

# Funkcja prezesa organu zarządzającego portem w świetle swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (druga izba) z dnia 10 września 2014 r.  
w sprawie C-270/13 *Iraklis Haralambidis przeciwko Calogeroowi Casillemu*

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.

**Sylwia Majkowska-Szulc**

Uniwersytet Gdański

sylwia.majkowska@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-4257-7030

<https://doi.org/10.26881/gsp.2022.3.09>

## Glosa

### Wstęp

Tematem publikacji jest dostęp obcokrajowca do zatrudnienia na stanowisku prezesa organu zarządzającego portem w kontekście swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej. Inspiracją do podjęcia problematyki określonej w tytule stał się wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-270/13 *Iraklis Haralambidis*<sup>1</sup>. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez Consiglio di Stato (radę państwa) (Włochy). Pytania sądu odsyłającego zmierzały w istocie do ustalenia, czy stanowisko prezesa organu zarządzającego portem mieści się w zakresie pojęcia „administracji publicznej” w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE, a w konsekwencji, czy państwa członkowskie mogą zastrzegać dostęp do tego stanowiska wyłącznie dla swoich obywateli, na zasadzie odstępstwa od zasady swobodnego przepływu pracowników. Celem niniejszej glosy jest ustalenie, czy funkcja prezesa portu wchodzi w zakres

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 10 września 2014 r. w sprawie C-270/13 *Iraklis Haralambidis przeciwko Calogeroowi Casillemu* ECLI:EU:C:2014:2185; dalej: wyrok w sprawie C-270/13 *Iraklis Haralambidis*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:62013CJ0270> [dostęp: 16.09.2022].

pojęcia „administracji publicznej” w kontekście swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej, a w rezultacie – czy zasadne jest stawianie wymogu posiadania obywatelstwa państwa portu. Rozstrzygnięcie tego problemu wymagało dokonania oceny charakteru prawnego organu zarządzającego portem. W szczególności należało zbadać status organu zarządzającego portem pod kątem prowadzenia działalności gospodarczej regulowanej prawem prywatnym lub prawem publicznym. W przypadku regulowania działalności portów prawem publicznym organ zarządzający portem mógłby być uznany za organ administracji publicznej, a w konsekwencji, część stanowisk zajmowanych w ramach tego organu mogłaby być objęta wyjątkiem z art. 45 ust. 4 TFUE. Niniejsza glosa zawiera aprobatę rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał Sprawiedliwości, zgodnie z którym zastrzeżenie dla własnych obywateli sprawowania funkcji prezesa organu zarządzającego portem nie jest dopuszczalne w ramach wyjątku „zatrudnienia w administracji publicznej” przewidzianego w art. 45 ust. 4 TFUE. Temat zasługuje na analizę, ponieważ porty są w dużej mierze zapomniane jako przedmiot badań naukowych w zakresie charakterystyki organów zarządzających portem<sup>2</sup>.

### **Stan faktyczny, pytania prejudycjalne i rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości**

Sprawa dotyczyła powołania obywatela greckiego na stanowisko prezesa organu zarządzającego jednym z włoskich portów. W dniu 7 czerwca 2011 r. włoski minister infrastruktury i transportu powołał na stanowisko prezesa organu zarządzającego portem w Brindisi Iraklisa Haralambidisa będącego obywatelem Grecji. Jeden z pozostałych kandydatów na to stanowisko – obywatel włoski – wniósł skargę do regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Apulia z siedzibą w Lecce (Włochy) o stwierdzenie nieważności dekretu ministra powołującego Iraklisa Haralambidisa na stanowisko prezesa portu. Skargę swą motywował faktem, że osoba powołana na stanowisko prezesa portu nie posiadała obywatelstwa włoskiego, podczas gdy wymóg taki stanowi warunek bezwzględny objęcia tego publicznego stanowiska we Włoszech. Regionalny sąd administracyjny uznał te twierdzenia i stwierdził nieważność dekretu ministra. Następnie Iraklis Haralambidis wniósł skargę kasacyjną do Consiglio di Stato, podnosząc zarzut niezgodności przepisów prawa włoskiego z art. 45 ust. 4 TFUE, który przewiduje niestosowanie zasad swobodnego przepływu pracowników do zatrudnienia w administracji publicznej. Consiglio di Stato powzięła wątpliwość w zakresie wykładni ww. przepisu, w związku z czym postanowił skierować do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalne następującej treści<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> L. Lobo-Guerrero, A. Stobbe, *Knots, Port Authorities and Governance: Knotting Together the Port of Hamburg*, „Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations” 2016, vol. 30, no. 3, p. 430.

<sup>3</sup> Wyrok w sprawie C-270/13 Iraklis Haralambidis, pkt 15–24.

„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]?“.

Wydając orzeczenie prejudycjalne, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w okolicznościach takich, jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, art. 45 ust. 4 TFUE nie zezwala państwu członkowskiemu na zastrzeżenie dla swoich obywateli sprawowania funkcji prezesa organu zarządzającego portem. Warto zaznaczyć, że Trybunał orzekał na podstawie konkretnych okoliczności zdeterminowanych prawem włoskim, a pewne różnice w systemach prawnych państw członkowskich teoretycznie mogłyby uzasadniać inne rozstrzygnięcie w zależności od statusu organów zarządzających portami w danym państwie. Z tych samych względów Trybunał Sprawiedliwości nie mógł orzec *in abstracto*, czy stanowisko prezesa organu zarządzającego portem może być, na gruncie art. 45 ust. 4 TFUE, zastrzeżone dla obywateli danego państwa

członkowskiego. Rozstrzygnął natomiast, czy jest to możliwe w odniesieniu do stanowiska prezesa organu zarządzającego portem w myśl przepisów włoskich w tej konkretnej sprawie. Fakt, że istnieje możliwość, iż ocena zgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego dotyczącego podobnego stanowiska obowiązującego w innym państwie członkowskim doprowadzi do odmiennych wniosków, nie oznacza, że zasady leżące u podstaw analizy prawnej w niniejszej sprawie w jakikolwiek sposób różniłyby się od tych stosowanych w sprawach rozpatrywanych w przyszłości<sup>4</sup>. Z tego względu warto wyrok ten skomentować.

## **Charakterystyka funkcji prezesa organu zarządzającego portem**

Analizowany spór dotyczący funkcji prezesa organu zarządzającego portem powstał we Włoszech, więc podstawą rozstrzygnięcia była ocena zgodności prawa włoskiego z prawem UE. Zasady zatrudnienia w administracji publicznej we Włoszech są regulowane w drodze dekretu prezesa rady ministrów, określającego stanowiska i funkcje, do pełnienia których wymagane jest posiadanie obywatelstwa włoskiego. Przyjęty w 1994 r. dekret prezesa rady ministrów stanowił, że stanowiska w strukturach administracji publicznej, do których dostęp ograniczony jest do osób posiadających obywatelstwo włoskie, obejmują „stanowiska administracyjne najwyższego szczebla w strukturach terenowych administracji publicznej państwa, w tym w samodzielnych organach administracyjnych, podmiotach publicznych nieprowadzących działalności gospodarczej, w organach administracyjnych prowincji i gmin oraz regionów, a także w banku Włoch”. Z kolei organ zarządzający portem jest we Włoszech instytucją publiczną szczególnego rodzaju, której funkcjonowanie reguluje ustawa nr 84 z dnia 28 stycznia 1994 r., zatytułowana „Przekształcenie przepisów dotyczących portów”. Ustawa ta określa szczegółowo zadania, które są powierzone organowi zarządzającemu portem. Chodzi przede wszystkim o kierowanie działalnością portu, utrzymanie części wspólnych w obszarze portowym oraz zlecenie i nadzorowanie prac związanych z odpłatnym świadczeniem użytkownikom portu usług w interesie ogólnym<sup>5</sup>.

Istotny jest też charakter prawny organu zarządzającego portem. Jest to podmiot mający osobowość prawną prawa publicznego. Posiada on niezależność administracyjną oraz pewien stopień samodzielności budżetowej i finansowej. Sprawozdanie finansowe organu zarządzającego portem jest kontrolowane przez włoski trybunał obrachunkowy. Prezes, obok komitetu portowego, sekretariatu generalnego i komisji rewizyjnej, jest jednym z organów kierowniczych organu zarządzającego portem. Koszty wynagrodzenia wszystkich członków organów kierowniczych, w tym prezesa organu zarządzającego portem, pokrywa sam organ zarządzający portem, a wysokość

<sup>4</sup> Por. Opinia rzecznika generalnego N. Wahla przedstawiona w dniu 5 czerwca 2014 r. w sprawie C-270/13 *Iraklis Haralambidis przeciwko Calogerowi Casillemu*, pkt 38, ECLI:EU:C:2014:1358.

<sup>5</sup> Opinia rzecznika generalnego N. Wahla przedstawiona w dniu 5 czerwca 2014 r. w sprawie C-270/13 *Iraklis Haralambidis przeciwko Calogerowi Casillemu*, pkt 4–7.

wynagrodzenia ustala komitet portowy w ramach maksymalnej kwoty określonej w dekrete ministra transportu i żeglugi. Prawo włoskie przewiduje też, że minister transportu i żeglugi może odwołać prezesa ze stanowiska i rozwiązać komitet portowy<sup>6</sup>.

Kluczowa dla sprawy była także charakterystyka prawna funkcji prezesa organu zarządzającego portem. Prezes reprezentuje organ zarządzający portem. Jest powoływany w drodze dekretu ministra transportu i żeglugi w porozumieniu z danym regionem. Kadencja prezesa trwa cztery lata i może być jednokrotnie odnowiona. Do zadań prezesa organu zarządzającego portem należało przewodniczenie komitetowi portowemu, przedkładanie do zatwierdzenia komitetowi portowemu trzyletniego planu operacyjnego, przekazywanie do zatwierdzenia komitetowi portowemu planu zagospodarowania portu, przedkładanie komitetowi portowemu projektów decyzji w sprawie projektu budżetu i jego zmian, zapewnianie koordynacji prac prowadzonych w porcie przez różne organy administracji publicznej, zarządzanie obszarami morskimi i mieniem morskim, które wchodzi w zakres kompetencji terytorialnych prezesa czy też zapewnianie żeglowności w obszarze portowym oraz wykonania prac wydobywczych i konserwacyjnych na dnie morza. Nadzór nad organem zarządzającym portem sprawuje minister transportu i żeglugi. Niektóre decyzje prezesa organu zarządzającego portem oraz komitetu portowego wymagają zatwierdzenia przez ministra, w tym m.in. decyzje dotyczące projektu budżetu czy naboru technicznego i operacyjnego personelu sekretariatu. Te same decyzje wymagają jednocześnie zgody ministra skarbu. Również włoski trybunał obrachunkowy sprawuje nadzór nad określonymi działaniami organu zarządzającego portem<sup>7</sup>.

## **Mobilność pracowników na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej**

Swobodny przepływ pracowników, obok pozostałych swobód gospodarczych, stanowi fundament rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 26 ust. 2 TFUE, rynek wewnętrzny jest rynkiem jednolitym obejmującym obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału między wszystkimi państwami członkowskimi UE. Prawo wtórne musi pozostać zgodne z przepisami TUE i TFUE, a pierwotne i wtórne prawo UE ma pierwszeństwo w stosowaniu przed niezgodnymi z nimi przepisami prawa krajowego. Dodatkowo art. 45 ust. 1–3 TFUE potwierdza zasadę swobodnego przepływu pracowników i zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich. Zakaz dyskryminacji dotyczy kryteriów zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Swoboda przepływu pracowników obejmuje swym zakresem przedmiotowym m.in. prawo ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, co jest istotne z punktu widzenia analizowanego tematu. Wspomniany przepis jest bezpośrednio skuteczny w porządkach prawnych państw członkowskich,

<sup>6</sup> *Ibidem*, pkt 8–10.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pkt 11–13.

więc stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień podlegających ochronie sądów krajowych<sup>8</sup>. Oznacza to, że jednostka może się powoływać na ten przepis prawa UE bezpośrednio przed sądem krajowym.

Ponadto, ważne jest wyjaśnienie pojęcia pracownika w znaczeniu swobodnego przepływu pracowników. Zostało ono ukształtowane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, ponieważ nie istnieje definicja legalna tego pojęcia. Tym samym, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości pojęcie „pracownika” w rozumieniu art. 45 TFUE obejmuje każdą osobę, która świadczy pracę na rzecz innej osoby w zamian za wynagrodzenie<sup>9</sup>. Oznacza to, że elementami konstytutywnymi każdego stosunku pracy najemnej są stosunek podporządkowania i wypłata wynagrodzenia. Dodatkowo zawsze musi być spełniony warunek, że dana działalność zawodowa ma rzeczywisty i istotny charakter. Tak rozumiany pracownik może świadczyć pracę w oparciu o różne podstawy świadczenia pracy, w tym zarówno umowy stosunek pracy, jak i pozaumowny stosunek pracy. Należy zaznaczyć, że jest to autonomiczna definicja pracownika w rozumieniu unijnego porządku prawnego<sup>10</sup>, a w konsekwencji, nie może być interpretowana zawężająco<sup>11</sup>. Również publicznoprawny lub prywatnoprawny charakter więzi prawnej stosunku pracy nie jest decydujący<sup>12</sup>. Przykładowo, za pracownika w rozumieniu swobodnego przepływu pracowników uznany został członek zarządu świadczący pracę – za wynagrodzeniem 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<sup>13</sup>.

W świetle powyższych rozważań również stanowisko prezesa organu zarządzającego portem wchodzi w zakres pojęcia pracownika<sup>14</sup>. Jest on powoływany w drodze dekretu ministra, a następnie nawiązuje stosunek umowy z organem zarządzającym portem. W zamian za pracę świadczoną przez prezesa – organ zarządzający portem wypłaca prezesowi wynagrodzenie. Czas trwania stosunku pracy pokrywa się z czteroletnią kadencją, która może być jednokrotnie odnowiona. Wysokość wynagrodzenia

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41-74 *Yvonne van Duyn przeciwko Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 53/81 *D.M. Levin przeciwko Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1982:105; wyrok Trybunału z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie 66/85 *Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1986:284; wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C-544/11 *Helga Petersen i Peter Petersen przeciwko Finanzamt Ludwigshafen*, ECLI:EU:C:2013:124.

<sup>10</sup> Opinia rzecznika generalnego Lenz przedstawiona w dniu 29 kwietnia 1986 r. w sprawie 66/85 *Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg*, pkt 16, ECLI:EU:C:1986:179.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-542/09 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów*, ECLI:EU:C:2012:346.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie 152-73, *Giovanni Maria Sotgiu przeciwko Deutsche Bundespost*, ECLI:EU:C:1974:13; wyrok Trybunału z dnia 31 maja 1989 r. w sprawie 344/87 *I. Bettray przeciwko Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1989:226.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 11 listopada 2010 r. w sprawie C-232/09 *Dita Danosa przeciwko LKB Lizings SIA*, ECLI:EU:C:2010:674.

<sup>14</sup> Opinia rzecznika generalnego N. Wahla..., pkt 26.

określają włoskie przepisy regulujące wynagrodzenia na wysokich stanowiskach w administracji publicznej. Prezes sprawuje funkcję kierowniczą w stosunku do podwładnych, ale sam podlega nadzorowi głównie ministra infrastruktury i transportu, a także innych organów publicznych. Nadzór ten obejmuje też uprawnienia do odwoływania prezesa organu zarządzającego portem. Jednocześnie niektóre decyzje prezesa podlegają uprzedniemu zatwierdzeniu przez rząd. To właśnie w tym kontekście pojawiła się kwestia szczególnej więzi zaufania, jaka powinna istnieć między prezesem a właściwym ministrem sprawującym nadzór nad prezesem. Bezspornie prezes pozostaje w relacji podporządkowania w stosunku do właściwego ministra<sup>15</sup>. Cechy te powodują, że funkcja prezesa portu jako pracownika podlega ocenie z punktu widzenia swobodnego przepływu pracowników w UE.

Jednym z kluczowych zagadnień z punktu widzenia analizowanego problemu prawnego jest także dostęp do zatrudnienia. Zasadą jest, że każdy obywatel UE, bez względu na miejsce zamieszkania, ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik najemny i prowadzenia tej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego na równi z obywatelami państwa przyjmującego. Przysługują mu takie same prawa w dostępie do oferowanego zatrudnienia, jak obywatelom państwa przyjmującego. Z kolei przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, które ograniczają liczbowo lub procentowo zatrudnienie cudzoziemców w przedsiębiorstwie, branży, regionie lub w skali kraju, nie mają zastosowania do obywateli innych państw członkowskich UE. Mogą mieć one zastosowanie wyłącznie do obywateli państw trzecich<sup>16</sup>. W świetle zasady swobodnego przepływu pracowników, obywatel grecki korzysta na terytorium Włoch z dostępu do zatrudnienia na równi z obywatelami włoskimi. W komentowanej sprawie pojawiły się natomiast wątpliwości, czy stanowisko prezesa portu nie podpada pod traktatowy wyjątek „zatrudnienia w administracji publicznej”.

## Zatrudnienie w administracji publicznej

Zatrudnienie w administracji publicznej podlega pewnym ściśle określonym ograniczeniom. Zgodnie z art. 45 ust. 4 TFUE, zasada swobodnego przepływu pracowników nie ma zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej. Jest to przejaw uwzględnienia prawnie uzasadnionego interesu państw członkowskich w zakresie zastrzeżenia dla ich własnych obywateli pewnej grupy stanowisk związanych z wykonywaniem władzy publicznej i ochroną interesów ogólnych. Nie chodzi o administrację publiczną jako całość stanowisk w sektorze publicznym, ale o konkretne grupy stanowisk wiążących się z udziałem – pośrednim lub bezpośrednim – w wykonywaniu władzy publicznej oraz ze sprawowaniem funkcji, które mają na celu ochronę interesów

<sup>15</sup> *Ibidem*, pkt 22–33.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE L 141, s. 1).

ogólnych państwa lub innych organizacji publicznych. Stanowiska takie wymagają istnienia szczególnej więzi solidarności między osobą zajmującą dane stanowisko a państwem, a jednocześnie opierają się na wzajemności praw i obowiązków, które są podstawą więzi obywatelstwa. Konieczne jest więc dokonanie wewnątrz każdej jednostki administracyjnej rozróżnienia między stanowiskami, których zajmowanie wiąże się z udziałem w wykonywaniu władzy publicznej, a stanowiskami, których to nie dotyczy.

*A contrario* rozszerzenie wyjątku przewidzianego w art. 45 ust. 4 TFUE na stanowiska, które choć są związane z państwem lub innymi podmiotami prawa publicznego, ale nie oznaczają żadnego współuczestnictwa w zadaniach właściwej administracji publicznej, skutkowałoby wyłączeniem z zasad traktatowych znacznej liczby stanowisk. To z kolei mogłoby spowodować stworzenie nierówności pomiędzy państwami członkowskimi, w zależności od różnic w organizacji państwa i organizacji niektórych sektorów życia gospodarczego. Z jednej strony wskazany przepis uwzględnia prawnie uzasadniony interes państw członkowskich w zakresie zastrzeżenia dla ich własnych obywateli pewnej grupy stanowisk związanych z wykonywaniem władzy publicznej i ochroną interesów ogólnych. Z drugiej zaś – unikać należy sytuacji, w której *effet utile* (skuteczność) i zakres postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu pracowników i równego traktowania obywateli wszystkich państw członkowskich zostałyby ograniczone poprzez interpretację pojęcia administracji publicznej, wywiedzioną wyłącznie z prawa krajowego i uniemożliwiającą stosowanie przepisów prawa UE. W konsekwencji należy podkreślić, że ustalenie zakresu pojęcia „administracja publiczna” w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE nie może być pozostawione całkowitemu uznaniu państw członkowskich<sup>17</sup>.

Analiza prawa UE i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dostarcza przykładów zastosowania omawianego wyjątku w praktyce. Z jednej strony wymóg obywatelstwa jest zasadny w przypadku funkcjonariuszy policji, funkcjonariuszy służby dyplomatycznej czy sędziów, gdzie więź solidarności między obywatelem a państwem jest niezbędna do prawidłowego sprawowania pełnionej funkcji. Z drugiej strony ograniczenia w dostępie do zatrudnienia w administracji publicznej nie mogą dotyczyć maszynistów lokomotyw czy dyżurnych ruchu państwowych kolei, niewykwalifikowanych robotników spółek skarbu państwa, stanowisk pielęgniarek, stróżów nocnych, hydraulików, stolarzy, elektryków, pomocników ogrodników, architektów, kontrolerów pracujących dla krajowych organów samorządu terytorialnego<sup>18</sup>. Wykluczenie obywateli innych państw członkowskich z przywileju pewnych awansów lub przeniesienia w ramach administracji publicznej spowodowałoby wprawdzie nierówne traktowanie wewnątrz tej administracji, ale wykluczenie obywateli innych państw członkowskich z ogółu stanowisk w administracji publicznej wykracza poza to, co konieczne dla zapewnienia przestrzegania celów omawianego przepisu<sup>19</sup>. Trybunał Sprawiedliwości

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, ECLI:EU:C:1980:297; dalej: wyrok w sprawie 149/79; J.C. Séché, *L'apport de l'arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 1980*, „Administration publique” 1981 T, p. 249–252.

<sup>18</sup> Wyrok w sprawie 149/79.

<sup>19</sup> *Ibidem*; A. Bleckmann, *L'arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 1980 et le droit allemand des fonctionnaires*, „Administration publique” 1982 T, p. 36–42.

wyjaśnił, że również udział zawodu notariusza w wykonywaniu władzy publicznej nie może uzasadniać dyskryminacji bezpośredniej ze względu na przynależność państwową<sup>20</sup>. Ponadto za niezgodne z art. 45 ust. 4 TFUE Trybunał Sprawiedliwości uznał przepisy państwa członkowskiego, które zastrzegały dla swoich obywateli stanowiska nauczycieli lub profesorów uniwersytetu<sup>21</sup>.

Jeśli chodzi o sektor morski, to Trybunał Sprawiedliwości miał okazję wypowiedzieć się na temat wymogu obywatelstwa stawianego pewnym funkcjom na statku. Orzekł, że odstępstwo w postaci zatrudnienia w administracji publicznej należy interpretować w ten sposób, że upoważnia ono państwo członkowskie do zarezerwowania dla swoich obywateli stanowisk kapitana i starszego oficera statków handlowych pływających pod jego banderą jedynie pod warunkiem, że prerogatywy władzy publicznej przyznane kapitanowi i marynarzom na tych statkach były wykonywane w sposób rzeczywisty i nie stanowiły działalności o znaczeniu marginalnym. Państwo członkowskie może zarezerwować dla swoich obywateli stanowiska kapitana i starszego oficera na statkach handlowych pływających pod jego banderą tylko wtedy, gdy prawa wynikające z uprawnień przyznanych przez prawo publiczne kapitanom i starszym oficerom na takich statkach są faktycznie regularnie wykonywane i nie stanowią bardzo małej części ich działalności. W sprawie, której przedmiotem była ocena hiszpańskich przepisów zastrzegających dla obywateli hiszpańskich stanowiska kapitana i starszego oficera na statkach pływających pod banderą hiszpańską, Trybunał Sprawiedliwości dopatrył się niezgodności wspomnianego wymogu z traktatową swobodą przepływu pracowników<sup>22</sup>.

Z punktu widzenia komentowanego wyroku istotne jest ustalenie, czy funkcje przyznane prezesowi organu zarządzającego portem obejmują prerogatywy władzy publicznej i ochronę ogólnych interesów państwa, uzasadniające zastrzeżenie ich dla obywateli włoskich. Do wykonywanych przez prezesa portu czynności z zakresu prerogatyw władzy publicznej należy przewodniczenie komitetowi portowemu. Warto jednak zaznaczyć, że sam prezes portu nie posiada kompetencji decyzyjnej, bo ta należy do komitetu portowego. Ponadto za wykonywanie władzy publicznej można uznać uprawnienia prezesa portu do wydawania zarządzeń w ramach administrowania obszarami morskimi i mieniem morskim, włącznie z uprawnieniem nakazania przywrócenia stanu pierwotnego miejsc, które zostały zajęte przez podmioty w sposób stanowiący nadużycie. Również zapewnienie żeglowności na obszarze portu i wykonywanie prac związanych z pogłębianiem oraz utrzymaniem dna morskiego może być postrzegane jako przejaw wykonywania prerogatyw władzy publicznej. Z kolei

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie C-47/08 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii*, ECLI:EU:C:2011:334.

<sup>21</sup> Postanowienie Trybunału (czwarta izba) z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-178/04 *Franz Marhold przeciwko Land Baden-Württemberg* (Dz. Urz. UE C 182, s. 21).

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española przeciwko Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2003:515; M. Nesterowicz, *Sea Captains and Performance of Public Duties in European Law*, „Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly” 2004, p. 19–25.

pozostałe zadania prezesa portu są związane z bieżącym zarządzeniem portem, więc nie są związane z wykonywaniem władzy publicznej ani funkcji, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa. Kwalifikacji tej nie zmienia fakt, że prezes portu udziela zezwoleń i koncesji, ponieważ one również dotyczą czynności zwykłego zarządzania portem i podlegają względom gospodarczym. W konsekwencji te zadania prezesa portu nie mogą być objęte wyjątkiem z art. 45 ust. 4 TFUE<sup>23</sup>.

## Wnioski

W stosunku do organu zarządzającego portem można użyć metafory węzłów marynarskich. Głównym zadaniem organu zarządzającego portem jest aktywne łączenie odmiennych interesów w spójną całość. W kontekście Unii Europejskiej do władz portowych jako struktury zarządzającej należałoby użyć metafory „inteligentnego węzła”<sup>24</sup>. Prawo UE wymaga, by prerogatywy władzy publicznej były rzeczywiście wykonywane w sposób stały i nie stanowiły bardzo ograniczonej części czynności pracownika<sup>25</sup>. Tymczasem z informacji dostarczonych w trakcie postępowania przez rząd włoski wynika, że działalność prezesa organu zarządzającego portem ma zasadniczo charakter techniczny i charakter zarządzania gospodarczego, a wykonywanie władzy publicznej stanowi marginalną część jego działalności. Rząd włoski podkreślał, że prerogatywy władzy publicznej w zamierzeniu mają być wykonywane przez prezesa organu zarządzającego portem wyłącznie w sposób okazjonalny lub w wyjątkowych okolicznościach<sup>26</sup>. Z tych względów ogólne wyłączenie dostępu obywateli innych państw członkowskich z możliwości sprawowania funkcji prezesa włoskiego organu zarządzającego portem stanowiło dyskryminację ze względu na przynależność państwową zakazaną przez zasadę swobodnego przepływu pracowników (art. 45 ust. 1–3 TFUE).

Również wyjątek w postaci zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TFUE) nie zezwala państwu członkowskiemu na zastrzeżenie dla swoich obywateli sprawowania funkcji prezesa organu zarządzającego portem. Bezspornie, wykładnia przepisów regulujących wyjątek w postaci zatrudnienia w administracji – musi być wężająca. Odstępstwo to należy interpretować w sposób ograniczający jego zakres do tego, co jest ściśle niezbędne, aby zagwarantować interesy, na których ochronę pozwala ono państwom członkowskim<sup>27</sup>. W efekcie, zastrzeżenie dla obywateli włoskich – funkcji prezesa organu zarządzającego portem – nie spełnia testu proporcjonalności

<sup>23</sup> Wyrok w sprawie C-270/13 *Iraklis Haralambidis*, pkt 48–59.

<sup>24</sup> L. Lobo-Guerrero, A. Stobbe, *Knots, Port Authorities...*, pp. 430–440.

<sup>25</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union law: text and materials*, Cambridge University Press 2019, p. 861.

<sup>26</sup> Wyrok w sprawie C-270/13 *Iraklis Haralambidis*, pkt 60.

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española przeciwko Administración del Estado*, pkt 41, ECLI:EU:C:2003:515.

i nie może zostać uznane za środek adekwatny oraz konieczny do zamierzonego celu, jakim jest ochrona interesów ogólnych państwa lub innych organizacji publicznych<sup>28</sup>.

## Literatura

- Bleckmann A., *L'arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 1980 et le droit allemand des fonctionnaires*, „Administration publique” 1982 T.
- Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union law: text and materials*, Cambridge University Press 2019.
- Lobo-Guerrero L., A. Stobbe. *Knots, Port Authorities and Governance: Knotting Together the Port of Hamburg*, „Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations” 2016, vol. 30, no. 3.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020.
- Miąsik D., *Zasada proporcjonalności [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Nesterowicz M., *Sea Captains and Performance of Public Duties in European Law*, „Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly” 2004.
- Séché J.C., *L'apport de l'arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 1980*, „Administration publique” 1981 T.

## Streszczenie

*Sylwia Majkowska-Szulc*

### Funkcja prezesa organu zarządzającego portem w świetle swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej

Tematem publikacji jest dostęp obcokrajowca do zatrudnienia na stanowisku prezesa organu zarządzającego portem w kontekście swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej. Głównym problemem prawnym było ustalenie, czy prezes organu zarządzającego portem jest pracownikiem w rozumieniu swobodnego przepływu pracowników. Ponadto, kluczowe było określenie, czy stanowisko prezesa organu zarządzającego portem mieści się w zakresie pojęcia „administracja publiczna” w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE. Celem publikacji było zbadanie, czy zasadne jest stawianie wymogu posiadania obywatelstwa państwa portu w przypadku prezesa organu zarządzającego portem. Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku zgodnego z rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości. W konsekwencji uznano, że zastrzeżenie dla własnych obywateli sprawowania funkcji prezesa organu zarządzającego portem we Włoszech nie jest dopuszczalne w ramach wyjątku „zatrudnienia w administracji publicznej”, przewidzianego w art. 45 ust. 4 TFUE.

<sup>28</sup> Szerzej na temat zasady proporcjonalności: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020, s. 203–316; ponadto D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 203.

**Słowa kluczowe:** port; prezes portu; organ zarządzający portem; swobodny przepływ pracowników; zatrudnienie w administracji publicznej; ochrona interesów ogólnych państwa.

## Summary

*Sylvia Majkowska-Szulc*

### **Function of the President of the Port Authority in the Light of the Free Movement of Workers in the European Union**

The article deals with the access of a foreigner to employment as the president of the port authority in the context of the free movement of workers in the European Union. The main legal problem concentrated on the question of whether the president of the port authority is an employee in the sense of free movement of workers. Moreover, it was crucial to determine whether the position of the president of the port authority falls within the scope of the concept of "public administration" within the meaning of Art. 45 (4) TFEU. The purpose of the article was to examine whether member states may limit the post of the president of the port authority to their own nationals, in derogation from the rule on free movement of workers. The analysis carried out led to a conclusion in line with the judgment of the Court of Justice. As a result, it was found that the reservation for own citizens to perform the function of the president of the port authority in Italy is not admissible under the exception of "employment in public administration" provided for in Art. 45 (4) TFEU.

**Keywords:** port; president of a port; port authority; free movement of workers; employment in public administration; protection of the general interests of the state.