Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 12 lutego 2026 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Zakres stosowania – Działalność gospodarcza – Uznawanie kwalifikacji zawodowych – Dyrektywa 2005/36/WE – Artykuł 53 – Znajomość języków – Uregulowania krajowe przewidujące wymóg opanowania języka urzędowego przez zatrudnionych w prywatnej placówce oświatowej nauczycieli i członków personelu administracyjnego, którzy regularnie komunikują się ze społeczeństwem i z organami administracyjnymi – Artykuł 4 ust. 2 TUE – Tożsamość narodowa państwa członkowskiego – Ochrona i wspieranie języka urzędowego państwa członkowskiego – Prywatna placówka oświatowa realizująca międzynarodowe programy kształcenia – Warunek konieczności – Zasada proporcjonalności – Wymóg opanowania języka urzędowego, od którego nie można uczynić wyjątku i którego nie można złagodzić

W sprawie C-48/24

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy) postanowieniem z dnia 24 stycznia 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 25 stycznia 2024 r., w postępowaniu:

VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla”

przeciwko

Valstybinė kalbos inspekcija,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, T. von Danwitz (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, I. Ziemele, A. Kumin i S. Gervasoni, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: litewski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu litewskiego – K. Dieninis, S. Grigonis i V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu łotewskiego – J. Davidoviča, K. Pommere i S. Zābele, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – E.M.M. Besselink i M.K. Bulterman, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati, G. Meeßen i A. Steiblytė, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 lipca 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE i art. 53 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013, L 354, s. 132) (zwanej dalej „dyrektywą 2005/36”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla” (wileńską szkołą międzynarodową, Litwa) (zwaną dalej „VTM”) a Valstybinė kalbos inspekcija (państwową inspekcją językową, Litwa) (zwaną dalej „VKI”) w przedmiocie wymogu, jakiemu poddano VTM, polegającemu na zapewnieniu, by jej nauczyciele i członkowie jej personelu administracyjnego zdali egzamin poświadczający opanowanie języka litewskiego na określonym poziomie.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 26 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. 2013, L 354, s. 132) ma następujące brzmienie:

„Dyrektywa [2005/36] przewiduje już obowiązek posiadania przez specjalistów niezbędnych umiejętności językowych. W ramach przeglądu stosowania tego obowiązku wykazano, że istnieje konieczność wyjaśnienia roli właściwych organów i pracodawców, w szczególności w celu lepszego zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów. Właściwe organy powinny mieć możliwość sprawdzenia znajomości języka po uznaniu kwalifikacji zawodowych. W przypadku zawodów,

które mają wpływ na bezpieczeństwo pacjentów, ważne jest w szczególności, aby to sprawdzenie znajomości języka zgodnie z dyrektywą [2005/36] przeprowadzano, zanim specjalista rozpocznie wykonywanie zawodu w przyjmującym państwie członkowskim. Sprawdzenie znajomości języka powinno jednak być rozsądne i konieczne do wykonywania danego zawodu i nie powinno mieć na celu wykluczenia specjalistów pochodzących z innych państw członkowskich z rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim […]. Również pracodawcy powinni nadal odgrywać ważną rolę w zapewnianiu znajomości języków niezbędnej do wykonywania czynności zawodowych w podlegających im miejscach pracy".

4 Artykuł 2 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2005/36 przewiduje:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się wobec wszystkich obywateli państw członkowskich zamierzających wykonywać zawód regulowany w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe, zarówno jako osoba pracująca na własny rachunek, w tym jako osoba wykonująca wolny zawód, jak też jako pracownik najemny".

5 Artykuł 53 tej dyrektywy, zatytułowany „Znajomość języków", stanowi w ust. 1–3:

„1. Specjaliści, których kwalifikacje [zawodowe] podlegają uznaniu, muszą posiadać znajomość języków niezbędną do wykonywania danego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim.

2. Państwo 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.

3. Sprawdzenie 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".

Prawo litewskie

Konstytucja Republiki Litewskiej

6 Artykuł 14 Lietuvos Respublikos Konstitucija (konstytucji Republiki Litewskiej) przewiduje, że językiem urzędowym Republiki Litewskiej jest język litewski.

Ustawa o języku urzędowym i rozporządzenie nr 1688

7 Artykuł 2 Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas Nr. I-779 (ustawy Republiki Litewskiej nr I-779 o języku urzędowym) z dnia 31 stycznia 1995 r. (Žin., 1995, nr 15-344, zwanej dalej „ustawą o języku urzędowym") stanowi:

„Językiem urzędowym Republiki Litewskiej jest język litewski".

8 Artykuł 6 tej ustawy przewiduje:

„Kierownicy, urzędnicy i funkcjonariusze organów, urzędów i placówek publicznych, a także kierownicy, urzędnicy i funkcjonariusze policji, służb ochrony prawa, łączności, transportu publicznego, opieki zdrowotnej i społecznej oraz innych zakładów świadczących usługi dla ludności muszą opanować język urzędowy w stopniu odpowiadającym stosownej kategorii znajomości języka określonej przez rząd Republiki Litewskiej".

9 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl valstybinės kalbos mokėjimo kategorijų patvirtinimo ir įgyvendinimo Nr. 1688 (rozporządzenie rządu Republiki Litewskiej nr 1688 w sprawie zatwierdzenia i wdrożenia kategorii opanowania języka urzędowego) z dnia 24 grudnia 2003 r. (Žin., 2003, nr 123-5618) przyjęto na podstawie art. 6 ustawy o języku urzędowym.

10 Punkty 2–4 tego rozporządzenia, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1688"), mają następujące brzmienie:

„2. Kierownicy organów i urzędów publicznych, placówek oświatowych zależnych w całości lub w części od państwa lub od jednostek samorządu terytorialnego, rad rozwoju regionalnego i innych zakładów świadczących usługi dla ludności są odpowiedzialni za sporządzenie wykazu stanowisk urzędników i funkcjonariuszy państwa oraz pracowników najemnych otrzymujących wynagrodzenie z budżetu państwa, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego lub z innych środków publicznych, w przypadku których obowiązuje wymóg posiadania określonej kategorii opanowania języka urzędowego.

3. Kierownikom podmiotów, stowarzyszeń, zakładów, placówek i organizacji publicznych innych niż te, o których mowa w pkt 2 niniejszego rozporządzenia, zaleca się określenie kategorii opanowania języka urzędowego wymaganej dla każdego ze stanowisk, których opis przewiduje porozumiewanie się ze społeczeństwem, a także sporządzanie i wypełnianie dokumentów, oraz sporządzenie wykazu tych stanowisk.

4. Wymóg posiadania określonej kategorii opanowania języka urzędowego nie znajduje zastosowania w przypadku zatrudniania cudzoziemców, którzy korzystają lub korzystali z tymczasowej ochrony na Litwie, przez okres dwóch lat od udzielenia im wspomnianej tymczasowej ochrony".

11 Punkty 2, 5, 6 i 8 opisu kategorii opanowania języka urzędowego i zasad ich stosowania, ustanowionego rozporządzeniem nr 1688, przewidują:

„2. Kategoria opanowania języka urzędowego umożliwia poświadczenie stopnia znajomości tego języka przez daną osobę […].

[…]

5. Ustanawia się sześć następujących poziomów opanowania języka litewskiego (przy czym poziom najniższy to A1, a najwyższy to C2):

[…]

5.3. poziom opanowania języka litewskiego B1 (»Poziom progowy«) (samodzielny użytkownik). Użytkownik potrafi zrozumieć tekst mówiony lub pisany dotyczący tematów, które są mu znane, wypowiedzieć się na zróżnicowane tematy związane z życiem codziennym lub pracą, opowiedzieć o doświadczeniu lub zdarzeniu, wyrazić marzenie, nadzieję lub pragnienie, zwięźle przedstawić opinię lub plan, wypełnić formularz, napisać krótki tekst na tematy związane z życiem codziennym lub pracą, napisać prosty i spójny tekst na tematy, które są mu znane lub które go osobiście interesują. Potrafi on również zrozumieć język mówiony i tekst pisany, a także komunikować się;

[…]

6. Ustala się trzy następujące kategorie opanowania języka urzędowego (przy czym kategoria najniższa to I, a najwyższa to III):

[…]

6.2 kategoria II opanowania języka urzędowego odpowiada poziomowi kompetencji B1 w języku litewskim (wymagania odpowiadające temu poziomowi określono w pkt 5.3 niniejszego opisu);

[…]

8. Pracownicy, urzędnicy i funkcjonariusze państwowi sektorów oświaty, kultury, opieki zdrowotnej i społecznej oraz innych sektorów, od których wymaga się wykształcenia na poziomie nieprzekraczającym wykształcenia wyższego kolegialnego, wykształcenia policealnego uzyskanego przed 2009 r. lub specjalnego wykształcenia średniego uzyskanego przed 1995 r., muszą opanować język litewski na poziomie odpowiadającym kategorii II, jeżeli pełnione przez nich obowiązki wiążą się z regularnym porozumiewaniem się ze społeczeństwem lub z wypełnianiem standardowych formularzy (z wyjątkiem nauczycieli prowadzących zajęcia w języku urzędowym)”.

Ustawa o oświacie i rozporządzenie nr V-774 w sprawie zatwierdzenia opisu wymogów dotyczących kwalifikacji nauczycieli

12 Artykuł 2 pkt 2 Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas Nr. I-1489 (ustawy Republiki Litewskiej nr I-1489 o oświacie) z dnia 25 czerwca 1991 r. (*Lietuvos aidas*, 1991, nr 153-0), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o oświacie”), przewiduje, że pojęcie „kształcenia ogólnego” obejmuje kształcenie podstawowe, średnie I stopnia i średnie II stopnia.

13 Artykuł 48 ustawy o oświacie w ust. 1 ustanawia wykaz osób uprawnionych do wykonywania zawodu nauczyciela, a w ust. 3 stanowi, że nauczyciele, o których mowa w ust. 1, „muszą posiadać kwalifikacje określone przez ministra oświaty i nauki”. Ów art. 48 przewiduje w ust. 4:

„Zawód nauczyciela może wykonywać na Litwie osoba, która w państwie członkowskim lub w Konfederacji Szwajcarskiej uzyskała kwalifikacje uznane za równoważne zgodnie z Lietuvos

Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymas [(ustawą Republiki Litewskiej nr X-1478 o uznawaniu kwalifikacji zawodowych) z dnia 3 kwietnia 2008 r. (Žin., 2008, nr 47-1747)] i która spełnia warunki określone w ust. 1 i 3 niniejszego artykułu".

14 Artykuł 72 ustawy o oświacie, zatytułowany „Realizacja programów kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych", stanowi w ust. 1 i 3:

„1. Szkoły państw obcych i organizacji międzynarodowych (z wyłączeniem szkół wyższych) są zakładane i działają w Republice Litewskiej na warunkach i w trybie określonych w niniejszej ustawie, w umowach międzynarodowych zawartych przez Republikę Litewską i w innych aktach prawnych. Programy kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych (z wyłączeniem programów szkół wyższych) mogą być realizowane (lub przerywane) w trybie określonym przez rząd za pisemną zgodą ministra oświaty i nauki.

[…]

3. Programy kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych mogą być realizowane w szkołach litewskich w języku innym niż język litewski. Osoby, które ukończyły na Litwie programy kształcenia państw obcych lub organizacji międzynarodowych, uzyskują stosowne dyplomy od państw obcych lub organizacji międzynarodowych".

15 Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministras įsakymas Nr. V-774 Dėl Reikalavimų mokytojų kvalifikacijai aprašo patvirtinimo (rozporządzenie ministra oświaty, nauki i sportu Republiki Litewskiej nr V-774 w sprawie zatwierdzenia opisu wymogów dotyczących kwalifikacji nauczycieli) z dnia 29 sierpnia 2014 r. (TAR, 2014, nr 2014-11394) przyjęto na podstawie art. 48 ustawy o oświacie. Punkt 7 tego opisu wymogów, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, przewiduje:

„Nauczyciele prowadzący zajęcia w ramach programów kształcenia ogólnego, kształcenia zawodowego oraz edukacji nieformalnej są obowiązani opanować język litewski na poziomie odpowiadającym stosownym kategoriom opanowania języka urzędowego zatwierdzonym w rozporządzeniu [nr 1688] […]".

Rozporządzenie nr 649 w sprawie zatwierdzenia trybu wydawania, zawieszania i cofania zezwoleń na realizowanie programów kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych (z wyłączeniem programów szkół wyższych)

16 Punkt 26 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 [rozporządzenia rządu Republiki Litewskiej nr 649 w sprawie zatwierdzenia trybu wydawania, zawieszania i cofania zezwoleń na realizowanie programów kształcenia państw obcych

i organizacji międzynarodowych (z wyłączeniem programów szkół wyższych)] z dnia 6 czerwca 2012 r. (Žin., 2012, nr 66-3343), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, przewiduje:

„26. Posiadacz zezwolenia, który realizuje objęty nim program kształcenia państwa obcego lub organizacji międzynarodowej [zwany dalej »programem kształcenia«], jest obowiązany:

26.1. […] kontrolować znajomość języka urzędowego zgodnie z ogólnymi programami zatwierdzonymi przez ministra oświaty i nauki;

26.2. zapewnić, by wykształcenie i kwalifikacje nauczycieli i specjalistów udzielających wsparcia pedagogicznego były zgodne z wymogami określonymi w [programie kształcenia];

26.3. przestrzegać wymogów [ustawy o oświacie] oraz innych aktów prawnych;

26.4. na żądanie organów kontrolnych przedstawić dokumenty i dane związane z realizacją [programu kształcenia] oraz umożliwić ich sprawdzenie;

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

17 VTM, prywatna placówka oświatowa założona przez obywatelkę litewską, działa na Litwie od 2004 r. W czasie zaistnienia okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym 49,96 % jej kapitału należało do obywatelki fińskiej, 25,02 % do obywatelki duńskiej, a 25,02 % do obywatelki Stanów Zjednoczonych Ameryki.

18 VTM uzyskała wymagane zezwolenia administracyjne na realizowanie, w języku angielskim, programów kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej oraz programu kształcenia średniego II stopnia „Cambridge International AS/A levels”.

19 W dniach 19 i 25 maja 2022 r. VKI przeprowadziła w VTM inspekcję w celu sprawdzenia, czy przestrzega ona wymogów przewidzianych w ustawie o języku urzędowym i w rozporządzeniu nr 1688. W ramach tej inspekcji VKI stwierdziła, że osiemnaście osób zatrudnionych w VTM, w tym dyrektorka, wicedyrektorka ds. edukacji, pedagożka społeczna i piętnastu nauczycieli, nie zdało egzaminu językowego odpowiadającego kategorii II opanowania języka urzędowego, zdefiniowanej w rozporządzeniu nr 1688, lub nie przekazało wymaganych dokumentów. Spośród tych osiemnastu osób zatrudnionych pięć było obywatelami państw członkowskich, zaś trzynaście pozostałych – obywatelami państw trzecich.

20 W tych okolicznościach w drodze nakazu z dnia 26 maja 2022 r. VKI obowiązała VTM do zapewnienia, by wspomniane zatrudnione osoby zdały ten egzamin językowy najpóźniej w dniu 2 lutego 2023 r. oraz by właściwy organ został o tym poinformowany najpóźniej w dniu 9 lutego 2023 r. Ponadto VKI poinformowała VTM o tym, że niedochowanie tych wymogów będzie skutkowało zastosowaniem sankcji w trybie określonym w prawodawstwie litewskim (nakaz ten będzie dalej zwany „nakazem z dnia 26 maja 2022 r.”).

21 VTM wniosła skargę do Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie, Litwa), żądając uchylenia nakazu z dnia 26 maja 2022 r.

22 Gdy skarga ta została oddalona, VTM wniosła środek odwoławczy do Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższego sądu administracyjnego Litwy), który jest sądem odsyłającym.

23 Sąd ten zmierza przede wszystkim do ustalenia, czy sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania art. 49 TFUE. W tym względzie zauważa on, że chociaż VTM ma siedzibę na Litwie i została założona przez obywatelkę litewską, to jej kapitał należy w części do obywateli państw członkowskich innych niż Republika Litewska. Dodaje on, że VTM realizuje swoje programy nauczania za wynagrodzeniem. Następnie, na wypadek gdyby art. 49 TFUE miał zastosowanie do takiej sytuacji, sąd odsyłający zastanawia się, czy wynikająca z uregulowań litewskich przeszkoda w swobodzie przedsiębiorczości jest uzasadniona nadrzędnym względem interesu ogólnego i czy nie narusza ona zasady proporcjonalności, zwracając w szczególności uwagę na to, że uregulowania te nie przewidują żadnego wyjątku od ustanowionego w nich wymogu językowego. Wreszcie sąd ten stawia pytanie o to, czy dyrektywa 2005/36 pozwala na stosowanie takiego wymogu względem personelu szkoły międzynarodowej, takiej jak VTM, którego członkowie wykonują zawód regulowany.

24 W tych okolicznościach Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 49 [TFUE] 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 [TFUE] 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] 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?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

25 Rząd litewski podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny ze względu na to, iż prawo litewskie nie poddaje nauczycieli prywatnych placówek oświatowych, takich jak VTM, które realizują międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej, wymogowi opanowania języka litewskiego. W jego ocenie pytania zadane przez sąd odsyłający nie mają zatem żadnego związku ze stanem faktycznym i przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, a wykładnia prawa Unii, której dotyczą, nie jest niezbędna do rozstrzygnięcia tego sporu.

26 W tym względzie należy przypomnieć, że domniemanie znaczenia dla sprawy, z jakiego korzystają pytania dotyczące wykładni prawa Unii zadane przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, nie może zostać obalone poprzez argumenty, w drodze których kwestionuje się wykładnię prawa krajowego przyjętą przez sąd odsyłający, gdyż ten ostatni jako jedyny jest właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego i jego stosowania (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2018 r., OTP Bank i OTP Faktoring, C-51/17, EU:C:2018:750, pkt 41).

27 Ponadto sąd odsyłający w odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji skierowany do niego przez Trybunał w dniu 12 grudnia 2024 r. potwierdził, w oparciu o szczegółową analizę przepisów prawa krajowego, że wymogowi opanowania języka litewskiego poddani są wszyscy nauczyciele i członkowie personelu administracyjnego placówek oświatowych takich jak VTM, którzy regularnie komunikują się ze społeczeństwem i z organami administracyjnymi.

28 Wynika stąd, że rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

29 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do sytuacji prywatnej placówki oświatowej, która ma siedzibę w danym państwie członkowskim i w której kapitale udział posiadają obywatele innych państw członkowskich, w przypadku gdy placówka ta realizuje w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej.

30 W tym względzie art. 49 TFUE stanowi w akapicie drugim, że z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie przedsiębiorstw i zarządzanie nimi, zwłaszcza jeśli chodzi o spółki w rozumieniu art. 54 akapit drugi TFUE, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli.

31 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie „przedsiębiorczości” w rozumieniu traktatu FUE ma bardzo szeroki zakres i oznacza możliwość uczestniczenia przez obywatela państwa członkowskiego w sposób trwały i nieprzerwany w życiu gospodarczym państwa członkowskiego innego niż jego państwo pochodzenia i czerpania z tego tytułu korzyści [wyrok z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 363 i przytoczone tam orzecznictwo].

32 Pojęcie to oznacza zatem faktyczne wykonywanie działalności gospodarczej poprzez stały zakład w przyjmującym państwie członkowskim przez czas nieokreślony. W konsekwencji zakłada ono rzeczywiste ulokowanie danego podmiotu w tym państwie członkowskim i wykonywanie tam faktycznej działalności gospodarczej [wyrok z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 364].

33 I tak Trybunał orzekł już, że swoboda przedsiębiorczości obejmuje sytuację, w której obywatel danego państwa członkowskiego nabywa w kapitale spółki z siedzibą w innym państwie członkowskim udział umożliwiający mu wywieranie niewątpliwego wpływu na decyzje tej spółki i określanie jej działalności (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, że kapitał VTM, która ma siedzibę na Litwie i która w sposób trwały i nieprzerwany realizuje tam programy kształcenia, w czasie wydania nakazu z dnia 26 maja 2022 r. należał w szczególności do obywatelki fińskiej w 49,96 % i do obywatelki duńskiej w 25,02 %, co zasadniczo mogło zapewniać tym obywatelkom niewątpliwy wpływ na decyzje i działalność tej placówki oświatowej (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Truck Center, C-282/07, EU:C:2008:762, pkt 28, 29).

35 Wynika stąd, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym może podlegać art. 49 TFUE, o ile zostanie ustalone – zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 31 niniejszego wyroku – że VTM w sposób faktyczny wykonuje działalność gospodarczą poprzez swój zakład znajdujący się na Litwie.

36 Jednakże, choć sąd odsyłający zastanawia się wyłącznie nad wykładnią art. 49 TFUE, rząd niderlandzki uważa, że sytuację rozpatrywaną w postępowaniu głównym należy zbadać w świetle art. 45 TFUE, ponieważ wymogowi opanowania języka litewskiego poddany jest personel VTM.

37 W tym względzie Trybunał orzekł, że jeżeli środek krajowy dotyczy jednocześnie kilku swobód podstawowych, to zasadniczo bada go on w świetle tylko jednej z nich, jeżeli okaże się, że w danych okolicznościach pozostałe swobody są całkowicie drugorzędne względem jednej z nich i mogą być z nią połączone. W celu ustalenia przeważającej swobody podstawowej należy wziąć pod uwagę przedmiot odnośnych uregulowań oraz, w stosownym przypadku, okoliczności faktyczne związane ze sporem w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 czerwca 2020 r., KOB, C-206/19, EU:C:2020:463, pkt 23, 25; a także z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 50, 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Ponadto Trybunał orzekł, że o ile jest ustalone, iż z praw z zakresu swobodnego przepływu przewidzianych w art. 45 TFUE korzystają pracownicy, o tyle nic w treści wspomnianego artykułu nie wskazuje na to, by na prawa te nie mogli powoływać się inni, w szczególności pracodawcy. Aby bowiem prawo pracowników do pozbawionego dyskryminacji nawiązywania i wykonywania zatrudnienia było skuteczne i użyteczne, musi mu towarzyszyć prawo pracodawców do zatrudniania ich z poszanowaniem zasad rządzących swobodnym przepływem

pracowników (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 maja 1998 r., Clean Car Autoservice, C-350/96, EU:C:1998:205, pkt 19, 20; a także z dnia 13 grudnia 2012 r., Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, pkt 28).

39 Niemniej jednak poza tym, że to VTM, z własnej inicjatywy, wniosła skargę w postępowaniu głównym, z postanowienia odsyłającego wynika – i nie podważono tego w uwagach przedłożonych Trybunałowi – że nakaz z dnia 26 maja 2022 r., którego skarga ta dotyczy, skierowano nie do osiemnastu odnośnych członków personelu, lecz do samej VTM, której VKI zarzuciła niedopełnienie spoczywającego na niej obowiązku zapewnienia, by jej personel spełniał przewidziany w uregulowaniach krajowych wymóg opanowania języka litewskiego. Stosownie bowiem do tych uregulowań to posiadacz zezwolenia na realizowanie programów kształcenia państw obcych i organizacji międzynarodowych jest obowiązany w szczególności kontrolować znajomość języka urzędowego zgodnie z ogólnymi programami zatwierdzonymi przez ministra oświaty i nauki, zapewnić, by wykształcenie i kwalifikacje nauczycieli i specjalistów udzielających wsparcia pedagogicznego odpowiadały wymogom określonym w programie kształcenia, przestrzegać wymogów ustawy o oświacie oraz innych aktów prawnych, a także na żądanie organów kontrolnych przedstawić dokumenty i dane związane z realizacją programu kształcenia oraz umożliwić ich sprawdzenie.

40 Wreszcie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika, by VTM powołała się przed sądem odsyłającym na swoje prawo umożliwiające zatrudnianie osób z poszanowaniem zasad rządzących swobodnym przepływem pracowników.

41 W związku z tym oceny sporu w postępowaniu głównym, biorąc pod uwagę zarówno przedmiot uregulowań krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, jak i przedmiot wspomnianego sporu, należy dokonać w świetle art. 49 TFUE.

42 W tym względzie Trybunał orzekł, że organizowanie za wynagrodzeniem zajęć na poziomie kształcenia wyższego jest działalnością gospodarczą, która jest objęta rozdziałem 2 tytułu IV części trzeciej traktatu FUE, dotyczącym prawa przedsiębiorczości, jeżeli działalność tę wykonuje obywatel danego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim w sposób trwały i nieprzerwany z podstawowego lub zależnego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w tym ostatnim państwie członkowskim (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo). Ze względu na to, że zakwalifikowanie działalności oświatowej jako działalności gospodarczej zależy od tego, czy zajęcia są prowadzone za wynagrodzeniem, a nie od stopnia kształcenia, jakiemu odpowiadają, orzecznictwo to ma zastosowanie w drodze analogii do organizowania za wynagrodzeniem zajęć na poziomie kształcenia podstawowego, średniego I stopnia i średniego II stopnia przez prywatną placówkę oświatową, która ma siedzibę w danym państwie członkowskim i w której kapitale obywatel innego państwa członkowskiego posiada udział umożliwiający mu wywieranie niewątpliwego wpływu na jej decyzje i określanie jej działalności.

43 W niniejszym przypadku do sądu odsyłającego należy więc zbadanie, czy realizowane przez VTM programy kształcenia są organizowane za wynagrodzeniem.

44 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytanie pierwsze powinna brzmieć następująco: art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do sytuacji prywatnej placówki oświatowej, która ma siedzibę w danym państwie członkowskim i w której kapitale obywatel innego państwa członkowskiego posiada udział umożliwiający mu wywieranie niewątpliwego wpływu na jej decyzje i określanie jej działalności, w przypadku gdy placówka ta

realizuje w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej za wynagrodzeniem.

W przedmiocie pytania drugiego

45 Na wstępie należy zauważyć, że prawodawstwo litewskie nakłada na prywatne placówki oświatowe obowiązek sprawdzenia, czy ich nauczyciele i członkowie ich personelu administracyjnego, którzy regularnie komunikują się ze społeczeństwem i z organami administracyjnymi, opanowali język litewski na poziomie odpowiadającym kategorii II, która przekłada się na zdolność tych osób między innymi do rozumienia tekstów mówionych lub pisanych dotyczących tematów, które są im znane, do wypowiadania się na zróżnicowane tematy związane z życiem codziennym lub pracą oraz do redagowania prostych i spójnych tekstów na tematy, które są im znane.

46 W związku z tym poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji objętej jego zakresem stosowania stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których prywatna placówka oświatowa, która realizuje – w języku innym niż język urzędowy tego państwa członkowskiego – międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej, jest obowiązana sprawdzić, czy jej nauczyciele i członkowie jej personelu administracyjnego, którzy regularnie komunikują się ze społeczeństwem i z organami administracyjnymi, spełniają wymóg opanowania tego języka urzędowego na poziomie średniozaawansowanym.

W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody zagwarantowanej w art. 49 TFUE

47 Zgodnie z art. 6 TFUE Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich, w szczególności w dziedzinie edukacji. O ile prawo Unii nie narusza tej kompetencji państw członkowskich, po pierwsze, w zakresie treści nauczania i organizacji systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodności kulturowej i językowej, oraz po drugie, w zakresie treści i organizacji kształcenia zawodowego, jak wynika to z art. 165 ust. 1 i art. 166 ust. 1 TFUE, o tyle przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa Unii, w szczególności zaś postanowień dotyczących swobody przedsiębiorczości (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 W tym względzie art. 49 akapit pierwszy TFUE stanowi, że w ramach postanowień zawartych w rozdziale 2 tytułu IV części trzeciej traktatu FUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane. Za ograniczenia swobody przedsiębiorczości należy uznać wszelkie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody zagwarantowanej w art. 49 TFUE (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 60, 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W niniejszym przypadku wprawdzie obywatele państw członkowskich innych niż Republika Litewska mogą osiąść na jej terytorium i realizować tam, w ramach prywatnych placówek oświatowych, programy kształcenia w języku innym niż język litewski, jednak taka możliwość pozostaje zasadniczo uzależniona od spełnienia wymogu językowego przewidzianego w obowiązujących uregulowaniach. To z powodu niedopełnienia tego wymogu VKI w nakazie

z dnia 26 maja 2022 r. obowiązała VTM do zapewnienia, by jej nauczyciele i członkowie jej personelu administracyjnego, którzy regularnie komunikują się ze społeczeństwem i z organami administracyjnymi, wykazali opanowanie języka litewskiego na poziomie odpowiadającym kategorii II.

50 Otóż uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym – ze względu na przeszkody, jakie mogą one stwarzać w zakresie naboru odpowiednio wykwalifikowanego personelu – mogą czynić mniej atrakcyjnym tworzenie i prowadzenie na Litwie przez obywateli innych państw członkowskich placówek oświatowych mających realizować programy kształcenia w języku innym niż język litewski, co stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobody zagwarantowanej w art. 49 TFUE

51 Stosownie do utrwalonego orzecznictwa ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być dopuszczone 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 ono odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i systematyczny realizacji zamierzonego celu, nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, oraz nie może być nieproporcjonalne w stosunku do tego celu (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W niniejszym przypadku, co się tyczy istnienia nadrzędnego względu interesu ogólnego, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym mają służyć ochronie i wspieraniu używania języka urzędowego Republiki Litewskiej, co stanowi prawnie uzasadniony cel, który zasadniczo może uzasadniać ograniczenie swobód podstawowych przewidzianych w prawie Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 67–70 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Stosownie bowiem do art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE i do art. 22 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej Unia szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową, a zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE szanuje ona też tożsamość narodową swoich państw członkowskich, do której należy również ochrona języka urzędowego danego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Co się tyczy kwestii, czy uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym są odpowiednie do zagwarantowania realizacji prawnie uzasadnionego celu, jakim jest ochrona i wspieranie języka litewskiego, czy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, i czy nie są nieproporcjonalne w stosunku do tego celu, ostatecznie to do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania oceny okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym oraz wykładni uregulowań krajowych, należy ustalenie, czy i w jakim zakresie takie uregulowania spełniają te warunki (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Jednakże Trybunał, który ma za zadanie udzielić temu sądowi użytecznej odpowiedzi, jest właściwy do przekazania mu wskazówek wyprowadzonych z akt sprawy w postępowaniu głównym oraz z uwag na piśmie, które mu przedstawiono, umożliwiających owemu sądowi wydanie rozstrzygnięcia (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 W tym względzie należy stwierdzić, po pierwsze, że uregulowania państwa członkowskiego takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym wydają się odpowiednie do zagwarantowania realizacji celu, jakim jest ochrona i wspieranie języka urzędowego tego państwa członkowskiego. Takie uregulowania sprzyjają bowiem posługiwaniu się wspomnianym językiem przez osoby poddane temu wymogowi językowemu w ich stosunkach z uczniami, rodzicami uczniów i ogółem społeczeństwa, a także, co dotyczy zwłaszcza personelu administracyjnego, z krajowymi organami administracyjnymi.

57 Prawdą jest, że uregulowania te można uznać za nadające się do zagwarantowania realizacji tego celu jedynie w wypadku, gdy rzeczywiście zmierzają one do jego osiągnięcia oraz są wdrażane w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Wydaje się jednak, że w niniejszym przypadku tak właśnie jest, gdyż – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym mają zastosowanie nie tylko do wszystkich placówek oświatowych znajdujących się na Litwie, ale również do wszystkich osób zatrudnionych w tych placówkach, których stanowisko wiąże się w szczególności z regularnym komunikowaniem się z innymi osobami, a także z koniecznością wypełnienia standardowych formularzy urzędowych.

59 Po drugie, co się tyczy koniecznego charakteru uregulowań krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, a w szczególności przewidzianego w nich wymogu językowego, należy przypomnieć, że środki ograniczające swobodę podstawową nie mogą być uzasadnione, gdy zamierzony cel może zostać osiągnięty za pomocą środków mniej restrykcyjnych (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 W tym kontekście o ile państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy wyborze środków mogących zrealizować cele ich polityki zmierzającej do ochrony języka urzędowego, ponieważ polityka taka stanowi wyraz tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE, o tyle ów zakres uznania nie może stanowić uzasadnienia dla poważnego naruszenia praw, jakie jednostki wywodzą z gwarantujących ich swobody podstawowe postanowień traktatów (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 W niniejszym przypadku zamiarem Republiki Litewskiej, o czym świadczy jej prawodawstwo, jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony i wspierania jej języka urzędowego i, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 54 opinii, nie ustalono, by środki mniej restryktywne niż wymóg językowy rozpatrywany w postępowaniu głównym mogły nadawać się do zagwarantowania równoważnego poziomu skuteczności w realizacji takiego celu.

62 W związku z tym wymóg językowy rozpatrywany w postępowaniu głównym wydaje się, jako taki, spełniać warunek konieczności.

63 Przy badaniu spełnienia tego warunku należy jednak uwzględnić również reguły dowodowe, których dochowania wymagają uregulowania krajowe na potrzeby wykazania, że ten wymóg językowy został spełniony.

64 W tym względzie w odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji, o której mowa w pkt 27 niniejszego wyroku, sąd odsyłający wskazał, że uregulowania krajowe przewidują, iż osoba, która zamierza wykazać, że opanowała język litewski na wymaganym poziomie, jest obowiązana do przedstawienia certyfikatu wystawionego przez Nacionalinė švietimo agentūra (narodową agencję oświaty, Litwa) na podstawie testów językowych organizowanych na terytorium Litwy.

65 Prawdą jest, że przedstawienie certyfikatu może stanowić kryterium pozwalające ocenić wymaganą znajomość języka (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 lutego 2015 r., Komisja/Belgia, C-317/14, EU:C:2015:63, pkt 27). Jednakże brak możliwości przedstawienia przez kandydata na stanowisko w prywatnej placówce oświatowej dowodu, że spełnia on wskazany wymóg językowy, w sposób inny niż poprzez uzyskanie takiego certyfikatu, takiego jak ten wymagany przez uregulowania litewskie, wydaje się wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego prawnie uzasadnionego celu, ponieważ wyklucza on uwzględnienie, w jakiejkolwiek mierze, stopnia znajomości języka, jaką – jak można założyć – nabył posiadacz certyfikatu lub dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim, zważywszy na charakter i czas trwania zajęć, których ukończenie taki certyfikat lub dyplom poświadcza (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 lutego 2015 r., Komisja/Belgia, C-317/14, EU:C:2015:63, pkt 29).

66 W tych okolicznościach uregulowania krajowe takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, które na potrzeby wykazania, że osoby, których dotyczą, opanowały język urzędowy na wymaganym poziomie, poddają je obowiązkowi przedstawienia certyfikatu wystawionego przez instytucję danego państwa członkowskiego na podstawie testów językowych organizowanych na jego terytorium, wydają się wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ich prawnie uzasadnionego celu, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

67 Po trzecie, w odniesieniu do proporcjonalnego charakteru sensu stricto uregulowań krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym należy przypomnieć, że celu interesu ogólnego, takiego jak ochrona i wspieranie języka urzędowego, nie można realizować za pomocą środka krajowego bez uwzględnienia faktu, iż cel taki należy pogodzić z wyrażonymi w traktatach prawami podstawowymi i zasadami, których środek ten dotyczy, poprzez dokonanie odpowiedniego wyważenia między owym celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami i zasadami z drugiej strony, tak aby zapewnić, by niedogodności spowodowane przez wspomniany środek nie były nadmierne w stosunku do wspomnianego celu (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 grudnia 2025 r., Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, EU:C:2025:1017, pkt 168).

68 Gdy zatem państwo członkowskie, kierując się celem, jakim jest ochrona i wspieranie jego języka urzędowego, zamierza poddać nauczycieli i niektórych członków personelu administracyjnego prywatnych placówek oświatowych wymogowi językowemu, powinno ono dokonać odpowiedniego wyważenia między tym celem interesu ogólnego a prawami wywodzonymi z art. 49 TFUE. Tytułem przykładu: takie odpowiednie wyważenie zapewniałyby uregulowania krajowe przewidujące możliwość stopniowego dostosowania poziomu opanowania języka urzędowego do wymogów po naborze, złagodzenia wymaganego poziomu jego opanowania w zależności od czasu trwania zatrudnienia lub też wprowadzenia zwolnienia z tego wymogu językowego, uzasadnionego stosownymi okolicznościami, w szczególności sytuacją, w której na dane stanowisko do obsadzenia nie zgłosił się żaden w pełni wykwalifikowany kandydat (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 84, 85).

69 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że wymogowi językowemu rozpatrywanemu w postępowaniu głównym poddani są wszyscy zatrudnieni w prywatnej placówce oświatowej nauczyciele i członkowie personelu administracyjnego, którzy regularnie komunikują się ze społeczeństwem i z organami administracyjnymi, i to od chwili objęcia przez nich stanowiska oraz niezależnie od czasu trwania ich umowy o pracę, przy czym nie przewidziano w tym względzie żadnego wyjątku lub złagodzenia.

70 Wynika stąd, że uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie wydają się czynić zadość zasadzie proporcjonalności sensu stricto, gdyż zdają się one nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu, czego ocena należy do sądu odsyłającego.

71 Zważywszy na powyższe rozważania, odpowiedź na pytanie drugie powinna brzmieć następująco: art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji objętej jego zakresem stosowania nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których prywatna placówka oświatowa, która realizuje – w języku innym niż język urzędowy tego państwa członkowskiego – międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej, jest obowiązana sprawdzić, czy jej nauczyciele i członkowie jej personelu administracyjnego, którzy regularnie komunikują się ze społeczeństwem i z organami administracyjnymi, spełniają wymóg opanowania tego języka urzędowego na poziomie średniozaawansowanym, pod warunkiem że uregulowania te są uzasadnione celem, jakim jest ochrona i wspieranie wspomnianego języka urzędowego, oraz są konieczne i proporcjonalne do realizacji tego celu. Warunek ten nie jest spełniony, gdy wspomniane uregulowania mają zastosowanie do wszystkich osób, których dotyczą, bez możliwości uczynienia wyjątku lub złagodzenia i poddają te osoby, na potrzeby wykazania, że opanowały one język urzędowy na wymaganym poziomie, obowiązkowi przedstawienia certyfikatu wystawionego przez instytucję danego państwa członkowskiego na podstawie testów językowych organizowanych na jego terytorium.

W przedmiocie pytania trzeciego

72 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 53 ust. 1 dyrektywy 2005/36 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji objętej jego zakresem stosowania stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których nauczyciele prywatnej placówki oświatowej, która realizuje – w języku innym niż język urzędowy tego państwa członkowskiego – międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej, poddani są wymogowi opanowania tego języka urzędowego na poziomie średniozaawansowanym.

73 Należy przypomnieć, że dyrektywę 2005/36, zgodnie z jej art. 2 ust. 1 akapit pierwszy, stosuje się wobec wszystkich obywateli państw członkowskich zamierzających wykonywać zawód regulowany w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali oni kwalifikacje zawodowe.

74 Nadto stosownie do art. 53 ust. 1 tej dyrektywy specjaliści, których kwalifikacje zawodowe podlegają uznaniu, muszą posiadać znajomość języków niezbędną do wykonywania danego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim.

75 W niniejszym przypadku sąd odsyłający powinien zatem na wstępie – w celu sprawdzenia, czy spór w postępowaniu głównym jest objęty zakresem stosowania art. 53 ust. 1 dyrektywy 2005/36 – zbadać, czy ci spośród nauczycieli VTM, którzy nie są obywatelami litewskimi, uzyskali kwalifikacje zawodowe w państwach członkowskich innych niż Republika Litewska, i czy owe kwalifikacje zawodowe podlegały uznaniu w tym ostatnim państwie członkowskim.

76 Z zastrzeżeniem tej uwagi należy przyjąć, że – zważywszy na znaczenie, jakie nauczanie ma dla realizacji polityki, której celem jest ochrona i wspieranie języka urzędowego państwa członkowskiego, oraz na to, że nauczyciele mają kluczową rolę do odegrania nie tylko poprzez prowadzone przez nich nauczanie, ale również poprzez swój udział w życiu codziennym placówki szkolnej i poprzez szczególne stosunki, jakie utrzymują ze swoimi uczniami – wymóg opanowania języka urzędowego państwa członkowskiego, w którym wykonują oni swój zawód, można uznać za stanowiący warunek, który odpowiada znajomości języków niezbędnej do wykonywania ich zawodu w rozumieniu art. 53 ust. 1 dyrektywy 2005/36 (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 listopada 1989 r., Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, pkt 19–21).

77 Trzeba jednak wziąć pod uwagę to, że dyrektywę 2005/36 należy interpretować w świetle swobód podstawowych zagwarantowanych przez prawo Unii, w szczególności w świetle art. 49 TFUE, w sytuacji gdy – jak ma to miejsce w sprawie w postępowaniu głównym – uregulowania państwa członkowskiego wymagają od placówek oświatowych mających siedzibę na jego terytorium zapewnienia, by ich nauczyciele spełniali określony wymóg językowy.

78 Zgodność takich uregulowań z art. 53 ust. 1 dyrektywy 2005/36, odczytywanym w świetle art. 49 TFUE, należy zatem oceniać według tych samych kryteriów co kryteria mające zastosowanie do badania zgodności tych uregulowań z art. 49 TFUE, o których mowa w pkt 51–68 niniejszego wyroku, co wymaga sprawdzenia, czy wspomniane uregulowania są uzasadnione celem, jakim jest ochrona i wspieranie języka urzędowego odnośnego państwa członkowskiego, oraz czy są one konieczne i proporcjonalne do realizacji tego celu.

79 Tytułem uzupełnienia należy zauważyć, że art. 53 ust. 3 dyrektywy 2005/36 przewiduje, iż kontrole mające na celu sprawdzenie przestrzegania obowiązku określonego w ust. 1 tego artykułu mogą być stosowane w przypadku zawodów innych niż te, które mają wpływ na bezpieczeństwo pacjentów, jedynie wówczas, gdy istnieje „poważna i konkretna wątpliwość”, czy specjalista posiada wystarczającą znajomość języka, by zgodnie z zamierzeniami mógł wykonywać daną działalność zawodową.

80 Przy uwzględnieniu powyższych rozważań odpowiedź na pytanie trzecie powinna brzmieć następująco: art. 53 ust. 1 dyrektywy 2005/36, odczytywany w świetle art. 49 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji objętej jego zakresem stosowania nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których nauczyciele prywatnej placówki oświatowej, która realizuje – w języku innym niż język urzędowy tego państwa członkowskiego – międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej, poddani są wymogowi opanowania tego języka urzędowego na poziomie średniozaawansowanym, pod warunkiem że uregulowania te są uzasadnione celem, jakim jest ochrona i wspieranie tego języka urzędowego, oraz są konieczne i proporcjonalne do realizacji tego celu. Warunek ten nie jest spełniony, gdy wspomniane uregulowania mają zastosowanie do wszystkich osób, których dotyczą, bez możliwości uczynienia wyjątku lub złagodzenia i poddają te osoby, na potrzeby

wykazania, że opanowały one język urzędowy na wymaganym poziomie, obowiązkowi przedstawienia certyfikatu wystawionego przez instytucję danego państwa członkowskiego na podstawie testów językowych organizowanych na jego terytorium.

W przedmiocie kosztów

81 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do sytuacji prywatnej placówki oświatowej, która ma siedzibę w danym państwie członkowskim i w której kapitale obywatel innego państwa członkowskiego posiada udział umożliwiający mu wywieranie niewątpliwego wpływu na jej decyzje i określanie jej działalności, w przypadku gdy placówka ta realizuje w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej za wynagrodzeniem.**

2) **Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji objętej jego zakresem stosowania nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których prywatna placówka oświatowa, która realizuje – w języku innym niż język urzędowy tego państwa członkowskiego – międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej, jest obowiązana sprawdzić, czy jej nauczyciele i członkowie jej personelu administracyjnego, którzy regularnie komunikują się ze społeczeństwem i z organami administracyjnymi, spełniają wymóg opanowania tego języka urzędowego na poziomie średniozaawansowanym, pod warunkiem że uregulowania te są uzasadnione celem, jakim jest ochrona i wspieranie wspomnianego języka urzędowego, oraz są konieczne i proporcjonalne do realizacji tego celu. Warunek ten nie jest spełniony, gdy wspomniane uregulowania mają zastosowanie do wszystkich osób, których dotyczą, bez możliwości uczynienia wyjątku lub złagodzenia i poddają te osoby, na potrzeby wykazania, że opanowały one język urzędowy na wymaganym poziomie, obowiązkowi przedstawienia certyfikatu wystawionego przez instytucję danego państwa członkowskiego na podstawie testów językowych organizowanych na jego terytorium.**

3) **Artykuł 53 ust. 1 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r., odczytywany w świetle art. 49 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji objętej jego zakresem stosowania nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których nauczyciele prywatnej placówki oświatowej, która realizuje – w języku innym niż język urzędowy tego państwa członkowskiego – międzynarodowy program kształcenia średniego II stopnia oraz programy kształcenia podstawowego i średniego I stopnia w ramach matury międzynarodowej, poddani są**

wymogowi opanowania tego języka urzędowego na poziomie średniozaawansowanym, pod warunkiem że uregulowania te są uzasadnione celem, jakim jest ochrona i wspieranie tego języka urzędowego, oraz są konieczne i proporcjonalne do realizacji tego celu. Warunek ten nie jest spełniony, gdy wspomniane uregulowania mają zastosowanie do wszystkich osób, których dotyczą, bez możliwości uczynienia wyjątku lub złagodzenia i poddają te osoby, na potrzeby wykazania, że opanowały one język urzędowy na wymaganym poziomie, obowiązkowi przedstawienia certyfikatu wystawionego przez instytucję danego państwa członkowskiego na podstawie testów językowych organizowanych na jego terytorium.

Podpisy