



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2014. szeptember 10.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Munkavállalók szabad mozgása — Az EUMSZ 45. cikk (1) és (4) bekezdése — A munkavállaló fogalma — Közzszolgálatban történő foglalkoztatás — Kikötői hatóság elnökének tisztsége — A közhatalom gyakorlásában való részvétel — Állampolgársági feltétel”

A C-270/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (Olaszország) a Bírósághoz 2013. május 17-én érkezett, 2013. január 8-i határozatával terjesztett elő az előtte

Iraklis Haralambidis

és

Calogero Casilli

között,

az **Autorità Portuale di Brindisi,**

a **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,**

a **Regione Puglia,**

a **Provincia di Brindisi,**

a **Comune di Brindisi,**

a **Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura di Brindisi**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: R. Silva de Lapuerta tanácselnök, J. L. da Cruz Vilaça (előadó), G. Arestis, J.-C. Bonichot és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: N. Wahl,

* Az eljárás nyelve: olasz.

hivatalvezető: A. Impellizzeri tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. március 26-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- I. Haralambidis képviselőjében G. Giacomini, R. Damonte, G. Scuras és G. Demartini avvocati,
- C. Casilli képviselőjében R. Russo avvocato,
- az Autorità Portuale di Brindisi képviselőjében G. Giacomini és R. Damonte avvocati,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: S. Fiorentino avvocato dello Stato,
- a spanyol kormány képviselőjében J. García-Valdecasas Dorrego, meghatalmazotti minőségben,
- a holland kormány képviselőjében B. Koopman és M. Bulterman, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében G. Gattinara, D. Martin és H. Tserepa-Lacombe, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2014. június 5-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 45., az EUMSZ 49., az EUMSZ 51. cikk, a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o.), valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 15. cikkének és 21. cikke (2) bekezdésének értelmezésére irányul.
- 2 E kérelmet az I. Haralambidis, görög állampolgár és C. Casilli között annak kapcsán folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, hogy I. Haralambidist kinevezték az Autorità Portuale di Brindisi (brindisi kikötői hatóság) elnökének.

Az olasz jog

- 3 Az olasz alkotmány 51. cikke úgy rendelkezik, hogy „mindkét nemhez tartozó állampolgárok egyenlő feltételek mellett jogosultak betölteni a közhivatalokat és a választott tisztségeket a törvényben meghatározott feltételek szerint”, és hogy „a közhivatalok és a választott tisztségek betöltése érdekében a törvény állampolgárnak tekintheti a Köztársasághoz nem tartozó olaszokat is”.
- 4 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy a „Köztársasághoz nem tartozó olaszok” kifejezés olyan olasz állampolgárokat jelöl, akik külföldön rendelkeznek lakóhellyel.
- 5 A közigazgatásban való munkaszervezésre vonatkozó általános szabályokról szóló, 2001. március 30-i 165. sz. törvényerejű rendelet (decreto legislativo, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (a GURI 2001. május 9-i 106. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 165. sz. törvényerejű rendelet) 38. cikkének (1) és (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik.

„(1) Az [Európai Unió] tagállamainak állampolgárai felvehetők azokra a közszolgálati álláshelyekre, amelyek nem járnak a közhatalom közvetlen vagy közvetett gyakorlásával, vagy amelyek nincsenek összefüggésben a nemzeti érdek védelmével.

(2) A miniszterek tanácsának elnöke [...] rendeletben határozza meg azokat a tisztségeket és feladatokat, amelyeknek a betöltése az olasz állampolgárokra van korlátozva, továbbá az (1) bekezdésben említett állampolgárok tisztségekhez való hozzáférésére irányadó kötelező követelményeket”.

6 A miniszterek tanácsa elnökének az uniós tagállamok állampolgárai közszolgálati tisztségekhez való hozzáférésére vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1994. február 7-i 174. sz. rendelete (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche) (a GURI 1994. március 15-i 61. száma) meghatározza azon tisztségeket és feladatokat, amelyek esetében követelmény az olasz állampolgárság. E rendeletet a 165/01. sz. törvényerejű rendelet megelőző, és a 165/01. sz. törvényerejű rendelet szövegéhez képest jelentős változást nem tartalmazó rendelet, azaz az 1993. február 3-i 29. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 1993. február 6-i 30. száma) végrehajtása céljából fogadták el.

7 Az 1994. február 7-i 174. sz. rendelet 1. cikke (1) bekezdésének b) pontja az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Azon közszolgálati tisztségek, amelyek kizárólag olasz állampolgárság birtokában tölthetők be, az alábbiak:

[...]

b) az állami közigazgatás perifériás szervei, ideértve az autonóm közigazgatási szerveket, a nem gazdasági jellegű közigazgatási szervek, megyék, települések, tartományok, valamint a Banca d'Italia legmagasabb közszolgálati tisztségei”.

8 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapján a kikötői hatóság közjogi intézménynek minősül, amelyet a kikötők szabályozásának átalakításáról szóló 1994. január 28-i 84. sz. törvény (legge n° 84, Riordino della legislazione in materia portuale) (a GURI 1994. február 4-i 28. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 84/94. sz. törvény) hozott létre.

9 A 84/94. sz. törvény 6. cikke így szól:

„(1) [...] kikötői hatóságot létesít Brindisi kikötőjében [...], amelyre az alábbi feladatokat ruházza:

a) a kikötői műveletek, valamint a kikötőben folytatott egyéb, kereskedelmi és ipari tevékenységek irányítása, tervezése, koordinálása, előmozdítása és ellenőrzése, szabályozási és utasítási jogkörrel, többek között az e tevékenységekhez kapcsolódó balesetmegelőzés és a munkahelyi egészségvédelem tárgyában [...];

b) a kikötői közterületek rendes és rendkívüli karbantartása [...];

c) a kikötő használói részére az infrastruktúra- és közlekedésügyi miniszter rendeletében meghatározott egyéni kikötői műveletekkel nem megegyező, és azokhoz szorosan nem kapcsolódó, közérdekű visszterhes szolgáltatások nyújtására irányuló tevékenységek odaítélése és ellenőrzése.

(2) A kikötői hatóság közjogi normák alapján létrehozott jogi személy, amely a jelen törvény 12. cikkének rendelkezéseire tekintettel igazgatási autonómiával, valamint a jelen törvényben meghatározott korlátok között költségvetési és pénzügyi autonómiával rendelkezik. Az 1975. március 20-i 70. sz. törvény később módosított rendelkezései nem alkalmazandók, mint ahogyan az 1993. február 3-i 29. sz. törvényerejű rendelet később módosított és kiegészített rendelkezései sem, kivéve amiről a jelen törvény 23. cikkének (2) bekezdése kifejezetten rendelkezik.

(3) A kikötői hatóság vagyon- és pénzgazdálkodását a közlekedés- és hajózásiügyi miniszter által, az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével jóváhagyott könyvviteli szabályzat szabályozza. A kikötői hatóságok mérlegét a közlekedés- és hajózásiügyi minisztériumnak az azt követő üzleti évre vonatkozó tervezett bevételeihez és kiadásaihoz csatolják, amelynek során a mérleget jóváhagyták.

(4) A kikötői hatóság pénzgazdálkodására vonatkozó beszámolóját az olasz számvevőszék ellenőrzi. [...]"

10 A 84/94. sz. törvény 7. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„[...]

(2) Az elnök [...] díjazása a kikötői hatóság költségvetésének terhére történik, és annak mértékét a kikötői bizottság határozza meg a közlekedés- és hajózásiügyi miniszter [...] rendeletében [...] meghatározott maximális korlátok között.

(3) A közlekedés- és hajózásiügyi miniszter rendelet útján elrendelheti az elnök hivatalból való felmentését és a kikötői bizottság feloszlását az alábbi esetekben:

a) ha a 9. cikk (3) bekezdésének a) pontjában említett határidő lejártát követő 30 napon belül nem hagyják jóvá a hároméves operatív tervet;

[...]

c) ha a mérlegbeszámoló veszteséget mutat.”

11 A 84/94. sz. törvény 8. cikkének szövege a következő:

„(1) Az elnököt a közlekedés- és hajózásiügyi miniszter rendelet útján nevezi ki az érintett tartomány egyetértésével, a közlekedés- és kikötőigazgatás területén igen magas szintű képesítéssel rendelkező és arról tanúbizonyságot tevő [...] három szakember köréből.

(2) Az elnök képviseli a kikötői hatóságot, és megbízatása négy évre szól, amely egyszer megújítható [...].

(3) A kikötői hatóság elnöke:

a) ellátja a kikötői bizottság elnöki teendőit;

b) a kikötői bizottság elé terjeszti elfogadásra a hároméves operatív tervet;

c) a kikötői bizottság elé terjeszti elfogadásra a kikötőszabályozási tervet;

d) a kikötői bizottság elé terjeszti az előirányzott költségvetésről és módosításairól, a mérlegbeszámolóról és a főtitkár díjazásáról, valamint a műszaki és operatív titkárság személyzetére vonatkozó szerződéses megállapodások végrehajtásáról szóló határozattervezeteket;

- e) a kikötői bizottság elé terjeszti a 6. cikk (5) bekezdésében említett koncessziókról szóló határozattervezeteket;
 - f) biztosítja a különböző közigazgatási szervek által a kikötőben végzett tevékenységek koordinálását, valamint az engedélyezéshez és koncesszióhoz kötött tevékenységek és a kikötői szolgáltatások koordinálását és ellenőrzését [...];
 - h) a 6. cikk (7) bekezdésében említett térségben az alkalmazandó jogszabályokkal összhangban felügyeli a tengerparti területeket és javakat, a hajózási törvénykönyv 36–55. és 68. cikkében előírt feladatok, valamint e rendelkezések végrehajtási szabályainak a kikötői bizottság meghallgatását követő gyakorlása által;
 - i) gyakorolja a 16. és 18. cikk által a kikötői hatóságra ruházott jogköröket, és a kikötői bizottság meghallgatását követően odaítéli az e cikkben előírt és négyéves időtartamnál nem hosszabb engedélyeket és koncessziókat, és meghatározza a fizetendő díjak összegét;
 - l) előmozdítja a kikötői dolgozók szakszervezetének létrehozását [...];
 - m) biztosítja a kikötő területének hajózhatóságát [...]. A tengerfenék kotrási és karbantartási munkáinak elvégzése céljából az érdekelt közigazgatási szervekkel és a saját elnökségével szolgáltatási értekezletet szervezhet, amelyet 60 napos határidőn belül le kell zárni. Azonnali és sürgős szükség esetén kötelező erejű határozatokat hozhat [...];
 - n) a tengerparti hatóság és az érintett helyi hatóságok meghallgatását követően javaslatokat tesz a vámszabad területek kijelölésére;
 - na) gyakorolja mindazon egyéb jogköröket, amelyeket e törvény nem ruház a kikötői hatóság más szerveire”.
- 12 A 84/94. sz. törvénynek „A kikötői hatóság felügyelete” című 12. cikke értelmében:
- „(1) A kikötői hatóság a közlekedés- és hajózási miniszter felügyelete alatt áll.
- (2) A kikötői bizottságnak és elnökének határozattervezeteihez a felügyeleti hatóság jóváhagyására van szükség az alábbiak vonatkozásában:
- a) az előirányzott költségvetés, annak lehetséges módosításai, valamint a mérlegbeszámoló jóváhagyása; és
 - b) a műszaki és operatív titkárság személyzetének meghatározása; [...]”.
- 13 A 84/94. sz. törvény 18. cikkének, amely ugyanezen törvény 8. cikke (3) bekezdésének i. pontjára utal, az „övezetek és rakpartok koncesszióba adása” a tárgya, és úgy rendelkezik, hogy a kikötői hatóság feladata e koncesszióknak olyan vállalkozások részére történő odaítélése, amelyek jogosultak kikötői műveletek elvégzésére és/vagy kikötői szolgáltatások nyújtására. E cikk ezenkívül úgy rendelkezik, hogy szintén a kikötői hatóság által odaítélendő koncesszió tárgyát képezi a kikötő területén végzendő tengerparti és kikötői tevékenységekhez kapcsolódó munkálatok elvégzése és irányítása.
- 14 A Bíróság által feltett írásbeli kérdésekre az olasz kormány által adott válaszból következik, hogy a kikötői hatóság elnöke a hajózási törvénykönyv (Codice della Navigazione, approvato con R. D. 30 marzo 1942, n. 327, Parte aggiornata alla l. 7 marzo 2001, n. 51) 54. cikkében szereplő feladatok ellátására, azaz olyan közigazgatási aktus elfogadására jogosult közigazgatási hatóság, amellyel azt, aki

jogsértő módon elfoglalja a kikötő területén található tengerparti területhez tartozó övezeteket, arra utasítja, hogy állítsa helyre a terület eredeti állapotát, annak lehetőségével, hogy a végrehajtás elmaradása esetén azt az érdekelt költségén hivatalból elvégeztesse.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 15 2010. április 6-án, a brindisi kikötői hatóság elnöke megbízatása lejártának napján az infrastruktúra- és közlekedésügyi miniszter (korábban közlekedés- és hajózásiügyi miniszter, a továbbiakban: miniszter) megindította az új elnök kinevezésére irányuló eljárást.
- 16 Ezen eljárás keretében a Provincia di Brindisi (Brindisi megye), a Comune di Brindisi (Brindisi helység) és a Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Brindisi (brindisi kereskedelmi, ipari, kézműves és mezőgazdasági kamara) mindegyike a 84/94. sz. törvény 8. cikke (1) bekezdésének megfelelően három szakértőt jelölt ki a gazdaság, a közlekedés- és kikötőigazgatás területén, akik között I. Haralambidis és C. Casilli is szerepelt.
- 17 A miniszter 2011. június 7-i rendeletével I. Haralambidist nevezte ki a brindisi kikötői hatóság elnökének.
- 18 C. Casilli keresetet terjesztett Puglia tartomány közigazgatási bírósága (Tribunale amministrativo regionale per la Puglia) elé e rendelet megsemmisítése iránt. Keresetének alátámasztására C. Casilli arra hivatkozott, hogy I. Haralambidist nem nevezhették volna ki e hatóság elnökévé, mivel nem rendelkezik olasz állampolgársággal.
- 19 Mivel e keresetnek az olasz alkotmány 51. cikke alapján helyt adtak, I. Haralambidis fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.
- 20 Előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Consiglio di Stato rámutat, hogy az olasz jogban a kikötői hatóságok jogi minősítésének kérdése a létrehozásuk óta már többször felmerült, és hogy az ítélkezési gyakorlatban – így a Consiglio di Stato ítélkezési gyakorlatában is – azok „közintézménynek” vagy „gazdasági közintézménynek” minősülnek.
- 21 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy meg kell határozni a kikötői hatóság jogi jellegét arra az esetre, ha az elnökének nem olasz állampolgárságú természetes személyt neveznek ki, mivel amennyiben elismerik, hogy e hatóság magánjog alapján működő gazdasági közintézménynek minősül, e kinevezés semmilyen indok alapján nem ellenezhető. Ezzel szemben eltérő a helyzet, ha ugyanezen hatóság intézményesen közjog alapján működő közintézménynek minősül, és ezért automatikusan a „közszolgálat” jellemzőivel rendelkezik.
- 22 Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság szerint vitathatatlan, hogy a kikötői hatóság elnökének hatáskörei, ahogyan a 84/94. sz. törvény 8. cikkének (3) bekezdésében szerepelnek, közjogi jellegűek. E bíróság rámutat, hogy az említett elnöknek biztosítania kell a kikötői terület hajózhatóságát, elő kell készítenie a kikötőszabályozási tervet, és ki kell dolgoznia a hároméves operatív tervet.
- 23 Ezenkívül a Consiglio di Stato előadja, hogy úgy tűnik, a kikötői hatóság elnökének tevékenysége nem valamely közigazgatási szervnél fennálló, alárendeltségen alapuló munkaviszonnyal, hanem az olasz állam egyik kormányzati hatósága által rábízott feladat elvégzésére való, határozott időre szóló kijelöléssel rokonítható, amelyet olyan jogi személy elnökeként kell elvégeznie, amelyet az uniós jog közjogi intézménynek tekint.

24 E körülmények között a Consiglio di Stato felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- „1) Mivel úgy tűnik, hogy az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdése által meghatározott kivétel nem terjed ki a jelen ügyre[, azaz az Olaszországtól eltérő európai uniós tagállam állampolgárának valamely kikötői hatóság mint közjogi intézménynek minősülő jogi személy elnökévé történő kinevezésére], mert az a közszolgálati jogviszonyra vonatkozik [a szóban forgó ügyben pedig nem ez az eset áll fenn], és mivel ugyanakkor a [brindisi] kikötői hatóság elnökének bizalmi tisztségéről van szó, amely tág értelemben »munkavégzésnek« minősül, [...] a tisztség kizárólag olasz állampolgárok által történő betölthetőségére vonatkozó kikötés az említett 45. cikk által tiltott, állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg?
- 2) Vagylagosan, valamely olasz kikötői hatóság elnöki tisztségének egy másik európai uniós tagállam állampolgára által történő betöltése egyébként az EUMSZ 49. és azt követő cikkek szerinti letelepedés jogának hatálya alá tartozhat-e, és ebben az esetben a tisztség nem olasz állampolgár által történő betöltésének a nemzeti jog szerinti tilalma állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg, vagy sem, azaz úgy tekinthető-e, hogy ez a körülmény nem tartozik az EUMSZ 51. cikk hatálya alá?
- 3) Továbbra is vagylagosan, amennyiben valamely olasz kikötői hatóság elnöki tisztségének egy másik európai uniós tagállam állampolgára által történő betöltése a 2006/123/EK irányelv értelmében vett »szolgáltatásnyújtásnak« minősülhet, az [említett] irányelv alkalmazásának kizárása a kikötői szolgáltatások vonatkozásában a jelen ügy szempontjából is releváns-e, vagy sem, és – amennyiben nem releváns – a tisztség betöltésének a nemzeti jog szerinti tilalma állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg, vagy sem?
- 4) Legutolsósorban, [...] amennyiben úgy tekinthető, hogy az olasz kikötői hatóság elnöki tisztségének egy másik európai uniós tagállam állampolgára által történő betöltésére nem vonatkoznak a fenti előírások, az – egyébként – általánosabban [a Charta] 15. cikke alapján olyan jogosultságnak tekinthető-e, amely »az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megillető munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás jogának« részét képezi az EUMSZ 45., 49. és azt követő cikkekben, valamint a [...] 2006/123[...] irányelvben foglalt, különös »ágazati« rendelkezésektől függetlenül, és, következésképpen, a tisztség betöltésének a nemzeti jog szerinti tilalma ellentétes-e az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésnek a [Charta] 21. cikkének (2) bekezdésében foglalt általános tilalmával?»

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdéstről

25 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kíván választ kapni, hogy amennyiben az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdése alkalmazandó olyan helyzetre, mint amelyről az alapügyben szó van, azt úgy kell-e értelmezni, hogy nem teszi lehetővé valamely tagállam számára azt, hogy a kikötői hatóság elnöke tisztségének betöltését a saját állampolgárai részére tartsa fenn.

Az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése értelmében vett „munkavállaló” fogalmáról

26 Előjáróban meg kell említeni, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és különösen az első kérdés szövegéből következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kétségeket támaszt a kikötői hatóság elnöke által gyakorolt tevékenység jellege vonatkozásában. E bíróság szerint az említett tevékenység nem tűnik olyanak, mint amely rokonítható az EUMSZ 45. cikk értelmében vett munkaviszonnyal.

- 27 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a „munkavállaló” EUMSZ 45. cikk értelmében vett fogalma önálló uniós jogi hatállyal rendelkezik, és azt nem lehet megszorítóan értelmezni (lásd különösen: Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-542/09, EU:C:2012:346, 68. pont).
- 28 Ennek megfelelően az EUMSZ 45. cikk értelmében vett „munkavállalónak” kell tekinteni minden olyan személyt, aki valóságos és tényleges tevékenységet végez, kivéve az olyan mértékben jelentéktelen tevékenységeket, amelyek pusztán kiegészítőnek és járulékosnak tekinthetők. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a munkaviszony jellemzője az a körülmény, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és irányítása alatt díjazás ellenében szolgáltatást nyújt (lásd: Lawrie-Blum ítélet, 66/85, EU:C:1986:284, 17. pont; Petersen-ítélet, C-544/11, EU:C:2013:124, 30. pont).
- 29 A fentiekből következik, hogy az alárendeltségi viszony és a díjazás fizetése minden munkaviszony alkotóeleme, amennyiben a szóban forgó szakmai tevékenység valós és tényleges jellegű.
- 30 Az alárendeltségi viszonyt illetően a 84/94. sz. törvényből következik, hogy a miniszter irányítási és ellenőrzési, valamint adott esetben szankcionálási jogkörökkel rendelkezik a kikötői hatóság elnöke vonatkozásában.
- 31 A miniszter ugyanis az említett hatóság elnökét egyszer meghosszabbítható négyéves időtartamra nevezi ki (a 84/94. sz. törvény 8. cikkének (1) és (2) bekezdése), és felmentheti, ha a kikötői irányítására vonatkozó hároméves operatív tervet nem hagyják jóvá, illetve ha a mérlegbeszámoló veszteséget mutat, azaz rossz pénzügyi irányítás esetén (a 84/94. sz. törvény 7. cikke (3) bekezdésének a) és c) pontja). Szintén a Bíróság által feltett írásbeli kérdésekre az olasz kormány által adott válaszokból következik, hogy a kikötői hatóság elnökének a miniszter általi felmentése „abban az esetben rendelhető el, ha gazdálkodási szempontból olyan jelentős szabálytalanságokat állapítottak meg, amelyek veszélyeztetik a szervezet megfelelő működését. E jogkörök kiterjedhetnek a visszahívásra azokban az esetekben is, amikor az elnök magatartása sérti a lojalitás és a kölcsönös együttműködés elvét”.
- 32 Ezen felül a miniszter ellenőrzési jogköröket gyakorol, amennyiben jóváhagyja a kikötői bizottság elnökének többek között az előirányzott költségvetés jóváhagyásával, annak és a mérlegnek az esetleges módosításaival, valamint a műszaki és operatív titkárság személyzetének meghatározásával kapcsolatos határozattervezeteit (a 84/94. sz. törvény 12. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontja).
- 33 Ezzel szemben, ahogyan a főtanácsnok az indítványának 32. pontjában rámutatott, a kikötői hatóság elnökének tisztsége nem mutatja az önálló szolgáltató fogalmához tipikusan kapcsolódó vonásokat, vagyis nagyobb mozgásteret a végrehajtandó munkák és feladatok típusának, e munka vagy e feladatok teljesítése módjának, a munkaidő és a munkahelynek a megválasztása terén, valamint nagyobb szabadságot saját munkatársainak megválasztása terén.
- 34 A fentiekből következik, hogy a kikötői hatóság elnökének tevékenységét a miniszter irányítása és ellenőrzése alatt, tehát a jelen ítélet 28. pontjában idézett ítélkezési gyakorlat értelmében vett alárendeltségi viszonyban végzik.
- 35 A kikötői hatóság elnökének díjazását illetően a Bíróság által feltett írásbeli kérdésekre az olasz kormány által adott válaszokból következik, hogy azt a 2003. március 31-i miniszteri rendelet határozza meg. E rendelet értelmében e díjazást a minisztériumi főigazgatók esetében előírt alapilletmény alapján határozzák meg. Azt tehát valamely magas beosztású köztisztviselő díjazására hivatkozással rögzítik.
- 36 E díjazást a kikötői hatóság elnöke részére a törvény által rábízott feladatok teljesítése ellenében fizetik ki. Azt tehát az alárendeltségen alapuló munkaviszony lényegéhez tartozó előreláthatóság és rendszeresség jellemzi.

- 37 Végül meg kell említeni, hogy ahogyan az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, az alapügyben a kikötői hatóság elnöke által végzett feladatok tényleges és valódi jellege nem vitatott (lásd: Lawrie-Blum ítélet, EU:C:1986:284, 21. pont, utolsó mondat).
- 38 E feltételek mellett meg kell állapítani, hogy olyan körülmények között, mint amelyek az alapügyben felmerültek, a kikötői hatóság elnökét az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdésének értelmében vett munkavállalónak kell tekinteni.
- 39 E következtetést nem cáfolja a kérdést előterjesztő bíróság azon állítása, amely szerint a kikötői hatóság elnökének kinevezése nem a „közszolgálat” keretébe tartozó foglalkoztatói viszonynak számít, hanem a közfeladatok gyakorlásához kapcsolódó, valamely kormányzati hatóság által delegált „bizalmi feladat” odaítélésének felel meg.
- 40 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis a foglalkoztatási kapcsolat közjogi vagy magánjogi jellege nem meghatározó az EUMSZ 45. cikk alkalmazása szempontjából (lásd: Sotgiu-ítélet, 152/73, EU:C:1974:13, 5. pont; Betray-ítélet, 344/87, EU:C:1989:226, 16. pont).
- 41 Ráadásul a Bíróság korábban valamely tőketársaság és az utóbbi igazgatótanácsának tagja között fennálló kapcsolat értékelése keretében már kimondta, hogy az ilyen igazgatótanácsi tag, aki díjazás ellenében szolgáltatást nyújt az őt kinevező társaságnak, amelynek szerves részét képezi, és aki tevékenységét e társaság valamely másik szervének irányítása vagy ellenőrzése alatt végzi, valamint akit bármikor korlátozás nélkül visszahívhatnak tisztségéből, teljesíti azokat a feltételeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmében vett munkavállalónak minősüljön (Danosa-ítélet, C-232/09, EU:C:2010:674, 51. pont).
- Az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdése értelmében vett „közszolgálatban történő foglalkoztatás” fogalmáról
- 42 Az EUMSZ 45. cikk (1)–(3) bekezdése kimondja a munkavállalók szabad mozgásának és a tagállamok munkavállalói közötti, állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetésének alapelvét. Az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy e cikk rendelkezései nem vonatkoznak a közszolgálatban történő foglalkoztatásra.
- 43 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a „közszolgálatnak” az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdése értelmében vett fogalmát az Unió egész területén egységesen kell értelmezni és alkalmazni, e fogalom értelmezését és alkalmazását ezért nem lehet teljes mértékben a tagállamok mérlegelési hatáskörébe utalni (lásd különösen: Sotgiu-ítélet, EU:C:1974:13, 5. pont; Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española ítélet, C-405/01, EU:C:2003:515, 38. pont). Ezenkívül ezen eltérést úgy kell értelmezni, hogy hatályát arra korlátozzák, ami feltétlenül szükséges azon érdekek védelméhez, amelyeket ezen eltérés a tagállamok részére védeni enged (lásd: Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española ítélet, C-405/01, EU:C:2003:515, 41. pont).
- 44 E tekintetben a Bíróság korábban már kimondta, hogy az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdése értelmében vett „közszolgálat” fogalma azokat az állásokat érinti, amelyek közhatalmi jogosítványok gyakorlásában való közvetlen vagy közvetett részvétellel, és olyan feladatok teljesítésével járnak, amelyek az állam vagy más állami testületek általános érdekeinek védelmére irányulnak, ezért az ilyen állások betöltőik részéről az államhoz kötődő különleges szolidaritási kapcsolatot, valamint az állampolgársági kötelek alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét feltételezik (lásd különösen: Bizottság kontra Görögország ítélet, C-290/94, EU:C:1996:265, 2. pont; Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española ítélet, EU:C:2003:515, 39. pont).

- 45 Ezzel szemben az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdésében foglalt kivétel nem alkalmazható az olyan foglalkoztatásra, amely bár állami szervnél vagy valamely más, a közjog hatálya alá tartozó szervezetnél történik, nem jogosít fel igazi közszolgálati feladatok elvégzésére (Bizottság kontra Görögország ítélet, EU:C:1996:265, 2. pont; Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, 40. pont).
- 46 Meg kell tehát vizsgálni, hogy a kikötői hatóság elnökének adott feladatok magukban foglalják-e közhatalmi jogosítványok gyakorlását, és az állam általános érdekeinek védelmét, ami ennek folytán igazolja, hogy azokat olasz állampolgárok részére tartják fenn.
- 47 A 84/94. sz. törvény 8. cikkének (3) bekezdése felsorolja a kikötői hatóság elnökére bízott feladatokat.
- 48 Először is meg kell állapítani, hogy a kikötői bizottság elnöke feladatainak ellátásán túl az e törvény 8. cikke (3) bekezdésének a)–e) és n) pontjában említett tevékenységek azon feladatokra korlátozódnak, amelyekkel a kikötői hatóság elnöke javaslatokat tesz a kikötői bizottságnak a kikötői mindennapos irányításával kapcsolatos egyes intézkedésekre.
- 49 Az ilyen tevékenységek azért sem tartozhatnak az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdésében szereplő eltérés hatálya alá, mivel a kikötői hatóság elnöke nem rendelkezik döntési jogkörrel, amely a kikötői bizottságot illeti meg.
- 50 Hasonlóképpen a 84/94. sz. törvény 8. cikke (3) bekezdésének f) és l) pontjában leírt hatáskörök, mivel önmagukban csak más jogalanyok tevékenységének összehangolására és elősegítésére irányulnak, nem tartozhatnak a közhatalom gyakorlása, és olyan feladatok körébe, amelyek célja az állam általános érdekeinek védelme.
- 51 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az ügy Bíróság elé terjesztett irataiból nem következik, hogy azon szervezetek, amelyeknek a kikötői hatóság elnöke a koordinálását végzi, vagy amelyeknek a tevékenységét elősegíti, maguk is olyan feladatokat látnak el, amelyek az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdése értelmében vett közszolgálat körébe tartoznak.
- 52 Egyébiránt a 84/94. sz. törvény 8. cikke (3) bekezdésének az említett törvény 18. cikkével együttesen értelmezett i) pontja alapján a kikötői hatóság elnöke gyakorolja a kikötői hatóságra ruházott jogköröket, valamint odaítéli az engedélyeket, és az övezetekre és rakpartokra vonatkozó koncessziókat olyan vállalkozások részére, amelyek kikötői műveleteket kívánnak végezni vagy kikötői szolgáltatásokat kívánnak nyújtani.
- 53 Mindazonáltal, a spanyol és a holland kormány által állítottakkal ellentétben ezen engedélyek és koncessziók megadása, amennyiben azok főként gazdasági megfontolásoknak eleget tévő irányítási aktusoknak minősülnek, szintén nem tekinthető úgy, mint amely az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdésének hatálya alá tartozik.
- 54 Végül bizonyos körülmények között a kikötői hatóság elnöke az őt megillető utasítási jogkörök gyakorlása során jogosult olyan kötelező erejű határozatok elfogadására, amelyek az állami általános érdekek, a jelen esetben a közjavak épségének védelmére irányulnak.
- 55 Ezen utasítási jogkörök között szerepel egyrészt a tengerparti terület övezeteinek és javainak igazgatására irányuló feladatai keretében az a jogkör, hogy azt, aki jogsértő módon elfoglalja a kikötői területén található, e területhez tartozó övezeteket, arra utasíthatja, hogy állítsa helyre a terület eredeti állapotát, annak lehetőségével, hogy ezen utasítás végrehajtásának elmaradása esetén azt a jogsértő költségén hivatalból elvégeztesse (a 84/94. sz. törvény 8. cikke (3) bekezdésének a hajózási törvénykönyv 54. cikkével együttesen értelmezett h) pontja).

- 56 Másrésről a 84/94. sz. törvény 8. cikke (3) bekezdése m) pontjának alkalmazásában a kikötői hatóság elnöke biztosítja a kikötő területének hajózhatóságát, valamint a tengerfenék kotrási és karbantartási munkáinak elvégzését. E célból azonnali és sürgős szükség esetén az elnök jogosult arra, hogy kötelező erejű határozatokat hozzon.
- 57 E jogkörök, amennyiben közhatalmi jogosítványok gyakorlásával járnak, a munkavállalók szabad mozgásától való, az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdésében szereplő eltérés körébe tartozhatnak.
- 58 Mindazonáltal ezen eltérés alkalmazását nem igazolja azon egyedüli körülmény, hogy a nemzeti jog közhatalmi jogosítványokat biztosít a kikötői hatóság elnöke számára. Ezenkívül az is szükséges, hogy e jogosítványokat a jogosultja ténylegesen, szokásos jelleggel gyakorolja, és azok tevékenységének ne igen csekély részét képezzék.
- 59 Ahogyan ugyanis a jelen ítélet 43. pontjában már említésre került, ezen eltérésnek olyan értelmezést kell adni, amely a terjedelmét az érintett tagállam általános érdekei védelméhez szigorúan szükséges mértékre korlátozza, amely védelem nem kerülhet veszélybe, ha a közhatalmi jogosítványokat más tagállamok állampolgárai csak szórványosan, sőt kivételesen gyakorolják (lásd: Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española ítélet, EU:C:2003:515, 44. pont; Anker és társai ítélet, C-47/02, EU:C:2003:516, 63. pont; Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-89/07, EU:C:2008:154, 14. pont).
- 60 Márpedig az olasz kormány által közölt információkból következik, hogy a kikötői hatóság elnökének jogkörei csak kiegészítő részét alkotják tevékenységének, amely általában technikai és gazdasági irányítási jellegű, amelyet az említett jogkörök gyakorlása nem módosíthat. Ráadásul e kormány szerint ugyanezen jogkörök rendeltetése, hogy azokat kizárólagosan alkalmi jelleggel és kivételes körülmények között gyakorolják.
- 61 E feltételek mellett a többi tagállam állampolgárainak az olasz kikötői hatóság elnöke tisztségének betöltéséből történő általános kizárása az EUMSZ 45. cikk (1)–(3) bekezdése által tiltott, állampolgárság alapján történő, hátrányos megkülönböztetésnek minősül.
- 62 A fentiekre tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy olyan körülmények között, mint amelyek az alapügyben felmerültek, az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé valamely tagállam számára azt, hogy a kikötői hatóság elnöke tisztségének betöltését a saját állampolgárai részére tartsa fenn.

A második, a harmadik és a negyedik kérdésről

- 63 A második, a harmadik és a negyedik kérdést vaglyagosan, és arra a feltételezett esetre terjesztették elő, ha az EUMSZ 45. cikk az alapügyre nem alkalmazandó.
- 64 Az első kérdésre adott válasza tekintettel a többi kérdést nem kell megválaszolni.

A költségekről

- 65 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

Olyan körülmények között, mint amelyek az alapügyben felmerültek, az EUMSZ 45. cikk (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé valamely tagállam számára azt, hogy a kikötői hatóság elnöke tisztségének betöltését a saját állampolgárai részére tartsa fenn.

Aláírások