozdziału 2 ustawy o szkolnictwie stanowi, że w ramach publicznego systemu szkolnictwa na stanowisku nauczyciela w szkole, przedszkolu bądź na stanowisku koordynatora zajęć pozaszkolnych zatrudniona na czas nieokreślony może zostać osoba, która zdała szwedzki egzamin nauczycielski lub egzamin pedagogiczny wymagany do pracy z dziećmi i młodzieżą (lub posiada równoważne wyższe wykształcenie) albo uzyskała od Högskoleverket

(urząd ds. szkolnictwa wyższego) zaświadczenie o posiadaniu kwalifikacji zawodowych zgodnie z art. 4 a i 4 b tej ustawy.

5. W ostatnich z wymienionych przepisów wystawienie zaświadczenia o posiadaniu kwalifikacji zawodowych przewidziane jest w przypadku równoważnego wykształcenia zdobytego za granicą.

6. Artykuł 4 akapit drugi rozdziału 2 przewiduje jednak, że osoba, która nie spełnia tych wymogów, może zostać zatrudniona na czas nieokreślony, jeżeli liczba kandydatów spełniających te wymogi jest niewystarczająca, jeżeli uzasadniają to względy szczególne, jeżeli posiada kwalifikacje zawodowe w dziedzinach nauczania związanych z wakującym stanowiskiem i jeżeli można przypuszczać, że posiada zdolność do wykonywania zawodu nauczyciela.

7. Osoby niespełniające wymagań koniecznych do zatrudnienia na czas nieokreślony zgodnie z art. 4 akapitem pierwszym i drugim rozdziału 2 ustawy o szkolnictwie mogą zostać w publicznym systemie szkolnictwa zatrudnione na czas określony. Dla takiego zatrudnienia na czas określony nie ma, jak to stwierdził rząd szwedzki w czasie rozprawy, żadnych minimalnych wymagań.

B — *Program SÄL*

8. Jak wskazały sąd krajowy oraz rząd szwedzki, w nadchodzących latach w Szwecji wystąpi istotne zapotrzebowanie na dodatkowych nauczycieli ze względu na znaczny wzrost liczby uczniów z jednej strony oraz liczne odejścia na emeryturę przez nauczycieli z drugiej strony. W Szwecji brakuje w szczególności studentów spełniających wymogi konieczne do studiów wyższych, zwłaszcza w dziedzinie matematyki, nauk przyrodniczych i techniki. Jako że liczba absolwentów tych studiów w ramach zwyczajnego toku kształcenia nie mogła zostać wystarczająco podniesiona, rząd szwedzki wprowadził specjalny projekt kształcenia nauczycieli SÄL, dzięki któremu liczba wykwalifikowanych nauczycieli w najbliższych latach powinna zostać krótkoterminowo zwiększona. Na program SÄL, który wymaga zacieśnionej współpracy między pracodawcami samorządowymi oraz instytucjami kształcenia nauczycieli, szwedzki parlament przeznaczył specjalne środki budżetowe.

9. Program SÄL uregulowany jest rozporządzeniem nr 740 z 2001 r. „om särskilda lärarutbildningar" (rozporządzenie w sprawie specjalnych programów kształcenia nauczycieli, zwane dalej „rozporządzeniem SÄL"). Specjalne zadanie kształcenia nauczycieli, którzy nie posiadają kwalifikacji wymaganych dla zatrudnienia ich przez szwedzkie szkoły

na czas nieokreślony, zostało powierzone przez rząd szwedzki sześciu uniwersytetom i szkołom wyższym.

10. Do udziału w specjalnym kształceniu nauczycieli, w myśl art. 6 akapit pierwszy rozporządzenia SÄL, mogą zostać dopuszczone po pierwsze osoby, które nie spełniają warunków zatrudnienia na czas nieokreślony, określonych w art. 4 akapit pierwszy i drugi rozdziału 2 ustawy o szkolnictwie. Powinny one posiadać zdolność do złożenia egzaminu nauczycielskiego w dziedzinach lub specjalizacjach objętych programem kształcenia, biorąc pod uwagę uzyskane przez nie uprzednio wykształcenie wyższe lub doświadczenie zawodowe, oraz muszą być zatrudnione na stanowisku nauczyciela przez szkołę, w której mogą odbyć praktyczną część programu kształcenia.

11. Po drugie, zgodnie z art. 6 akapit drugi rozporządzenia SÄL, kandydat, który spełnia warunki zatrudnienia na czas nieokreślony, określone w art. 4 akapit pierwszy i drugi rozdziału 2 ustawy o szkolnictwie, może również zostać dopuszczony do udziału w kształceniu, jeżeli kształcenie to umożliwia uzyskanie przez niego kwalifikacji wymaganych do nauczania co najmniej jednego przedmiotu dodatkowego lub uzyskanie dodatkowej specjalizacji.

12. Ponadto zgodnie z art. 7 rozporządzenia SÄL, wymagane jest, aby każdy kandydat posiadał wykształcenie wyższe wystarczające do tego, aby kształcenie zorganizowane zgodnie z tym rozporządzeniem umożliwiło mu uzyskanie dyplomu nauczyciela zgodnie z art. 6 akapit pierwszy rozporządzenia lub uzyskanie kwalifikacji do nauczania innego przedmiotu zgodnie z art. 6 akapit drugi rozporządzenia. Równoważne kwalifikacje uzyskane w Szwecji lub za granicą są traktowane jak wykształcenie wyższe.

13. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia SÄL dopuszczenie do tego kształcenia przez szkoły wyższe musi nastąpić w okresie pomiędzy 1 listopada 2001 r. i 31 grudnia 2005 r.

14. Artykuł 10 rozporządzenia SÄL przewiduje, że kształcenia SÄL są organizowane w co najmniej połowie wymiaru czasu i zakończą się najpóźniej w dniu 31 grudnia 2006 r. Łączny czas trwania kształcenia nie może przekraczać 3 semestrów, a w jego wyniku można uzyskać maksymalnie 60 punktów w programie studiów. Jako że, jak to wyjaśnił rząd szwedzki podczas rozprawy, egzamin nauczycielski odpowiada co najmniej 140 punktom, w programie SÄL mogą wziąć udział tylko ci kandydaci, którzy poprzez studia wyższe lub praktykę zawodową uzyskali co najmniej 80 punktów.

15. Kształcenie w ramach programu specjalnego jest planowane indywidualnie z uwzględnieniem wykształcenia oraz

doświadczenia zawodowego uzyskanych wcześniej przez każdego studenta, a także kwalifikacji, które zamierza uzyskać.

16. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od rządu szwedzkiego specjalne kształcenie nauczycieli składa się co do zasady z części teoretycznej i praktycznej, przy czym część praktyczną należy odróżnić od działalności dydaktycznej wykonywanej przez nauczyciela w niepełnym wymiarze czasu pracy w szkole, w której jest zatrudniony. Ogólnie rzecz ujmując, specjalne kształcenie nauczycieli jest wynikiem współpracy pomiędzy szkołami wyższymi, szkołami i nauczycielem. Gmina lub pracodawca zapewnia na czas studiów zatrudnienie w szkole przynajmniej w połowie wymiaru czasu pracy, a studia połączone są z pracą lub praktyką. Stosunek między teoretyczną i praktyczną częścią specjalnego kształcenia nauczycieli i ich zawartością zależy także w znacznym stopniu od indywidualnego kandydata, przy czym Komisja zauważyła, a nie zostało to dotąd zakwestionowane, że w zasadzie chodzi tu o kształcenie na odległość, wymagające niewiele fizycznej obecności.

17. Zgodnie z informacjami rządu szwedzkiego uczestnik, który ukończył pomyślnie specjalne kształcenie nauczycieli, nie ma uprawnienia do zatrudnienia jako nauczyciel na czas nieokreślony, jednak na ogół w praktyce następuje przejęcie zadań w tej szkole, w której uczestnik dotąd jest zatrudniony.

III — Stan faktyczny, postępowanie i pytania prejudycjalne

18. K. Lyyski, obywatel szwedzki, ubiegał się o dopuszczenie do udziału w specjalnym kształceniu nauczycieli organizowanym w ramach programu SÄL przez uniwersytet Umeå, rozpoczynającym się w semestrze zimowym 2004 r., o kierunku prace w drewnie i metalu, w wymiarze od 40 do 60 punktów. W swoim zgłoszeniu podał on, że na okres szkolenia pomiędzy rokiem 2004 a 2006 jest on zatrudniony jako nauczyciel wyższego poziomu (powszechnej szkoły podstawowej) w szwedzkojęzycznej szkole w Åbo, w Finlandii. W zaskarżonej w postępowaniu przed sądem krajowym decyzji uniwersytet Umeå prezentuje pogląd, że K. Lyyski nie spełniał warunków uczestnictwa w kształceniu organizowanym w ramach programu SÄL, ponieważ nie jest zatrudniony w szkole szwedzkiej. W wyniku tej decyzji, powziętej przez uniwersytet w wykonaniu rozporządzenia SÄL, odmówiono K. Lyyskiemu dostępu do specjalnego kształcenia nauczycieli.

19. K. Lyyski wniósł do Överklagandenämd för Högskolan, sądu odsyłającego, skargę na tę decyzję oraz złożył wniosek o uznanie go za kandydata spełniającego warunki dopuszczenia do tego kształcenia.

20. Uniwersytet Umeå uzasadnia swoją decyzję przed sądem krajowym przede wszystkim głównym celem programu SÄL określonym w art. 3 rozporządzenia,

a mianowicie krótkoterminowym pokryciem zapotrzebowania na wykwalifikowanych nauczycieli w szwedzkich szkołach. Zdaniem uniwersytetu Umeå do programu SÄL wchodzą w grę tylko osoby zatrudnione w szwedzkiej szkole, w której będą one mogły odbyć także praktyczną część tego kształcenia.

21. Powołując się na art. 12 WE i art. 149 ust. 1 WE sąd odsyłający uznał, że przedmiotowe kształcenie należy uznać za „kształcenie zawodowe" w rozumieniu odpowiedniego orzecznictwa Trybunału dotyczącego swobody przepływu osób. W świetle tego orzecznictwa wymóg uniwersytetu Umeå dotyczący zatrudnienia w szwedzkiej szkole, przewidziany dla dostępu do szkolenia nauczycieli, może być uznany za ograniczenie swobody przepływu.

22. W tej sytuacji Överklagandenämnden för Högskolan przedłożył Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy wymóg bycia zatrudnionym w szwedzkiej szkole, nałożony w ramach oceny kwalifikacji kandydatów do kształcenia nauczycieli, mającego na celu krótkoterminowe zaspokojenie zapotrzebowania na wykwalifikowanych nauczycieli w Szwecji, jest sprzeczny z prawem wspólnotowym, a w szczególności z art. 12 WE? Czy taki wymóg może zostać uznany za uzasadniony i proporcjonalny?

2) Czy odpowiedź na pierwsze pytanie byłaby zróżnicowana w zależności od tego, czy kandydat do kształcenia, zatrudniony w szkole w państwie członkowskim innym niż Szwecja, był obywatelem szwedzkim, czy obywatelem innego państwa?

3) Czy odpowiedź na pierwsze pytanie byłaby zróżnicowana w zależności od tego, czy chodzi o program kształcenia nauczycieli o określonym czasie trwania, czy program kształcenia o charakterze bardziej stałym?".

IV — Odpowiedź na pytania prejudycjalne

23. Zadając te trzy pytania prejudycjalne, które należy dalej rozważyć łącznie, sąd odsyłający pragnie w istocie ustalić, czy program kształcenia nauczycieli taki jak program SÄL, do którego dopuszczeni mogą być jedynie nauczyciele zatrudnieni w szkołach w danym państwie członkowskim, zgodny

jest ze wspólnotowym zakazem dyskryminacji wprowadzonym art. 12 WE, przy czym w sporze przed sądem krajowym chodzi o obywatela tego właśnie państwa, zatrudnionego jako nauczyciel w szkole innego państwa członkowskiego.

24. W rozważanym przypadku zajęły stanowisko rządy szwedzki i polski oraz Komisja, przy czym rządy te uznają za zgodne z prawem wspólnotowym ograniczenie dostępu do programu SÄL jedynie do nauczycieli zatrudnionych w szkołach szwedzkich, podczas gdy Komisja widzi w tym warunku dostępu dyskryminację sprzeczną z art. 12 WE i 39 WE oraz art. 7 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 [2].

25. Na początku należy zauważyć, że fakt, iż sąd krajowy sformułował pytanie prejudycjalne, biorąc pod uwagę konkretne przepisy prawa wspólnotowego, nie uniemożliwia Trybunałowi udzielenia sądowi krajowemu wszelkich wskazówek dotyczących wykładni prawa wspólnotowego, które mogłyby mu być pomocne przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu, niezależnie od tego, czy sąd ten ostatni wziął je pod uwagę w swoich pytaniach [3].

26. Na mocy art. 12 WE „w zakresie zastosowania niniejszego traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje", zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. W związku z tym, jak to słusznie wskazała Komisja, kwestia zgodności z prawem wspólnotowym programu SÄL winna zostać zbadana przede wszystkim w świetle zakazu dyskryminacji w zakresie swobody przepływu pracowników, który to zakaz ustanowiono w art. 39 ust. 2 WE, a skonkretyzowano w rozporządzeniu nr 1612/68 [4].

27. W pierwszej kolejności należy zatem zbadać, czy dostęp do programu kształcenia nauczycieli, takiego jak program SÄL, w sytuacji, jaka leży u podstaw sporu przed sądem krajowym, objęty jest zakresem podmiotowym i przedmiotowym zastosowania art. 39 ust. 2 WE oraz zawartego w rozporządzeniu 1612/68 zakazu dyskryminacji w zakresie swobody przepływu pracowników.

2 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, str. 2).

3 — Zobacz m.in. wyroki z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie C-241/89 SARPP, Rec. str. I-4695, pkt 8 oraz z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-456/02 Trojani, Zb.Orz. str. I-7573, pkt 38.

4 — Zobacz m.in. wyroki z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-258/04 Ioannidis, Zb.Orz. str. I-8275, pkt 37; z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-293/03 My, Zb.Orz. str. I-12013, pkt 33; z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 Collins, Rec. str. I-2703, pkt 55; z dnia 23 lutego 1994 r. w sprawie C-419/92 Ingetraut Scholz, Rec. str. I-505, pkt 6 oraz z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 305/87 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 1461, pkt 12 i 13.

Następnie, jeśli będzie to potrzebne, należy zbadać, czy taka zakazana dyskryminacja ma miejsce.

A — *W przedmiocie stosowania zakazu dyskryminacji w zakresie swobody przepływu pracowników*

28. Po pierwsze należy wyjaśnić, czy przepisy dotyczące swobody przepływu pracowników znajdują zastosowanie ratione personae w przypadku takim jak przypadek K. Lyyskiego, który, jak wynika z przedstawionych dokumentów i co nie zostało podważone, jest pracownikiem najemnym w jednym państwie członkowskim, jednak ubiega się o dostęp do kształcenia w państwie członkowskim, z którego pochodzi.

29. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy traktatu dotyczące swobody przepływu oraz środki przyjęte w celu ich wykonania nie mają zastosowania do działalności niewykazującej związku z żadnym stanem faktycznym, do którego stosuje się prawo wspólnotowe, oraz niewykraczającej poza granice państwa członkowskiego żadnym swoim istotnym elementem [5].

30. Jednak taki całkowicie wewnętrzny stan faktyczny nie ma tutaj miejsca. K. Lyyski skorzystał bowiem ze swojego prawa do swobodnego przepływu jako pracownik, kiedy będąc obywatelem szwedzkim, podjął zatrudnienie jako nauczyciel w fińskiej szkole. Jak to wielokrotnie potwierdzał Trybunał, każdy obywatel wspólnotowy, który skorzystał ze swojego prawa swobodnego przepływu i w innym państwie członkowskim wykonuje lub wykonywał działalność zawodową, podlega, niezależnie od swojej przynależności państwowej i miejsca zamieszkania, przepisom dotyczącym swobody przepływu pracowników [6].

31. Jakkolwiek K. Lyyski jako obywatel szwedzki powołuje się przeciwko władzom szwedzkim na przepisy dotyczące swobody przepływu w celu uzyskania dostępu do programu SÄL, nie ma to jednak żadnego wpływu na zakres zastosowania tych przepisów. Podnoszona gorsza sytuacja czy nierówne traktowanie wypływa bowiem z tego właśnie, że podjął on zatrudnienie w szkole w innym państwie członkowskim [7]. W tym względzie ktoś taki jak K. Lyyski znajduje się w położeniu porównywalnym

5 — Wyroki z dnia 28 stycznia 1992 r. w sprawie C-332/90 Steen, Rec. str. I-341, pkt 9; z dnia 16 stycznia 1997 r. w sprawie C-134/95 USSL nr 47 di Biella, Rec. str. I-195, pkt 19; z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-64/96 i C-65/96 Uecker i Jacquet, Rec. str. I-3171, pkt 16; z dnia 2 lipca 1998 r. w sprawach połączonych od C-225/95 do C-227/95 Kapasakalis i in., Rec. str. I-4239, pkt 22; zob. w ten sposób także wyrok z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie C-33/99 Hassan Fahmi, Rec. str. I-2415, pkt 38.

6 — Zobacz m.in. wyroki ww. w sprawie Scholz, pkt 9; oraz z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 F.C. Terhoeve, Rec. str. I-345, pkt 27.

7 — Zobacz w ten sposób m.in. wyroki w sprawie Terhoeve, cytowany w przypisie 6, pkt 26; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 D'Hoop, Rec. str. I-6191, pkt 30 i 31 oraz z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 Schempp, Zb.Orz. str. I-6421, pkt 24.

do tego, w jakim znajdują się wszystkie inne osoby korzystające z zagwarantowanych dla nich w traktacie praw i swobód.

32. Jak ponadto Trybunał stwierdził w tym duchu, prawo do swobodnego przepływu nie mogłoby wywrzeć pełnego skutku, jeżeli obywatel jednego państwa członkowskiego mógłby zostać powstrzymany od skorzystania z tej możliwości z powodu czynionych mu w państwie jego pochodzenia przeszkód, które z tym korzystaniem są związane, poprzez przepis prawa, co ma w szczególności zastosowanie w zakresie kształcenia [8].

33. Stąd należy stwierdzić, że osoba w położeniu takim jak K. Lyyski w zasadzie może się powołać na przepisy dotyczące swobody przepływu pracowników, w szczególności na zakaz dyskryminacji.

34. Następnie należy wyjaśnić, czy dostęp do programu SÄL objęty jest ratione materiae zakresem art. 39 ust. 2 WE oraz zakazu dyskryminacji wprowadzonego rozporządzeniem nr 1612/68, czemu zaprzeczają rządy szwedzki i polski. W szczególności rząd polski wskazał, że przedmiotowy program stanowi zwykłe zawodowe dokształcanie lub podwyższanie kwalifikacji, a nie kształcenie zawodowe, do którego warunki dostępu podlegają zgodnie z orzecznictwem Trybunału prawu wspólnotowemu.

35. W tej kwestii należy na wstępie zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału każda forma kształcenia, która przygotowuje do kwalifikacji do określonego zawodu lub działalności lub dostarcza szczególnej umiejętności potrzebnej do wykonywania danego zawodu lub działalności, należy do kształcenia zawodowego [9]. Ponadto, jak Trybunał wielokrotnie potwierdził, programy studiów szkół wyższych i uniwersytetów w zasadzie spełniają te warunki [10].

36. Jak zauważyła Komisja, pojęcie kształcenia zawodowego jest zakreślone szeroko i obejmuje ono programy studiów uniwersyteckich nie tylko w takim zakresie, w jakim kwalifikują one bezpośrednio do wykonywania konkretnego zawodu lub działalności, lecz także wtedy, gdy dostarczają

8 — Zobacz w ten sposób m.in. wyroki w sprawie d'Hoop, cytowany w przypisie 7, pkt 31 i 32 oraz z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. str. I-1663, pkt 15 i 16.

9 — Między innymi wyroki z dnia 13 lutego 1985 r. w sprawie 293/83 Gravier, Rec. str. 593, pkt 25; z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Blaizot i in., Rec. str. 379, pkt 15 oraz z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie C-65/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. str. I-6427, pkt 25.

10 — Zobacz wyroki w sprawie Blaizot i in., cytowanej w przypisie 9, pkt 20; z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 42/87 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 5445, pkt 7 i 8 oraz z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-5969, pkt 33.

szczególnych umiejętności, tj. kiedy student dla wykonywania zawodu lub działalności potrzebuje nabytych umiejętności, także jeśli ich nabycie nie jest wymagane przepisami prawnymi lub administracyjnymi dla wykonywania danego zawodu [11].

37. Od tych form kształcenia zawodowego Trybunał odróżnił jednak „określone specjalne programy studiów", „które ze względu na swój charakter przeznaczone są dla osób, które raczej chcą poszerzyć swoją wiedzę ogólną, niż zabiegają o zdobycie dostępu do wykonywania zawodu" [12].

38. W świetle naszkicowanego orzecznictwa należy moim zdaniem stwierdzić, że program SÄL spełnia wymogi stawiane kształceniu zawodowemu.

39. Z tego jak program SÄL przedstawia się w dokumentach i przedłożeniach uczestników postępowania — w szczególności rządu szwedzkiego [13] — nie można żadną miarą wnosić, jakoby chodziło tu o program studiów mający na celu jedynie ogólne poszerzenie wiedzy.

40. Przeciwnie, program ten służy umożliwieniu nauczycielowi niespełniającemu dotąd potrzebnych wymogów dla zatrudnienia na stanowisku nauczyciela w publicznym systemie szkolnictwa na czas nieokreślony uzyskania odpowiednich kwalifikacji, to znaczy umożliwieniu mu zdania egzaminu nauczycielskiego. Poza tym nauczyciele posiadający już kwalifikacje do zatrudnienia na czas nieokreślony mogą poprzez program SÄL uzyskać możliwość nauczania innych przedmiotów. Zatem umiejętności i kwalifikacje przekazywane w ramach programu SÄL mają służyć wykonywaniu określonego zawodu lub określonej działalności.

41. Okoliczność, że dostęp do programu SÄL wymaga właśnie określonych kwalifikacji — mianowicie wykształcenia wyższego lub praktyki zawodowej odpowiadającej co najmniej 80 punktom albo posiadanych już kwalifikacji do zatrudnienia na czas nieokreślony — i w tym zakresie stanowi on dalsze kształcenie zawodowe, nie zmienia faktu, iż za jego pomocą przekazywane mają być kwalifikacje i umiejętności potrzebne dla

11 — Zobacz wyroki w sprawie Blaizot i in., cytowanej w przypisie 9, pkt 19 oraz z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie 197/86 Brown, Rec. str. 3205, pkt 10.

12 — Zobacz wyroki w sprawie Blaizot i in., cytowanej w przypisie 9, pkt 20 oraz w sprawie Brown, cytowanej w przypisie 11, pkt 10.

13 — Zobacz wyżej, pkt 8–17.

podwyższenia wartości lub zmiany czy rozszerzenia działalności, a program ten w związku z tym wykazuje charakter kształcenia zawodowego.

B — *W przedmiocie stosowania zakazu dyskryminacji zgodnie z art. 12 WE*

42. Dokonanie wewnątrz pojęcia „kształcenie zawodowe" rozróżnienia pomiędzy kształceniem zawodowym wstępnym a kształceniem zawodowym ustawicznym, jak to proponował przede wszystkim rząd polski, może być nie tylko trudne ze względu na konkretną strukturę różnych programów studiów i prowadzić do arbitralnego zawężenia prawnowspólnotowego pojęcia kształcenia zawodowego [14], ale także — biorąc pod uwagę znaczne różnice między państwami członkowskimi w zakresie organizacji programu studiów wyższych w ogólności oraz kształcenia nauczycieli w szczególności — pociągać za sobą rozbieżności w stosowaniu traktatu WE między państwami członkowskimi [15].

43. Jestem w związku z tym zdania, że dostęp do programu kształcenia nauczycieli, takiego jak program SÄL w stanie faktycznym leżącym u podstaw sporu przed sądem krajowym, wchodzi w zakres zastosowania zakazu dyskryminacji w związku z dostępem do kształcenia zawodowego, jak został on określony w art. 39 ust. 2 WE lub rozporządzeniu nr 1612/68.

44. Nawet w przypadku gdyby K. Lyyski nie mógł być uważany za pracownika w rozumieniu art. 39 WE lub rozporządzenia nr 1612/68, o czym będzie musiał rozstrzygnąć ostatecznie sąd krajowy na podstawie konkretnych okoliczności sprawy [16], to jednak w każdym razie, jako obywatel Unii, mógłby on w zakresie dostępu do programu SÄL powołać się na art. 12 WE, który w zakresie zastosowania traktatu zabrania każdej dyskryminacji opartej na przynależności państwowej. Kwestię tę chciałabym rozważyć tytułem subsydiarnym.

45. Dla oceny zakresu zastosowania traktatu w rozumieniu art. 12 WE, artykuł ten musi być rozważany zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w połączeniu z zapisami traktatu dotyczącymi obywatelstwa Unii. Status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie w ramach materialnego zakresu zastosowania traktatu — z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych — z takiego samego traktowania

14 — Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawach połączonych C-51/89, C-90/89 i C-94/89 Zjednoczone Królestwo, Francja i Niemcy przeciwko Radzie, Rec. str. I-2757, pkt 31.

15 — Zobacz w ten sam sposób wyrok w sprawie Blaizot i in., cytowany w przypisie 9, pkt 18.

16 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 26 lutego 1992 r. w sprawie C-357/89 Raulin, Rec. str. I-1027, pkt 13.

z punktu widzenia prawa bez względu na ich przynależność państwową [17].

46. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do zakresu zastosowania prawa wspólnotowego należą między innymi sytuacje, w których chodzi o wykonanie zagwarantowanych traktatem WE podstawowych wolności, jak i o wykonanie przyznanej art. 18 WE swobody poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [18].

47. K. Lyyski korzysta w każdym razie ze swobody poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, w związku z wykonywaniem zawodu nauczyciela w Finlandii.

48. Ponadto, jak wynika z moich powyższych uwag na temat zastosowania przepisów o swobodzie przepływu pracowników, K. Lyyski może także powołać się przeciwko swojemu państwu pochodzenia na prawo do równego traktowania, w tym wypadku w związku z dostępem do kształcenia zawodowego, ponieważ w przeciwnym wypadku prawo do swobodnego przepływu zgodnie z art. 18 WE nie mogłoby wywrzeć pełnego skutku, zwłaszcza przy założeniu, że podnoszone stawianie w niekorzystnej sytuacji lub nierówne traktowanie pozostaje w związku z wykonaniem tego prawa [19].

C — *Co do występowania zakazanej dyskryminacji*

49. W zależności od tego, czy w przypadku takim jak rozważany w postępowaniu przed sądem krajowym może co do zasady wchodzić w grę zastosowanie zakazu dyskryminacji wprowadzonego art. 39 ust. 2 WE oraz rozporządzeniem nr 1612/68 albo art. 12 WE, należy następnie zbadać, czy zakazana dyskryminacja rzeczywiście ma miejsce.

50. W tej kwestii należy na początku przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równego traktowania zakazuje nie tylko oczywistej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, lecz także wszelkich innych jej ukrytych form, które poprzez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia w rzeczywistości prowadzą do tego samego skutku [20].

17 — Zobacz m.in. wyroki z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. str. I-6193, pkt 30 i 31; z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, Rec. str. I-11613, pkt 22 i 23; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. str. I-2119, pkt 31 i w sprawie Schempp, cytowany w przypisie 7, pkt 15.

18 — Zobacz wyroki w sprawie Schempp, cytowany w przypisie 7, pkt 18; w sprawie Grzelczyk, cytowany w przypisie 17, pkt 33; w sprawie C-184/99, cytowany w przypisie 17, pkt 33, a także w sprawie D'Hoop, cytowany w przypisie 7, pkt 29.

19 — Zobacz zwłaszcza wyroki w sprawie D'Hoop, cytowany w przypisie 7, pkt 30–32; oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-224/02 Pusa, Rec. str. I-5763, pkt 18 i 19; zob. wyżej, pkt 31 i 32.

20 — Zobacz m.in. wyroki z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie 152/73 Sotgiu, Rec. str. 153, pkt 11; z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie C-57/96 Meints, Rec. str. I-6689, pkt 44; z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4923, pkt 24; w sprawie Bidar, cytowany w przypisie 17, pkt 51 oraz w sprawie Komisja przeciwko Austrii, cytowany w przypisie 10, pkt 41.

51. Nie ma natomiast miejsca zakazana dyskryminacja z powodu przynależności państwowej, jeśli kwestionowane wymaganie opiera się na obiektywnych, niezależnych od przynależności państwowej kryteriach oraz pozostaje w proporcjonalnym stosunku do uprawnionego celu, przyświecającego przepisom prawa krajowego [21].

52. W niniejszym przypadku chodzi o wymóg, że kandydat musi być zatrudniony w szkole szwedzkiej, aby zostać dopuszczonym do udziału w programie SÄL.

53. Co do kwestii, czy stanowi to dyskryminację z powodu przynależności państwowej, należy najpierw stwierdzić, że Trybunał w utrwalonym orzecznictwie postrzega dane przepisy jako ukrytą dyskryminację właśnie wtedy, kiedy istnieje ryzyko, że głównie obywatele innych państw członkowskich — lub obywatele danego państwa, którzy z powodu skorzystania ze swojej swobody przepływu znajdują się w sytuacji porównywalnej — zostaną postawieni w gorszej sytuacji, ponieważ ustanowione krajowym przepisem wymaganie łatwiejsze jest do spełnienia dla obywateli danego państwa, ewentualnie obywateli danego państwa, którzy ze swobody przepływu nie skorzystali [22].

54. Z pewnością należy stwierdzić, analogicznie do klasycznego przypadku wymogu miejsca zamieszkania, że wymóg zatrudnienia w szkole szwedzkiej co do zasady łatwiejszy jest do spełnienia dla obywateli danego państwa lub obywateli danego państwa, którzy nie skorzystali ze swojej swobody przepływu i nie podjęli zatrudnienia w szkole w innym państwie członkowskim. Jednak moim zdaniem nie należy na tej podstawie wyciągać pochopnego wniosku co do występowania pośredniej dyskryminacji.

55. Zdarza się bowiem prawie zawsze, że kiedy oferta kształcenia albo inna działalność, która wchodzi przynajmniej w zakres zastosowania traktatu, skierowana jest lub ograniczona do określonego kręgu osób ze względu na swoje kryteria, które choćby pośrednio — na przykład poprzez związek z określonymi, znajdującymi się w jednym państwie członkowskim instytucjami — wykazują pewien terytorialny związek z jednym państwem członkowskim, istnieje ryzyko, że owe kryteria trudniejsze będą do spełnienia przez obywateli innego państwa członkowskiego.

21 — Zobacz w ten sposób m.in. wyroki z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-15/96 Schöning-Kougebetopoulou, Rec. str. I-47, pkt 21 oraz z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie C-350/96 Clean Car Autoservice, Rec. str. I-2521, pkt 31.

22 — Zobacz m.in. wyroki w sprawie Clean Car Autoservice, cytowany w przypisie 21, pkt 29; w sprawie Bidar, cytowany w przypisie 17, pkt 53; w sprawie C-258/04, cytowany w przypisie 4, pkt 28 oraz w sprawie Ioannidis, cytowany w przypisie 10, pkt 47.

56. Nie może jednak wspólnotowy zakaz dyskryminacji posiadać funkcji generalnie niwelującej wszelkie wymagania i warunki ustanowione przepisami krajowymi, ani też nie może ich generalnie podważać, co więcej, ogólnie rzecz biorąc, należy zapewnić, by państwa członkowskie nie ustanawia[ły] środków, które w rzeczywistości prowadzą do traktowania sytuacji ponadgranicznych w sposób mniej korzystny niż sytuacji czysto krajowych [23].

57. Stąd w rozważanym przypadku z punktu widzenia stwierdzenia ukrytej formy dyskryminacji należy podjąć trudne rozróżnienie, czy chodzi tu o uregulowanie, które w zakresie przynależności państwowej jest jedynie z pozoru neutralne, a w rzeczywistości wykazuje protekcjonistyczne działanie na korzyść własnych obywateli [24], czy też o uregulowanie samo w sobie neutralne, oparte o merytoryczne rozróżnienie, przy czym fakt, iż dany wymóg łatwiejszy jest do spełnienia przez własnych obywateli, stanowi raczej skutek — leżący w naturze rzeczy lub danego środka — uprawnionego rozróżnienia.

58. Innymi słowy, należy dokładniej sprawdzić, czy podnoszona niekorzystna sytuacja powstaje rzeczywiście „z powodu zwykłego skorzystania" [25] z praw w zakresie swobodnego przepływu lub z powodu zwykłego faktu innej przynależności państwowej, czy też tę niekorzystną sytuację należy przypisywać raczej obiektywnym, niezależnym od tego względom.

59. W związku z tym należy w niniejszym przypadku stwierdzić, zgodnie z informacjami, jakimi dysponuje Trybunał, a które przedstawiłam powyżej [26], że rząd szwedzki zareagował na zagrożenie brakiem nauczycieli w szwedzkich szkołach poprzez zainicjowanie programu SÄL, programu szkolenia nauczycieli, który ma podwyższyć kwalifikacje nauczycieli zatrudnionych w szwedzkich szkołach, aby w ten sposób krótkoterminowo podnieść liczbę wykwalifikowanych nauczycieli.

60. Po pierwsze moim zdaniem decyzja o dokształcaniu lub podnoszeniu kwalifikacji pracowników pewnej instytucji, w tym wypadku nauczycieli zatrudnionych w szwedzkich szkołach, w drodze specjalnego

23 — Zobacz w związku ze swobodą przepływu towarów opinię rzecznika generalnego Poiaresa Madura z dnia 30 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-158/04 i C-159/04 Alfa Vita, wyrok z dnia 14 września 2006 r., Zb.Orz. str. 1-8135, pkt 41.

24 — Zobacz w ten sam sposób opinię rzecznika generalnego Capotortiego z dnia 27 maja 1981 r. w sprawie 155/80 Sergius Oebel, wyrok z dnia 14 lipca 1981 r., Rec. str. 1993, pkt 2.

25 — Zobacz brzmienie wyroków w sprawie Komisja przeciwko Austrii, cytowanego w przypisie 10, pkt 44 oraz w sprawie Pusa, cytowanego w przypisie 19, pkt 20.

26 — Zobacz wyżej, pkt 8–17.

programu kształcenia nie może być kwestionowana jako nieuprawniona. Nic nie przemawia co do zasady przeciwko decyzji szwedzkiego rządu, aby brak wykwalifikowanych nauczycieli najpierw zwalczać za pomocą środków „wewnętrznych", to znaczy środków, które w pierwszej kolejności dotyczyć będą jedynie właśnie nauczycieli zatrudnionych w szkołach szwedzkich.

61. Z tego punktu widzenia wymóg, aby kandydat do programu SÄL był zatrudniony w szkole szwedzkiej, leży w naturze tego moim zdaniem uprawnionego środka.

62. Merytoryczny związek między programem SÄL a tym wymogiem przejawia się także w tym, że ten program kształcenia skutkuje współpracą między uniwersytetami i szkołami wyższymi oraz właśnie odpowiednimi szwedzkimi szkołami, w których odbywa się każdorazowo część praktyczna. Na uczestniczących w tym programie kształcenia szwedzkich szkołach ciąży obowiązek dopasowania go do indywidualnego uczestnika, odpowiedniego zorganizowania oraz przeprowadzenia go z umożliwieniem ogólnej organizacji pracy, a także kontroli części praktycznej.

63. Kwestionowany warunek dostępu do programu SÄL opiera się w moim przekonaniu na obiektywnych względach, wynikających z charakteru tego rodzaju programu kształcenia, a nie zależnych od przynależności państwowej, czy do tego zmierzających.

64. Ponadto zakaz dyskryminacji zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy [27].

65. W konsekwencji wymóg równego traktowania wobec prawa niezależnie od przynależności państwowej zakłada, że uczestnicy znajdują się w tej samej sytuacji [28].

66. Jak już wskazałam, fakt zatrudnienia w szkole szwedzkiej stanowi kryterium nierozłącznie związane z programem

27 — Między innymi wyroki z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-354/95 National Farmers' Union i.in., Rec. str. I-4559, pkt 61 oraz w sprawie Garcia Avello, cytowany w przypisie 17, pkt 31.

28 — Zobacz m.in. wyroki w sprawie Pusa, cytowany w przypisie 19, pkt 18 oraz w sprawie Komisja przeciwko Austrii, cytowany w przypisie 10, pkt 45.

dalszego kształcenia, takim jak program SÄL, cechę wynikającą z natury tego programu. W odniesieniu do dostępu do tego programu uważam zatem sytuację nauczyciela zatrudnionego w szwedzkiej szkole za niejednakową z sytuacją nauczyciela, który tego wymogu nie spełnia. W jednakowej sytuacji w odniesieniu do dostępu do programu SÄL znajdują się raczej, jak to wskazał rząd szwedzki, kandydaci do programu SÄL będący obywatelami szwedzkimi lub obywatelami innego państwa członkowskiego lub kandydaci, których sytuacja wykazuje elementy transgraniczne lub takich elementów nie wykazuje, o ile są oni zatrudnieni jako nauczyciele w szwedzkiej szkole.

67. Jak podniósł rząd szwedzki, a nie zostało to zakwestionowane, w sprawie dostępu do programu SÄL nie występuje tutaj pośrednie ani bezpośrednie rozróżnienie na podstawie przynależności państwowej między nauczycielami posiadającymi takie zatrudnienie w szkole szwedzkiej, czy też między zatrudnionymi na czas określony lub nieokreślony. Zatem nauczyciel o fińskim obywatelstwie lub ogólnie nauczyciel, który zdobył równoważne wykształcenie za granicą może zgodnie z art. 4 akapit pierwszy i drugi rozdziału 2 ustawy o szkolnictwie uzyskać zatrudnienie jako nauczyciel w szwedzkiej szkole na czas określony lub nieokreślony. Taki zatrudniony w szwedzkiej szkole nauczyciel może wtedy zostać dopuszczony do programu SÄL niezależnie od tego, czy posiada obywatelstwo innego państwa członkowskiego albo część swojego wykształcenia zdobył za granicą.

68. Na podstawie powyższego dochodzę do wniosku, że prawo wspólnotowe, a mianowicie zawarty w art. 39 ust. 2 WE i w rozporządzeniu nr 1612/68, a także w art. 12 WE zakaz dyskryminacji, nie stoi na przeszkodzie krajowemu programowi kształcenia nauczycieli takiemu jak program SÄL, do którego dopuszczeni mogą być jedynie nauczyciele zatrudnieni w szkołach tego państwa członkowskiego.

V — W przedmiocie kosztów

69. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi przez rząd polski i szwedzki oraz Komisję nie podlegają zwrotowi. Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach.

VI — Wnioski

70. Niniejszym proponuję Trybunałowi, aby na zadane pytania prejudycjalne odpowiedział następująco:

Okoliczność, że do udziału w specjalnym programie kształcenia nauczycieli, takim jak program SÄL, mającym pokryć krótkoterminowo zapotrzebowanie na wykwalifikowanych nauczycieli w danym państwie członkowskim, dopuszczeni mogą zostać jedynie ci nauczyciele, którzy są zatrudnieni w szkole tego państwa członkowskiego, jest zgodna z zasadą niedyskryminacji, ustanowioną w art. 12 WE i art. 39 ust. 2 WE oraz w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1612/68.