Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

12 февруари 2026 година*

„Преюдициално запитване — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване — Приложно поле — Икономическа дейност — Признаване на професионалните квалификации — Директива 2005/36/ЕО — Член 53 — Езикови познания — Национална правна уредба, която предвижда изискване за владеене на официалния език от работещите в частно учебно заведение учители и членове на административния персонал, които редовно общуват с хора и с административни органи — Член 4, параграф 2 ДЕС — Национална идентичност на държава членка — Защита и насърчаване на официалния език на държава членка — Частно учебно заведение, което предлага международни образователни програми — Условие за необходимост — Принцип на пропорционалност — Изискване за владеене на официалния език, без възможност за предвиждане на изключение или смекчаване“

По дело C-48/24

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд Литва) с акт от 24 януари 2024 г., постъпил в Съда на 25 януари 2024 г., в рамките на производство по дело

VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla“

срещу

Valstybinė kalbos inspekcija,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: F. Biltgen, председател на състава, T. von Danwitz (докладчик), заместник-председател на Съда, I. Ziemele, A. Kumin и S. Gervasoni, съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: литовски.

като има предвид становищата, представени:

– за литовското правителство, от K. Dieninis, S. Grigonis и V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, в качеството на представители,

– за латвийското правителство, от J. Davidoviča, K. Pommere и S. Zābele, в качеството на представители,

– за нидерландското правителство, от E. M. M. Besselink и M. K. Bulterman, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от L. Armati, G. Meeßen и A. Steiblytė, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 юли 2025 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 49 ДФЕС и на член 53 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3), изменена с Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. (ОВ L 354, 2013 г., стр. 132) (наричана по-нататък „Директива 2005/36“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla“ (Международно училище Вилнюс, Литва) (наричано по-нататък „VTM“) и Valstybinė kalbos inspekcija (Държавен езиков инспекторат, Литва) (наричана по-нататък „VKI“) по повод на наложеното на VTM изискване да гарантира, че неговите учители и административния му персонал ще положат изпит, който удостоверява определено ниво на владеене на литовски език.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображение 26 от Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 година за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 354, 2013 г., стр. 132) гласи:

„Директива 2005/36/ЕО вече предвижда задължението специалистите да притежават необходимите езикови умения. Прегледът на прилагането на това задължение разкри необходимост от изясняване на ролята на компетентните органи и работодателите,

по-специално за по-добро гарантиране на безопасността на пациентите. Компетентните органи следва да могат да прилагат проверка на нивото на владеене на език след признаването на професионални квалификации. За професии, които имат последици за безопасността на пациентите, по-специално е важно проверката на нивото на владеене на език съгласно Директива 2005/36/ЕО да се проведе, преди специалистът да започне да упражнява професията в приемащата държава членка. Проверката на нивото на владеене на език обаче следва да е разумна и необходима за съответните професии и не следва да цели изключване на специалисти от други държави членки от пазара на труда на приемащата държава членка. […] Работодателите следва също така да продължат да играят важна роля във връзка с проверяването на езиковите знания, необходими за упражняването на професионални дейности на техните работни места“.

4 Член 2, параграф 1, първа алинея от Директива 2005/36 предвижда:

„Настоящата директива се прилага към всички граждани на държава членка, включително упражняващите свободни професии, които желаят да упражняват регламентирана професия в друга държава членка, различна от държавата, в която са придобили своите професионални квалификации, като самостоятелно заети или като заети лица“.

5 Член 53 от тази директива е озаглавен „Езикови знания“ и предвижда в параграфи 1—3:

„1. Специалистите, ползващи се от признаването на професионални квалификации, трябва да притежават езиковите знания, необходими за упражняване на професията в приемащата държава членка.

2. Държавите членки гарантират, че проверките, извършвани от или под надзора на компетентния орган за контрол на изпълнението на задължението по параграф 1, се ограничават до знанията по официалния език на приемащата държава членка или по един административен език на приемащата държава членка, при условие че последният е и официален език на Съюза.

3. Извършваните в съответствие с параграф 2 проверки могат да бъдат наложени, ако професията, която ще бъде упражнявана, има последици за безопасността на пациентите. Проверки могат да бъдат наложени по отношение на други професии, [когато] е налице сериозно и конкретно съмнение относно достатъчната степен на езикови знания на специалиста с оглед професионалната дейност, която той възнамерява да извършва.

Проверки могат да се извършват единствено след издаването на Европейска професионална карта в съответствие с член 4г или след признаването на професионалната квалификация, в зависимост от случая“.

Литовското право

Конституцията на Република Литва

6 Член 14 от Lietuvos Respublikos Konstitucija (Конституция на Република Литва) предвижда, че официален език на Република Литва е литовският.

Закон за официалния език на Република Литва и Постановление № 1688

7 Член 2 от Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas Nr. I-779 (Закон № I-779 на Република Литва за официалния език) от 31 януари 1995 г.(Žin., 1995, бр. 15-344, наричан по-нататък „Законът за официалния език“), гласи:

„Официалният език на Република Литва е литовският“.

8 Член 6 от този закон предвижда:

„Ръководителите, длъжностните лица и служителите в държавните и общинските институции, органи и агенции, както и ръководителите, служителите и длъжностните лица в полицията, правоприлагащите органи, организации в областта на съобщенията, транспорта, здравеопазването и социалното осигуряване и други организации, предоставящи услуги на населението, трябва да знаят официалния език според категориите владеене на езика, установени от правителството на Република Литва“.

9 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl valstybinės kalbos mokėjimo kategorijų patvirtinimo ir įgyvendinimo Nr. 1688 (Постановление № 1688 на правителството на Република Литва за утвърждаване и прилагане на категориите владеене на официалния език) от 24 декември 2003 г. (Žin., 2003, бр. 123-5618) е прието въз основа на член 6 от Закона за официалния език.

10 Точки 2—4 от това постановление в редакцията му, приложима към фактите по спора в главното производство (наричано по-нататък „Постановление № 1688“), гласят:

„2. Ръководителите на държавните и общинските институции и органи, на учебни заведения, които са изцяло или частично зависими от държавата или общините, на служби за регионално развитие и на други публични служби трябва да приемат списък на държавните служители, длъжностните лица и служителите, които получават възнаграждение от държавния или общинския бюджет или от други публични фондове, за които се изисква определена категория владеене на официалния език.

3. На ръководителите на държавните и общинските служби, сдружения, предприятия, органи и организации, различни от посочените в точка 2 от настоящото постановление, се препоръчва да определят категорията владеене на официалния език за длъжностите, чиято длъжностна характеристика включва комуникация с хора и изготвяне или обработване на документи, и да изготвят списък на тези длъжности.

4. За чуждестранни служители, които се ползват или са се ползвали от временна закрила в Литва, изискването за владеене на официалния език от определена категория не се прилага за срок от две години от датата на предоставяне на временната закрила“.

11 В точки 2, 5, 6 и 8 от описанието на категориите владеене на официалния език и правилата за тяхното прилагане, установено с Постановление № 1688, се уточнява:

„2. Категорията владеене на официалния език позволява да се удостовери степента на владеене на този език от дадено лице. […]

[…]

5. Установяват се следните шест нива на владеене на литовски език (от най-ниското, A1, до най-високото, C2):

[…]

5.3. ниво на владеене на литовски език B1 (прагово ниво) (самостоятелно използване). Лицето може да разбира устни и писмени текстове на познати теми, да говори по широк кръг теми от ежедневието и работата, да описва преживявания, събития, мечти, надежди, желания, да се мотивира накратко, да обяснява мнения или намерения, да попълва стандартни формуляри на документи, да създава кратки текстове по теми от ежедневието и работата, да създава прост свързан текст по теми, които са му познати или го интересуват лично. Лицето може също да разбира устна и писмена реч и да общува;

6. Установяват се следните три категории владеене на официалния език (от най-ниската категория, категория I, до най-високата категория, категория III):

[…]

6.2 категория II владеене на официалния език съответства на ниво B1 на литовски език (изискванията за това ниво са посочени в точка 5.3 от настоящото описание);

[…]

8. Служителите, държавните служители и длъжностните лица, заети в сферата на образованието, културата, здравеопазването, социалното осигуряване и други сфери, за които се изисква не по-високо от висше колежанско образование, обучение след средно образование, завършено преди 2009 г., или средно специално образование, завършено преди 1995 г., трябва да владеят литовски език от категория II, ако редовно трябва да общуват с хора и/или да попълват стандартни формуляри на документи (с изключение на учителите, преподаващи на официалния език)“.

Закон за образованието и Заповед № V-774 за утвърждаване на описанието на квалификационните изисквания за учителите

12 Съгласно член 2, точка 2 от Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas Nr. I-1489 (Закон № I-1489 на Република Литва за образованието) от 25 юни 1991 г. (Lietuvos aidas, 1991, бр. 153-0), в приложимата му към фактите по спора в главното производство редакция (наричан по-нататък „Законът за образованието“), „общо образование“ означава обучението в начален, прогимназиален и гимназиален етап.

13 Член 48, параграф 1 от Закона за образованието установява списъка на лицата, които имат право да упражняват учителската професия, а параграф 3 уточнява, че учителите по параграф 1 „трябва да притежават квалификациите, установени от министъра на образованието и науката“. Член 48, параграф 4 предвижда:

„Лице, което е придобило в държава членка или в Конфедерация Швейцария квалификация, която е призната за равностойна по реда на Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymas [(Закон № X-1478 на Република литва за признаване на

професионални квалификации) от 3 април 2008 г. (Žin., 2008, nº 47-1747)], и което отговаря на изискванията по параграфи 1 и 3 от настоящия закон, може да работи като учител в Литва“.

14 Член 72 от Закона за образованието, озаглавен „Прилагане на учебни програми на чужди държави и международни организации“, предвижда в параграфи 1 и 3:

„1. Училищата на чужди държави и на международни организации (с изключение на висшите учебни заведения) се създават и функционират в Република Литва при условията и по реда, определени в настоящия закон, в международните споразумения на Република Литва и в други законови, подзаконови или административни актове. Образователните програми на чужди държави и международни организации (с изключение на програмите за висше образование) могат да се прилагат (или спират) по ред, определен от правителството, с писменото съгласие на министъра на образованието и науката.

[…]

3. Образователните програми на чужди държави и международни организации могат да се преподават в литовски училища на езици, различни от литовския. Лицата, завършили в Литва образователни програми на чужди държави и международни организации, получават в края на обучението си диплома от съответната чужда държава или организация“.

15 Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministras įsakymas Nr. V-774 Dėl Reikalavimų mokytojų kvalifikacijai aprašo patvirtinimo (Заповед № V-774 на министъра на образованието, науката и спорта на Република Литва за утвърждаване на описанието на квалификационните изисквания за учителите) от 29 август 2014 г. (TAR, 2014, бр. 2014-11394) е приета въз основа на член 48 от Закона за образованието. Точка 7 от това описание на изискванията, в приложимата му към фактите по спора в главното производство редакция, предвижда:

„Учителите, които работят по програми за общо образование, професионално обучение и неформално образование, трябва да владеят литовски език на ниво, съответстващо на категориите на владеене на официалния език, одобрени с Постановление [№ 1688]; […]“.

Постановление № 649 за утвърждаване на процедурата за издаване, временно оттегляне и окончателно оттегляне на съгласието за прилагане на образователни програми на чужди държави и на международни организации (с изключение на програмите за висше образование)

16 Точка 26 от Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas 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 (Постановление № 649 на правителството на Литва за утвърждаване на описанието на процедурата за издаване, временно оттегляне и окончателно оттегляне на съгласието за

прилагане на образователни програми на чужди държави и на международни организации (с изключение на програмите за висше образование) от 6 юни 2012 г. (Žin., 2012, бр. 66-3343), в приложимата ѝ към спора по главното производство редакция, предвижда:

„26. Притежателят на разрешението, който прилага посочената в разрешението учебна програма на чужда държава или международна организация [наричана по-нататък „учебната програма“] трябва:

26.1. […] да проверява владеенето на официалния език в съответствие с общите програми, одобрени от министъра на образованието и науката;

26.2. да гарантира, че обучението и квалификацията на учителите и доставчиците на образователни услуги отговарят на определените в [учебната програма] изисквания;

26.3. да спазва изискванията на литовския Закон за образованието и останалите нормативни актове;

26.4. да предоставя на контролните органи, при поискване, документи и данни за изпълнението на [учебната програма] и да позволява тяхната проверка;

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

17 VTM, частно учебно заведение, създадено от литовска гражданка, осъществява дейност в Литва от 2004 г. Към момента на настъпване на фактите по спора в главното производство 49,96 % от капитала му се притежава от финландска гражданка, 25,02 % — от датска гражданка и 25,02 % — от гражданка на Съединените американски щати.

18 VTM притежава необходимите административни разрешения да предлага на английски език програмите за начално и прогимназиално образование на International Baccalaureate и програмата за гимназиално образование „Cambridge International AS/A levels“.

19 На 19 и 25 май 2022 г. VKI извършва проверка в VTM за спазване на предвидените в Закона за официалния език и в Постановление № 1688 изисквания. По време на тази проверка VKI констатира, че осемнадесет служители на VTM, сред които директорката, нейният заместник, отговарящ за образованието, един социален педагог и петнадесетте учители, не са положили успешно изпита за категория II на владеене на официалния език, както е определена в Постановление № 1688, или не са представили необходимите документи. От тези осемнадесет служители петима са граждани на държави членки, а останалите тринадесет са граждани на трети държави.

20 При тези обстоятелства със заповед от 26 май 2022 г. VKI разпорежда на VTM да се погрижи посочените служители да положат успешно езиковия изпит най-късно до 2 февруари 2023 г. и да уведоми за това компетентния орган най-късно до 9 февруари 2023 г. Освен това VKI информира VTM, че неспазването на тези изисквания ще бъде санкционирано по реда и условията, предвидени в литовското законодателство (наричана по-нататък „заповедта от 26 май 2022 г.“).

21 Училището подава жалба за отмяна на заповедта от 26 май 2022 г. пред Vilniaus apygardos administracinis teismas (Окръжен административен съд Вилнюс, Литва).

22 Тъй като тази жалба е отхвърлена, VTM подава въззивна жалба пред запитващата юрисдикция — Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва).

23 Запитващата юрисдикция иска да се установи, най-напред, дали разглежданото в главното производство положение попада в приложното поле на член 49 ДФЕС. В това отношение тя отбелязва, че макар VTM да е установено в Литва и да е учредено от литовска гражданка, част от капитала му се притежава от граждани на държави членки, различни от Република Литва. Тя добавя, че VTM предлага образователните си програми срещу възнаграждение. По-нататък, в случай че член 49 ДФЕС е приложим към такова положение, запитващата юрисдикция иска да се установи дали произтичащото от литовската правна уредба ограничение на свободата на установяване е обосновано от императивно съображение от общ интерес и дали зачита принципа на пропорционалност, като подчертава по-специално, че тази правна уредба не предвижда никакво изключение от установеното в нея езиково изискване. Накрая, тя иска да се установи дали Директива 2005/36 допуска прилагането на такова изискване по отношение на служителите на международно училище като VTM, които упражняват регламентирана професия.

24 При тези обстоятелства Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 49 [ДФЕС] да се тълкува в смисъл, че приложното му поле включва предвиденото в националната правна уредба изискване за владеене на официалния език, което се прилага за административния персонал и учителите на учебно заведение, създадено от частно физическо лице, което прилага международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли член 49 [ДФЕС] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която изискването за владеене на официалния език се прилага без изключение, първо, по отношение на всички учители, работещи в учебно заведение, създадено от частно физическо лице, което предлага международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование, и второ, по отношение на административния персонал на това учебно заведение, независимо от обстоятелствата, характерни за дейността на това учебно заведение?

3) Трябва ли член 53 от Директивата [2005/36] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която изискването за владеене на официалния език се прилага без изключение по отношение на всички учители, работещи в учебно заведение, което е създадено от частно физическо лице и предлага международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование, независимо от обстоятелствата, характерни за дейността на това учебно заведение?“.

По допустимостта на преюдициалното запитване

25 Литовското правителство твърди, че преюдициалното запитване е недопустимо, тъй като литовското право не предвижда изискване за владеене на литовски език за учителите в частно учебно заведение като VTM, което предлага международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование. Поради това поставените от запитващата юрисдикция въпроси нямали никаква връзка с действителността и с предмета на спора по главното производство, а тълкуването на правото на Съюза, до което се отнасят тези въпроси, не било необходимо за решаването на този спор.

26 В това отношение следва да се припомни, че презумпцията за релевантност, с която се ползват въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, не може да бъде оборена с доводи, с които се оспорва възприетото от запитващата юрисдикция тълкуване на националното право, тъй като само последната е компетентна да тълкува и прилага това право (вж. в този смисъл решение от 20 септември 2018 г., OTP Bank и OTP Faktoring, C-51/17, EU:C:2018:750, т. 41).

27 Освен това в отговора си на искането за предоставяне на информация, отправено от Съда до запитващата юрисдикция на 12 декември 2024 г., последната потвърждава, въз основа на подробен анализ на разпоредбите на националното си право, че всички учители и административният персонал, които редовно общуват с хора и с административни органи на учебни заведения като VTM, трябва да владеят литовски език.

28 Следователно преюдициалното запитване е допустимо.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

29 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към положението на частно учебно заведение, установено в държава членка, в капитала на което дялово участие имат граждани на други държави членки, когато това учебно заведение предлага в държавата членка, в която е установено, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование.

30 В това отношение член 49, втора алинея ДФЕС предвижда, че свободата на установяване включва правото на достъп до и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице, както и да се създават и ръководят предприятия, в частност дружества по смисъла на член 54, втора алинея ДФЕС при условията, определени от правото на държавата, където се извършва установяването за нейните собствени граждани, при спазването на разпоредбите на главата относно капиталите.

31 Съгласно постоянната съдебна практика понятието „установяване“ по смисъла на Договора за функционирането на ЕС има много широк обхват, който включва възможността гражданин на държава членка да участва трайно и продължително в икономическия живот

на държава членка, различна от държавата му на произход, и да извлича полза от това (решение от 4 октомври 2024 г., Литва и др./Парламент и Съвет (Пакет за мобилност), C-541/20—C-555/20, EU:C:2024:818, т. 363 и цитираната съдебна практика).

32 Така това понятие включва действителното упражняване на икономическа дейност посредством трайно установяване на дейността в приемащата държава членка за неопределен срок. Следователно то предполага действително установяване на съответния оператор в тази държава членка и ефективно упражняване на икономическа дейност (решение от 4 октомври 2024 г., Литва и др./Парламент и Съвет (Пакет за мобилност), C-541/20—C-555/20, EU:C:2024:818, т. 364).

33 Съдът вече е постановил, че в свободата на установяване попада положение, при което гражданин на държава членка придобива участие в капитала на дружество, установено в друга държава членка, което му позволява да упражнява безспорно влияние върху решенията на дружеството и да определя неговата дейност (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 46 и цитираната съдебна практика).

34 В случая е безспорно, че към датата на издаване на заповедта от 26 май 2022 г. капиталът на VTM, което е установено в Литва и предлага в тази държава стабилно и непрекъснато образователни програми, е притежаван по-специално от финландска гражданка в размер на 49,96 % и от датска гражданка в размер на 25,02 %, което по принцип може да предостави на тези граждани безспорно влияние върху решенията и дейността на това учебно заведение (вж. по аналогия решение от 22 декември 2008 г., Truck Center, C-282/07, EU:C:2008:762, т. 28 и 29).

35 От това следва, че разглежданото в главното производство положение може да попадне в обхвата на член 49 ДФЕС, стига да се установи, в съответствие с цитираната в точка 31 от настоящото решение съдебна практика, че VTM действително извършва икономическа дейност посредством трайно установяване на дейността в Литва.

36 Макар обаче запитващата юрисдикция да иска тълкуване единствено на член 49 ДФЕС, според нидерландското правителство разглежданото в главното производство положение трябва да се анализира от гледна точка на член 45 ДФЕС, тъй като изискването за владеене на литовски език е наложено на персонала на VTM.

37 В това отношение Съдът е постановил, че когато дадена национална мярка има отношение едновременно към няколко основни свободи, Съдът по принцип я анализира само от гледна точка на една от тези свободи, ако констатира, че при обстоятелствата по конкретния случай останалите са напълно второстепенни спрямо първата и могат да бъдат отнесени към нея. За да се определи първостепенната основна свобода, трябва да се вземе предвид целта на съответната правна уредба, както и евентуално фактическите обстоятелства по спора в главното производство (в този смисъл, решения от 11 юни 2020 г., KOB, C-206/19, EU:C:2020:463, т. 23 и 25, и от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 50 и 51 и цитираната съдебна практика).

38 Освен това Съдът е постановил, че макар да е установено, че от предвиденото в член 45 ДФЕС право на свободно движение се ползват работниците, нищо в текста на този член не указва, че на това право не могат да се позовават и други лица, по-специално работодателите. Всъщност, за да бъде ефективно и полезно правото на работниците да

бъдат наети и да извършват трудова дейност без дискриминация, към него по необходимост трябва да се добави правото на работодателите да ги наемат на работа при съблюдаване на правилата в областта на свободното движение на работниците (вж. в този смисъл решения от 7 май 1998 г., Clean Car Autoservice, C-350/96, EU:C:1998:205, т. 19 и 20, и от 13 декември 2012 г., Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, т. 28).

39 В тази връзка, освен факта че жалбата в главното производство е подадена по инициатива на VTM, от акта за преюдициално запитване е видно, и това не се оспорва в представените пред Съда становища, че заповедта от 26 май 2022 г., предмет на тази жалба, е адресирана не до осемнадесетте засегнати членове на персонала, а до самото VTM, което е упрекнато от VKI, че не е изпълнило задължението си да гарантира, че персоналът му отговаря на предвиденото в националната правна уредба изискване за владеене на литовски език. Всъщност съгласно тази правна уредба притежателят на разрешение за предлагане на образователни програми на чужди държави и международни организации трябва по-специално да провери познанията по официалния език в съответствие с общите програми, одобрени от министъра на образованието и науката, да гарантира, че обучението и квалификацията на учителите и на доставчиците на образователни услуги отговарят на посочените в учебната програма изисквания, да спазва изискванията на Закона за образованието и на другите нормативни актове, както и да предоставя на контролните органи, при поискване, документи и данни за изпълнението на учебната програма и да позволява тяхната проверка.

40 Накрая, в преюдициалното запитване не се посочва, че VTM се е позовало пред запитващата юрисдикция на правото си да наема своите служители при спазване на правилата в областта на свободното движение на работници.

41 Така, с оглед както на предмета на разглежданата в главното производство национална правна уредба, така и на предмета на спора в главното производство, този спор трябва да се разгледа в светлината на член 49 ДФЕС.

42 В това отношение Съдът е приел, че организирането на университетски занятия срещу възнаграждение представлява икономическа дейност, за която се прилага глава 2 от дял IV на трета част от Договора за функционирането на ЕС относно правото на установяване, ако дейността се извършва стабилно и трайно от гражданин на една държава членка в друга държава членка от основно или вторично място на дейност във втората държава членка (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 52 и цитираната съдебна практика). Тъй като квалифицирането на дадена преподавателска дейност като икономическа се определя от това дали учебните занятия се провеждат срещу възнаграждение, а не от образователната степен, за която се предлагат, тази съдебна практика се прилага по аналогия към организирането срещу възнаграждение на учебни занятия за начално, прогимназиално и гимназиално образование, провеждани от частно учебно заведение, установено в една държава членка, в чийто капитал гражданин на друга държава членка притежава дялово участие, което му позволява да упражнява влияние върху решенията му и да определя дейността му.

43 Следователно в случая запитващата юрисдикция следва да провери дали предлаганите от VTM учебни програми се организират срещу възнаграждение.

44 С оглед на гореизложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към положението на частно учебно заведение, установено в държава членка, в чийто капитал гражданин на друга държава членка притежава дялово участие, което му позволява да упражнява влияние върху неговите решения и да определя дейността му, когато това учебно заведение предлага срещу възнаграждение в държавата членка, в която е установено, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование.

По втория въпрос

45 В самото начало следва да се отбележи, че литовското законодателство задължава частните учебни заведения да проверяват дали техните учители и членовете на административния им персонал, които редовно общуват с хора и с административни органи, владеят литовски език на ниво, което съответства на категория II, а именно способността на тези лица по-специално да разбира устни и писмени текстове на познати теми, да говори по широк кръг теми от ежедневието и работата или да създава прост свързан текст по теми, които са им познати.

46 Така с втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска в положение, което попада в приложното му поле, правна уредба на държава членка, съгласно която частно учебно заведение, което предлага на език, различен от официалния език на тази държава членка, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование, трябва да проверява дали неговите учители и членовете на административния му персонал, които редовно общуват хора и с административни органи, отговарят на изискването за владеене на този официален език на средно ниво.

По наличието на ограничение на свободата, гарантирана в член 49 ДФЕС

47 Съгласно член 6 ДФЕС Съюзът разполага с компетентност да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки, по-специално в областта на образованието. Макар правото на Съюза да не засяга това правомощие на държавите членки, що се отнася, от една страна, до съдържанието на обучението и организацията на образователната система, както и до тяхното културно и езиково многообразие, и от друга страна — до съдържанието и организацията на професионалното образование, както следва от член 165, параграф 1 и член 166, параграф 1 ДФЕС, все пак при упражняването на това правомощие държавите членки трябва да зачитат правото на Съюза, и по-конкретно разпоредбите, които се отнасят до свободата на установяване (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 58 и 59 и цитираната съдебна практика).

48 Член 49, първа алинея ДФЕС предвижда, че в рамките на разпоредбите на дял IV, глава 2, трета част ДФЕС ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват. За ограничения на свободата на установяване трябва да се считат всички мерки, които забраняват, възпрепятстват или

правят по-слабо привлекателно упражняването на гарантираната от член 49 ДФЕС свобода (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 60 и 61 и цитираната съдебна практика).

49 В случая, макар да е вярно, че гражданите на държави членки, различни от Република Литва, могат да се установят на нейна територия и да предлагат на тази територия в рамките на частно учебно заведение образователни програми на език, различен от литовския, тази възможност по принцип остава обусловена от спазването на езиково изискване, предвидено в действащата правна уредба. Така именно поради неспазването на това изискване, със заповедта от 26 май 2022 г. VKI задължава VTM да докаже, че неговите учители и членовете на административния му персонал, които редовно общуват с хора и с административни органи, владеят литовски език на ниво, което съответства на категория II.

50 Разглежданата в главното производство национална правна уредба обаче може — поради ограниченията, до които може да доведе при наемането на надлежно квалифициран персонал — да направи по-малко привлекателно създаването и управлението в Литва от граждани на други държави членки на учебно заведение, което предлага образователни програми на език, различен от литовския, което представлява ограничение на свободата на установяване.

По обосновката на ограничението на свободата, гарантирана в член 49 ДФЕС

51 Съгласно установената съдебна практика ограничаването на свободата на установяване е допустимо само ако, на първо място, е обосновано от императивно съображение от общ интерес и ако, на второ място, спазва принципа на пропорционалност, което означава, че с това ограничение може съгласувано и последователно да се гарантира, без да се надхвърля необходимото, постигането на преследваната цел (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 65 и цитираната съдебна практика).

52 В случая, що се отнася до наличието на императивно съображение от общ интерес, от преписката, с която разполага Съдът, е видно, че разглежданата в главното производство национална правна уредба изглежда има за цел да защитава и насърчава използването на официалния език на Република Литва, което представлява легитимна цел, която по принцип може да обоснове ограничение на основните свободи, предвидени в правото на Съюза (вж. по аналогия решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 67—70 и цитираната съдебна практика).

53 Всъщност съгласно член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС и член 22 от Хартата на основните права на Европейския съюз Съюзът зачита богатството на своето културно и езиково многообразие, а съгласно член 4, параграф 2 ДЕС той зачита също така националната идентичност на своите държави членки, част от която е закрилата на официалния национален език на държавата (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 68 и цитираната съдебна практика).

54 Що се отнася до това дали разглежданата в главното производство национална правна уредба може да гарантира постигането на легитимната цел за защита и насърчаване на литовския език, дали не надхвърля необходимото за постигането ѝ и дали не е непропорционална на тази цел, в крайна сметка запитваща юрисдикция, която единствено е компетентна да преценява фактите по спора в главното производство и да тълкува

националната правна уредба, трябва да определи дали и в каква степен подобна правна уредба отговаря на тези изисквания (вж. по аналогия решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 72 и цитираната съдебна практика).

55 При все това Съдът, от който се иска да предостави полезен отговор на тази юрисдикция, е компетентен да ѝ даде указания, изведени от преписката по делото по главното производство и от представените пред него писмени становища, които да позволят на посочената юрисдикция да се произнесе (вж. по аналогия решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 73 и цитираната съдебна практика).

56 В това отношение следва да се констатира, първо, че правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство изглежда може да гарантира постигането на целта за защита и насърчаване на официалния език на тази държава членка. Всъщност тази правна уредба благоприятства използването на посочения език от лицата, спрямо които се прилага това езиково изискване, в отношенията им с учениците, родителите на учениците и обществеността като цяло, както и, що се отнася по-специално до административния персонал, в отношенията му с националните административни органи.

57 Несъмнено може да се счете, че посочената правна уредба е подходяща да гарантира тази цел само ако действително е израз на стремежа тази цел да се постигне съгласувано и систематично (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 75 и цитираната съдебна практика).

58 Настоящият случай изглежда именно такъв, тъй като, както е видно от преписката, с която разполага Съдът, разглежданата в главното производство национална правна уредба се прилага не само за всички учебни заведения в Литва, но и за всички служители в тези учебни заведения, работата на които изисква по-специално редовна комуникация с други лица и попълването на стандартни формуляри.

59 Второ, що се отнася до необходимостта от разглежданата в главното производство национална правна уредба, и по-специално от съдържащото се в нея езиково изискване, следва да се припомни, че мерките, с които се ограничава основна свобода, не могат да бъдат обосновани, когато преследваната цел може да се постигне с по-малко ограничителни мерки (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 81 и цитираната съдебна практика).

60 В този контекст, макар държавите членки да разполагат с широка свобода на преценка при избора на мерките, с които могат да постигнат целите на своята политика за защита на официалния език — тъй като такава политика представлява израз на националната им идентичност по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС — тази свобода на преценка не може да обоснове да се накърняват сериозно правата, които частноправните субекти черпят от разпоредбите на Договорите, в които са предвидени техните основни свободи (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 83 и цитираната съдебна практика).

61 В случая, макар, както личи от законодателството ѝ, Република Литва да се стреми да осигури висока степен на защита и насърчаване на официалния си език, не е установено, както посочва генералният адвокат в точка 54 от заключението си, че по-малко ограничителни мерки от разглежданото в главното производство езиково изискване могат да постигнат тази цел със същата ефективност.

62 При това положение само по себе си разглежданото в главното производство езиково изискване изглежда отговаря на условието за необходимост.

63 При разглеждането на това условие обаче трябва да се вземат предвид и правилата за доказване, изисквани от националната правна уредба, за да се установи, че това езиково изискване е изпълнено.

64 В това отношение в отговора си на искането за предоставяне на информация, споменато в точка 27 от настоящото решение, запитващата юрисдикция посочва, че националната правна уредба предвижда, че лицето, което възнамерява да докаже, че притежава изискваното ниво на владеене на литовски език, трябва да представи сертификат, издаден от Nacionalinė švietimo agentūra (Национална агенция по образование, Литва) въз основа на езикови изпити, организирани на литовска територия.

65 Несъмнено притежаването на сертификат може да бъде критерий за оценка на изискваните езикови познания (вж. по аналогия решение от 5 февруари 2015 г., Комисия/Белгия, C-317/14, EU:C:2015:63, т. 27). Въпреки това невъзможността кандидат за работа в частно учебно заведение да докаже, че отговаря на предвиденото езиково изискване по друг начин, освен чрез получаването на сертификат, като изисквания от литовската правна уредба, изглежда надхвърля необходимото за постигането на преследваната легитимна цел, тъй като изобщо не позволява да се отчете степента на познания, която може да се допусне, че притежава титулярят на издадена в друга държава членка диплома, предвид естеството и продължителността на удостоверения от тази диплома завършено обучение (вж. по аналогия решение от 5 февруари 2015 г., Комисия/Белгия, C-317/14, EU:C:2015:63, т. 29).

66 При това положение национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която задължава лицата, до които се отнася, за да докажат, че притежават изискваното ниво на владеене на официалния език, да представят сертификат, издаден от орган на съответната държава членка въз основа на езикови изпити, организирани на нейна територия, изглежда, надхвърля необходимото за постигане на легитимната цел на тази правна уредба, което запитващата юрисдикция следва да провери.

67 Трето, що се отнася до пропорционалния характер в тесен смисъл на разглежданата в главното производство национална правна уредба, следва да се припомни, че цел от общ интерес като защитата и насърчаването на официалния език не може да се преследва с национална мярка, без да се отчита необходимостта тя да бъде съвместена с основните права и принципи, засягани от тази мярка, така както са закрепени в Договорите, като се постигне баланс между, от една страна, тази цел от общ интерес и от друга страна, разглежданите права и принципи, за да се гарантира, че причинените с посочената мярка неудобства не са непропорционални на посочените цели (вж. по аналогия решение от 18 декември 2025 г., Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, EU:C:2025:1017, т. 168).

68 Ето защо, когато държава членка възнамерява с цел защита и насърчаване на официалния си език да наложи езиково изискване на учителите и на някои членове на административния персонал на частните учебни заведения, тя трябва да постигне баланс между тази цел от общ интерес и правата, произтичащи от член 49 ДФЕС. Например такъв баланс може да се постигне с национална правна уредба, която предвижда възможност за постепенно привеждане в съответствие на нивото на владеене на официалния език след

назначаването, за смекчаване на изискваното ниво на владеене с оглед на продължителността на заетостта или за въвеждане на изключение от това езиково изискване при определени обстоятелства, по-специално когато не се яви нито един напълно квалифициран кандидат, който да заеме длъжността (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 84 и 85).

69 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че разглежданото в главното производство езиково изискване е наложено — от момента на встъпване в длъжност и независимо от продължителността на трудовия договор — на всички наети в частно учебно заведение учители и членове на административния персонал, които редовно общуват с хора и с административни органи, и то без да се предвижда изключение или смекчаване на това изискване.

70 От това следва, че разглежданата в главното производство национална правна уредба, изглежда, не отговаря на принципа на пропорционалност в тесен смисъл, тъй като изглежда непропорционална на преследваната цел, което следва да се прецени от запитващата юрисдикция.

71 С оглед на гореизложените съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска в положение, което попада в приложното му поле, правна уредба на държава членка, съгласно която частно учебно заведение, което предлага на език, различен от официалния език на тази държава членка, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование, трябва да провери дали неговите учители и членовете на административния му персонал, които редовно общуват с хора и с административни органи, отговарят на изискването за владеене на този официален език на средно ниво, при условие че тази правна уредба е обоснована от цел за защита и насърчаване на официалния език и е необходима и пропорционална за постигането на тази цел. Това условие не е изпълнено, когато тази правна уредба се прилага, без възможност за изключение или смекчаване, към всички посочени в нея лица и ги задължава, за да докажат, че притежават изискваното ниво на владеене на официалния език, да представят сертификат, издаден от орган на съответната държава членка въз основа на езикови изпити, организирани на нейна територия.

По третия въпрос

72 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 53, параграф 1 от Директива 2005/36 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска в положение, което попада в приложното му поле, правна уредба на държава членка, съгласно която учителите от частно учебно заведение, което предлага на език, различен от официалния език на тази държава членка, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование, трябва да владеят този официален език на средно ниво.

73 Следва да се припомни, че съгласно член 2, параграф 1, първа алинея от Директива 2005/36 нейните разпоредби се прилагат към всички граждани на държава членка, които желаят да упражняват регламентирана професия в друга държава членка, различна от държавата, в която са придобили своите професионални квалификации.

74 Освен това съгласно член 53, параграф 1 от тази директива специалистите, ползващи се от признаването на професионални квалификации, трябва да притежават езиковите знания, необходими за упражняване на професията в приемащата държава членка.

75 Ето защо в случая, за да провери дали спорът в главното производство попада в приложното поле на член 53, параграф 1 от Директива 2005/36, запитващата юрисдикция най-напред трябва да установи дали учителите от VTM, които не са литовски граждани, са придобили професионалните си квалификации в държави членки, различни от Република Литва, и са се ползвали в последната държава членка от признаването на тези професионални квалификации.

76 С тази уговорка следва да се приеме, че с оглед на значението на образованието за осъществяването на политика за защита и насърчаване на езика на държава членка и с оглед на обстоятелството, че учителите играят съществена роля не само чрез провежданото от тях обучение, но и чрез участието си в ежедневния живот на учебното заведение и чрез привилегированите отношения, които поддържат с учениците си, изискването за владеене на официалния език на държавата членка, в която упражняват професията си, може да се счита за условие, което отразява езиковите познания, необходими за упражняването на професията им по смисъла на член 53, параграф 1 от Директива 2005/36 (вж. по аналогия решение от 28 ноември 1989 г., Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, т. 19—21).

77 Следва обаче да се има предвид, че Директива 2005/36 трябва да се тълкува в светлината на основните свободи, гарантирани от правото на Съюза, и по-специално от член 49 ДФЕС, в случай като този по главното производство, в който правната уредба на държава членка задължава установените на нейна територия учебни заведения да гарантират, че учителите ми покриват определено езиково изискване.

78 Следователно съответствието на такава правна уредба с член 53, параграф 1 от Директива 2005/36 във връзка с член 49 ДФЕС трябва да се преценява съгласно същите критерии като тези, които се прилагат при проверката на съответствието на тази правна уредба с член 49 ДФЕС и които са посочени в точки 51—68 от настоящото решение, което предполага да се провери дали посочената правна уредба е обоснована от цел за защита и насърчаване на официалния език на съответната държава членка и дали е необходима и пропорционална за постигането на тази цел.

79 За изчерпателност трябва да се отбележи, че член 53, параграф 3 от Директива 2005/36 предвижда, че проверки за спазването на задължението по параграф 1 от този член могат да бъдат наложени по отношение на професии, различни от тези, които имат последици за безопасността на пациентите, само ако е налице „сериозно и конкретно съмнение“ относно достатъчната степен на езикови знания на специалиста с оглед професионалната дейност, която той възнамерява да извършва.

80 С оглед на гореизложените съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 53, параграф 1 от Директива 2005/36 във връзка с член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска в положение, което попада в приложното му поле, правна уредба на държава членка, съгласно която учителите в частно учебно заведение, което предлага на език, различен от официалния език на тази държава членка, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование трябва да владеят този официален език на средно ниво, при

условие че тази правна уредба е обоснована от цел за защита и насърчаване на този официален език и е необходима и пропорционална за постигането на тази цел. Това условие не е изпълнено, когато тази правна уредба се прилага, без възможност за изключение или смекчаване, към всички посочени в нея лица и ги задължава, за да докажат, че притежават изискваното ниво на владеене на официалния език, да представят сертификат, издаден от орган на съответната държава членка въз основа на езикови изпити, организирани на нейна територия.

По съдебните разноски

81 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) **Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към положението на частно учебно заведение, установено в държава членка, в чийто капитал гражданин на друга държава членка притежава дялово участие, което му позволява да упражнява влияние върху неговите решения и да определя дейността му, когато това учебно заведение предлага срещу възнаграждение в държавата членка, в която е установено, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование.**

2) **Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска в положение, което попада в приложното му поле, правна уредба на държава членка, съгласно която частно учебно заведение, което предлага на език, различен от официалния език на тази държава членка, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование, трябва да провери дали неговите учители и членовете на административния му персонал, които редовно общуват с хора и с административни органи, отговарят на изискването за владеене на този официален език на средно ниво, при условие че тази правна уредба е обоснована от цел за защита и насърчаване на официалния език и е необходима и пропорционална за постигането на тази цел. Това условие не е изпълнено, когато тази правна уредба се прилага, без възможност за изключение или смекчаване, към всички посочени в нея лица и ги задължава, за да докажат, че притежават изискваното ниво на владеене на официалния език, да представят сертификат, издаден от орган на съответната държава членка въз основа на езикови изпити, организирани на нейна територия.**

3) **Член 53, параграф 1 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации, изменена с Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г., във връзка с член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска в положение, което попада в приложното му поле, правна уредба на държава членка, съгласно която учителите в частно учебно заведение,**

което предлага на език, различен от официалния език на тази държава членка, международна програма за средно образование, както и учебните програми на International Baccalaureate за начално и прогимназиално образование трябва да владеят този официален език на средно ниво, при условие че тази правна уредба е обоснована от цел за защита и насърчаване на този официален език и е необходима и пропорционална за постигането на тази цел. Това условие не е изпълнено, когато тази правна уредба се прилага, без възможност за изключение или смекчаване, към всички посочени в нея лица и ги задължава, за да докажат, че притежават изискваното ниво на владеене на официалния език, да представят сертификат, издаден от орган на съответната държава членка въз основа на езикови изпити, организирани на нейна територия.

Подписи