PRESUDA SUDA

3. srpnja 1986.(*)

„Radnik – Nastavnik pripravnik ”

U predmetu 66/85,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je Sudu uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Deborah Lawrie-Blum, sa stalnom adresom u mjestu Freiburg im Breisgau,

i

Land Baden-Württemberg (njemačka savezna zemlja Baden- Württemberg),

o tumačenju članka 48. Ugovora o EEZ-u i članka 1. Uredbe br. 1612/68,

SUD,

u sastavu: Lord Mackenzie Stuart, predsjednik, T. Koopmans, U. Everling i K. Bahlmann (predsjednici vijeća), G. Bosco, O. Due i F. Schockweiler, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za D. Lawrie-Blum, tužiteljicu u glavnom postupku, Hans-Peter Schmidt, *Rechtsanwalt*, Freiburg, u pisanom postupku, i Siegfried de Witt, *Rechtsanwalt*, Freiburg, u usmenom postupku,

– za Land Baden-Württemberg, tuženika u glavnom postupku, J. Boulanger, *Rechtsanwalt*, Mannheim,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, T. J. G. Pratt, u svojstvu agenta, kojeg zastupa David Donaldson, *QC*, Gray's Inn, u usmenom postupku,

– za Komisiju Europskih zajednica, Götz zur Hausen i Julian Currall, članovi njezine pravne službe, u pisanom postupku, i G. zur Hausen u usmenom postupku,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 29. travnja 1986.,

donosi sljedeću

RADNI PRIJEVOD

Presudu

1 Odlukom od 24. siječnja 1985., koju je Sud zaprimio 14. ožujka 1985., Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u prethodno pitanje o tumačenju članka 48. Ugovora o EEZ-u i članka 1. Uredbe Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2., ispravak SL L 295, str. 12.).

Predmet spora

2 To je pitanje postavljeno u okviru spora koji je protiv savezne zemlje Baden-Württemberg pokrenula D. Lawrie-Blum, britanska državljanka, kojoj je, nakon što je na Sveučilištu u Freiburgu položila ispit za zvanje nastavnika u gimnaziji, Oberschulamt u Stuttgartu na temelju njezina državljanstva odbio pristup Vorbereitungsdienstu, pripravništvu nakon kojeg se polaže „Zweite Staatsprüfung" (drugi državni ispit), na temelju kojeg se uspješnim kandidatima odobrava pristup zvanju nastavnika u gimnaziji.

3 Iz spisa i očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da je u Saveznoj Republici Njemačkoj osposobljavanje nastavnika zapravo u nadležnosti Ländera (njemačkih saveznih zemalja). To se osposobljavanje sastoji od sveučilišnog studija na kraju kojeg se polaže „Erste Staatsprüfung" (prvi državni ispit) i pripravništva nakon kojeg slijedi „Zweite Staatsprüfung" (drugi državni ispit), odnosno kvalifikacijski ispit za nastavnike.

4 Pripravništvo u saveznoj zemlji Baden-Württemberg je u vrijeme nastanka činjenica bilo uređeno aktom Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien (Uredba Ministarstva obrazovanja i sporta o pripravništvu i pedagoškom ispitu za zvanje nastavnika u gimnaziji) od 14. lipnja 1976. (GBl. Baden-Württemberg, str. 504.), koji je u međuvremenu zamijenjen aktom Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien (APrOGymn) (Uredba Ministarstva obrazovanja i sporta o pripravništvu i drugom državnom ispitu za pristup zvanju nastavnika u visokoškolskom obrazovanju za podučavanje u gimnaziji) od 31. kolovoza 1984. (GBl. BadenWürttemberg, str. 576.).

5 Pripravništvo, čija je svrha uvođenje budućeg nastavnika u odgoj i obrazovanje, obuhvaća dvije jednogodišnje faze, od kojih se prva sastoji od pripreme u specijaliziranoj ustanovi (Seminar) te u školi, uglavnom javnoj, u koju je nastavnik pripravnik raspoređen, a druga od daljnjeg razvoja sposobnosti i vještina potrebnih za obavljanje odgojnih i nastavnih poslova u školi. Tijekom druge faze od pripravnika se može zatražiti da održi nastavu od najviše 11 sati tjedno u različitim razredima gimnazije, prvo pod izravnim nadzorom mentora, a poslije, tijekom posljednjih šest mjeseci, samostalno.

RADNI PRIJEVOD

6 Završetak pripravništva i diploma o položenom drugom državnom ispitu pravno su neophodni za odobrenje pristupa zanimanju nastavnika u javnom obrazovnom sustavu, a u praksi su potrebni za zapošljavanje u privatnim školama.

7 Kandidat koji je primljen na pripravnički staž imenuje se „Studienreferendarom" (nastavnik pripravnik) i ima status privremenog javnog službenika („Beamter auf Widerruf") te u tom svojstvu uživa sve pogodnosti statusa javnog službenika. Prema gore navedenim uredbama iz 1976. i 1984., samo oni koji ispunjavaju osobne uvjete za zapošljavanje u javnoj službi primaju se na pripravnički staž. Člankom 6. zakona Landesbeamtengesetz für Baden-Württemberg (Zakon savezne zemlje Baden-Württemberg o javnoj službi), u verziji koja je na snazi od 8. kolovoza 1979. (GBl. str. 398.), zahtijeva se njemačko državljanstvo u smislu članka 116. Grundgesetza (Temeljni zakon), osim ako ministar unutarnjih poslova ne odobri izričito odstupanje zbog važnih zahtjeva službe.

8 Nakon što joj je odbijen pristup pripravništvu jer nema njemačko državljanstvo, D. Lawrie-Blum podnijela je pred Verwaltungsgerichtom Freiburg (Upravni sud u Freiburgu) tužbu za poništenje odluke o odbijanju uz obrazloženje da je ona protivna pravilima Zajednice o zabrani svake diskriminacije na temelju državljanstva u pogledu pristupa zapošljavanju. Verwaltungsgericht Freiburg (Upravni sud u Freiburgu) i, u drugom stupnju, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki zemaljski upravni sud u Baden-Württembergu) odbili su njezin zahtjev uz obrazloženje da je člankom 48. stavkom 4. Ugovora o EEZ-u predviđeno da se pravila o slobodi kretanja radnika ne primjenjuju na zapošljavanje u javnim službama. Žalbeni sud dodao je i da je javni obrazovni sustav isključen iz područja primjene Ugovora jer ne predstavlja gospodarsku djelatnost.

9 D. Lawrie-Blum podnijela je zahtjev za reviziju pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud), koji je odlučio prekinuti postupak dok Sud ne donese prethodnu odluku o sljedećem pitanju:

„Imaju li na temelju pravila prava Zajednice o slobodnom kretanju osoba (članak 48. Ugovora o EEZ-u) i članka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. (SL L 257, str. 2., ispravak SL L 295, str. 12., naknadno izmijenjeno) državljani jedne države članice pravo da budu imenovani nastavnicima pripravnicima u javnom obrazovnom sustavu druge države članice pod istim uvjetima kao i državljani te države članice, čak i ako takav nastavnik pripravnik u skladu s nacionalnim pravom ima status javnog službenika (u ovom slučaju privremenog javnog službenika (‚Beamter auf Widerruf') u smislu njemačkog zakona o javnoj službi) i samostalno održavaju nastavu te ako se nacionalnim pravom zahtijeva da osobe imenovane u javnu službu u načelu moraju biti državljani predmetne države članice?"

10 Nacionalni sud svojim pitanjem u biti želi utvrditi, kao prvo, treba li nastavnika pripravnika, koji obavlja pripravništvo za zvanje nastavnika tijekom kojeg uživa status javnog službenika i pruža usluge nastave za koje prima plaću, smatrati radnikom u smislu članka 48. Ugovora o EEZ-u i, kao drugo, treba li takvo pripravništvo smatrati zapošljavanjem u javnoj službi u smislu članka 48. stavka 4., a prijem u koju se može zabraniti državljanima drugih država članica.

RADNI PRIJEVOD

11 U svojoj pažljivo obrazloženoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) navodi da se, prema njegovu mišljenju, nastavnik pripravnik koji je imenovan privremenim javnim službenikom ne može smatrati radnikom u smislu članka 48. Ugovora o EEZ-u i da je u svakom slučaju obuhvaćen izuzećem iz članka 48. stavka 4. jer izvršava javne ovlasti ili doprinosi zaštiti općih interesa države.

Pojam radnika u smislu članka 48. stavka 1.

12 D. Lawrie-Blum smatra da se svaka djelatnost u svojstvu zaposlene osobe mora smatrati gospodarskom djelatnošću, pri čemu područje u kojem se ona obavlja ne mora nužno biti gospodarske naravi. Usko tumačenje članka 48. stavka 1. dovodi do toga da je sloboda kretanja svedena na puki instrument gospodarske integracije, protivi se njegovu širem cilju stvaranja područja na kojemu građani Zajednice uživaju slobodu kretanja i lišava izuzeće iz članka 48. stavka 4. njegova cjelokupnog samostalnog značenja. Pojmom radnika obuhvaćena je svaka osoba koja za dobrobit druge osobe i pod njezinim nadzorom, uz naknadu, obavlja posao koji nije sama odredila, bez obzira na pravnu prirodu radnog odnosa.

13 Savezna zemlja Baden-Württemberg prihvaća razmatranja koja je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) iznio u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, u skladu s kojima djelatnost nastavnika pripravnika nije gospodarska djelatnost u smislu članka 2. Ugovora jer je obuhvaćena obrazovnom politikom. Pojmom radnika u smislu članka 48. Ugovora i Uredbe br. 1612/68 obuhvaćene su samo osobe čiji je odnos s poslodavcem uređen ugovorom privatnog prava, a ne osobe čiji radni odnos podliježe javnom pravu. Pripravništvo treba smatrati posljednjom fazom stručnog osposobljavanja budućeg nastavnika.

14 Vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da studente od radnika treba razlikovati na temelju objektivnih kriterija i da pojam radnika iz članka 48. treba definirati na razini Zajednice. Prema objektivnim kriterijima radnik je osoba koja je dužna obavljati poslove za drugu osobu u zamjenu za novčanu naknadu i koja podliježe vodstvu ili nadzoru druge osobe u pogledu načina obavljanja poslova. U ovom slučaju u obzir valja uzeti činjenicu da je nastavnik pripravnik, barem na kraju pripravničkog staža, dužan držati nastavu i tako obavljati djelatnost koja ima ekonomsku vrijednost, za što prima naknadu koja se temelji na minimalnoj plaći redovnog nastavnika.

15 Prema mišljenju Komisije, kriterij za primjenu članka 48. jest postojanje radnog odnosa, neovisno o njegovoj pravnoj prirodi i svrsi. Činjenica da je pripravništvo obvezna faza u pripremi za obavljanje zanimanja i da se provodi u javnoj službi nije relevantna ako su zadovoljeni objektivni kriteriji za definiranje pojma radnika, a to su ovisnost o poslodavcu, bez obzira na prirodu tog odnosa, stvarno obavljanje djelatnosti i postojanje naknade.

16 Budući da je sloboda kretanja radnika jedno od temeljnih načela Zajednice, pojam radnika u smislu članka 48. ne može se tumačiti drukčije prema nacionalnom pravu, već ima značenje na razini Zajednice. Pojam radnika na razini Zajednice treba široko tumačiti jer se njime definira područje primjene te temeljne slobode (presuda od 23. ožujka 1982., Levin, 53/81, Zb., str. 1035.).

RADNI PRIJEVOD

17 Taj pojam treba definirati u skladu s objektivnim kriterijima koji karakteriziraju radni odnos s obzirom na prava i dužnosti dotičnih osoba. Međutim, bitno obilježje radnog odnosa jest da osoba tijekom određenog razdoblja za drugu osobu i pod njezinim vodstvom obavlja poslove za koje prima naknadu.

18 U ovom slučaju jasno je da je nastavnik pripravnik tijekom cijelog razdoblja pripravništva pod vodstvom i nadzorom odgojno-obrazovne ustanove u koju je raspoređen, koja mu određuje poslove koje obavlja i radno vrijeme te čije upute mora izvršavati i čija pravila mora poštovati. Tijekom znatnog dijela pripravničkog staža dužan je držati nastavu učenicima škole te tako za školu obavljati poslove koji imaju određenu ekonomsku vrijednost. Iznosi koje prima mogu se smatrati naknadom za pružene usluge te za obveze koje ima u okviru pripravničkog staža. Stoga valja utvrditi da su u ovom slučaju ispunjena tri kriterija za postojanje radnog odnosa.

19 Činjenica da se nastavnički pripravnički staž, kao i vježbeništvo u drugim zanimanjima, može smatrati praktičnom pripremom koja je izravno povezana sa stvarnim obavljanjem stručne djelatnosti ne isključuje primjenu članka 48. stavka 1. ako se obavlja u uvjetima djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe.

20 Isto se tako ne može prigovoriti da usluge koje se pružaju u okviru obrazovanja nisu obuhvaćene područjem primjene Ugovora o EEZ-u jer nisu gospodarske naravi. Za primjenu članka 48. potrebno je samo da je djelatnost po svojoj naravi plaćeni rad, neovisno o području u kojem se obavlja (vidjeti presudu od 12. prosinca 1974., Walrave, 36/74, Zb., str. 1405.). Ne može se poreći ni gospodarska priroda tih djelatnosti jer se obavljaju u skladu s javnim pravom budući da, kao što je Sud istaknuo u svojoj presudi od 12. veljače 1974. (Sotgiu, 152/73, Zb., str. 153.), javnopravna ili privatnopravna narav radnog odnosa između zaposlenika i poslodavca nije relevantna za primjenu članka 48.

21 Činjenica da nastavnik pripravnik održava nastavu samo nekoliko sati tjedno i prima naknadu nižu od minimalne početne plaće nastavnika s punim radnim vremenom, ne može biti prepreka da ga se smatra radnikom. U gore navedenoj presudi Levin Sud je utvrdio da pojmove radnika i djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe treba tumačiti u smislu da uključuju osobe koje zbog toga što nisu zaposlene na puno radno vrijeme primaju nižu plaću od one predviđene za puno radno vrijeme, pod uvjetom da su djelatnosti koje obavljaju učinkovite i stvarne. Potonji uvjet nije doveden u pitanje u ovom slučaju.

22 Stoga na prvi dio pitanja valja odgovoriti da nastavnika pripravnika koji pod vodstvom i nadzorom školskih tijela obavlja pripravništvo za zvanje nastavnika tijekom kojeg pruža uslugu nastave i za to prima plaću treba smatrati radnikom u smislu članka 48. stavka 1. Ugovora o EEZ-u, neovisno o pravnoj prirodi radnog odnosa.

Pojam zapošljavanja u javnim službama iz članka 48. stavka 4.

23 D. Lawrie-Blum napominje da je prema ustaljenoj sudskoj praksi radno mjesto obuhvaćeno izuzećem iz članka 48. stavka 4. samo ako uključuje izvršavanje javnih ovlasti i doprinosi zaštiti općih interesa države. Međutim, djelatnosti nastavnika i, *a fortiori*, nastavnika pripravnika ne uključuju izvršavanje javnih ovlasti.

RADNI PRIJEVOD

24 Prema mišljenju savezne zemlje Baden-Württemberg, koja prihvaća razmatranja koja je iznio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud), nastavnik pripravnik u obavljanju svojih aktivnosti zapravo izvršava javne ovlasti pripremom nastave, ocjenjivanjem učenika i sudjelovanjem u donošenju odluka o njihovu prelasku u viši razred. U svakom slučaju, njegove aktivnosti doprinose zaštiti općih interesa države koji uključuju obrazovanje, što je samo po sebi dovoljno kako bi se opravdala primjena članka 48. stavka 4.

25 Prema mišljenju Komisije, izuzeće iz članka 48. stavka 4. podliježe formalnom uvjetu da predmetno radno mjesto uključuje obavljanje funkcija koje potpadaju pod javno pravo i materijalnom uvjetu da uključuje izvršavanje javnih ovlasti i doprinosi zaštiti općih interesa države, pri čemu su ta dva kriterija kumulativna. Međutim, uobičajena aktivnost nastavnika u javnim školama i, *a fortiori*, u privatnim školama ne ispunjava te uvjete.

26 Kako bi se riješilo to pitanje valja podsjetiti da, kao odstupanje od temeljnog pravila slobode kretanja i nediskriminacije radnika u Zajednici, članak 48. stavak 4. treba tumačiti na način kojim se njegov opseg ograničava na ono što je nužno za zaštitu interesa čija je zaštita tom odredbom dopuštena državama članicama. Kao što je Sud naveo u svojoj presudi od 3. lipnja 1986. (Komisija/Francuska, 307/84, Zb., str. 1725.), pristup određenim radnim mjestima ne može se ograničiti činjenicom da u određenoj državi članici osobe koje se raspoređuju na takva radna mjesta imaju status javnih službenika. Da primjena članka 48. stavka 4. ovisi o pravnoj prirodi odnosa između zaposlenika i uprave, države članice mogle bi po svojoj volji odrediti radna mjesta na koja se primjenjuje izuzeće utvrđeno u toj odredbi.

27 Kao što je Sud već utvrdio u svojim presudama od 17. prosinca 1980. (Komisija/Belgija, 149/79, Zb., str. 3881.) i od 26. svibnja 1982. (Komisija/Belgija, 149/79, Zb., str. 1845.), zapošljavanje u javnim službama u smislu članka 48. stavka 4., koje je isključeno iz područja primjene članka 48. stavaka 1., 2. i 3., podrazumijeva ona radna mjesta koja uključuju izravno ili neizravno sudjelovanje u izvršavanju javnih ovlasti i obavljanju funkcija čija je svrha zaštita općih interesa države ili drugih javnih tijela i koja stoga zahtijevaju poseban odnos solidarnosti njihovih nositelja prema državi kao i uzajamnost prava i obveza koji su osnova državljanske veze. Jedina iznimka su samo ona radna mjesta koja, uzimajući u obzir s njima povezane zadaće i obveze, mogu imati obilježja specifičnih aktivnosti uprave u gore navedenim područjima.

28 Ti vrlo strogi uvjeti nisu ispunjeni u slučaju nastavnika pripravnika, čak i ako doista donosi odluke koje navodi savezna zemlja Baden-Württemberg.

29 Stoga na drugi dio pitanja valja odgovoriti da se pripravnički staž za zvanje nastavnika ne može smatrati zapošljavanjem u javnoj službi u smislu članka 48. stavka 4., a pristup kojoj se može zabraniti državljanima drugih država članica.

Troškovi

30 Troškovi vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

RADNI PRIJEVOD

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanju koje mu je odlukom od 24. siječnja 1985. uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud), odlučuje:

1. Nastavnika pripravnika koji pod vodstvom i nadzorom školskih tijela obavlja pripravništvo za zvanje nastavnika tijekom kojeg pruža uslugu nastave i za to prima plaću treba smatrati radnikom u smislu članka 48. stavka 1. Ugovora o EEZ-u, neovisno o pravnoj prirodi radnog odnosa.

2. Pripravnički staž za zvanje nastavnika ne može se smatrati zapošljavanjem u javnoj službi u smislu članka 48. stavka 4., a pristup kojoj se može zabraniti državljanima drugih država članica.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 3. srpnja 1986.

[Potpisi]

---

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD