



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 10 września 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Swobodny przepływ pracowników — Artykuł 45 ust. 1 i 4 TFUE —
Pojęcie pracownika — Zatrudnienie w administracji publicznej — Funkcja prezesa organu
zarządzającego portem — Udział w wykonywaniu władzy publicznej — Warunek
przynależności państwowej

W sprawie C-270/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (Włochy) postanowieniem z dnia 8 stycznia 2013 r.,
które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 maja 2013 r., w postępowaniu:

Iraklis Haralambidis

przeciwko

Calogero Casilemu,

przy udziale:

Autorità Portuale di Brindisi,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione Puglia,

Provincia di Brindisi,

Comune di Brindisi,

Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura di Brindisi,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), G. Arestis,
J.C. Bonichot i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 marca 2014 r.,

* Język postępowania: włoski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu I. Haralambidisa przez G. Giacominię, R. Damontę'a, G. Scuras oraz G. Demartini, avvocati,
- w imieniu C. Casilliego przez R. Russa, avvocato,
- w imieniu Autorità Portuale di Brindisi przez G. Giacominię oraz R. Damontę'a, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez M.J. Garcíę-Valdecasas Dorrego, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez B. Koopman oraz M. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Gattinara, D. Martina oraz H. Tserepę-Lacombe, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 czerwca 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 45 TFUE, 49 TFUE, 51 TFUE, dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36) oraz art. 15 i art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między I. Haralambidisem, obywatelem greckim, a C. Casillim dotyczącego powołania I. Haralambidisa na stanowisko prezesa Autorità Portuale di Brindisi (organu zarządzającego portem w Brindisi).

Prawo włoskie

- 3 Artykuł 51 konstytucji włoskiej stanowi, że „wszyscy obywatele obojga płci mają na równych zasadach dostęp do stanowisk publicznych i do stanowisk obsadzanych w wyborach, stosownie do wymogów określonych przez ustawę” i że „w celu dopuszczenia do stanowisk publicznych i stanowisk obsadzanych w wyborach, ustawa może zrównać z obywatelami Włochów nienależących do republiki”.
- 4 Z postanowienia odsyłającego wynika, że wyrażenie „Włosi nienależący do republiki” odnosi się do obywateli posiadających obywatelstwo włoskie, którzy mają miejsce zamieszkania za granicą.

- 5 Artykuł 38 ust. 1 i 2 decreto legislativo n. 165 recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (dekretu ustawodawczego nr 165 w sprawie ogólnych zasad dotyczących organizacji pracy w administracji publicznej) z dnia 30 marca 2001 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 106 z dnia 9 maja 2001 r., zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 165/01”) stanowi:

„1. Obywatele państw członkowskich [Unii Europejskiej] mają dostęp do stanowisk w strukturach administracji publicznej, które nie wiążą się z bezpośrednim lub pośrednim wykonywaniem władztwa publicznego lub które nie wiążą się z ochroną interesu narodowego.

2. W drodze dekretu prezesa rady ministrów [...] określa się stanowiska i funkcje, do których dostęp jest zastrzeżony dla obywateli Włoch, jak również obowiązkowe kryteria regulujące dostęp do stanowisk dla obywateli, o których mowa w ust. 1”.

- 6 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 (dekret nr 174 prezesa rady ministrów określający zasady dostępu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej do stanowisk w administracji publicznej) z dnia 7 lutego 1994 r. (GURI nr 61 z dnia 15 marca 1994 r.) określa stanowiska i funkcje, których obejmowanie wymaga obywatelstwa włoskiego. Ów dekret został przyjęty na podstawie dekretu, który poprzedzał dekret ustawodawczy nr 165/01, to jest dekretu ustawodawczego nr 29 z dnia 3 lutego 1993 r. (GURI nr 30 z dnia 6 lutego 1993 r.), którego brzmienie nie wykazuje znacznych różnic w stosunku do dekretu ustawodawczego nr 165/01.

- 7 Artykuł 1 ust. 1 lit. b) dekretu nr 174 z dnia 7 lutego 1994 r. stanowi:

„Stanowiska w strukturach administracji publicznej, do których dostęp ograniczony jest do osób posiadających obywatelstwo włoskie, obejmują:

[...]

b) stanowiska administracyjne najwyższego szczebla w strukturach terenowych administracji publicznej, w tym w samodzielnych organach administracyjnych, podmiotach publicznych nieprowadzących działalności gospodarczej, w organach administracyjnych prowincji i gmin oraz regionów, a także w Banku Włoch”.

- 8 Z postanowienia odsyłającego wynika, że organ zarządzający portem jest podmiotem publicznym utworzonym na mocy legge n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale (ustawy nr 84 w sprawie dostosowania ustawodawstwa w dziedzinie portów) z dnia 28 stycznia 1994 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 28 z dnia 4 lutego 1994 r., zwanej dalej „ustawą nr 84/94”).

- 9 Artykuł 6 ustawy nr 84/94 stanowi:

„1. [...] w portach Brindisi [...] ustanawia się organ zarządzający portem, powierzając mu wykonywanie następujących zadań:

a) kierowanie, programowanie, koordynowanie, promowanie i kontrolowanie działalności portu oraz innych prac o charakterze handlowym i przemysłowym prowadzonych w portach, z uprawnieniami regulacyjnymi oraz uprawnieniami w zakresie wydawania zarządzeń, w szczególności w odniesieniu do ryzyka wypadków związanych z takimi działaniami oraz bezpieczeństwa i higieny pracy [...];

b) zwykłe i nadzwyczajne utrzymanie części wspólnych na obszarze portu [...];

c) zlecenie i nadzorowanie prac związanych z odpłatnym świadczeniem użytkownikom portu usług świadczonych w interesie ogólnym nieodpowiadających indywidualnym operacjom portowym określonym w dekreście ministra infrastruktury i transportu oraz ściśle z nimi niezwiązanymi.

2. Organ zarządzający portem jest osobą prawną prawa publicznego, której przyznano niezależność administracyjną, z zastrzeżeniem przepisów art. 12, oraz niezależność budżetową i finansową w granicach określonych w niniejszej ustawie. Przepisów ustawy nr 70 z dnia 20 marca 1975 r., następnie zmienionych, nie stosuje się do tego organu, ani nie stosuje się do niego przepisów dekretu z mocą ustawy nr 29 z dnia 3 lutego 1993 r., następnie zmienionych i uzupełnionych, z wyjątkiem szczegółowych postanowień art. 23 ust. 2 niniejszej ustawy.

3. Zarządzanie majątkiem i finansami organu zarządzającego portem reguluje rozporządzenie dotyczące rachunkowości zatwierdzone przez ministra transportu i żeglugi działającego w porozumieniu z ministrem skarbu. Bilans organu zarządzającego portem stanowi załącznik do planu wydatków i dochodów ministra transportu i żeglugi na rok obrachunkowy następujący po roku, w którym dokonano jego zatwierdzenia.

4. Sprawozdanie rachunkowe z zarządu finansami organu zarządzającego portem jest kontrolowane przez włoski trybunał obrachunkowy. [...]”.

10 Artykuł 7 ustawy nr 84/94 stanowi:

„[...]

2. Koszty wynagrodzenia prezesa [...] pokrywa organ zarządzający portem, a wysokość wynagrodzenia ustala komitet w ramach maksymalnej kwoty określonej [...] w dekreście ministra transportu i żeglugi [...].

3. Minister transportu i żeglugi zarządza w drodze dekretu odwołanie prezesa i rozwiązanie komitetu portowego, w wypadku gdy:

a) po upływie terminu wskazanego w art. 9 ust. 3 lit. a) trzyletni plan operacyjny nie został zatwierdzony w okresie następnym trzydziestu dni;

[...]

c) bilans wykazuje stratę”.

11 Artykuł 8 ustawy nr 84/94 ma następujące brzmienie:

„1. Prezes organu zarządzającego portem powoływany jest w drodze dekretu ministra transportu i żeglugi, w porozumieniu z danym regionem, z grupy trzech ekspertów posiadających odpowiednie kwalifikacje w dziedzinach transportu i gospodarki portowej [...].

2. Prezes reprezentuje organ zarządzający portem i jest powoływany na czteroletnią kadencję, która może zostać odnowiona tylko jeden raz [...].

3. Do obowiązków prezesa organu zarządzającego portem należy:

a) przewodniczenie komitetowi portowemu;

b) przedkładanie do zatwierdzenia komitetowi portowemu trzyletniego planu operacyjnego;

c) przekazywanie do zatwierdzenia komitetowi portowemu planu zagospodarowania portu;

- d) przedkładanie komitetowi portowemu projektów decyzji w sprawie projektu budżetu i jego zmian, bilansu i wynagrodzeń w pionie ogólnym, a także realizacji porozumień umownych dotyczących personelu pionu technicznego i operacyjnego;
 - e) przedkładanie komitetowi portowemu propozycji projektów decyzji w sprawie koncesji, o których mowa w art. 6 ust. 5;
 - f) zapewnianie koordynacji prac prowadzonych w porcie przez różne organy administracji publicznej, a także koordynacji i kontroli prac wymagających udzielenia zezwolenia lub koncesji, jak również usług portowych; [...]
 - h) zarządzanie obszarami morskimi i mieniem morskim objętymi terytorialnym zakresem działania wskazanym w art. 6 ust. 7 zgodnie z obowiązującymi przepisami, wykonując, po zasięgnięciu opinii komitetu portowego, funkcje określone w art. 36–55 i 68 kodeksu żeglugi oraz w zasadach wdrażania tych przepisów;
 - i) wykonywanie uprawnień przyznanych organowi zarządzającemu portem na podstawie art. 16 i 18 oraz udzielanie, po konsultacji z komitetem portowym, zezwoleń i koncesji określonych w tych artykułach, w przypadku gdy ich okres obowiązywania nie przekracza czterech lat, a także określanie kwoty należnych opłat;
 - l) promowanie tworzenia związków zawodowych pracowników portów [...];
 - m) zapewnianie żeglowności na obszarze portu [...]. Do celów prac związanych z pogłębianiem i utrzymaniem dna może organizować, podejmując się przewodnictwa, naradę wydziałów z zainteresowanymi organami administracji, która powinna zakończyć się w terminie sześćdziesięciu dni. W nagłych wypadkach może wydawać wiążące decyzje [...];
 - n) przedstawianie wniosków w przedmiocie wyznaczania stref wolnocłowych, po konsultacji z urzędem morskim oraz zainteresowanymi władzami lokalnymi;
 - na) wykonywanie jakichkolwiek innych uprawnień, które na mocy niniejszej ustawy nie zostały przyznane innym organom kierowniczym organu zarządzającego portem”.
- 12 Zgodnie z art. 12 ustawy nr 84/94 zatytułowanym „Nadzór nad organem zarządzającym portem”:
- „1. Organ zarządzający portem podlega nadzorowi ministra transportu i żeglugi.
 - 2. Zatwierdzenia przez organ sprawujący nadzór wymagają decyzje prezesa i komitetu portowego dotyczące:
 - a) zatwierdzenia projektu budżetu, [jego] potencjalnych zmian oraz bilansu;
 - b) wyznaczenia personelu pionu technicznego i operacyjnego; [...]”.
- 13 Artykuł 18 ustawy nr 84/94 – do którego odsyła art. 8 ust. 3 lit. i) tej ustawy – reguluje „koncesję dotyczącą akwenów i nabrzeży” i stanowi, że na podmiocie zarządzającym portem ciąży obowiązek udzielenia takich koncesji przedsiębiorstwom upoważnionym do wykonywania czynności lub świadczenia usług portowych. Ów artykuł stanowi ponadto, że koncesji udzielanej przez organ zarządzający portem wymagają także realizacja i zarządzanie pracami związanymi z działalnością morską i portową wykonywanymi na obszarze portu.

14 Z odpowiedzi rządu włoskiego na pisemne pytania przedstawione przez Trybunał wynika, iż prezes organu zarządzającego portem jest organem administracji upoważnionym do wykonywania funkcji określonych w art. 54 Codice della Navigazione, approvato con R.D. 30 marzo 1942, n. 327, Parte aggiornata alla l. 7 marzo 2001, n. 51 (kodeksu żeglugi, zatwierdzonego rozporządzeniem królewskim nr 327 z dnia 30 marca 1942 r., część znowelizowana ustawą nr 51 z dnia 7 marca 2001 r.), to jest do wydania aktu administracyjnego, w którym zarządza on, aby podmiot, który zajmuje w sposób stanowiący nadużycie obszary morskie znajdujące się na obszarze portu, przywrócić stan pierwotny tych miejsc, z możliwością – w wypadku niewykonania zarządzenia – wykonania go z urzędu na koszt zainteresowanego.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 15 W dniu 6 kwietnia 2010 r., w którym dobiegła końca kadencja prezesa organu zarządzającego portem w Brindisi, minister infrastruktury i transportu (dawniej minister transportu i żeglugi, zwany dalej „ministrem”) wszczął procedurę powołania nowego prezesa.
- 16 W ramach owej procedury Provincia di Brindisi (prowincja Brindisi), Comune di Brindisi (gmina Brindisi) oraz Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Brindisi (izba handlu, przemysłu, rzemiosła i rolnictwa w Brindisi) wskazały, każda z nich zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy nr 84/94, trzech ekspertów w sektorach gospodarki, transportu i gospodarki portowej, wśród których znajdowali się I. Haralambidis i C. Casilli.
- 17 Dekretem z dnia 7 czerwca 2011 r. minister powołał I. Haralambidisa na stanowisko prezesa organu zarządzającego portem w Brindisi.
- 18 C. Casilli wniósł skargę do Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sądu administracyjnego dla regionu Apulia) mającą na celu stwierdzenie nieważności owego dekretu. C. Casilli podniósł, że I. Haralambidis nie mógł zostać powołany na stanowisko prezesa owego organu zarządzającego, ponieważ nie posiada włoskiego obywatelstwa.
- 19 Ponieważ owa skarga została uwzględniona na podstawie art. 51 konstytucji włoskiej, I. Haralambidis zaskarżył ją przed sądem odsyłającym.
- 20 W postanowieniu odsyłającym Consiglio di Stato wskazuje, że w prawie włoskim kwestia kwalifikacji prawnej organów zarządzających portami pojawiła się kilkakrotnie od chwili ich utworzenia i że w orzecznictwie – w tym w orzecznictwie Consiglio di Stato – są one kwalifikowane jako „instytucje publiczne” lub „instytucje publiczne prowadzące działalność gospodarczą”.
- 21 W tym względzie sąd odsyłający uściśla, że należy określić charakter prawny organu zarządzającego portem, w wypadku gdy osoba fizyczna posiadająca obywatelstwo inne niż włoskie zostaje powołana na jego prezesa, ponieważ w sytuacji gdyby uznano, że ów organ zarządzający posiada status instytucji publicznej prowadzącej działalność gospodarczą regulowanej prawem prywatnym, nie istniałby żaden powód, aby sprzeciwić się takiemu powołaniu. Natomiast jeśli ten sam organ zarządzający zostałby uznany za instytucję publiczną regulowaną instytucjonalnie prawem publicznym i posiadającą w konsekwencji z mocy prawa cechy „organu administracji publicznej”, byłoby inaczej.
- 22 Według sądu odsyłającego jest bezsporne zaś, że kompetencje prezesa organu zarządzającego portem – takie jak określone w art. 8 ust. 3 ustawy nr 84/94 – mają charakter publiczny. Ów sąd uściśla, że wspomniany prezes musi zapewnić żeglowność na obszarze portu, przygotować plan zagospodarowania portu i opracować trzyletni plan operacyjny.

- 23 Ponadto Consiglio di Stato wskazuje, że działalność prezesa organu zarządzającego portem nie wydaje się być zbliżona do stosunku podporządkowanej pracy w administracji, lecz wydaje się być zbliżona do powierzenia ograniczonej w czasie misji przez organ rządowy państwa włoskiego, którą należy wykonywać jako prezes osoby prawnej zrównanej przez prawo Unii z podmiotem prawa publicznego.
- 24 W tych okolicznościach Consiglio di Stato postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Zważywszy, że nieistotne w niniejszej sprawie [dotyczącej powołania obywatela innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej na stanowisko prezesa organu zarządzającego portem, będącego osobą prawną, którą można uznać za podmiot prawa publicznego] wydaje się wykluczenie, o którym mowa w art. 45 ust. 4 TFUE w zakresie, w jakim dotyczy ono [...] zatrudnienia w administracji publicznej (niewystępującego [...] w analizowanym przypadku) oraz, ponieważ powierzenie stanowiska prezesa organu zarządzającego portem można traktować jako »podjęcie pracy« w szerokim pojęciu, [...] czy klauzula zastrzegająca pełnienie takiej funkcji wyłącznie dla obywateli Włoch wprowadza – czy nie – dyskryminację ze względu na przynależność państwową zakazaną we wskazanym art. 45?
- 2) Czy w przeciwnym razie można uznać, że sprawowanie stanowiska prezesa włoskiego organu zarządzającego portem przez obywatela innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej jest objęte przepisami dotyczącymi swobody przedsiębiorczości, o której mowa w art. 49 i nast. TFUE oraz czy w takim przypadku ustanowiony w prawie krajowym zakaz obejmowania takiego stanowiska przez obywatela innego państwa niż Włochy wprowadza – czy nie – dyskryminację ze względu na przynależność państwową, czy też taką sytuację można uznać za wykluczoną z zakresu art. 51 TFUE?
- 3) Czy można ewentualnie uznać, że sprawowanie stanowiska prezesa włoskiego organu zarządzającego portem przez obywatela innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej stanowi świadczenie »usług« w rozumieniu dyrektywy 2006/123/WE, czy wykluczenie stosowania powołanej dyrektywy do usług portowych jest istotne dla celów niniejszego postępowania, a jeśli tak nie jest, to czy istniejący we włoskich przepisach prawa zakaz obejmowania takiego stanowiska stanowi – czy nie – dyskryminację ze względu na przynależność państwową?
- 4) Tytułem żądania ewentualnego [...], czy sprawowanie stanowiska prezesa włoskiego organu zarządzającego portem przez obywatela innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jeśli zostanie uznane za nieobjęte powołanymi przepisami, może jednak być analizowane w sposób bardziej ogólny zgodnie z art. 15 [karty], jako przywilej stanowiący część praw obywatela Unii Europejskiej do »wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym państwie członkowskim«, również niezależnie od szczególnych przepisów »sektorowych«, zawartych w art. 45, 49 i nast. TFUE oraz w dyrektywie 2006/123 [...] i czy w związku z tym istniejący we włoskich przepisach prawa zakaz obejmowania takiego stanowiska jest sprzeczny – czy nie – z równie ogólnym zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowionym w art. 21 ust. 2 cytowanej [karty]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 25 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w wypadku gdyby art. 45 ust. 4 TFUE miał zastosowanie do sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym, przepis ten należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on państwu członkowskiemu na zastrzeżenie dla swoich obywateli sprawowania funkcji prezesa organu zarządzającego portem.

W przedmiocie pojęcia „pracownika” w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE

- 26 Na wstępie należy wskazać, że z postanowienia odsyłającego – a w szczególności z brzmienia pytania pierwszego – wynika, iż sąd odsyłający powziął wątpliwości odnośnie do charakteru działalności wykonywanej przez prezesa organu zarządzającego portem. Według tego sądu owa działalność nie wydaje się być zbliżona do stosunku podporządkowanej pracy w rozumieniu art. 45 TFUE.
- 27 W tym względzie należy przypomnieć, że pojęcie „pracownika” w rozumieniu art. 45 TFUE ma znaczenie autonomiczne w prawie Unii i nie wolno go interpretować zawężająco (zob. w szczególności wyrok Komisja/Niderlandy, C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 68).
- 28 A zatem za „pracownika” w rozumieniu art. 45 TFUE należy uważać każdą osobę, która wykonuje czynności rzeczywiste i efektywne, przy czym nie obejmuje to czynności wykonywanych na tak niewielką skalę, że można je jedynie uznać za marginalne i pomocnicze. Cechą stosunku pracy jest zgodnie z orzecznictwem Trybunału okoliczność, że dana osoba wykonuje przez pewien okres na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem świadczenia, za które w zamian otrzymuje wynagrodzenie (zob. wyroki: Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, pkt 17; Petersen, C-544/11, EU:C:2013:124, pkt 30).
- 29 Z powyższego wynika, że stosunek podporządkowania i wypłata wynagrodzenia stanowią elementy konstytutywne każdego stosunku pracy najemnej, pod warunkiem że dana działalność zawodowa ma rzeczywisty i istotny charakter.
- 30 Jeśli chodzi o stosunek podporządkowania, to z ustawy nr 84/94 wynika, że minister dysponuje uprawnieniami kierowniczymi i kontrolnymi oraz w danym wypadku uprawnieniami do stosowania sankcji wobec prezesa organu zarządzającego portem.
- 31 Minister powołuje bowiem prezesa takiego organu zarządzającego na czteroletnią kadencję, która może zostać odnowiona jeden raz (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy nr 84/94) i może go odwołać, jeśli bilans wykazuje stratę, to jest w wypadku niewłaściwego zarządzania finansami [art. 7 ust. 3 lit. a) i c) ustawy nr 84/94]. Z odpowiedzi rządu włoskiego na pisemne pytania przedstawione przez Trybunał wynika także, że odwołanie przez ministra prezesa organu zarządzającego portem „może zostać zarządzone, w wypadkach gdy stwierdzono istotne nieprawidłowości z punktu widzenia zarządzania mogące wyrządzić szkodę prawidłowemu funkcjonowaniu podmiotu. Owe uprawnienia mogą skutkować także odwołaniem z funkcji, w wypadkach gdy prezes swoim zachowaniem nie przestrzega zasad lojalności i wzajemnej współpracy”.
- 32 Ponadto minister wykonuje uprawnienia kontrolne w zakresie, w jakim zatwierdza on decyzje przyjmowane z udziałem prezesa organu zarządzającego portem dotyczące w szczególności zatwierdzenia planu finansowego, jego ewentualnych zmian i bilansu oraz określenia personelu pionu technicznego i operacyjnego [art. 12 ust. 2 lit. a) i b) ustawy nr 84/94].
- 33 Natomiast, jak wskazał na to rzecznik generalny w pkt 32 opinii, stanowisko prezesa organu zarządzającego portem nie wykazuje cech, które zasadniczo kojarzone są z funkcjami niezależnego usługodawcy, to jest większej swobody przy rekrutacji własnych współpracowników oraz większej elastyczności w odniesieniu do wyboru: rodzaju pracy i zadań, które należy wypełnić; szczegółowych warunków wykonania owych zadań lub prac; czasu i miejsca pracy.
- 34 Z powyższego wynika, że działalność prezesa organu zarządzającego portem jest wykonywana pod kierownictwem i kontrolą ministra, a zatem w ramach stosunku podporządkowania w rozumieniu orzecznictwa przywołanego w pkt 28 niniejszego wyroku.

- 35 Jeśli chodzi o wynagrodzenie prezesa organu zarządzającego portem, z odpowiedzi rządu włoskiego na pisemne pytania przedstawione przez Trybunał wynika, że zostało ono ustalone w dekrete ministra z dnia 31 marca 2003 r. Zgodnie z tym dekretem owo wynagrodzenie jest ustalane przy uwzględnieniu wynagrodzenia zasadniczego określonego dla dyrektorów generalnych ministerstwa. Jest więc ono określone przez odniesienie się do wynagrodzenia wysokiego urzędnika administracji publicznej.
- 36 Takie wynagrodzenie jest wypłacane prezesowi organu zarządzającego portem w zamian za wypełnianie zadań powierzonych mu przez ustawę. Ma ono więc przewidywalny i regularny charakter właściwy stosunkowi pracy podporządkowanej.
- 37 Należy wreszcie wskazać, że – jak wynika to z postanowienia odsyłającego – w sprawie w postępowaniu głównym rzeczywisty i istotny charakter funkcji wykonywanych przez prezesa organu zarządzającego portem nie jest podawany w wątpliwość (zob. wyrok Lawrie-Blum, EU:C:1986:284, pkt 21 zdanie ostatnie).
- 38 W tych warunkach należy stwierdzić, że w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym prezes organu zarządzającego portem musi zostać uznany za pracownika w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE.
- 39 Wniosku tego nie podważa stwierdzenie sądu odsyłającego, zgodnie z którym powołanie prezesa organu zarządzającego portem nie może stanowić stosunku pracy wpisującego się w ramy „służby publicznej”, lecz odpowiada powierzeniu „zadania wymagającego zaufania” delegowanego przez organ rządowy i związanego z wykonywaniem zadań publicznych.
- 40 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem publicznoprawny lub prywatnoprawny charakter więzi prawnej stosunku pracy nie jest bowiem decydujący dla celów stosowania art. 45 TFUE (zob. wyroki: Sotgiu, 152/73, EU:C:1974:13, pkt 5; Bettray, 344/87, EU:C:1989:226, pkt 16).
- 41 Ponadto Trybunał orzekł już, w ramach oceny więzi istniejącej między członkiem zarządu spółki kapitałowej a tą spółką, że członek zarządu świadczący za wynagrodzeniem pracę na rzecz spółki, która go powołała i której jest on integralną częścią, oraz wykonujący swe obowiązki pod kierownictwem lub kontrolą innego organu tej spółki, który może w każdej chwili zostać odwołany z pełnionych przez siebie funkcji, spełnia przesłanki do uznania go za pracownika w rozumieniu orzecznictwa Trybunału (wyrok Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, pkt 51).

W przedmiocie pojęcia „zatrudnienia w administracji publicznej” w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE

- 42 Artykuł 45 ust. 1–3 TFUE potwierdza podstawową zasadę swobodnego przepływu pracowników i zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich. Artykuł 45 ust. 4 TFUE stanowi jednak, że postanowienia tego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.
- 43 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcie „administracji publicznej” w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE musi być interpretowane i stosowane w sposób jednolity w całej Unii i nie może zatem zostać pozostawione całkowitemu uznaniu państw członkowskich (zob. w szczególności wyroki: Sotgiu, EU:C:1974:13, pkt 5; Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, pkt 38). Ponadto wykładni owego odstępstwa należy dokonywać w sposób, który ograniczy jego zakres do tego, co jest ściśle niezbędne, aby zagwarantować interesy, na których ochronę pozwala ono państwom członkowskim (zob. wyrok Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, pkt 41).

- 44 W tym względy Trybunał orzekł już, że pojęcie „administracji publicznej” w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE dotyczy stanowisk, które są związane z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w wykonywaniu władzy publicznej oraz funkcji, które mają na celu ochronę ogólnych interesów państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i wymagają zatem od osób dysponujących tymi uprawnieniami istnienia szczególnego stosunku solidarności względem państwa oraz wzajemności praw i obowiązków, na których oparta jest więź obywatelstwa (zob. w szczególności wyroki: Komisja/Grecja, C-290/94, EU:C:1996:265, pkt 2; Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, pkt 39).
- 45 Natomiast wyłączenia określonego w art. 45 ust. 4 TFUE nie stosuje się do stanowisk, które podlegają wprowadzie państwu lub innym podmiotom prawa publicznego, jednak nie wiążą się ze współdziałaniem przy wykonywaniu zadań należących do administracji publicznej we właściwym znaczeniu (wyroki: Komisja/Grecja, EU:C:1996:265, pkt 2; Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, pkt 40).
- 46 Należy więc ustalić, czy funkcje przyznane prezesowi organu zarządzającego portem obejmują prerogatywy władzy publicznej i ochronę ogólnych interesów państwa, uzasadniające w konsekwencji zastrzeżenie ich dla obywateli włoskich.
- 47 Artykuł 8 ust. 3 ustawy nr 84/94 wymienia zadania przydzielone prezesowi organu zarządzającego portem.
- 48 Na wstępie należy stwierdzić, że – z wyjątkiem przewodniczenia komitetowi portowemu – czynności wskazane w art. 8 ust. 3 lit. a)–e) i n) owej ustawy ograniczają się do funkcji polegających na proponowaniu komitetowi portowemu przez prezesa organu zarządzającego portem niektórych środków związanych z bieżącym zarządzeniem portem.
- 49 Takie czynności nie mogą być objęte odstępstwem określonym w art. 45 ust. 4 TFUE, tym bardziej że prezesowi organu zarządzającego portem nie przyznano kompetencji decyzyjnej, którą posiada komitet portowy.
- 50 Podobnie uprawnienia opisane w art. 8 ust. 3 lit. f) i l) ustawy nr 84/94 – jako że dotyczą one wyłącznie uprawnień związanych z koordynowaniem i promowaniem działalności innych podmiotów – nie mogą być objęte wykonywaniem władzy publicznej ani funkcjami, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa.
- 51 W tym względy należy zauważyć, że z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi nie wynika, iż podmioty – których koordynowanie zapewnia prezes organu zarządzającego portem lub promuje on ich działalność – są zobowiązane do wykonywania funkcji należących do administracji publicznej w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE.
- 52 Ponadto na podstawie art. 8 ust. 3 lit. i) ustawy nr 84/94 w związku z art. 18 tej ustawy prezes organu zarządzającego portem wykonuje uprawnienia przyznane organowi zarządzającemu portem oraz udziela zezwoleń i koncesji dotyczących akwenów i nabrzeży przedsiębiorstwom, które chcą prowadzić działalność lub świadczyć usługi portowe.
- 53 Jednakże, odmiennie od tego, co podnoszą rządy hiszpański i niderlandzki, udzielanie owych zezwoleń i koncesji – w zakresie, w jakim stanowią one czynności zarządzania, które podlegają względom o charakterze głównie gospodarczym – również nie może być uznane za objęte zakresem stosowania art. 45 ust. 4 TFUE.

- 54 W tych okolicznościach prezes organu zarządzającego portem jest wreszcie upoważniony – w ramach wykonywania swoich uprawnień do wydawania zarządzeń – do przyjmowania wiążących decyzji, które mają na celu ochronę ogólnych interesów państwa, w niniejszym wypadku integralności wspólnego mienia.
- 55 Wśród owych uprawnień do wydawania zarządzeń należy wskazać, po pierwsze, w ramach funkcji administrowania obszarami morskimi i mieniem morskim, uprawnienie do nakazania podmiotowi, który zajmuje w sposób stanowiący nadużycie obszary morskie znajdujące się na terenie portu, przywrócenia stanu pierwotnego tych miejsc, z możliwością – w wypadku niewykonania owego zarządzenia – nakazania przywrócenia stanu pierwotnego z urzędu na koszt dopuszczającego się naruszenia [art. 8 ust. 3 lit. h) ustawy nr 84/94 w związku z art. 54 kodeksu żegluga].
- 56 Po drugie, na podstawie art. 8 ust. 3 lit. m) ustawy nr 84/94 prezes organu zarządzającego portem zapewnia żeglowność na obszarze portu oraz wykonanie prac związanych z pogłębianiem i utrzymaniem dna morskiego. W tym celu w nagłych wypadkach prezes dysponuje uprawnieniem do przyjmowania wiążących decyzji.
- 57 Owe uprawnienia – w zakresie, w jakim skutkują wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej – mogą zostać objęte odstępstwem od swobodnego przepływu pracowników określonym w art. 45 ust. 4 TFUE.
- 58 Jednak powołanie się na to odstępstwo nie może być uzasadnione wyłącznie faktem, że prerogatywy władzy publicznej zostały przyznane prezesowi organu zarządzającego portem przez prawo krajowe. Ponadto wymaga się, aby owe prerogatywy były rzeczywiście wykonywane w sposób stały przez wspomnianego uprawnionego i nie stanowiły bardzo ograniczonej części jego czynności.
- 59 Jak przypomniano to w pkt 43 niniejszego wyroku, wykładni owego odstępstwa należy bowiem dokonywać w sposób, który ograniczy jego zakres do tego, co jest ściśle niezbędne do ochrony ogólnych interesów danego państwa członkowskiego, która nie będzie zagrożona, jeśli prerogatywy władzy publicznej będą wykonywane wyłącznie w sposób sporadyczny, wręcz w sposób wyjątkowy, przez obywateli innych państw członkowskich (zob. wyroki: *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, EU:C:2003:515, pkt 44; *Anker i in.*, C-47/02, EU:C:2003:516, pkt 63; a także *Komisja/Francja*, C-89/07, EU:C:2008:154, pkt 14).
- 60 Z informacji przekazanych przez rząd włoski wynika zaś, że uprawnienia prezesa organu zarządzającego portem stanowią marginalną część jego działalności mającej zasadniczo charakter techniczny i charakter zarządzania gospodarczego, który nie może być zmieniony poprzez wykonywanie wspomnianych uprawnień. Ponadto według tego rządu owe uprawnienia w zamierzeniu mają być wykonywane wyłącznie w sposób okazjonalny lub w wyjątkowych okolicznościach.
- 61 W tych okolicznościach ogólne wyłączenie dostępu obywateli innych państw członkowskich do sprawowania funkcji prezesa włoskiego organu zarządzającego portem stanowi dyskryminację ze względu na przynależność państwową zakazaną przez art. 45 ust. 1–3 TFUE.
- 62 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż – w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym – art. 45 ust. 4 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on państwu członkowskiemu na zastrzeżenie dla swoich obywateli sprawowania funkcji prezesa organu zarządzającego portem.

W przedmiocie pytań od drugiego do czwartego

- 63 Pytania od drugiego do czwartego zostały przedstawione tytułem ewentualnym i na wypadek, gdyby art. 45 TFUE nie miał zastosowania do sprawy w postępowaniu głównym.

- 64 Uwzględniając odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, udzielenie odpowiedzi na pozostałe pytania nie jest konieczne.

W przedmiocie kosztów

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

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

W okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, art. 45 ust. 4 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on państwu członkowskiemu na zastrzeżenie dla swoich obywateli sprawowania funkcji prezesa organu zarządzającego portem.

Podpisy