



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 10. septembra 2014*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Prosto gibanje delavcev — Člen 45(1) in (4) PDEU —
Pojem delavca — Zaposlitve v državni upravi — Funkcija predsednika pristaniškega organa —
Sodelovanje pri izvajanju javnih pooblastil — Pogoj državljanstva“

V zadevi C-270/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo
Consiglio di Stato (Italija) z odločbo z dne 8. januarja 2013, ki je prispela na Sodišče 17. maja 2013,
v postopku

Iraklis Haralambidis

proti

Calogero Casilliju,

ob udeležbi

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,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, J. L. da Cruz Vilaça (poročevalec), G. Arestis,
J.-C. Bonichot in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. marca 2014,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za I. Haralambidisa G. Giacomini, R. Damonte, G. Scuras in G. Demartini, odvetniki,
- za C. Casillija R. Russo, odvetnik,
- za Autorità Portuale di Brindisi G. Giacomini in R. Damonte, odvetnika,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom, avvocato dello Stato,
- za špansko vlado J. García-Valdecasas Dorrego, agentka,
- za nizozemsko vlado B. Koopman in M. Bulterman, agentki,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara, D. Martin in H. Tserepa-Lacombe, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. junija 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 45 PDEU, 49 PDEU in 51 PDEU, Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36) ter členov 15 in 21(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med I. Haralambidisom, grškim državljanom, in C. Casillijem zaradi imenovanja I. Haralambidisa za predsednika Autorità Portuale di Brindisi (pristaniški organ Brindisi).

Italijansko pravo

- 3 Člen 51 italijanske ustave določa, da imajo „vsi državljani obeh spolov dostop do javnih služb in voljenih položajev pod enakimi pogoji ob upoštevanju zahtev, ki jih določa zakon“, in da „so Italijani, ki ne pripadajo Italijanski republiki, pri dostopu do javnih služb in voljenih položajev po zakonu lahko izenačeni z državljani“.
- 4 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se izraz „Italijani, ki ne pripadajo Italijanski republiki“ nanaša na italijanske državljane, ki prebivajo v tujini.
- 5 Člen 38(1) in (2) zakonske uredbe št. 165 o splošnih pravilih organizacije dela v državni upravi (Decreto Legislativo n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) z dne 30. marca 2001 (redni dodatek h GURI št. 106 z dne 9. maja 2001, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 165/01) določa:

„1. Dravaljani držav članic [Evropske unije] imajo dostop do delovnih mest v državni upravi, ki ne vključujejo neposrednega ali posrednega izvajanja javnih pooblastil ali se ne nanašajo na zaščito nacionalnega interesa.

2. Z odlokom predsednika sveta ministrov [...] se določijo delovna mesta in funkcije, za katere je italijansko državljanstvo nujno, ter obvezni pogoji dostopa za državljane iz odstavka 1.“

6 Odlok št. 174 predsednika sveta ministrov o pravilih glede dostopa državljanov držav članic Unije do delovnih mest v državni upravi (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) z dne 7. februarja 1994 (GURI št. 61 z dne 15. marca 1994) opredeljuje delovna mesta in funkcije, za katere se zahteva italijansko državljanstvo. Ta odlok je bil sprejet na podlagi uredbe, predhodne zakonski uredbi št. 165/01, in sicer zakonske uredbe št. 29 z dne 3. februarja 1993 (GURI št. 30 z dne 6. februarja 1993), katere besedilo se ne razlikuje bistveno od zakonske uredbe št. 165/01.

7 Člen 1(1)(b) odloka št. 174 z dne 7. februarja 1994 določa:

„Delovna mesta v državni upravi, ki niso dostopna brez italijanskega državljanstva, so ta:

[...]

b) najvišja upravna delovna mesta perifernih struktur državne uprave, vključno z avtonomnimi upravami, negospodarskih javnih subjektov, pokrajin, občin in dežel ter banke Italije.“

8 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je pristaniški organ javni subjekt, ki je bil ustanovljen z zakonom št. 84 o prilagoditvi pristaniške zakonodaje (legge n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale) z dne 28. januarja 1994 (redni dodatek h Guri št. 28 z dne 4. februarja 1994, v nadaljevanju: zakon št. 84/94).

9 Člen 6 zakona št. 84/94 določa:

„1. [...] v pristaniščih Brindisija se ustanovi [...] pristaniški organ, ki so mu dodeljene te naloge:

a) vodenje, načrtovanje, usklajevanje, spodbujanje in nadziranje pristaniških dejavnosti ter drugih komercialnih in industrijskih dejavnosti v pristaniščih s pooblastili za urejanje in odrejanje, tudi glede varnosti pred tveganjem nesreč v zvezi s takimi dejavnostmi in zdravjem pri delu [...];

b) redno in izredno vzdrževanje skupnih delov pristanišča [...];

c) dodeljevanje in nadzor dejavnosti, s katerimi se za uporabnike pristanišča opravljajo odplačne storitve splošnega pomena, ki ne sovpadajo s posameznimi pristaniškimi dejavnostmi, določenimi v odloku ministrstva za infrastrukturo in promet, in ki z njimi niso strogo povezane.

2. Pristaniški organ je pravna oseba javnega prava z upravno avtonomijo, brez poseganja v določbe člena 12, ter s proračunsko in finančno avtonomijo z omejitvami, določenimi v tem zakonu. Določbe zakona št. 70 z dne 20. marca 1975, kakor so bile pozneje spremenjene, se zanj ne uporabljajo, prav tako ne določbe uredbe-zakona št. 29 z dne 3. februarja 1993, kakor so bile pozneje spremenjene in dopolnjene, razen glede izrecno določenega v členu 23(2) tega zakona.

3. Upravljanje premoženja in financ pristaniškega organa ureja pravilnik o računovodstvu, ki ga je sprejelo ministrstvo za promet in plovbo s soglasjem ministra za finance. Bilanca stanja pristaniških organov je priložena okvirnemu stanju stroškov in prihodkov ministrstva za promet in plovbo za finančno leto po letu potrditve bilance.

4. Računovodske izkaze finančnega poslovođenja pristaniškega organa pregleduje italijansko računsko sodišče. [...]“

10 Člen 7 zakona št. 84/94 določa:

„[...]

2. Nagrajevanje predsednika [...] se krije iz proračuna pristaniškega organa, določi pa ga pristaniški odbor znotraj najvišjih omejitev, določenih [...] z odlokom ministrstva za promet in plovbo [...].

3. Ministrstvo za promet in plovbo lahko z odlokom odredi preklic mandata predsednika in razpustitev pristaniškega odbora, če:

a) po izteku roka iz člena 9(3)(a) triletni operativni načrt ni bil potrjen v naslednjih tridesetih dneh;

[...]

c) bilanca izkazuje primanjkljaj.“

11 Člen 8 zakona št. 84/94 določa:

„1. Predsednik je imenovan z odlokom ministrstva za promet in plovbo po pridobitvi soglasja zadevne dežele iz skupine treh visoko usposobljenih strokovnjakov na področju prometa in pristaniške ekonomije [...].

2. Predsednik zastopa pristaniški organ in njegov mandat, ki se lahko podaljša le enkrat, traja štiri leta [...].

3. Predsednik pristaniškega organa:

a) predseduje pristaniškemu odboru;

b) pristaniškemu odboru v sprejetje predloži triletni operativni načrt;

c) pristaniškemu odboru v sprejetje predloži pristaniški prostorski načrt;

d) pristaniškemu odboru predloži predloge sklepov o okvirnem proračunu in njegovih spremembah, bilanci stanja in nagradi za generalnega sekretarja ter izvajanju pogodbenih sporazumov za osebe tehničnega in operativnega sekretariata;

e) pristaniškemu odboru predloži predloge sklepov o koncesijah iz člena 6(5);

f) zagotavlja usklajevanje dejavnosti, ki jih v pristanišču opravljajo različne državne uprave, ter usklajevanje in nadzorovanje dejavnosti, za katere so potrebna dovoljenja in koncesije, in pristaniških storitev; [...]

h) upravlja območja in pomorsko premoženje na teritorialnem okrožju iz člena 6(7) na podlagi zakonskih določb s tega področja, pri čemer opravlja naloge, opredeljene v členih od 36 do 55 in 68 zakonika o plovbi ter pravilih o izvajanju navedenih določb, po posvetovanju s pristaniškim odborom;

i) izvaja pooblastila, ki so pristaniškemu organu dodeljena s členoma 16 in 18, ter ob upoštevanju mnenja pristaniškega organa podeljuje dovoljenja in koncesije, določene v navedenih členih, če ne trajajo dlje od štirih let, in določa znesek pristojbin;

l) spodbuja ustanavljanje zveze pristaniških delavcev [...];

m) zagotavlja plovnost v pristaniškem območju [...]. Za namene izkopavanja in vzdrževanja morskega dna lahko ob prevzemu predsedovanja organizira konferenco služb z zadevnimi upravami v roku šestdesetih dni. V primeru takojšnje potrebe in nuje lahko sprejme zavezujoče odločitve [...];

n) daje predloge v zvezi z razmejitvijo prostih con ob upoštevanju mnenja pomorskega organa in zadevnih lokalnih upravnih organov;

n-a) izvaja vsa druga pooblastila, ki jih ta zakon ne daje drugim organom pristaniškega organa.“

12 Člen 12 zakona št. 84/94, naslovljen „Nadzor nad pristaniškim organom“, določa:

„1. Pristaniški organ je pod nadzorom ministrstva za promet in plovbo.

2. Odobritev nadzornega organa se zahteva za sklepe predsednika in pristaniškega odbora, ki se nanašajo na:

a) odobritev okvirnega proračuna, njegove morebitne spremembe in bilanco stanja;

b) izbor osebja tehničnega in operativnega sekretariata; [...]“

13 Namen člena 18 zakona št. 84/94, na katerega napotuje člen 8(3)(i) tega zakona, je „podeljevanje koncesij za območja in doke“ in ta člen določa, da mora pristaniški organ te koncesije podeliti podjetjem, ki imajo dovoljenje za izvajanje dejavnosti in/ali opravljanje pristaniških storitev. Ta člen poleg tega določa, da je predmet koncesije, ki jo mora dodeliti pristaniški organ, tudi izvedba in upravljanje del, povezanih s pomorskimi in pristaniškimi dejavnostmi, na območju pristanišča.

14 Iz odgovora italijanske vlade na pisna vprašanja Sodišča je razvidno, da je predsednik pristaniškega organa upravni organ, ki je pooblaščen za opravljanje funkcij, določenih v členu 54 zakonika o plovbi (Codice della Navigazione, approvato con R. D. 30 marzo 1942, n. 327, Parte aggiornata alla l. 7 marzo 2001, n. 51), in sicer za sprejetje upravnega akta, s katerim se tistemu, ki neupravičeno zaseda pomorska območja v pristanišču, naloži, naj vzpostavi prvotno stanje, z možnostjo postopanja po uradni dolžnosti na njegove stroške, če tega ne stori.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15 Minister za infrastrukturo in promet (nekdanji minister za promet in plovbo, v nadaljevanju: minister) je 6. aprila 2010, ob izteku mandata predsednika pristaniškega organa Brindisi, začel postopek imenovanja novega predsednika.

16 Provincia di Brindisi (pokrajina Brindisi), Comune di Brindisi (občina Brindisi) in Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Brindisi (gospodarska, industrijska, obrtna in kmetijska zbornica Brindisi) so v okviru tega postopka v skladu s členom 8(1) zakona št. 84/94 imenoval tri strokovnjake na področju prometa in pristaniških dejavnosti, med katerimi sta bila I. Haralambidis in C. Casilli.

17 Minister je z odlokom z dne 7. junija 2011 za predsednika pristaniškega organa Brindisi imenoval I. Haralambidisa.

18 C. Casilli je pri deželnem upravnem sodišču v Apuliji (Tribunale amministrativo regionale per la Puglia) vložil tožbo za razveljavitev tega odloka. C. Casilli je v utemeljitev tožbe navedel, da I. Haralambidis ne more biti imenovan za predsednika tega organa, ker nima italijanskega državljanstva.

19 Ker je bilo tej tožbi ugodeno na podlagi člena 51 italijanske ustave, je I. Haralambidis pri predložitvenem sodišču vložil pritožbo.

- 20 Consiglio di Stato v predložitveni odločbi navaja, da se je v italijanskem pravu vprašanje pravne kvalifikacije pristaniških organov od njihove uvedbe večkrat pojavilo in da so ti v sodni praksi – vključno s sodno prakso Consiglio di Stato – opredeljeni kot javni subjekti ali „javni gospodarski subjekti“.
- 21 Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da je treba pravno naravo pristaniškega organa opredeliti takrat, kadar je za predsednika imenovana fizična oseba z državljanstvom, ki ni italijansko, kajti če bi bil temu organu priznan status javnega gospodarskega subjekta, ki deluje na področju zasebnega prava, ne bi bilo nobenega razloga za nasprotovanje takemu imenovanju. Če pa bi bilo treba temu organu priznati naravo javnega subjekta, ki deluje institucionalno na področju javnega prava in ki ima zato po samem zakonu značilnosti „javnega organa“, bi bilo drugače.
- 22 Po navedbah predložitvenega sodišča ni sporno, da so pristojnosti predsednika pristaniškega organa, kakor so določene s členom 8(3) zakona št. 84/94, javne narave. To sodišče pojasnjuje, da mora navedeni predsednik zagotavljati plovnost v pristaniškem območju, pripraviti pristaniški prostorski načrt in zasnovati triletni operativni načrt.
- 23 Consiglio di Stato poleg tega navaja, da se dejavnost predsednika pristaniškega organa ne zdi podobna zaposlitvenemu razmerju v upravi, temveč dodelitvi časovno omejene naloge, ki jo zaupa vladni organ italijanske države in ki jo izpolni predsednik pravne osebe, ki ga pravo Unije enači s subjektom javnega prava.
- 24 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ker v obravnavanem primeru [– imenovanje državljana druge države članice Evropske unije za predsednika pristaniškega organa, pravne osebe, ki jo je mogoče opredeliti kot subjekt javnega prava –] izključitev, določena v členu 45(4) PDEU, ni upoštevana, saj se nanaša [...] na primere zaposlitve v javni upravi (ki v obravnavanem primeru [...] ni podana) in je zaupano funkcijo predsednika [pristaniškega organa Brindisi] kljub temu mogoče opredeliti kot ‚zaposlitev‘ v širšem smislu [...], ali pridržek, da lahko to funkcijo opravljajo samo italijanski državljani, pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je z navedenim členom 45 PDEU prepovedana?
 2. Ali lahko funkcija predsednika italijanskega pristaniškega organa, ki jo opravlja državljan druge države članice Evropske unije, sicer spada na področje pravice do ustanavljanja iz člena 49 PDEU in naslednjih, in če je tako, ali prepoved v notranjem pravu, da to funkcijo opravlja nekdo, ki ni italijanski državljan, pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva ali pa bi bilo to na podlagi člena 51 PDEU izključeno?
 3. Podredno, če se funkcija predsednika italijanskega pristaniškega organa, ki jo opravlja državljan druge države članice Evropske unije, lahko šteje za opravljanje ‚storitev‘ v smislu Direktive 2006/123, ali je izključitev uporabe te direktive za pristaniške storitve upoštevana za obravnavani primer, in če ni tako, ali prepoved opravljanja te funkcije v notranjem pravu pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva?
 4. Povsem podredno, [...] ali se opravljanje funkcije predsednika italijanskega pristaniškega organa s strani državljana druge države članice Evropske unije, če se ugotovi, da ne spada na področje zgoraj navedenih določb, lahko vseeno na splošno v smislu člena 15 [Listine] šteje za pravico državljana Skupnosti, ki mu je ‚v kateri koli državi članici zagotovljena svoboda [...] dela, ustanavljanja in opravljanja storitev‘, tudi če se ne upoštevajo posebne ‚področne‘ določbe členov 45 PDEU in 49 PDEU ter naslednjih in Direktive 2006/123 [...], in ali je zato prepoved opravljanja te funkcije v notranjem pravu v nasprotju s sicer splošno prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 21(2) [Listine]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 25 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 45(4) PDEU, če se uporablja v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, razlagati tako, da državi članici ne dovoljuje, da opravljanje funkcije predsednika pristaniškega organa pridrži za svoje državljane.

Pojem „delavec“ v smislu člena 45(1) PDEU

- 26 Najprej je treba poudariti, da je iz predložitvene odločbe in, natančneje, iz besedila prvega vprašanja razvidno, da predložitveno sodišče dvomi o naravi dejavnosti, ki jo opravlja predsednik pristaniškega organa. Po mnenju tega sodišča se ta dejavnost ne zdi podobna zaposlitvenemu razmerju v smislu člena 45 PDEU.
- 27 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je pojem „delavec“ v smislu člena 45 PDEU avtonomen pojem prava Unije in se ne sme razlagati ozko (glej zlasti sodbo Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, točka 68).
- 28 Za „delavca“ v smislu člena 45 PDEU je treba tako šteti vsakogar, ki opravlja dejansko in resnično dejavnost, razen dejavnosti, ki so tako omejene, da so le obrobne in pomožne. Za delovno razmerje je v skladu s sodno prakso Sodišča značilno to, da oseba določen čas opravlja storitve za drugo osebo pod njenim nadzorom v zameno za plačilo (glej sodbi Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, točka 17, in Petersen, C-544/11, EU:C:2013:124, točka 30).
- 29 Iz tega izhaja, da sta odnos podrejenosti in plačilo sestavni del vsakega delovnega razmerja, če je zadevna poklicna dejavnost resnična in dejanska.
- 30 Glede odnosa podrejenosti iz zakona št. 84/94 izhaja, da ima minister pooblastila za vodenje in nadzor ter, če je potrebno, za sankcioniranje predsednika pristaniškega organa.
- 31 Minister namreč imenuje predsednika tega organa za štiri leta, pri čemer se njegov mandat lahko enkrat podaljša (člen 8(1) in (2) zakona št. 84/94), in ga lahko odstavi, če triletni operativni načrt v zvezi z upravljanjem pristanišča ni potrjen in če bilanca izkazuje primanjkljaj, to pomeni v primeru slabega finančnega poslovanja (člen 7(3)(a) in (c) zakona št. 84/94). Iz odgovora italijanske vlade na pisna vprašanja Sodišča je tudi razvidno, da je odstavitev predsednika pristaniškega organa s strani ministra „mogoče odrediti, kadar se ugotovijo večje nepravilnosti pri upravljanju, ki lahko škodujejo dobremu delovanju organa. Ta pooblastila lahko vključujejo tudi preklic opravljanja funkcij, če predsednik s svojim ravnanjem ne spoštuje načel lojalnosti in medsebojnega sodelovanja.“
- 32 Minister poleg tega izvršuje pooblastila nadzora, ker potrjuje sklepe predsednika pristaniškega organa, ki se med drugim nanašajo na odobritev okvirnega proračuna, njegove morebitne spremembe in bilanco stanja ter na izbor osebja tehničnega in operativnega sekretariata (člen 12(2)(a) in (b) zakona št. 84/94).
- 33 Vendar kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 32 sklepnih predlogov, delovno mesto predsednika pristaniškega organa nima značilnosti, ki so običajno povezane s funkcijami neodvisnega ponudnika storitev, in sicer več manevrskega prostora pri izbiri vrste del in nalog, ki naj se opravijo, načina, na katerega naj se to delo ali naloge opravijo, delovnega časa in kraja dela ter več svobode pri zaposlovanju svojih sodelavcev.
- 34 Iz tega izhaja, da se dejavnosti predsednika pristaniškega organa izvajajo pod vodstvom in nadzorom ministra, torej v odnosu podrejenosti v smislu sodne prakse, navedene v točki 28 te sodbe.

- 35 Glede plače predsednika pristaniškega organa je iz odgovora italijanske vlade na pisna vprašanja Sodišča razvidno, da je ta določena z odlokom ministra z dne 31. marca 2003. Ta plača je v skladu s tem odlokom določena glede na osnovno plačo, ki jo določijo generalni direktorji ministrstva. Določena je torej ob upoštevanju plače visokega uradnika državne uprave.
- 36 To plačo predsednik pristaniškega organa prejme v zameno za izpolnitev nalog, ki so mu zaupane na podlagi zakona. Je torej vnaprej določena in redna, kar je značilno za odvisno delovno razmerje.
- 37 Nazadnje je treba poudariti, da se v postopku v glavni stvari, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, resnična in dejanska narava opravljanja funkcij predsednika pristaniškega organa ne izpodbija (glej sodbo Lawrie-Blum, EU:C:1986:284, točka 21, zadnja poved).
- 38 V tem primeru je treba ugotoviti, da je treba v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, šteti, da je predsednik pristaniškega organa delavec v smislu člena 45(1) PDEU.
- 39 Te ugotovitve ne more ovreči trditev predložitvenega sodišča, da imenovanje predsednika pristaniškega organa ne more biti delovno razmerje, ki spada v okvir „javnih uslužbencev“, ampak ustreza dodelitvi „zaupne naloge“, ki jo delegira vladni organ, povezan z izvajanjem javnih nalog.
- 40 V skladu z ustaljeno sodno prakso javnopravna ali zasebnopravna narava pravne vezi delovnega razmerja namreč ni odločilna za uporabo člena 45 PDEU (glej sodbi Sotgiu, 152/73, EU:C:1974:13, točka 5, in Bettray, 344/87, EU:C:1989:226, točka 16).
- 41 Poleg tega je Sodišče v okviru presoje vezi med članom uprave kapitalske družbe in to družbo že razsodilo, da član take uprave, ki za plačilo opravlja storitve za družbo, ki ga je imenovala in katere del je, ki svojo dejavnost opravlja pod vodstvom ali nadzorom drugega organa te družbe in ki ga je kadar koli mogoče odpoklicati s funkcije, izpolnjuje pogoje, da se opredeli kot delavec v smislu sodne prakse Sodišča (sodba Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, točka 51).

Pojem „zaposlitev v državni upravi“ v smislu člena 45(4) PDEU

- 42 Člen 45, od (1) do (3), PDEU vsebuje temeljno načelo prostega gibanja delavcev in odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic. Člen 45(4) PDEU pa določa, da se določbe tega člena ne uporabljajo pri zaposlovanju v državni upravi.
- 43 V skladu s sodno prakso Sodišča je treba pojem „državna uprava“ v smislu člena 45(4) PDEU v celotni Uniji razlagati in uporabljati enotno, zato določitev njegove vsebine ne more biti popolnoma v diskrecijski pravici držav članic (glej zlasti sodbi Sotgiu, EU:C:1974:13, točka 5, in Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, točka 38). Poleg tega je treba to izjemo razlagati tako, da je njen obseg omejen na to, kar je nujno potrebno za ohranitev interesov, ki jih ta določba državam članicam omogoča varovati (glej sodbo Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, točka 41).
- 44 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da se pojem „državna uprava“ v smislu člena 45(4) PDEU nanaša na tista delovna mesta, ki vključujejo neposredno ali posredno sodelovanje pri izvrševanju pooblastil na podlagi javnega prava, in dolžnosti, katerih namen je varovati splošni interes države ali drugih javnih organov, tako da obstaja odnos posebne solidarnosti zaposlenih do države ter vzajemnost pravic in obveznosti, na katerih temelji državljanska vez (glej zlasti sodbi Komisija/Grčija, C-290/94, EU:C:1996:265, točka 2, in Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, točka 39).

- 45 Nasprotno pa izjema iz člena 45(4) PDEU ne velja za zaposlitve, ki sicer spadajo na področje države ali drugih organov javnega prava, vendar pa ne vključujejo nalog, ki spadajo na področje državne uprave v pravem pomenu besede (sodbi Komisija/Grčija, EU:C:1996:265, točka 2, in Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, točka 40).
- 46 Preveriti je torej treba, ali funkcije, dodeljene predsedniku pristaniškega organa, vključujejo javna pooblastila in varovanje splošnih interesov države, zaradi česar bi bilo zato upravičeno, da jih lahko opravljajo samo italijanski državljani.
- 47 V členu 8(3) zakona št. 84/94 so našteje naloge, ki so dodeljene predsedniku pristaniškega organa.
- 48 Najprej je treba ugotoviti, da so razen predsedovanja pristaniškemu odboru dejavnosti iz člena 8(3), od (a) do (e) in (n), tega zakona omejene na to, da predsednik pristaniškega organa nekatere ukrepe, povezane s tekočimi posli pristanišča, predlaga pristaniškemu odboru.
- 49 Za te dejavnosti ne more veljati izjema, določena v členu 45(4) PDEU, zlasti zato, ker predsednik pristaniškega organa nima pooblastil za odločanje, ki pripadajo pristaniškemu odboru.
- 50 Tudi pristojnosti, opisane v členu 8(3)(f) in (l) zakona št. 84/94, ne morejo – ker se nanašajo samo na pooblastila za usklajevanje in spodbujanje dejavnosti drugih subjektov – spadati v izvrševanje javnih pooblastil in funkcij, katerih cilj je varovati splošni interes države.
- 51 V zvezi s tem je treba opozoriti, da iz spisa, predloženega Sodišču, ni razvidno, da so subjekti, katerih dejavnosti usklajuje in spodbuja predsednik pristaniškega organa, sami pristojni za izvajanje funkcij v državni upravi v smislu člena 45(4) PDEU.
- 52 Poleg tega v skladu s členom 8(3)(i) zakona št. 84/94 v povezavi s členom 18 tega zakona predsednik pristaniškega organa izvaja pristojnosti, ki so dodeljene pristaniškemu organu, ter podjetjem, ki želijo izvajati dejavnosti ali opravljati pristaniške storitve, podeljuje dovoljenja in koncesije za območja in doke.
- 53 Vendar v nasprotju s tem, kar trdita španska in nizozemska vlada, ni mogoče šteti, da izdaja teh dovoljenj in koncesij – glede na to, da so to akti upravljanja, ki se ravna po načeloma gospodarskih preudarkih – spada na področje uporabe člena 45(4) PDEU.
- 54 Nazadnje, v nekaterih okoliščinah je predsednik pristaniškega organa pooblaščen, da v okviru izvrševanja svojih pooblastil odreja sprejme zavezujoče odločitve, ki se nanašajo na varovanje splošnih interesov države, v obravnavanem primeru skupnega premoženja.
- 55 Med temi pooblastili odreja je na eni strani v okviru funkcij upravljanja območij in pomorskega premoženja pooblastilo, da tistemu, ki neupravičeno zaseda ta območja, naloži, naj vzpostavi prvotno stanje, z možnostjo, da na stroške kršitelja, če ta ne izpolni odredbe, po uradni dolžnosti odredi vrnitev v prejšnje stanje (člen 8(3)(h) zakona št. 84/94 v povezavi s členom 54 zakonika o plovbi).
- 56 Na drugi strani predsednik pristaniškega organa na podlagi člena 8(3)(m) zakona št. 84/94 zagotavlja plovnost v pristaniškem območju ter izkopavanje in vzdrževanje morskega dna. Za to ter v primeru takojšnje potrebe in nuje ima predsednik pooblastilo, da sprejme zavezujoče odločitve.
- 57 Ker ta pooblastila zajemajo izvajanje javnih pooblastil, lahko zanje velja izjema od svobode gibanja delavcev, ki je določena v členu 45(4) PDEU.
- 58 Vendar uporaba te izjeme ne more biti upravičena samo zato, ker so po nacionalnem pravu predsedniku pristaniškega organa dodeljena javna pooblastila. Zahteva se tudi, da navedeni predsednik ta pooblastila dejansko običajno izvaja in da niso le majhen del njegovih dejavnosti.

- 59 Kot je bilo opozorjeno v točki 43 te sodbe, je treba to izjemo namreč razlagati tako, da je njen obseg omejen na to, kar je nujno potrebno za varovanje splošnih interesov zadevne države članice, ki ne more biti ogroženo, če javna pooblastila zgolj občasno ali izjemoma izvajajo državljani drugih držav članic (glej sodbe *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, EU:C:2003:515, točka 44; *Anker in drugi*, C-47/02, EU:C:2003:516, točka 63, in *Komisija/Francija*, C-89/07, EU:C:2008:154, točka 14).
- 60 Iz podatkov, ki jih je posredovala italijanska vlada, je razvidno, da so pooblastila predsednika pristaniškega organa obrobni del njegove dejavnosti, ki je načeloma tehnična in ima značilnosti gospodarskega upravljanja, ki se z izvajanjem navedenih pooblastil ne more spremeniti. Poleg tega se po navedbah te vlade ta pooblastila izvršujejo zgolj občasno in v izjemnih okoliščinah.
- 61 V teh okoliščinah splošna izključitev dostopa državljanov drugih držav članic do funkcije predsednika italijanskega pristaniškega organa pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je s členom 45, od (1) do (3), PDEU prepovedana.
- 62 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, člen 45(4) PDEU razlagati tako, da državi članici ne dovoljuje, da opravljanje funkcije predsednika pristaniškega organa pridržuje za svoje državljane.

Drugo, tretje in četrto vprašanje

- 63 Drugo, tretje in četrto vprašanje je bilo postavljeno podredno, če se člen 45 PDEU v postopku v glavni stvari ne bi uporabljal.
- 64 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na druga vprašanja ni treba odgovoriti.

Stroški

- 65 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

V okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, je treba člen 45(4) PDEU razlagati tako, da državi članici ne dovoljuje, da opravljanje funkcije predsednika pristaniškega organa pridržuje za svoje državljane.

Podpisi