



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 12 lipca 2012 r.¹

Sprawa C-202/11

Anton Las
przeciwko
PSA Antwerp NV

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez arbeidsrechtbank te Antwerpen (Belgia)]

Wykładnia art. 45 TFUE — Swobodny przepływ pracowników — Ograniczenia — Użycie języków — Przepisy przewidujące po stronie przedsiębiorstwa znajdującego się na terenie regionu obowiązywania języka niderlandzkiego Królestwa Belgii obowiązek redagowania, pod sankcją nieważności, wszystkich dokumentów o charakterze międzynarodowym dotyczących stosunku pracy w języku niderlandzkim — Umowa o pracę o charakterze międzynarodowym — Artykuł 4 TUE — Różnorodność językowa — Tożsamość narodowa — Brak proporcjonalności spornych środków

I – Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie arbeidsrechtbank te Antwerpen (sąd pracy w Antwerpii, Belgia) zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy przepisy art. 45 TFUE² nie sprzeciwiają się przepisom takim jak dekret wspólnoty flamandzkiej z dnia 19 lipca 1973 r. regulujący używanie języków w stosunkach społecznych między pracodawcami a pracownikami, jak również w przewidzianych ustawą i rozporządzeniem czynnościach i dokumentach przedsiębiorstwa³ (zwanym dalej „flamandzkim dekretem w sprawie używania języków”).

2. Na mocy tego dekretu w przypadku, kiedy pracodawca ma stałe miejsce prowadzenia działalności na terenie regionu obowiązywania języka niderlandzkiego⁴, używanie tego języka jest obowiązujące we wszystkich „stosunkach społecznych” w szerokim tego słowa znaczeniu, ponieważ pojęcie to zdaje się obejmować, oprócz umów o pracę, wszystkie kontakty indywidualne i zbiorowe, zarówno ustne jak i pisemne, które istnieją pomiędzy pracodawcami a pracownikami i które mają bezpośredni lub pośredni związek z zatrudnieniem.

3. Podobne wymogi *mutatis mutandis* znajdują się w normach prawa pracy innych jednostek Królestwa Belgii i niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej, ale sposoby ich wykonania są odmienne.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Postanowienie o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone w dniu 28 kwietnia 2011 r. dotyczące w rzeczywistości „art. 39 traktatu WE”, obecnie, od wejścia w życie traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r., art. 45 TFUE.

3 — *Taaldecreet tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen* (*Belgisch Staatsblad* z dnia 6 września 1973 r., s. 10089).

4 — Zaznaczam, że w aktach przekazanych Trybunałowi czasami mylone są pojęcia „region Flandria” w rozumieniu art. 3 konstytucji belgijskiej i „region obowiązywania języka niderlandzkiego” w rozumieniu art. 4 tej konstytucji.

4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony do Trybunału w ramach sporu powstałego pomiędzy A. Lasem, obywatelem niderlandzkim zamieszkałym w Niderlandach, ale świadczącym pracę głównie w Belgii, a jego byłym pracodawcą, PSA Antwerp NV (zwaną dalej „PSA Antwerp”), spółką z siedzibą we Flandrii, należącą do grupy o zasięgu międzynarodowym, w związku z roszczeniami o zapłatę różnych kwot w następstwie wypowiedzenia mu umowy o pracę.

5. Zasadniczo sąd krajowy zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy zasada swobodnego przepływu pracowników sprzeciwia się obowiązkowi używania określonego języka przy sporządzaniu na piśmie dokumentów dotyczących stosunku pracy, ustanowionemu przepisami państwa członkowskiego, w warunkach takich jak warunki przewidziane w spornym dekrete, jako stanowiącemu nieuzasadnione lub nieproporcjonalne ograniczenie swobody przepływu pracowników, w sytuacji gdy sporny stosunek pracy wpisuje się w kontekst transgraniczny.

6. Trybunał ustalił już zasadnicze elementy do udzielenia odpowiedzi na niniejszy wniosek, orzekając w wyroku w sprawie Groener⁵, że „[p]rzepisy traktatu EWG nie stoją na przeszkodzie przyjęciu polityki, która ma na celu ochronę i promocję języka państwa członkowskiego, który jest jednocześnie językiem państwowym i pierwszym językiem urzędowym. Jednakże realizacja tej polityki nie może naruszać podstawowej swobody, jaką jest swobodny przepływ pracowników. Tym samym wymagania wynikające ze środków służących wdrożeniu takiej polityki nie mogą w żadnym razie być nieproporcjonalne do tego celu, a sposób ich stosowania nie może wiązać się z dyskryminacją wobec obywateli innych państw członkowskich”.

II – Ramy prawne

7. Flamandzki dekret w sprawie używania języków⁶, będący przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, został przyjęty na mocy art. 129 ust. 1 akapit trzeci konstytucji belgijskiej, na podstawie którego „[p]arlamenty wspólnoty francuskiej i wspólnoty flamandzkiej, każdy w swoim zakresie, regulują dekretem, z wyłączeniem ustawodawcy federalnego, używanie języków w dziedzinie: [...] stosunków społecznych między pracodawcami a pracownikami, jak również przewidzianych ustawą i rozporządzeniem czynności i dokumentów przedsiębiorstwa”.

8. Artykuł 1 akapit pierwszy flamandzkiego dekretu w sprawie używania języków ustala jego zakres zastosowania w następujący sposób:

„Niniejszy dekret stosuje się do osób fizycznych i prawnych, które mają stałe miejsce prowadzenia działalności na terenie regionu obowiązywania języka niderlandzkiego^[7]. Reguluje on używanie języków w dziedzinie stosunków społecznych między pracodawcami a pracownikami, jak również w dziedzinie przewidzianych ustawą i rozporządzeniem czynności i dokumentów przedsiębiorstwa [...]”.

9. Artykuł 2 tego dekretu stanowi, że „[j]ęzykiem używanym w dziedzinie stosunków społecznych między pracodawcami a pracownikami, jak również w dziedzinie przewidzianych ustawą i rozporządzeniem czynności i dokumentów przedsiębiorstwa jest wyłącznie język niderlandzki”.

5 — Wyrok z dnia 28 listopada 1989 r. w sprawie C-379/87 r., Rec. s. 3967, pkt 19.

6 — Wersja francuska przepisów powołanego powyżej dekretu jest dostępna w Internecie pod następującym adresem: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1973071901&table_name=loi.

7 — Dodam, że przepis „lub zatrudniający pracowników w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego” został uchylony przez trybunał konstytucyjny (wcześniej zwany Cour d'arbitrage) wyrokiem z dnia 30 stycznia 1986 r. (*Moniteur belge* z dnia 12 lutego 1986 r., s. 1710).

10. Artykuł 5 wskazanego dekretu ma następujące brzmienie:

„Wszelkie przewidziane ustawą i rozporządzeniem czynności i dokumenty przedsiębiorstwa, jak również wszystkie dokumenty przeznaczone dla personelu przedsiębiorstwa muszą być zredagowane w języku niderlandzkim.

Jednakże w przypadku, w którym jest to uzasadnione składem personelu i na jednogłówny wniosek przedstawicieli pracowników w radzie zakładowej lub, w przypadku braku rady zakładowej, na jednogłówny wniosek reprezentacyjnego związku zawodowego, pracodawca zobowiązany jest dołączyć do opinii, komunikatów, środków, zaświadczeń i formularzy przeznaczonych dla personelu tłumaczenie na jeden lub na kilka języków.

[...]”.

11. Artykuł 10 akapity pierwszy, drugi i piąty tego dekretu przewiduje sankcje cywilne:

„Dokumenty lub czynności sprzeczne z przepisami niniejszego dekretu są nieważne. Nieważność ich jest stwierdzona przez sąd z urzędu.

Właściwy inspektor pracy, urzędnik Commission permanente de Contrôle linguistique (stałej komisji ds. kontroli językowej) i każda osoba lub stowarzyszenie, które udowodni interes bezpośredni lub pośredni, może wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu pracy właściwego dla siedziby pracodawcy.

[...]

Nieważność nie może przynosić szkody pracownikowi oraz naruszać praw osób trzecich. Pracodawca odpowiada za szkody wyrządzone nieważnością dokumentów lub czynności pracownikowi lub osobom trzecim.

[...]”.

III – Spór przed sądem krajowym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

12. Na podstawie „Letter of Employment” z dnia 10 lipca 2004 r. sporządzonego w języku angielskim (zwanego dalej „umową o pracę”) A. Las, obywatel niderlandzki zamieszkały w Niderlandach, został zatrudniony na czas nieokreślony jako Chief Financial Officer przez PSA Antwerp⁸, spółkę mającą siedzibę w Antwerpii (Belgia) ale należącą do grupy międzynarodowej, zajmującej się eksploatacją terminali portowych, mającej siedzibę w Singapurze. To pismo w sprawie zatrudnienia przewiduje, że miejscem świadczenia pracy A. Lasa będzie Belgia, nawet jeśli praca w części ma być świadczona z Niderlandów.

13. Pismem z dnia 7 września 2009 r., zredagowanym również w języku angielskim, stosunek pracy z A. Lasem został rozwiązany ze skutkiem natychmiastowym. Na podstawie art. 8 wspomnianej umowy o pracę PSA Antwerp wypłaciła A. Lasowi odprawę z tytułu wypowiedzenia stosunku pracy w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia oraz dodatkową odprawę w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia.

8 — Dodać należy, że wówczas działała ona pod firmą NV Hesse-Noord Natie.

14. Pismem z dnia 26 października 2009 r. adwokat A. Lasa zwrócił uwagę PSA Antwerp, że umowa o pracę, a w szczególności jej art. 8, nie zostały zredagowane w języku niderlandzkim, wobec czego postanowienie to naruszało odnośne przepisy. Zażądał on wypłaty odprawy z tytułu wypowiedzenia stosunku pracy w wysokości dwudziestokrotnego miesięcznego wynagrodzenia, zaległego dodatku urlopowego, premii za rok 2008 wraz ze związanym z nią dodatkiem urlopowym, jak również wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

15. Sąd krajowy wskazuje, że chociaż sporna umowa o pracę zawiera postanowienie dotyczące jurysdykcji sądów niderlandzkich oraz postanowienie o poddaniu umowy prawu niderlandzkiemu, strony postępowania przed sądem krajowym dopuściły właściwość belgijskiego sądu pracy i poddanie umowy prawu belgijskiemu na mocy art. 6 ust. 1 i 2 Konwencji o prawie właściwym dla zobowiązań umownych, otwartej do podpisu w Rzymie dnia 19 czerwca 1980 r.⁹. Strony są natomiast podzielone, co się tyczy języka, w którym powinna być sporządzona umowa o pracę, oraz wynikających z tego skutków.

16. W dniu 23 grudnia 2009 r. A. Las wniósł skargę do arbeidsrechtbank te Antwerpen, domagając się zasądzenia od PSA Antwerp kwot znacząco wyższych od tych, które zostały mu wypłacone. Na poparcie swoich roszczeń podnosi w szczególności, że art. 8 jego umowy o pracę, sporządzonej w języku angielskim, jest dotknięty bezwzględną nieważnością w związku z naruszeniem flamandzkiego dekretu w sprawie używania języków przewidującego używanie języka niderlandzkiego w przedsiębiorstwach, których stałe miejsce prowadzenia działalności znajduje się w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego Królestwa Belgii.

17. PSA Antwerp nie zgodziła się z tym stanowiskiem, wskazując, że flamandzki dekret w sprawie używania języków nie może być stosowany w sytuacjach, w których dana osoba korzysta ze swojego prawa do swobodnego przepływu pracowników, ponieważ według PSA Antwerp przepisy te stanowią przeszkodę w realizacji tej podstawowej swobody, której to przeszkody nie można uzasadnić nadrzędnymi względami interesu ogólnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. PSA Antwerp dodała, że umowa o pracę powinna być przestrzegana, gdyż sporny dokument jest zgodny z wolą stron wyrażoną w języku zrozumiałym dla każdej z nich, tzn. w języku angielskim, przy czym dyrektor tej spółki, który podpisał umowę, jest obywatelem Singapuru i nie zna języka niderlandzkiego.

18. Przychylając się do wniosku PSA Antwerp o skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału i uwzględniając wątpliwości, czy wzgląd ogólnego interesu wymaga, by umowa o pracę była sporządzona w języku niderlandzkim w przypadku zatrudnienia o charakterze transgranicznym takim jak w niniejszym sporze, kiedy strony – w danym wypadku pracownik niderlandzkojęzyczny i pracodawca, który nie jest niderlandzkojęzyczny – ze względu na wagę obsadzanego stanowiska wyraźnie wybrały sporządzenie umowy o pracę w języku zrozumiałym dla obu stron, arbeidsrechtbank te Antwerpen postanowił zawiesić postępowanie i postanowieniem o skierowaniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zarejestrowanym w dniu 29 kwietnia 2011 r., zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem:

„Czy flamandzki dekret w sprawie używania języków z dnia 19 lipca 1973 r. narusza art. [45 TFUE] dotyczący swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej w zakresie, w jakim nakazuje, pod sankcją nieważności, każdemu przedsiębiorstwu, którego siedziba znajduje się w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego, redagowanie w tym języku wszystkich dokumentów dotyczących stosunku pracy, gdy zatrudnia pracownika na stanowisku o charakterze międzynarodowym?”.

9 — Wersja skonsolidowana, Dz.U. C 334 z dnia 30 grudnia 2005 r., s. 1. Konwencja ta została zastąpiona od dnia 17 grudnia 2009 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.U. L 177, s. 6, zwanym dalej „rozporządzeniem Rzym I”)

19. Uwagi na piśmie zostały przedstawione Trybunałowi przez A. Lasa, PSA Antwerp, rządy belgijski i grecki, Komisję Europejską oraz Urząd Nadzoru EFTA¹⁰.

20. Na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2012 r. wszystkie te strony były reprezentowane.

IV – Analiza

A – Uwagi wstępne

21. Strony, które przedstawiły swoje uwagi Trybunałowi, są podzielone co do tego, jakiej odpowiedzi należy udzielić na zadane pytanie prejudycjalne. PSA Antwerp i Urząd Nadzoru EFTA stoją na stanowisku, że zasada swobodnego przepływu pracowników sprzeciwia się spornym przepisom, natomiast inni uczestnicy postępowania, tzn. A. Las pomocniczo, rządy belgijski i grecki oraz Komisja są odmiennego zdania.

22. Co się tyczy zastosowania prawa Unii do niniejszej sprawy, którą to możliwość A. Las odrzuca, podnosząc, że transgraniczny charakter stosunku pracy spornego w postępowaniu przed sądem krajowym wynika z wielu przesłanek: zainteresowany pracownik jest obywatelem niderlandzkim, zamieszkałym w Niderlandach, który na mocy umowy o pracę sporządzonej w języku angielskim świadczy pracę zarówno w Belgii, jak i w Niderlandach na rzecz przedsiębiorstwa należącego do grupy międzynarodowej, ze stałym miejscem prowadzenia działalności w Belgii, a dokładniej w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego.

23. A. Las skorzystał ze swobody przemieszczania się pracowników będących obywatelami Unii z jednego państwa członkowskiego do drugiego, i z tego wynika, że jego sytuacja nie jest „czysto wewnętrzną” w rozumieniu utrwalonego orzecznictwa Trybunału¹¹ i dlatego wchodzi w zakres stosowania przepisów prawa Unii, o których wykładnię wnosi sąd krajowy.

24. Ponadto, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi A. Las, fakt, że swoboda przemieszczania się pracowników została tutaj podniesiona nie przez niego, ale przez jego byłego pracodawcę, nie powoduje – jak wynika z orzecznictwa Trybunału – niemożności zastosowania prawa Unii. Jak bowiem podkreślił Trybunał, prawu pracowników do pozbawionego dyskryminacji zatrudnienia i pozostawania w stosunku zatrudnienia, by było skuteczne, musi towarzyszyć prawo pracodawców do zatrudniania ich zgodnie z zasadami rządzącymi swobodnym przepływem pracowników. W przeciwnym przypadku państwa członkowskie posiadałyby możliwość łatwego obchodzenia tych zasad przez narzucenie pracodawcom warunków zatrudnienia prowadzących do ograniczenia korzystania z tej swobody, do której ma prawo pracownik¹².

10 — Zaznaczam, że Komisja wskazuje w szczególności, iż spór toczący się przed sądem krajowym powinien prowadzić Trybunał do orzeczenia w sprawie przepisów mających zastosowanie do zabezpieczenia społecznego A. Lasa. Moim zdaniem ta problematyka wykracza poza ramy zadanego pytania. Niezależnie od tego podkreślam, że prawo właściwe dla umowy o pracę jest wskazane przepisami rozporządzenia Rzym I, a nie zasadami dotyczącymi ustalania prawa właściwego w zakresie zabezpieczeń społecznych.

11 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. s. I-4921, pkt 89 i nast.; z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-212/06 Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, Zb.Orz. s. I-1683, pkt 33 i nast.

12 — Wyroki: z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie C-350/96 Clean Car Autoservice, Rec. s. I-2521, pkt 19–25; z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-208/05 ITC, Rec. s. I-181, pkt 22, 23.

B – W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody przepływu pracowników

25. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem¹³ ogół postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu osób sprzeciwia się przepisom krajowym, które mogłyby stanowić ograniczenie lub stawiać obywateli Unii w niekorzystnym położeniu, w przypadku gdy chcieliby oni korzystać z podstawowych swobód zagwarantowanych im przez traktat. W szczególności zakazane są środki utrudniające podjęcie działalności gospodarczej na terenie innego państwa członkowskiego.

26. Podnoszę, że w prawie wtórnym nie ma norm zapewniających zbliżenie ustawodawstw, które miałyby zastosowanie do używania języków przy sporządzaniu dokumentów związanych ze stosunkiem pracy¹⁴. W szczególności, jak podkreśla Komisja, dyrektywa Rady 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy nie zawiera przepisu dotyczącego języka, który ma być w tym celu użyty¹⁵.

27. W tym zakresie niniejszą sprawę należy odróżnić od innych spraw, w których Trybunał orzekał w kwestiach ograniczeń w zakresie swobody przemieszczania się osób, wynikających z wymogów językowych¹⁶. Również wcześniejsze orzecznictwo dotyczące tego typu ograniczeń, naruszających inne podstawowe zasady gwarantowane traktatem, nie dostarcza wskazówek, które ułatwiłyby udzielenie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne skierowane w niniejszej sprawie¹⁷.

28. Podkreślam, że w niniejszej sprawie sąd krajowy w sposób wyraźny uszczegółowił przedmiot swojego wniosku. Pytanie prejudycjalne dotyczy bowiem sporządzania dokumentów dotyczących stosunku pracy, a więc wyłącznie w formie pisemnej, nawet jeśli sporne przepisy zdają się mieć również zastosowanie do czynności związanych ze stosunkiem pracy w formie ustnej. Ponadto pytanie dotyczy szczególnego kontekstu określonego przez sąd krajowy jako wykonywanie pracy na „stanowisku o charakterze międzynarodowym”.

29. Jak wynika z dostępnych mi informacji, znakomita większość ustawodawstw państw członkowskich nie ustanawia obowiązku używania określonego języka w ramach stosunków pracy. O ile mi wiadomo, w 17 z 25 państw członkowskich¹⁸ nie ma wymogów językowych odpowiadających wymogom ustanowionym flamandzkim dekretem w sprawie używania języków, chociaż taki obowiązek wprowadzony został normami obowiązującymi w 8 państwach członkowskich¹⁹.

13 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie *Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon*, pkt 44 i nast. oraz przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-253/09 *Komisja przeciwko Węgrom*, Zb.Orz. s. I-12391, pkt 46 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo.

14 — Z uwagi na brak przepisów zbliżających ustawodawstwa w tym zakresie państwa członkowskie mają swobodę w ustalaniu środków krajowych a nawet w ich przyjmowaniu na szczeblu regionu pod warunkiem, że są one zgodne z traktatem i ogólnymi zasadami prawa Unii, a w szczególności art. 45 TFUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-490/04 *Komisja przeciwko Niemcom*, Zb.Orz. s. I-6095, pkt 19).

15 — Dz.U. L 288, s. 32. Przypominam, że w niniejszej sprawie Komisja wskazała, że zgodnie z jej art. 6 dyrektywa ta nie harmonizuje warunków dotyczących formy umowy o pracę, które obejmują język, w którym umowa ta ma być sporządzona.

16 — Co się tyczy warunków dostępu do zatrudnienia związanych z językiem, zob. w zakresie pracy nakładczej: ww. wyrok w sprawie *Groener*; a w zakresie prowadzenia działalności na własny rachunek przez osoby uprawiające wolne zawody, czy to będące dentykami: wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97 *Haim*, Rec. s. I-5123, pkt 50 i nast., czy też adwokatami: wyroki z dnia 19 września 2006 r.: w sprawie C-506/04 *Wilson*, Zb.Orz. s. I-8613, pkt 70 i nast.; w sprawie C-193/05 *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, Zb.Orz. s. I-8673, pkt 40 i nast.

17 — W zakresie swobody przepływu towarów, a w szczególności etykietowania, to jest dziedziny, w której zakazane zostało stosowanie środków krajowych zobowiązujących do używania jednego języka bez możliwości dopuszczenia użycia innego języka, rozumianego przez konsumentów, zob. wyrok z dnia 12 września 2000 r. w sprawie C-366/98 *Geffroy*, Rec. s. I-6579, pkt 24 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo. Co się tyczy różnego traktowania osób w przedmiocie używania języków przed sądami karnymi, zob. wyrok z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie C-274/96 *Bickel i Franz*, Rec. s. I-7637, pkt 13 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo, który podnosi szczególne znaczenie ochrony ułatwień i praw osób fizycznych w zakresie języków w celu ochrony ich podstawowych swobód.

18 — Nie dysponuję informacjami dotyczącymi norm stosowanych w tym zakresie na Cyprze i w Luksemburgu.

19 — Z takim przypadkiem mamy do czynienia we Francji, na Litwie, na Łotwie, w Polsce, w Rumunii, na Słowacji i w Słowenii oraz w różnych regionach językowych Królestwa Belgii.

30. Moim zdaniem, nakładając obowiązek używania języka niderlandzkiego we wszystkich czynnościach i dokumentach związanych ze stosunkiem pracy, zarówno w stosunku do obywateli belgijskich, jak i do obywateli innych państw zatrudnionych przez przedsiębiorstwa działające w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego, sporny dekret może wywoływać skutek odstrasżający pracowników oraz pracodawców nieznających języka niderlandzkiego tzn. ogólnie tych wszystkich, którzy pochodzą z państw członkowskich innych niż Królestwo Belgii i Królestwo Niderlandów.

31. Stoję na stanowisku, że ograniczenie językowe istnieje w ich przypadku nie tylko w zakresie warunków dostępu do prowadzenia działalności zawodowej, ale również w zakresie warunków wykonywania tej działalności.

32. Należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, że pracownik nieznający języka niderlandzkiego może wahać się co do podpisania umowy sporządzonej w tym języku z obawy, że nie rozumie dobrze, do czego się zobowiązuje. W sposób logiczny firmy objęte zakresem zastosowania tego dekretu, rekrutując pracowników, przyznawać będą pierwszeństwo kandydatowi, który posługuje się tym językiem, nie uwzględniając innych kryteriów zatrudnienia, które stosowałyby, gdyby takie przepisy nie istniały.

33. Należy uwzględnić to stwierdzenie niezależnie od faktu, że w postępowaniu toczącym się przed sądem krajowym w przypadku zastosowania tego dekretu A. Las ze względu na swoją znajomość języka niderlandzkiego nie znalazłby się w niekorzystnej sytuacji, co podnosi na poparcie żądania zastosowania przepisów tego dekretu na jego korzyść.

34. Na zasadzie lustrzanego odbicia tego ograniczenia dla pracowników pracodawcy pochodzący z innych państw członkowskich, którzy prowadzą działalność w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego w Belgii, nie mogą zaoferować warunków zatrudnienia wolnych od ograniczeń językowych narzuconych spornym dekretem. W praktyce więc zachęceni są do zatrudniania wyłącznie pracowników posługujących się językiem niderlandzkim, którym porozumiewanie się w tym języku nie sprawia trudności. Ponadto, w przeciwieństwie do rodzimych przedsiębiorstw z tego regionu, pracodawcy o zasięgu międzynarodowym mający w nim stałe miejsce prowadzenia działalności muszą zmierzyć się z trudnościami administracyjnymi i ponieść dodatkowe koszty działalności. Językiem roboczym, językiem administracji i zarządzania takich przedsiębiorstw jest bowiem zwykle język inny niż niderlandzki. W tej sytuacji przedsiębiorstwa takie zmuszone są zmienić zwykle używane formularze umów o pracę oraz wszystkie inne środki lub dokumenty dotyczące stosunku pracy, związane z zarządzaniem pracownikami i zwrócić się do prawników posługujących się językiem niderlandzkim, by im w tym pomogli.

35. Trybunał orzekł ponadto w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, że nałożony przez państwo członkowskie na pracodawców z innych państw, zatrudniających pracowników na terenie tego państwa członkowskiego, obowiązek przetłumaczenia na język tego państwa niektórych dokumentów dotyczących stosunku pracy stanowi ograniczenie w swobodzie świadczenia usług, ponieważ powoduje po stronie przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim powstanie kosztów i dodatkowych opłat administracyjnych oraz obciążeń finansowych²⁰.

36. Dodam, że tacy pracodawcy mogą być skonfrontowani ze znaczącym brakiem pewności prawa w sytuacji, w której na mocy przepisów takich jak zaskarżone w postępowaniu przed sądem krajowym naruszenie wymogu dotyczącego języka skutkuje nieważnością zmieniającą równowagę stosunków umownych.

20 — Punkty 68 i nast.

37. Waga sankcji grożących w przypadku naruszenia zasad ustanowionych flamandzkim dekretem w sprawie używania języków²¹ – kwestia, do której jeszcze powrócę – może stanowić dodatkową przeszkodę w pełnym korzystaniu ze swobody przepływu pracowników. W tym względzie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, mogą istnieć sankcje, które są tak poważne, iż stanowią ograniczenie korzystania z podstawowych swobód zagwarantowanych przez prawo pierwotne, a ustalenie zakresu powagi ograniczenia należy do sądu krajowego, do którego sankcja została zaskarżona²².

38. Pracownicy i pracodawcy nieposługujący się językiem niderlandzkim mogą być odstręczeni od korzystania z tych swobód przez ograniczenia językowe wynikające z przepisów takich, jak zaskarżone w postępowaniu przed sądem krajowym, ponieważ moim zdaniem w tych ramach istnieje ograniczenie swobody przepływu pracowników, które nie jest ani niepewne, ani pośrednie, w przeciwieństwie do twierdzeń A. Lasa. Następne pytanie, na które należy odpowiedzieć, dotyczy kwestii, czy takie ograniczenie może jednak być uzasadnione w warunkach zgodnych z orzecznictwem Trybunału.

39. Chciałem zaznaczyć przy tej okazji, że mimo iż chodzi o zupełnie inną problematykę prawną, w niniejszej sprawie w sposób oczywisty nie ma dyskryminacji bezpośredniej, ponieważ zaskarżone przepisy mają zastosowanie zarówno do pracodawców, jak i do pracowników bez względu na ich narodowość. Natomiast wydaje mi się, że istnieje dyskryminacja pośrednia w zakresie, w jakim pod pozorem obojętnymi kryteriami bariera językowa polegająca na obowiązkowym używaniu języka niderlandzkiego utrudnia zarówno dostęp do zatrudnienia, jak i wykonywania zatrudnienia w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego Królestwa Belgii obywatelom innych państw członkowskich, z wyjątkiem pracowników pochodzących z Niderlandów. Jednakże taka pośrednia dyskryminacja jest inherentną cechą każdego wymogu dotyczącego znajomości lub używania jakiegoś języka i może być uzasadniona przy pomocy tych samych motywów co motywy powołane w przypadku ograniczenia językowego. Wobec powyższego nie poświęcę tej kwestii osobnych wywodów.

C – W przedmiocie ewentualnego uzasadnienia stwierdzonego ograniczenia

40. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy krajowe mogące utrudniać wykonywanie podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie lub do niego zniechęcać, mogą mimo to być dopuszczalne pod warunkiem, że służą one osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są one właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia²³.

41. W niniejszej sprawie należy ustalić, czy ograniczenie w swobodzie przepływu pracowników, zagwarantowanej przez art. 45 TFUE, jest należycie uzasadnione zgodnymi z prawem celami oraz użyciem środków zarówno właściwych, jak i proporcjonalnych dla zapewnienia ich realizacji. Moim zdaniem, z powodów, które przedstawię poniżej, nie mamy z takim przypadkiem do czynienia; uściślam jednak na wstępie, że o ile dopuszczam jako taką zasadność trzech powyżej wymienionych argumentów na poparcie obrony zaskarżonych przepisów, o tyle odrzucam zarówno konieczność, jak i proporcjonalność użytych w tym celu środków²⁴.

21 — Zgodnie z jego art. 10.

22 — Zobacz wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. s. I-1663, pkt 41.

23 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie C-325/08 Olympique Lyonnais, Zb.Orz. s. I-2177, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Węgrom, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Zgodnie z podstawowymi zasadami ustanowionymi w ww. wyroku w sprawie Groener, pkt 19.

1. W przedmiocie niewłaściwości zaskarżonych środków w świetle powołanego nadrzędnego celu interesu ogólnego

42. Flamandzki dekret w sprawie używania języków nie wymienia ściśle określonych przyczyn, dla których prawodawca danego regionu językowego ustanowił wyłączone używanie języka niderlandzkiego do wszelkiego rodzaju stosunków pracy na warunkach ustanowionych tymi przepisami. Jedyną pewną przesłanką jest jego podstawa prawna, którą stanowi art. 129 ust. 1 pkt 3 konstytucji belgijskiej, która przyznaje wyłączone uprawnienia parlamentowi wspólnoty flamandzkiej w zakresie zarządzania, na terytorium dla niego właściwym, używaniem języków w dziedzinie stosunków społecznych między pracodawcami a pracownikami, jak również w dziedzinie przewidzianych ustawą i rozporządzeniem środków i dokumentów przedsiębiorstwa; należy przy tym dodać, że takie same uprawnienia są przyznane parlamentowi wspólnoty francuskiej.

43. Jednakże, jak wynika z uwag przekazanych Trybunałowi przez rząd belgijski, można podnieść trzy argumenty na jego uzasadnienie: pierwszy – dotyczący ochrony pracowników, drugi – związany z wykonywaniem skutecznej kontroli przez władze administracyjne i sądy oraz trzeci – oparty na ochronie i wspieraniu używania oficjalnego języka regionu. Należy zatem zbadać, czy podniesione ograniczenie może być uzasadnione przez jeden z powyższych motywów z tytułu nadrzędnego celu interesu ogólnego w rozumieniu przytoczonego wcześniej orzecznictwa.

a) W przedmiocie argumentu opartego na ochronie pracowników

44. Na poparcie flamandzkiego dekretu w sprawie używania języków rząd belgijski powołuje kwestie natury socjalnej, przypominając, że Trybunał wielokrotnie orzekł, iż ochrona pracowników stanowi jeden z nadrzędnych względów interesu publicznego mogących uzasadniać ograniczenie podstawowych swobód²⁵.

45. Jednakże obowiązkowe i wyłączone używanie języka niderlandzkiego w rzeczywistości może chronić wyłącznie pracowników, którzy władają tym językiem w stopniu wystarczającym, aby zrozumieć informacje przekazane im przez pracodawcę ustnie lub na piśmie w języku niderlandzkim. Natomiast w porównaniu z nimi pracownicy niewładający językiem niderlandzkim są w mniej korzystnej sytuacji nie tylko podczas starań o zatrudnienie na stanowisku, na którym świadczenie pracy będzie wymagało porozumiewania się w języku niderlandzkim na mocy zaskarżonego dekretu, ale również przez cały okres trwania ich zatrudnienia na tym stanowisku, przy założeniu, że uda im się pokonać tę barierę na etapie dostępu do zatrudnienia. Z tych przepisów może wynikać dla nich brak pewności co do dokładnej treści praw i obowiązków wynikających z ich umowy o pracę, dotyczącej szczegółowych warunków ich działalności zawodowej, a niepewność ta będzie jednocześnie niepewnością tak prawną, jak i praktyczną, której mogą zaradzić, wyłącznie korzystając z pomocy osób trzecich.

46. Skuteczna ochrona wszystkich kategorii pracowników wymagałaby raczej, aby umowa o pracę była dostępna w języku zrozumiałym dla pracownika na tyle dobrze, by jego zgoda była w pełni świadoma i niedotknięta błędem. Przypominam, iż dyrektywa 91/533 przewiduje, że pracodawca jest zobowiązany do poinformowania na piśmie pracownika, do którego ma zastosowanie ta dyrektywa, o wszystkich zasadniczych elementach umowy lub stosunku pracy, których lista znajduje się w art. 2 tej dyrektywy. Wydaje mi się, że w celu skutecznego przekazania pracownikowi informacji o minimum danych, których nie może on nie znać, konieczne jest, aby została mu ona przekazana w języku, który rozumie wystarczająco dobrze, aby pojąć istotne elementy stosunku pracy. Flamandzki dekret w sprawie używania języków przewiduje natomiast środki, które nie są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu, ponieważ nie wymaga sprawdzenia, czy strony umowy posiadają wystarczającą znajomość języka niderlandzkiego, aby podpisać ją z pełną świadomością jej treści.

25 — W szczególności w zakresie swobody świadczenia usług wyrok z dnia 7 października 2010 r. w sprawie C-515/08 dos Santos Palhota i in., Zb.Orz. s. I-9133, pkt 47.

47. Komisja przychyliła się do stanowiska przedstawionego przez rząd belgijski, podnosząc argument, że w wyroku w sprawie *Everson i Barrass*²⁶ Trybunał dopuścił szczególne znaczenie języka narodowego miejsca, w którym pracownicy wykonują swoją działalność. Prawdą jest, że w sytuacji, w której pracownik świadczy pracę w wielu państwach członkowskich, *locus laboris* odpowiada, w większości przypadków, środowisku społecznemu i językowemu, które jest mu znane²⁷. Jednakże w praktyce istnieją wyjątki od tej ogólnej zasady. Moim zdaniem wyrok ten nie oznacza, że konieczne jest w interesie pracowników wymaganie systematycznego używania w umowie o pracę określonego języka, tzn. języka miejsca, w którym głównie świadczą pracę lub nawet innego. W istocie bowiem język porozumiewania się, tj. język wspólny dla pracownika i jego pracodawcy, gwarantujący skuteczne i zrównoważone porozumiewanie się między nimi, nie zawsze musi być językiem urzędowym miejsca wykonywania działalności zawodowej, niezależnie od tego, czy jest to język krajowy, czy regionalny.

48. Wobec powyższego nie stanowi ani stosownego, ani koniecznego środka dla zapewnienia realizacji zgodnego z prawem celu nałożenie obowiązku używania wyłącznie języka niderlandzkiego, aby mieć pewność, że pracownik przedsiębiorstwa, którego siedziba znajduje się w określonym regionie, ma skuteczny dostęp do potrzebnych mu informacji zarówno przed, jak i po podpisaniu umowy o pracę. Alternatywne rozwiązanie, w przypadku którego strony miałyby prawo do użycia innych języków oprócz języka niderlandzkiego i nawet przy nałożeniu obowiązku zapewnienia tłumaczenia na ten język, byłoby w moim przekonaniu skuteczniejsze dla zapewnienia ochrony interesów pracownika.

b) W przedmiocie argumentu opartego na zapewnieniu skutecznej kontroli administracyjnej i sądowej

49. Drugi argument na poparcie zasadności środka wydaje się związany z argumentem powyżej, ponieważ – jak podnosi Komisja – chodzi o zapewnienie skuteczności ochrony pracowników poprzez jej kontrolę. Bez wątplenia ten argument jako taki jest zgodny z prawem²⁸, ale w niniejszej sprawie jest równie bezzasadny jak pierwszy, do którego stanowi uzupełnienie.

50. Prawdą jest, że interwencja władz administracyjnych takich jak inspekcja pracy czy sądy w przypadku skierowania do nich sporu jest łatwiejsza, jeśli mogą zapoznać się z dokumentami dotyczącymi stosunku pracy będącego przedmiotem sporu w języku znanym ich przedstawicielom. Te same argumenty znajdują się w ustawodawstwach obowiązujących w innych państwach członkowskich, analogicznych do przepisów zaskarżonych w niniejszej sprawie²⁹.

51. W moim przekonaniu ten cel może również zostać zrealizowany w stosowniejszy sposób – jeśli zachodzi taka potrzeba – za pomocą tłumaczenia dokumentów dotyczących stosunku pracy na język urzędowy używany w danym regionie, bez konieczności nakładania obowiązku używania wyłącznie tego języka ab initio.

52. W istocie bowiem w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom³⁰ Trybunał orzekł, że obowiązek tłumaczenia dokumentów dotyczących stosunku pracy, ciążyący na pracodawcach zagranicznych, może być uzasadniony względami interesu publicznego związanymi z ochroną socjalną pracowników w zakresie, w jakim pozwala właściwym władzom przyjmującego państwa

26 — Wyrok z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie C-198/98, Rec. s. I-8903, pkt 22 zawierający wykładnię dyrektywy Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, orzekający, że instytucją właściwą dla uregulowania wierzytelności pracowników jest instytucja państwa, na którego terytorium świadczyli oni pracę (Dz.U. L 283, s. 23).

27 — Komisja odsyła w tym zakresie do pkt 43 opinii rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie C-477/09 Defossez, Zb.Orz. s. I-1421.

28 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *dos Santos Palhota i in.*, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Na Łotwie przepisy nakazujące użycie języka narodowego w stosunkach pracy opierają się, po pierwsze, na ochronie nadrzędnych celów interesu publicznego takich jak bezpieczeństwo i ochrona zdrowia oraz, po drugie, na wymogu dowodu, podobnie jak w Rumunii i w Słowenii. We Francji, oprócz ograniczenia ryzyka powstania sporu, ustawodawca również powołuje się na cele, którymi są ochrona zdrowia i bezpieczeństwa osób.

30 — Zobacz pkt 70 i nast.

członkowskiego na przeprowadzenie koniecznych kontroli mających na celu zagwarantowanie skutecznego przestrzegania przepisów krajowych państwa przyjmującego w tym zakresie. Jednakże Trybunał również uściślił w tym wyroku, że wymóg ten jest zgodny z postanowieniami traktatu WE dotyczącymi swobody świadczenia usług wyłącznie wówczas, kiedy nakłada obowiązek tłumaczenia wyłącznie ograniczonej liczby dokumentów i nie powoduje powstania uciążliwych dla przedsiębiorcy obciążeń administracyjnych lub finansowych³¹.

53. Analogicznie, w zakresie swobody przepływu pracowników wydaje mi się, że szeroki środek, ustanowiony flamandzkim dekretem w sprawie używania języków, nakładający obowiązek używania języka niderlandzkiego we wszystkich dokumentach dotyczących stosunku pracy, jak wydaje się w tym samym celu, nie jest niezbędny dla przeprowadzenia wspomnianych kontroli.

c) W przedmiocie argumentu opartego na ochronie języka urzędowego

54. Ten trzeci argument został podkreślony przez rząd belgijski, który podniósł, że promowanie używania języka urzędowego jest przewidziane przez konstytucję belgijską. Wskazuję, że szereg państw członkowskich i wspólnot językowych Królestwa Belgii opiera na tej podstawie ustrojowej swoje ustawodawstwo nakładające obowiązek stosowania określonego języka w stosunkach pracy³².

55. Ochrona języka urzędowego, niezależnie od tego, czy jest on krajowy, czy regionalny, stanowi nadrzędny wzgląd interesu publicznego, który Trybunał uznał za uzasadniający przyjęcie polityki ochrony i promocji takiego języka³³. Jednakże w niniejszej sprawie stoję na stanowisku, że dla spełnienia wymogu ustanowionego spornymi przepisami konieczne są środki, które nie są właściwe dla skutecznego zapewnienia realizacji tego celu.

56. W tym względzie rząd grecki podniósł zasadę różnorodności językowej w oparciu, w szczególności, o art. 165 TFUE i art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE. Artykuł 22 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁴, która jest prawnie wiążąca, również zawiera odniesienie do tego pojęcia, ponieważ przewiduje, że Unia szanuje różnorodność językową.

57. Jednakże ta zasada różnorodności językowej, która obowiązuje wyłącznie instytucje i organy Unii, nie może być podnoszona przez państwo członkowskie w stosunku do obywateli Unii w celu uzasadnienia ograniczeń podstawowych swobód, do których mają oni prawo.

58. W swojej opinii w sprawie Hiszpania przeciwko Eurojustowi, zakończonej wyrokiem³⁵, rzecznik generalny M. Poiares Maduro podkreślił, że „poszanowanie różnorodności językowej jest jednym z zasadniczych aspektów ochrony tożsamości narodowej”³⁶. Jednakże podkreślam, że w tej sprawie argument różnorodności językowej został podniesiony wyłącznie przez kandydatów, którzy ubiegali się o pewne stanowiska oferowane przez Unię Europejską, i przeciwko Unii, a nie przez państwa członkowskie w celu obrony ich polityki jednolitości językowej wobec zasad prawa Unii. Innymi słowy, koncept ten został powołany nie w celu uzasadnienia środków krajowych stanowiących przeszkodę związaną z używaniem języków, ale wyłącznie w celu podejścia do systemu językowego właściwego Unii.

31 — Zobacz również wyrok z dnia 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 i od C-68/98 do C-71/98 *Finalarte i in.*, Rec. s. I-7831, pkt 69 i nast.

32 — Do ochrony języka i tożsamości narodowej odwołuje się Litwa, Polska i Słowacja, natomiast do ochrony języka i tożsamości wspólnot, oprócz ochrony praw do języka społeczności lokalnych, odwołują się regiony Belgii, w których obowiązuje język francuski i niemiecki podobnie jak region obowiązywania języka niderlandzkiego.

33 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09 *Runevič-Vardin i Wardyn*, Zb.Orz. s. I-3787, pkt 85, który przytacza pkt 19 ww. wyroku w sprawie *Groener*.

34 — Dz.U. 2010, C 83, s. 396.

35 — Wyrok z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-160/03, Zb.Orz. s. I-2077.

36 — Zobacz pkt 24 tej opinii.

59. Pojęcie tożsamości narodowej, którą instytucje Unii są zobowiązane szanować na mocy art. 4 ust. 2 TUE, obejmuje aspekty językowe konstytucyjnego ustroju danego państwa członkowskiego, określające w szczególności język urzędowy lub języki urzędowe państwa oraz, w stosownych wypadkach, terytoria, na których te języki są używane³⁷. Tak więc koncept „tożsamości narodowej” dotyczy wyboru języków używanych na poziomie krajowym lub regionalnym³⁸, natomiast koncept „różnorodności językowej” dotyczy wielojęzyczności istniejącej na poziomie Unii. Według mnie z powyższego wynika, że to ostatnie pojęcie nie należy do wywodów skutecznych wobec osób fizycznych będących obywatelami Unii i osób prawnych mającej siedzibę na jej terytorium. Byłoby nawet paradoksem używanie tej podstawy w celu umożliwienia państwom członkowskim nałożenia na osoby fizyczne obowiązku używania w kontaktach języka innego niż ten, który swobodnie wybrali.

60. Zasady prawa Unii dotyczące poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, która w przypadku Królestwa Belgii obejmuje niezaprzeczalnie jego podział – mający podstawy konstytucyjne – na wspólnoty językowe, stanowi poparcie dla stanowiska, zgodnie z którym, jak Trybunał już wcześniej orzekł, polityka ochrony tożsamości językowej stanowi względ mogący upoważnić państwo członkowskie do zastosowania środków ograniczających swobodę przepływu³⁹.

61. Jednakże obowiązek używania języka jednego z państw członkowskich przez obywateli lub przedsiębiorstwa innych państw członkowskich korzystających z podstawowych swobód, taki jak nałożony zaskarżonymi przepisami, nie odpowiada tak naprawdę temu celowi. Nie można bowiem utrzymywać, że zwykle sporządzenie umów o pracę o charakterze transgranicznym w języku innym niż niderlandzki przez pewne przedsiębiorstwa mające siedzibę we Flandrii mogłoby zagrażać używaniu tego języka. Sytuacja jest odmienna wówczas, kiedy stosunek pracy związany jest z przekazywaniem wiedzy w ramach nauczania w szkole lub na uniwersytecie, które to dziedziny związane są z zachowaniem tożsamości kulturowej państwa członkowskiego⁴⁰ i które uzasadniają prawo do wymagania od kandydata na stanowisko, by posiadał szczególne kompetencje językowe⁴¹.

62. W moim przekonaniu pracownik, który nie skorzystał z przysługującej mu swobody świadczenia pracy w innym państwie członkowskim Unii, może domagać się możliwości świadczenia pracy we własnym języku, jeśli jest to język urzędowy regionu, w którym wykonuje on swoją działalność zawodową. Uważam, że wynika to ze szczególnego charakteru miejsca pracy, które znajduje się w połowie drogi pomiędzy sferą czysto publiczną i sferą czysto prywatną. Ten charakter uzasadnia również realizację polityki ochrony języka narodowego czy regionalnego w tym miejscu, ponieważ język urzędowy jest najchętniej używany jako język komunikacji.

63. Jednakże musi być przestrzegana swoboda umów w takim rozumieniu, że pracownik może wyrazić zgodę na używanie języka właściwego dla jego środowiska pracy, niebędącego jego językiem ojczystym lub językiem używanym lokalnie, w szczególności jeśli stosunek pracy ma charakter międzynarodowy⁴², jak zostało to wyraźnie podkreślone w postanowieniu odsyłającym. Stoję na stanowisku, że wewnątrz Unii pracodawcy powinni mieć możliwość ustalenia wspólnego języka roboczego dla swoich pracowników, który w przypadku przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w kilku państwach

37 — Na mocy art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, a ochrona oficjalnego narodowego języka państwa stanowi część tej tożsamości, jak orzekł Trybunał w ww. wyroku w sprawie Runevič-Vardyn i Wardyn, pkt 86.

38 — W raporcie sporządzonym przez grupę roboczą przy członkach Konwentu Europejskiego z dnia 4 listopada 2002 r. zalecono doprecyzowanie postanowień traktatu UE, zgodnie z którymi Unia jest zobowiązana szanować tożsamość narodową państw członkowskich w takim znaczeniu, że zasadnicze elementy tej tożsamości obejmują, między innymi, podstawowe struktury i zasadnicze funkcje państwa członkowskiego, wśród których znajduje się wybór języków (CONV 375/1/02 REV 1, s. 10–12; dokument dostępny na stronie internetowej: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00375-re01.fr02.pdf>).

39 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Runevič-Vardyn i Wardyn.

40 — Zobacz w tym względzie pkt 19 i 20 opinii rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie Groener zakończonej ww. wyrokiem.

41 — Zobacz pkt 20 i nast. ww. wyroku w sprawie Groener.

42 — Przypominam, że przewagę konsensualizmu w zakresie transgranicznych stosunków pracy dopuszcza art. 8 rozporządzenia Rzym I, który przewiduje, że strony umowy o pracę mają zasadniczo prawo wyboru prawa mającego do niej zastosowanie.

członkowskich może być inny niż język używany w kraju lub w regionie. Stwierdzenie to dotyczy przynajmniej najwyższych stanowisk takich jak kadry zarządzającej czy specjalistów oraz, ogólnie, wszystkich stanowisk wymagających porozumiewania się w języku zrozumiałym dla innych pracowników lub zagranicznych klientów przedsiębiorstwa.

64. O ile ochrona i promowanie języka urzędowego są jako takie celami zgodnymi z prawem, o tyle użyte środki powinny być właściwe dla zapewnienia realizacji tych celów oraz nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Fakt, że środek krajowy lub regionalny stara się narzucić wyłączenie stosowanie jednego języka, co skutkuje brakiem możliwości używania w danej dziedzinie języków innych państw członkowskich, w świetle zasad prawa Unii nie wydaje mi się zgodny z prawem.

65. Uwzględniając, co powyższe: ochrona języka nie może uzasadniać przepisów takich jak zaskarżone w postępowaniu przed sądem krajowym, ponieważ nie umożliwiają one uwzględnienia ani woli stron stosunku pracy, ani faktu, że pracodawca należy do międzynarodowej grupy przedsiębiorstw.

66. W konsekwencji stoję na stanowisku, że flamandzki dekret w sprawie używania języków narusza swobodę przepływu pracowników ustanowioną art. 45 TFUE, ponieważ stosuje środki, które nie są właściwe do zagwarantowania realizacji wspomnianych zgodnych z prawem celów.

67. Dodam, że w stosunku do tego dekretu może być dopuszczony dodatkowo zarzut naruszenia zasady proporcjonalności ustanowionej orzecznictwem Trybunału.

2. W przedmiocie nieproporcjonalności użytych środków

68. Istnieją dwa czynniki, które moim zdaniem pozwalają stwierdzić, że flamandzki dekret w sprawie używania języków zawiera środki nieproporcjonalne do powołanych celów i tym samym sprzeczne z postanowieniami art. 45 TFUE. Po pierwsze, chodzi o nadmiernie szeroki zakres obowiązku używania wyłącznie jednego języka, tj. języka niderlandzkiego w stosunkach pracy, o których mowa w tym dekrete, a po drugie, o powagę sankcji nałożonych w przypadku naruszenia tego obowiązku.

a) Co się tyczy zakresu obowiązku używania określonego języka

69. Zaskarżony dekret nakłada na wszystkich pracodawców, których siedziba wykonywania działalności znajduje się w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego Królestwa Belgii, obowiązek używania tego języka we wszystkich stosunkach pracy, jakie istnieją między nimi a pracownikami, zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej, chociaż potrzeby językowe mogą być różne w zależności od typu danego stosunku pracy i uwzględniając ewentualny charakter transgraniczny, w który się one wpisują.

70. Moim zdaniem interesy, których – zdaniem rządu belgijskiego – bronią te przepisy przyjęte na szczeblu regionu, mogłyby być właściwiej chronione przy pomocy środków innych niż przymus językowy mający tak powszechny i bezwzględny zasięg. Stoję więc na stanowisku, że tłumaczenie na język niderlandzki podstawowych dokumentów związanych ze stosunkiem pracy, sporządzonych w innym języku mogłoby wystarczyć do zapewnienia realizacji wspomnianych celów.

71. Wydaje mi się, że projekt integracji europejskiej traci swój sens, jeśli państwa członkowskie mogą nakładać na podmioty życia gospodarczego takie jak pracodawcy i pracownicy obowiązek używania określonego języka w proporcjach przekraczających ograniczenia swobody zawierania umów, które są bezwzględnie konieczne w celu realizacji nadrzędnego celu publicznego. W ramach stosunków pracy o charakterze międzynarodowym autonomia woli stron w odniesieniu do określenia języka, którym

posługują się między sobą, powinna być nadrzędna w celu ułatwienia wymiany transgranicznej⁴³, nawet jeśli – oczywiście – należy znaleźć równowagę pomiędzy swobodą przepływu pracowników a ich ochroną.

72. W moim przekonaniu uzasadnione byłoby umożliwienie stronom stosunku pracy o charakterze transgranicznym posługiwania się wybranym przez nie językiem pod warunkiem, że wybór dokonany został wspólną wolą stron lub jeśli wykonywane funkcje wymagają posługiwania się innym językiem niż język używany lokalnie⁴⁴. Flamandzki dekret w sprawie używania języków ma zastosowanie powszechne i zupełnie nie bierze pod uwagę języków znanych i zwykle używanych przez danego pracodawcę i pracownika oraz charakteru obsadzanego stanowiska.

73. Stoję na stanowisku, że byłoby niespójne, a nawet paradoksalne, gdyby na podstawie ww. wyroku w sprawie Groener nie było możliwe – z zastrzeżeniem szczególnego przypadku – wymaganie od pracownika, by znał język państwa członkowskiego, w którym świadczy pracę, a było dopuszczalne nakładanie obowiązku, by umowa o pracę, którą musi podpisać, była sporządzona w języku, którego nie zna i tym samym nie rozumie.

74. Jak zostało to zaproponowane przez Urząd Nadzoru EFTA, w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego konieczne jest wprowadzenie większej elastyczności do wymogów dotyczących używania języka w sytuacji, w której stosunki pracy mają charakter międzynarodowy, jak ma to miejsce w niniejszym przypadku, niż w sytuacji, kiedy mają charakter czysto wewnętrzny. Byłoby bowiem wskazane, by w ramach stosunku pracy o charakterze transgranicznym strony mogły używać języka rozumianego przez obie strony bez narzucania im używania wyłącznie określonego języka, nawet jeśli ten język jest jednym z języków oficjalnych miejsca świadczenia pracy przez pracownika.

75. W szczególności nie udaje mi się dostrzec, w jaki sposób język niderlandzki byłby zagrożony faktem użycia innego języka do sporządzenia umowy o pracę takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym, a mianowicie umowy zawartej pomiędzy pracownikiem korzystającym ze swobody przemieszczania się a pracodawcą, którym jest spółka należąca do grupy przedsiębiorstw o zasięgu międzynarodowym.

76. Stwierdzam, że zaskarżone przepisy dopuszczają obowiązkowe tłumaczenie na język inny niż niderlandzki wyłącznie w przypadku zastosowania skomplikowanej procedury, wymagającej spełnienia szczególnie trudnych przesłanek⁴⁵, co powoduje, że w praktyce – w moim przekonaniu – są one rzadko spełnione. A przecież istnieją łatwiejsze, choć nie mniej skuteczne – a niewykluczone, że nawet skuteczniejsze – środki zapewniające ochronę pracowników, które jednocześnie chronią język regionalny, chociażby takie jak dopuszczenie możliwości – w przypadku, kiedy pracownik lub pracodawca nie posługują się tym językiem – dokonania tłumaczenia na język, który zainteresowany rozumie w stopniu wystarczającym.

43 — Zobacz analogicznie w przedmiocie wykładni art. 17 Konwencji brukselskiej z dnia 27 września 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 1972, L 299, s. 32), wyrok z dnia 24 czerwca 1981 r. w sprawie 150/80 Elefanten Schuh, Rec. s. 1671, pkt 27, zgodnie z którym ustawodawstwo państwa będącego stroną umowy nie może stanowić przeszkody dla ważności postanowienia dotyczącego wyboru właściwych sądów na podstawie wyłącznie tego motywu, że język używany przez strony nie jest językiem wskazanym przez to ustawodawstwo.

44 — Przypominam, że możliwość wpisania wymogu dotyczącego znajomości języków, jeśli jest ona niezbędna ze względu na charakter oferowanego miejsca pracy, jest wyraźnie przewidziana w art. 3 ust. 1 akapit ostatni rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2), a wykładnia tego przepisu została dokonana w ww. wyroku w sprawie Groener, który z pewnością nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ale którego filozofia może, moim zdaniem, służyć za źródło refleksji. Zasadniczo identyczny przepis znajduje się w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (DZ.U. L 141, s. 1), który skodyfikował i zastąpił rozporządzenie nr 1612/68.

45 — Zobacz art. 5 ust. 2 flamandzkiego dekretu w sprawie używania języków powołanego w ramach prawnych.

77. Z dokumentów dołączonych do akt sprawy nie wynika, by wprowadzenie do spornych przepisów tej możliwości, która ułatwiłaby pracownikom i pracodawcom z innych państw członkowskich, nieposługującym się językiem niderlandzkim, korzystanie ze swobody przepływu w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego Królestwa Belgii, miało zaszkodzić realizacji wspomnianych celów⁴⁶.

78. Z racji jego nadmiernie szerokiego zakresu zastosowania i wyłączności – w sytuacji, w której istnieją inne środki zapewniające realizację powołanych nadrzędnych celów interesu publicznego – flamandzki dekret w sprawie używania języków zawiera środki nieproporcjonalne do celów.

b) Co się tyczy sankcji przewidzianych w przypadku naruszenia

79. Podobnie jak ustawodawstwa innych państw członkowskich przepisy obowiązujące w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego Królestwa Belgii przewidują, że naruszenie obowiązku używania określonego języka może podlegać sankcjom zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i karnego⁴⁷.

80. Bez wątpienia sankcje cywilne są powszechnie przewidywane w ustawodawstwach, które ustanawiają wymogi językowe w zakresie stosunków pracy, jednakże żadne ze znanych mi ustawodawstw nie posuwa się w nich tak daleko jak flamandzki dekret w sprawie używania języków. W regionie obowiązywania języka niderlandzkiego Królestwa Belgii czynności lub dokumenty naruszające ten dekret są nieważne, a nieważność dotyka skutki zarówno w przeszłości, jak i na przyszłość⁴⁸, podczas gdy w niektórych innych jednostkach podziału terytorialnego Królestwa Belgii⁴⁹, podobnie jak w innych państwach członkowskich⁵⁰, przyjęty został zwyczajny brak skuteczności niezgodnego z prawem dokumentu w stosunku do pracownika i obowiązek zastąpienia dokumentu wadliwego dokumentem zgodnym z obowiązującymi przepisami. Wydaje mi się, że ten ostatni środek, który umożliwia zachowanie ciągłości stosunku pracy, jest równie skuteczny jak nieważność z mocą wsteczną danej umowy o pracę w celu zapewnienia realizacji nadrzędnych celów interesu publicznego, którym według rządu belgijskiego służy omawiany dekret. Moim zdaniem w tym zakresie zaskarżone przepisy przekraczają środki konieczne.

81. Co się tyczy kwestii skuteczności erga omnes stwierdzenia nieważności lub też jej braku, podnoszę, że jak wynika z postanowienia odsyłającego, art. 10 akapit pierwszy flamandzkiego dekretu w sprawie używania języków karze naruszenie jego przepisów „bezwzględną nieważnością ex tunc i dane pismo uważa się za nieistniejące. Wynika stąd, że sąd nie może brać pod uwagę dokumentów zredagowanych w języku niezgodnym z przepisami dekretu i że nie może uwzględniać ich treści, zwłaszcza w zakresie oświadczeń woli”.

46 — Zobacz analogicznie ww. wyrok w sprawie Bickel i Franz, pkt 29.

47 — Postępowanie toczące się przed sądem krajowym dotyczy prawa cywilnego, jednakże należy również zauważyć, uwzględniając ogólną systematykę flamandzkiego dekretu w sprawie używania języków, że inaczej niż w innych jednostkach podziału terytorialnego Królestwa Belgii, w których nie ma żadnego zagrożenia karą w przypadku naruszenia wymogu stosowania określonego języka, w regionie obowiązywania języka niderlandzkiego takie naruszenie podlega, na mocy art. 12 tego dekretu, karze pozbawienia wolności lub grzywny dla pracodawcy lub jego przedstawicieli, którzy naruszyli przepisy tego dekretu. Ponadto art. 11 dekretu przewiduje możliwość nałożenia grzywny administracyjnej.

48 — Okazuje się, że zagrożenie nieważnością ze skutkiem wstecznym istnieje również w Słowenii, natomiast w Rumunii i na Łotwie przyjęta jest nieważność ze skutkiem na przyszłość, przy czym należy dodać, że w tym ostatnim kraju towarzyszy jej ciążący na pracodawcy obowiązek zaproponowania sporządzenia nowej umowy.

49 — To znaczy w gminach posiadających specjalny ustrój w regionie obowiązywania języka niemieckiego i w dwujęzycznym regionie stołecznym Bruksela. Natomiast w regionie obowiązywania języka francuskiego przyjęta jest sankcja nieważności dokumentów dotyczących stosunku pracy sporządzonych w innym języku.

50 — Brak skuteczności w stosunku do pracownika niekorzystnych dla niego postanowień umowy przewidziany jest na Litwie, Słowacji i w Polsce oraz we Francji, gdzie dodatkowo istnieje możliwość domagania się sporządzenia danego dokumentu w języku francuskim pod karą grzywny w stawkach dziennych.

82. Prawdą jest, że o bezwzględnym charakterze tej nieważności dyskutowały strony, które przedstawiły Trybunałowi swoje uwagi, a niektóre podniosły, że akapit piąty tego samego artykułu przewiduje, że „[n]ieważność nie może przynosić szkody pracownikowi oraz naruszać praw osób trzecich”. Według mnie sąd a quo nie narusza tej zasady, ponieważ stwierdza w swoim postanowieniu, że „pracownik [w odniesieniu do dokumentu dotkniętego nieważnością] może się powołać na korzystne dla niego warunki, podczas gdy względem warunków dla niego niekorzystnych może podnieść ich nieważność”. Moim zdaniem bezwzględna, a nie względna nieważność wynika w rzeczywistości z tego, że każda osoba, która udowodni swój interes, może domagać się stwierdzenia nieważności nieprawidłowego dokumentu w warunkach przewidzianych art. 10 akapit drugi flamandzkiego dekretu w sprawie używania języków. Niezależnie od wszystkiego, w stosunku do pracodawców wszelkie naruszenie wymogów językowych ustanowionych flamandzkim dekretem jest ostro karane sankcjami cywilnymi, ponieważ, jak wynika z analizy przeprowadzonej przez ten sąd, na mocy tego dekretu⁵¹, umowa o pracę taka jak podpisana przez A. Lasa wywoływałaby skutki wyłącznie w stosunku do byłego pracodawcy.

83. Co się tyczy uprawnień sądów do stosowania środków przymusu w przypadku wymogów językowych w zakresie stosunków pracy, są one różne w zależności od państw członkowskich. W niektórych ustawodawstwach krajowych⁵² istnieje zakaz podnoszenia przez sąd z urzędu naruszenia obowiązku używania określonego języka, podczas gdy w innych sąd takie uprawnienie posiada⁵³. Wyłącznie w regionach obowiązywania języka niderlandzkiego i języka francuskiego Królestwa Belgii ta możliwość podniesienia z urzędu zmienia się w obowiązek spoczywający na sędzi, co wydaje mi się zbyt daleko idącym rozwiązaniem⁵⁴.

84. Natomiast z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ograniczenia podstawowych swobód nałożone przez państwa członkowskie muszą ograniczać się do tego, co bezwzględnie konieczne, a to z kolei pociąga za sobą wybór drogi, a tym samym i środka, najmniej uciążliwych.

85. Takim środkiem nie jest jednak flamandzki dekret w sprawie używania języków, ponieważ sam jako taki oraz w porównaniu z innymi normami jawi się jako ustanawiający szczególnie ograniczające warunki powiązane z bardzo poważnymi skutkami zarówno dla osób fizycznych, jak i dla sądu, który ma rozstrzygać związany z tym spór. Również w tej kwestii stoję na stanowisku, że inne środki, właściwsze i w mniejszym stopniu ograniczające swobodę przepływu pracowników niż środki zastosowane, mogłyby umożliwić realizację celów zamierzonych przez te przepisy.

86. Uwzględnivszy co powyżej, stoję na stanowisku, że przepisy takie jak przepisy zaskarżone w postępowaniu przed sądem krajowym nie są zgodne z treścią postanowień art. 45 TFUE, będącego odpowiednikiem dawnego art. 39 WE, o wykładnię którego wystąpił sąd krajowy.

51 — Przypominam, że początkowo, na mocy woli stron w sporze toczącym się przed sądem krajowym, prawem właściwym dla spornej umowy o pracę było prawo niderlandzkie, nawet jeśli zgodnie twierdzą one przed tym sądem, że prawem właściwym jest prawo belgijskie. Jednakże w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rzym I przewiduje się, że zmiana prawa właściwego dokonana przez strony po zawarciu umowy nie narusza ważności umowy ze względu na formę w rozumieniu art. 11 ani praw osób trzecich.

52 — We Francji, na Łotwie, Litwie i na Słowacji.

53 — W Polsce, Rumunii i na Słowacji oraz w gminach belgijskich posiadających specjalny ustrój, w dwujęzycznym regionie stołecznym Bruksela i w regionie obowiązywania języka niemieckiego.

54 — W przedmiocie koniecznej swobody uznania, którą powinien dysponować sąd krajowy, aby móc dostosować sankcje przewidziane w przypadku naruszenia zasad państwa członkowskiego wymagających użycia jego języka w zależności od konkretnego naruszenia względnie interesu publicznego, takiego jak w konkretnym przypadku ochrona konsumentów, zob. pkt 68 opinii rzecznika generalnego G. Cosmasa w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-385/96 Goerres, s. I-4431.

V – Wnioski

87. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał odpowiedział w następujący sposób na pytanie prejudycjalne skierowane przez arbeidsrechtbank te Antwerpen:

Artykuł 45 TFUE dotyczący swobody przemieszczania się pracowników w Unii Europejskiej należy interpretować w taki sposób, że sprzeciwia się on przepisom państw członkowskich takim jak przepisy zaskarżone w postępowaniu przed sądem krajowym, które pod karą nieważności nakładają na wszystkie przedsiębiorstwa mające siedzibę w regionie, w którym istnieje jeden język oficjalny, obowiązek używania wyłącznie tego języka przy sporządzaniu wszystkich dokumentów dotyczących stosunku pracy, jeśli zatrudniają one pracownika na stanowisku o charakterze międzynarodowym.