

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

3 юли 1986 година*

По дело 66/85

с предмет преюдициално запитване отправено до Съда, съгласно член 177 от Договора за ЕИО от страна на Bundesverwaltungsgericht (Федерална република Германия), в производството, висящо пред този съд между

Deborah Lawrie-Blum, постоянно пребиваваща в Freiburg im Breisgau,

и

Land Baden-Württemberg

относно тълкуването на член 48 от Договора за ЕИО и член 1 от Регламент № 1612/68,

СЪДЪТ,

в състав: г-н Mackenzie Stuart, председател, г-н Т. Koopmans, г-н U. Everling и г-н К. Bahlmann (председатели на състав), г-н G. Bosco, г-н О. Due и г-н F. Schockweiler, съдии,

генерален адвокат: г-н С. О. Lenz,

секретар: г-н Н. А. Riühl, главен администратор,

след като взе в предвид становищата на:

- за г-жа Deborah Lawrie-Blum, ищца по главното производство, от адв. Hans Peter Schmidt, от Freiburg, в писмената фаза, и адв. Siegfried de Witt, от Freiburg, по-време на устната фаза,

- за Land Baden-Württemberg, ответника по главното производство, от адв. J. Boulanger, от Mannheim,

- за правителството на Обединеното кралство, от нейният представител г-н Т. J. G. Pratt, представен пред г-н David Donaldson QC of Gray's Inn през устната фаза,

- за Комисията на Европейските общности, от г-н Gotz zur Hausen и Julian Currall, членове на правния отдел, в писмената фаза и от г-н zur Hausen по време на устната фаза,

след като изслуша заключението на генералния адвокат представено в съдебно заседание на 29 април 1986 г.,

* Език на производството: немски.

ПОСТАНОВИ НАСТОЯЩОТО

Решение

1. С Решение от 24 януари 1985 г., постъпило в Съда на 14 март 1985 г., Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) е отнесъл до Съда преюдициален въпрос съгласно член 177 от Договора за ЕИО относно тълкуването на член 48 от Договора за ЕИО и член 1 от Регламент № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; изменено с ОВ L 295, стр. 12).

Предмет на спора

2. Този въпрос е повдигнат в рамките на делото, заведено срещу Land Baden-Württemberg от г-жа Deborah Lawrie-Blum, британска гражданка, която след като е взела изпита в Университета на Freiburg за гимназиална учителка (в средно училище), от Oberschulamt Stuttgart (Служба за средно образование, Stuttgart) е бил отказан достъп на основание на нейната националност, за Vorbereitungsdienst, практически стаж за подготовка за втори държавен изпит, след който успешно издържалите кандидати получават право да бъдат назначени за учители в гимназия.

3. От документите и представените пред Съда съображения е видно, че във Федерална република Германия обучението на учители е въпрос основно на *Länder*. Това обучение се състои от университетско следване, завършващо с първия държавен изпит, последван от практически стаж, след което се провежда вторият държавен изпит -изпитът, който дава право за назначаване като учител.

4. По времето, за което става дума, провеждането на практическия стаж в Land Baden-Württemberg се регулира от Verordnung des Ministeriums für Kultur und Sport über den Vorbereitungsdienst und die Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien (Наредба на Министерството на образованието и спорта за практическия стаж и изпита за професията учител в гимназията) от 14 юни 1976 г. (Gesetzblatt Baden-Württemberg, стр. 504), която след това е била заменена с Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über der Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des Höheren Schuldienstes an Gymnasien (Наредба на Министерството на културата и образованието за практическия стаж и втория държавен изпит за приемане като учител във висшата образователна служба на лице, получило правото да преподава в гимназия) от 31 август 1984 г. (Gesetzblatt Baden-Württemberg, стр. 576).

5. Практическият стаж, чиято цел е да въведе обучаващият се учител в образователната теория и преподаването, се състои от два етапа, като всеки от

тях продължава една година. Първият етап се състои от обучение в Колеж за обучение на учители (Семинар) и в училище, обикновено държавно училище, към което е бил прикрепен обучаващият се учител, а вторият етап се състои в по-нататъшно развитие на способностите и уменията, необходими за изпълнение на образователните и преподавателски задължения в училище. През втория етап, обучаващият може да бъде призван да провежда занимания до 11 часа на седмица в различни класове на гимназията, първоначално под прякото наблюдение на инструктор, а по-късно, през последните шест месеца, самостоятелно.

6. Завършването на практическия стаж и притежаването на диплома, издадена след вземането на втория държавен изпит са *de jure* най-важни за допускане до професията на учител в системата на държавните училища, а *de facto* необходими за назначаване в частни училища.

7. Кандидат, който е допуснат до практически стаж се назначава за Studienreferendar (обучаващ се учител) със статут на временен държавен служител (Beamte auf Widerruf) и в това си качество се ползва със всички привилегии на статута на държавен служител. По-горе упоменатите наредби от 1976 г. и 1984 г. ограничават достъпа до лица, които удовлетворяват индивидуалните условия за назначаване на държавна служба. Съгласно параграф 6 от Landesbeamtenengesetz für Baden-Württemberg (Закон за Land Baden-Württemberg за държавния служител), във версията, която е в сила от 8 август 1979 г. (Gesetzblatt, стр. 398) се изисква притежаване на немско гражданство по смисъла на член 116 от Grundgesetz (Конституцията), освен ако не е дадена изрична дерогация от министъра на вътрешните работи поради императивни изисквания на службата.

8. След като не е била допусната до практически стаж, тъй като няма немско гражданство, г-жа Lawrie-Blum завежда дело пред Verwaltungsgericht Freiburg (Административния съд, Freiburg) за отмяна на решението за отказ на основание на това, че то противоречи на правилата на Общността, които забраняват всякаква дискриминация основана на националност по отношение на достъпа до работа. Verwaltungsgericht Freiburg и Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Върховният административен съд за Baden-Württemberg), пред който е било заведено делото, не е уважил нейната молба на основание на това, че в член 48, параграф 4 от Договора за ЕИО е предвидено, че правилата които се отнасят до свободното движение на работниците не се прилагат за назначаване на държавна служба. Апелативният съд също е заявил, че системата на държавните училища се изключва от обхвата на Договора, тъй като тя не е част от икономическия живот.

9. Г-жа Lawrie-Blum подава молба до Bundesverwaltungsgericht, който решил да спре производството докато Съдът не се произнесе преюдициално по следния въпрос:

„Дават ли правилата на европейското право за свободно движение на хора (член 48 от Договора за ЕИО) и член 1 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 (ОВ L

257, стр. 2, изменено с ОВ L 295, стр. 12, със следващи изменения) на граждани на държава-членка правото да бъдат назначавани за стажант-учители в системата на държавните училища на друга държава-членка при същите условия както гражданите на тази държава членка, дори когато тези стажант-учители имат, съгласно националното законодателство, статут на държавни служители (в този случай като временни държавни служители (Beamten auf Widerruf) съгласно немския закон) и да водят занятия самостоятелно и когато националният закон изисква лицата, назначени за държавни служители по принцип да бъдат граждани на въпросната държава членка?”

10. Националният съд по същество пита на първо място дали стажант-учител, който е в период на подготовка за професията на учител, по време на който той има статут на държавен служител и предоставя услуги като провежда обучение, за което получава възнаграждение, трябва да бъде считан за работник по смисъла на член 48 от Договора за ЕИО и второ - дали този стаж трябва да се счита за наемане на държавна служба по смисъла на член 48, параграф 4, съгласно който на граждани на друга държава-членка може да бъде отказан достъп.

11. В своето мотивирано решение за препращане Bundesverwaltungsgericht казва, че по негово мнение, стажант-учител, назначен като временен държавен служител не може да се счита за работник по смисъла на член 48 от Договора за ЕИО и че във всеки случай той попада в изключението в член 48, параграф 4, тъй като упражнява правомощия, дадени от публичното право или допринася за гарантиране на безопасността на общите интереси на държавата.

За значението на думата „работник” в член 48, параграф 1

12. Mrs Lawrie-Blum счита, че всяка платена дейност трябва да се счита за икономическа дейност и че сферата, в която е упражнявана трябва естествено да има икономически характер. Едно ограничително тълкуване на член 48, параграф 1 би намалило свободното движение единствено до инструмент на икономическа интеграция, би било в противоречие с неговата по-широка цел за създаване на зона, в която гражданите на Общността имат свободното движение и би лишила изключението в член 48, параграф 4 от всякакъв собствен смисъл. Терминът „работник” се отнася до всяко лице, което изпълнява работа срещу заплащане, чието естество не е определено от него самия и се извършва под контрола на друг, независимо от правния характер на трудовите отношения.

13. Land Baden-Wurttemberg приема съображенията, изложени от Bundesverwaltungsgericht в неговото решение за препращане в такъв смисъл, че тъй като дейността на стажант-учителя попада в сферата на образователната политика, тя не е икономическа дейност по смисъла на член 2 от Договора. Терминът “работник” по смисъла на член 48 от Договора и Регламент № 1612/68 обхваща само лицата, чиито отношения с техния работодател се определят от договор на основата на частното право, а не лицата, чиито

трудови отношения са на основата на публичното право. Периодът на практическия стаж трябва да се счита за последен етап на професионалното обучение на бъдещите учители.

14. Обединеното кралство счита, че разликата между студентите и работниците трябва да се прави на основата на обективни критерии и че в член 48 трябва да бъде дадено определение от Общността на термина “работник”. Обективно определено, “работник” е лице, което е длъжно да предоставя услуги на друг в замяна на парично възнаграждение и който се подчинява на ръководството или контрола на другото лице по отношение на начина, по който се извършва работата. В настоящия случай, трябва да се вземе предвид фактът, че от стажант-учителя се изисква, поне към края на практическия стаж, да провежда занятия и затова той предоставя услуги с икономическа стойност, за които той получава възнаграждение, което се изчислява на базата на началната заплата на редовно назначен учител.

15. Комисията изразява мнение, че критерият за приложение на член 48 е съществуването на трудови отношения, независимо от правния характер на тези отношения и тяхната цел. Фактът, че практическият стаж е задължителен етап в подготовката за практикуване на професията и че той се провежда в публична служба е нерелевантен, ако са удовлетворени обективните критерии за определяне на термина “работник”, а именно съществуването на отношения на подчиненост (субординация) с работодателя, независимо от характера на това взаимоотношение, действителното предоставяне на услуги и плащането на възнаграждение.

16. Поради това, че свободното движение за работниците представлява един от основните принципи на Общността, терминът “работник” в член 48 не може да бъде тълкуван различно съответно на закона на всяка държава-членка, а има общностно значение. Тъй като то определя обхвата на тази основна свобода, понятието на Общността за “работник” трябва да има широко тълкуване (Решение от 23 март 1982 г. по дело 53/81 *Levin v Staatssecretaris van Justitie*, Recueil 1035).

17. На това понятие трябва да бъде дадено определение в съответствие с обективните критерии, които отличават трудовите отношения чрез позоваване на правата и задълженията на съответните лица. Съществена характеристика на трудовите отношения обаче е, че за известен период от време лицето изпълнява услуги за и под ръководството на друго лице, в замяна на което то получава възнаграждение.

18. В конкретния случай е ясно, че през целия период на практическия стаж учителят-стажант е под ръководството и надзора на училището, в което той е разпределен. Училището определя услугите, които трябва да бъдат извършени от него, както и работните му часове и той трябва да спазва инструкциите и правилата на това училище. В по-голямата част от практическия стаж от него се изисква да преподава уроци на учениците и по този начин той предоставя на

училището услуги с някаква икономическа стойност. Сумите, които той получава могат да се считат като възнаграждение за предоставените услуги и за задълженията, които той изпълнява, за да завърши практическия стаж. Следователно, в този случай са изпълнени трите критерия за наличието на трудови отношения.

19. Фактът, че практическият стаж на учителите, както стажът в други професии, може да се счита като практическа подготовка, пряко свързана с действително търсене на подходяща работа, не е пречка за приложението на член 48, параграф 1, ако услугата се извършва съгласно условията на дейност като наето лице.

20. Нито пък може да се възрази, че услугите, изпълнявани в образованието не попадат в обхвата на Договора за ЕИО поради това, че нямат икономически характер. Всичко, което се изисква за приложението на член 48 е дейността да бъде с характера на работа, която се изпълнява срещу възнаграждение, независимо от сферата, в която тя се извършва (вж. Решение от 12 декември 1974 г. по дело 36/74 *Walrave v Union Cycliste Internationale*, Recueil стр. 1405). Нито пък може да бъде отречен икономическият характер на тези дейности на основание на това, че те се изпълняват от лица, чийто статут се урежда от публичното право, тъй като както Съдът е посочил в своето Решение от 12 февруари 1974 г. по дело 152/73 (*Sotgiu v Deutsche Bundespost*, Recueil стр. 153), характерът на правоотношенията между служителя и работодателя, независимо от това дали се дава статут по публичното право или се определят от договор по частното право, са нематериални по отношение на приложението на член 48.

21. Фактът, че стажант-учителите дават уроци само няколко часа седмично и заплащането им е под средната заплата на квалифициран учител не пречи те да бъдат считани за работници. В своето решение по делото *Levin*, цитирано по-горе, Съдът е приел, че изразите “работник” и “дейност като наето лице” трябва да се разбират като включващи лица, които поради това че не са наети на пълен работен ден, получават заплащане по ниско от онова за работа на цята длъжност, при условие че изпълняваните дейности са действителни и истински. Последното изискване не е поставено под въпрос в този случай.

22. Следователно, отговорът на първата част на въпроса трябва да бъде, че стажант-учител, който под ръководството и надзора на училищните власти преминава практически стаж за учителската професия, по време на който предоставя услуги като преподава уроци и получава възнаграждение, трябва да бъде считан за работник по смисъла на член 48, параграф 1 от Договора за ЕИО, независимо от правния характер на трудовите отношения.

За значението на “наемане на държавна служба” в член 28, параграф 4

23. Mrs Lawrie-Blum подчертава, че съгласно съдебната практика една

длъжност попада в обхвата на член 48, параграф 4 само ако тя включва упражняването на правомощия, предоставени от публичното право и допринася за запазване на основните интереси на държавата. Дейностите на един учител, и *a fortiori* на стажант-учител обаче, не включват упражняване на правомощия, предоставени от публичното право.

24. Според Land Baden-Wurttemberg, която приема съображенията, изложени от Bundesverwaltungsgericht, при извършване на неговите дейности един стажант-учител в действителност упражнява правомощия, дадени от публичното право, доколкото той подготвя уроци, поставя оценки на учениците и участва в решението дали те следва да преминат в по-горен клас. Във всеки случай, при изпълнението на тези дейности, той допринася за запазване на основните интереси на държавата, в които се включва образованието; дори само този факт дава основание за приложение на член 48, параграф 4.

.25. Според Комисията, резервата, съдържаща се в член 48, параграф 4 е подчинена на формалното условие, че съответната длъжност трябва да включва изпълнение на функции, които се уреждат по публичното право и същественото условие, че тя трябва да включва упражняването на правомощия, предоставени от публичното право и допринасящи за запазване на основните интереси на държавата, като тези два критерия са кумулативни. Обикновените дейности на един учител в държавно училище, и *a fortiori* в частно училище, не отговарят обаче на тези условия.

26. При решаването на тези въпроси трябва да се има предвид че, като дерогация от основния принцип, че работниците в Общността трябва да имат свобода на движение и да не бъдат подлагани на дискриминация, член 48, параграф 4) трябва да бъде тълкуван по такъв начин, че неговият обхват да се ограничи до това, което е точно необходимо за запазване на интересите, които тази разпоредба позволява на държавите-членки да защитят. Както е посочил Съдът в своето Решение от 3 юни 1986 г. по дело 307/84 (Commission v France, Recueil стр. 1725), достъпът до някои длъжности може да бъде ограничен поради факта, че в дадени държави-членки лицата, назначени на такива длъжности имат статута на държавни служители. Ако приложението на член 48, параграф 4 стане зависимо от правния характер на отношенията между служителя и администрацията, това би дало възможност на държавите-членки да определят по свое желание длъжностите, които да бъдат включени в изключението, залегнало в тази разпоредби.

27. Както Съдът вече е посочил в своето Решение от 17 декември 1980 г. (по дело 149/79 Commission v Belgium, Recueil стр. 3881) и от 26 май 1982 г. (по дело 149/79 Commission v Belgium, Recueil стр. 1845), „наемане на държавна служба” по смисъла на член 48, параграф 4, което е изключено от обсега на член 48, параграфи 1, 2 и 3, трябва да се разбира, че означава онези длъжности, които включват пряко или непряко участие в упражняването на правомощия, предоставени от публичното право и изпълняването на функции, чиято цел е

да допринасят за запазване на основните интереси на държавата или други публични власти и които поради това изискват специално отношение на вярност към държавата от страна на лицата, които ги заемат и реципрочност на правата и задълженията, които създават основата на националната принадлежност. Изключените длъжности са ограничени до онези, които, като отчитат изпълняваните задачи и отговорности, могат да покажат характеристиките на конкретните дейности на държавната служба в областите, описани по-горе.

28. Тези много точни условия не са изпълнени в случая на стажант-учителя, дори ако той фактически взема решенията, описани от Land Baden-Wurttemberg.

29. Следователно, отговорът на втората част на въпроса трябва да бъде, че периодът на практическия стаж за учителската професия не може да се счита за наемане на държавна служба по смисъла на член 48, параграф 4, до която на гражданите на друга държава-членка може да бъде отказан достъп.

По съдебните разноски

30. Разходите, направени от Обединеното кралство и Комисията, които представиха становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред националната юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпроса, поставен пред него от Bundesverwaltungsgericht с Решение от 24 януари 1985 г., реши:

1. Стажант-учител, който под ръководството и надзора на училищните власти преминава практически стаж за подготовка за учителска професия, по време на който предоставя услуги като преподава уроци и получава възнаграждение, трябва да бъде считан за работник по смисъла на член 48, параграф 1 от Договора за ЕИО, независимо от правния характер на трудовите отношения.

2. Практическият стаж за подготовка за учителска професия не може да се счита за наемане на държавна служба по смисъла на член 48, параграф 4, за която на граждани на друга държава-членка може да бъде отказан достъп.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 3 юли 1986 година.

Подписи