Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 5. lipnja 2014.[1]

Predmet C-270/13

Iraklis Haralambidis
protiv
Calogera Casillija

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Italija))

„Slobodno kretanje radnika – Zadaće predsjednika lučke uprave – Članak 45. stavak 4. UFEU-a – Uvjet u vezi državljanstva – Pojam ‚javne službe' – Javne ovlasti – Zadaće koje se obavljaju u javnom interesu – Ovlasti koje se obavljaju sporadično ili u iznimnim okolnostima"

1. Je li funkcija predsjednika lučke uprave obuhvaćena pojmom „javne službe" u smislu članka 45. stavka 4. UFEU-a i smiju li države članice shodno tomu činiti tu funkciju dostupnom samo svojim vlastitim državljanima, odstupajući od pravila o slobodnom kretanju radnika. Ovo je u bitnome ključan problem u pitanju koje je radi prethodne odluke uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće) (Italija).

2. Sud se već bavio pojmom „javne službe" u nizu predmeta iznesenih pred njega u prethodnim postupcima i u postupcima zbog povrede obveze. Međutim, niz odluka Suda, osobito one ranije, su dosta koncizne i ne razjašnjavaju previše aspekte koji su prema mojem mišljenju ključni za ocjenu je li određena funkcija u javnim službama države članice obuhvaćena područjem primjene članka 45. stavka 4. UFEU-a.

3. Ovaj predmet stoga nudi Sudu priliku da utvrdi i dodatno pojasni pojam „javne službe" - pojam, čije se područje primjene i značenje može ocijeniti, kako ću nastojati objasniti u ovom mišljenju, jedino razmatrajući sam *raison d'être* članka 45. stavka 4. UEFU-a.

I – **Relevantne odredbe talijanskog zakonodavstva**

4. U članku 38. stavcima 1. i 2. Zakonodavnog dekreta br. 165. od 30. ožujka 2001., „Opća pravila organizacije posla u javnim službama"[2], u verziji koja je bila na snazi u vrijeme zbivanja činjenica, bilo je navedeno:

„1. Državljanima država članica [Europske unije] dostupna su zaposlenja u javnim službama koja ne podrazumijevaju neposredno ili posredno izvršavanje javnih ovlasti ili se ne odnose na zaštitu državnog interesa.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (Službeni list Republike Italije (GURI) br. 106. od 9. svibnja 2001., Redovni dodatak br. 112.).

2. Dekretom predsjednika Vijeća ministara […] utvrđena su radna mjesta i funkcije za koje se zahtijeva talijansko državljanstvo kao i obvezni uvjeti za pristup državljana iz stavka 1.“

5. Predmetni dekret predsjednika Vijeća ministara donesen je 7. veljače 1994.[3] Članak 1. stavak 1. točka (b) tog dekreta predviđa da radna mjesta u javnim službama za koja je nužno imati talijansko državljanstvo obuhvaćaju „najviša upravna radna mjesta perifernih struktura državnih javnih službi, uključujući autonomne službe, negospodarskih javnih ustanova, pokrajina, općina i regija te Banke Italije“.

6. Prema odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, lučka uprava je posebna vrsta osobe javnog prava i uređena je Zakonom br. 84 od 28. siječnja 1994. „Prilagodba lučkog zakonodavstva“ (u daljnjem tekstu: Zakon br. 84/94)[4].

7. „Člankom 6. stavkom 1. Zakona br. 84/94 u luci Brindisi i na drugim mjestima uspostavlja se lučka uprava koja ima sljedeće zadaće:

„(a) upravljanje, planiranje, usklađivanje, promicanje i nadzor lučkih djelatnosti i drugih poslovnih i industrijskih djelatnosti koje se obavljaju u lukama, s ovlastima uređivanja i nalaganja, uključujući kad je riječ o zaštiti od rizika nesreća povezanih s takvim djelatnostima i zdravlju na radu […];

(b) redovno i izvanredno održavanje zajedničkih dijelova lučkog područja […];

(c) dodjeljivanje i nadzor djelatnosti kojima se korisnicima luka uz naknadu pružaju usluge od općeg interesa […] utvrđene dekretom ministra infrastrukture i prometa.“

8. Sukladno članku 6. stavcima 2. do 4. Zakona br. 84/94 lučka uprava je pravna osoba javnog prava koja ima upravnu autonomiju, uz poštovanje odredaba članka 12. istog zakona, kao i proračunsku i financijsku autonomiju, u određenim granicama. Upravljanje imovinom i financijama lučke uprave uređeno je pravilnikom o računovodstvu koji je odobrio ministar prometa i plovidbe, uz suglasnost ministra financija. Nadzor nad računovodstvenim izvješćima o financijskom poslovanju lučke uprave provodi talijanski revizorski sud.

9. Sukladno članku 7. Zakona br. 84/94:

„1. Tijela upravljanja lučke uprave su: (a) predsjednik; (b) lučki odbor; (c) glavno tajništvo; (d) revizorski odbor.

2. Naknade predsjednika [i drugih članova lučkih tijela upravljanja] isplaćuju se iz proračuna lučke uprave, a određuje ih odbor unutar najvećih dopuštenih granica utvrđenih […] dekretom ministra prometa i plovidbe […]“

10. U stavku 3. iste odredbe navodi se da ministar prometa i plovidbe pod određenim okolnostima može dekretom odrediti opoziv mandata predsjednika i raspuštanje lučkog odbora.

3 — „Uredba kojom se utvrđuju pravila pristupa državljana država članica Unije zaposlenjima unutar javnih službi“ (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, n. 174, *Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche*) (GURI br. 61. od 15. ožujka 1994.).

4 — Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale* (GURI br. 28. od 4. veljače 1994., Redovni dodatak br. 21.).

11. Članak 8. stavci 1. i 2. Zakona br. 84/94 predviđaju da se predsjednik lučke uprave određuje dekretom ministra prometa i plovidbe, uz suglasnost zainteresirane regije, iz skupine koju čini troje kvalificiranih stručnjaka u području prometa i lučkog gospodarstva, koje odrede odgovarajuća tijela nadležne pokrajine, grada i odbora za trgovinu. Mandat predsjednika traje četiri godine i može se obnoviti samo jednom. On zastupa lučku upravu.

12. Sukladno članku 8. stavku 3. istog zakona, predsjednik lučke uprave ima sljedeće zadaće:

„a) predsjeda lučkim odborom;

b) podnosi lučkom odboru na prihvaćanje trogodišnji operativni plan;

b) podnosi lučkom odboru na prihvaćanje lučki prostorni plan;

d) podnosi lučkom odboru nacrte odluka o okvirnom proračunu i njegovim izmjenama, bilanci i naknadi glavnog tajnika kao i provedbi ugovornih sporazuma za osoblje tehničkog i operativnog tajništva;

e) predlaže lučkom odboru nacrte odluka o koncesijama iz članka 6. stavka 5.;

f) osigurava usklađivanje djelatnosti koje u luci obavljaju različita upravna tijela kao i usklađivanje i nadzor djelatnosti za koje su potrebne dozvole i koncesije i lučkih usluga […];

[…]

h) upravlja područjem i imovinom pomorskog dobra, koji ulaze u područnu jedinicu [u kojoj izvršava svoje ovlasti], na temelju relevantnih pravnih odredaba, obavljajući, vodeći računa o mišljenju lučkog odbora, zadaće utvrđene člancima 36. do 55. i 68. [talijanskog] Zakona o plovidbi [5] i njihovim provedbenim pravilima;

i) izvršava nadležnost lučke uprave iz članaka 16.[6] i 18.[7] dodjeljuje, vodeći računa o mišljenju lučkog odbora, dozvole i koncesije predviđene tim člancima, kad njihovo trajanje ne prelazi četiri godine, te određuje iznos naknade za iste […];

[…]

l) promiče osnivanje udruženja zaposlenih u lukama […];

m) osigurava plovnost u lučkom području te iskopavanje i održavanje morskog dna […] u hitnim slučajevima koji ne trpe odgodu, donošenjem obvezujućih odluka […];

n) daje prijedloge u vezi s granicama slobodnih zona, vodeći računa o mišljenju pomorskog tijela i relevantnih lokalnih upravnih tijela;

n-a) obavlja sve druge zadaće koje ovim zakonom nisu dodijeljene drugim tijelima lučke uprave.“

5 — Te odredbe talijanskog Zakona o plovidbi odnose se na koncesije ili korištenje područja na pomorskoj imovini u državnom vlasništvu (članci 36. do 55.) i nadzor djelatnosti koje se obavljaju u lukama (članak 68.).

6 — Članak 16. Zakona br. 84/94 odnosi se na „lučko poslovanje i lučke usluge“.

7 — Članak 18. Zakona br. 84/94 odnosi se na „dodjelu koncesija za [lučka] područja i dokove“.

13. Sukladno članku 12. Zakona br. 84/94 lučka je uprava pod nadzorom ministra prometa i plovidbe. Odobrenje tog ministra potrebno je osobito za odluke predsjednika i lučkog odbora koje se odnose na: (a) odobrenje okvirnog proračuna, njegove eventualne izmjene i bilance; i (b) izbor osoblja tehničkog i operativnog tajništva. Nadalje, za odluke navedene gore pod točkom (a) potrebna je također suglasnost ministra nadležnog za financije. Talijanski revizorski sud također mora nadzirati određene djelatnosti lučke uprave.

II – **Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja**

14. Dekretom od 7. lipnja 2011. donesenim po okončanju zakonom uređenog postupka imenovanja, talijanski ministar infrastrukture i prometa imenovao je Iraklisa Haralambidisa (u daljnjem tekstu: I. Haralambidis), grčkog državljanina, predsjednikom lučke uprave Brindisi (Italija).

15. Naknadno je jedan od drugih kandidata za funkciju, Calogero Casilli (u daljnjem tekstu: C. Casilli), talijanski državljanin, podnio tužbu Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Lecce (u daljnjem tekstu: TAR Apulija) (Regionalni upravni sud u Apuliji) radi ukidanja ministarskog dekreta. C. Casilli je tvrdio da I. Haralmbidis ne može biti imenovan predsjednikom lučke uprave u Brindisiju jer je talijansko državljanstvo obvezan zahtjev za tu javnu službu.

16. TAR Apulija usvojio je tužbu C. Casillija i presudom od 26. lipnja 2012. ukinuo ministarski dekret o imenovanju I. Haralambidisa.

17. Protiv presude TAR Apulije I. Haralambidis podnio je žalbu Consiglio di Stato. U tom je kontekstu I. Haralambidis tvrdio da mjerodavne nacionalne odredbe ne bi bile spojive s člankom 45. stavkom 4. UFEU-a, ako bi se morale tumačiti na način da se talijansko državljanstvo zahtijeva za ishođenje predmetne funkcije.

18. Izražavajući sumnje u vezi spojivosti mjerodavnih talijanskih odredbi s pravom Unije, Consiglio di Stato odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1) Vodeći računa, s jedne strane, o tome da u ovom slučaju [imenovanje državljanina druge države članice Europske unije predsjednikom talijanske lučke uprave – pravne osobe koja se može okvalificirati kao osoba javnog prava] nije primjenjivo isključenje predviđeno člankom 45. stavkom 4. UFEU-a, s obzirom na to da se ono odnosi na […] slučajeve radnog odnosa u okviru javne službe (dok se u slučaju o kojem je riječ […] ne radi o takvom odnosu), i, s druge strane, o tome da se – u svakom slučaju – funkcije povjerene predsjedniku lučke uprave mogu okvalificirati kao „zaposlenje“ u širem smislu, […] predstavlja li odredba prema kojoj je ta funkcija dostupna samo talijanskim državljanima diskriminaciju na osnovi državljanstva, zabranjenu člankom 45. UFEU-a?

2) U slučaju negativnog odgovora, može li se smatrati da funkcije predsjednika talijanske lučke uprave koje obavlja državljanin neke druge članice Europske unije ulaze u područje primjene prava poslovnog nastana iz članka 49. i sljedećih članaka UFEU-a i predstavlja li u tom slučaju zabrana dodjele tih funkcija osobama koje nemaju talijansko državljanstvo, predviđena unutarnjim pravom, diskriminaciju na temelju državljanstva ili se to može isključiti na temelju članka 51. UFEU-a?

(3) Podredno, u slučaju da se obavljanje funkcija predsjednika talijanske lučke uprave od državljanina druge države članice Europske unije može smatrati pružanjem „usluge" u smislu Direktive 2006/123/EZ [8], ima li isključenje primjene te direktive na lučke usluge utjecaj na ovaj slučaj te – ako to nije tako – predstavlja li zabrana obavljanja takvih funkcija predviđena unutarnjim pravom diskriminaciju na osnovi državljanstva?

4) Još podrednije, […] ako obavljanje funkcija predsjednika talijanske lučke uprave od državljanina druge države članice Europske unije ne ulazi u područje gore navedenih odredaba, može li se ipak općenito smatrati da se, u skladu s člankom 15. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [(u daljnjem tekstu: Povelja)], radi o pravu građana [Unije] da „slobodno traže zaposlenje, rade i ostvaruju pravo na poslovni nastan i pružanje usluga u svakoj državi članici", neovisno o „sektorskim" odredbama iz članaka 45., 49. i sljedećih UFEU-a te iz [Direktive 2006/123] o uslugama na unutarnjem tržištu, te, slijedom toga, je li zabrana obavljanja tih funkcija predviđena unutarnjim pravom protivna zabrani diskriminacije na osnovi državljanstva predviđenoj člankom 21. stavkom 2. Povelje, koja je također opće primjene?"

19. Pisana očitovanja u ovom postupku dostavili su I. Haralambidis, C. Casilli, Autorità Portuale di Brindisi te talijanska, španjolska i nizozemska vlada i Komisija.

20. Sud je 12. veljače 2014. od talijanske vlade zatražio određena razjašnjenja u vezi značenja određenih odredbi talijanskog prava i istovremeno je od stranaka koje sudjeluju na raspravi zatražio da ograniče svoja usmena očitovanja na prva dva pitanja suda koji je uputio zahtjev. Talijanska je vlada 27. veljače 2014. odgovorila na zahtjev za razjašnjenje.

21. Talijanska vlada i Komisija usmeno su se očitovale na raspravi 26. ožujka 2014.

III – **Analiza**

A – *Preoblikovanje prethodnih pitanja*

22. Sud koji je uputio zahtjev, sa svoja četiri pitanja u biti traži smjernice u vezi s pitanjem je li nacionalno pravilo koje mjesto predsjednika lučke uprave čini dostupnim samo vlastitim državljanima spojivo s pravom Unije.

23. Prije nego započnem s pravnom analizom, smatram važnim staviti ovaj predmet u ispravan pravni kontekst radi prikladnog preoblikovanja prethodnih pitanja. U tu svrhu ponudit ću četiri prethodna opažanja.

24. U *prvom* redu, tekst zahtjeva za prethodnu odluku upućuje na nekoliko odredbi primarnog prava Unije (članci 45. i 49. i sljedeći UFEU-a kao i članci 15. i 21. stavak 2. Povelje) i sekundarnog zakonodavstva (odredbe Direktive 2006/123), kao one koje bi mogle biti nespojive s predmetnim nacionalnim pravilom.

25. Međutim, kao što je navedeno u uvodu ovog mišljenja, jasno mi je da je ključna odredba prava Unije u ovom predmetu članak 45. UFEU-a.

26. Unatoč sumnjama koje su izrazili, s jedne strane, sud koji je uputio zahtjev i, s druge strane, talijanska vlada, mišljenja sam da se predsjednika lučke uprave može definirati kao radnika u smislu članaka 45. do 48. UFEU-a.

8 — Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006 L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

27. Prema ustaljenoj praksi Suda, pojam „radnika“ ne može se tumačiti različito, ovisno o pravilima ili načelima primjenjivim u različitim državama članicama, s obzirom na to da on ima samostalno značenje u pravu Unije [9]. Osim toga, taj se pojam mora široko tumačiti na način da obuhvati svaku osobu koja obavlja stvarne i efektivne djelatnosti osim djelatnosti toliko ograničenog opsega da ih se može smatrati marginalnima i akcesornima. Bitna karakteristika radnog odnosa jest ta da osoba tijekom određenoga razdoblja za drugu osobu i pod njezinim vodstvom obavlja poslove za koje dobiva naknadu [10].

28. Kako to tvrde španjolska vlada i Komisija, izgleda da predsjednik lučke uprave ispunjava te zahtjeve. Doduše, osoba imenovana na to radno mjesto ulazi u ugovorni odnos s lučkom upravom koja mu plaća naknadu za rad koju ta osoba redovito obavlja tijekom određenog razdoblja (četiri godine, što se može jednom obnoviti). Iznos naknade određuje se unaprijed i usklađuje s iznosom za usporedivo visoko radno mjesto u javnoj službi unutar granica koje odredi nadležni ministar.

29. Unatoč tomu što obavlja izvršnu funkciju u subjektu koji ga zapošljava i time uživa relativno široku diskreciju u vezi stvarnog obnašanja svojih funkcija, predsjednik i dalje podliježe nadzoru. Osobito, ministar infrastrukture i prometa (djelujući u određenim slučajevima uz suglasnost ministra financija ili drugih javnih tijela) zadržava ovlasti upravljanja, nadzora i gdje je prikladno sankcioniranja predsjednika lučke uprave.

30. Ne samo da predsjednika lučke uprave imenuje ministar infrastrukture i prometa (uz suglasnost nadležnog regionalnog tijela), nego ga taj ministar može otpustiti. To je moguće ako nastanu okolnosti iz članka 7. stavka 3. Zakona br. 84/94 i općenitije ako se taj otkaz pokaže neophodnim za dobro upravljanje lučkom upravom na temelju prešutnih ovlasti vlade na tom području u skladu sa sudskom praksom talijanskih sudova [11].

31. Nadalje, neke od ključnih odluka koje predsjednik ili lučki odbor kojim predsjedava, moraju donijeti također podliježu suglasnosti vlade kako je to utvrđeno u članku 12. Zakona br. 84/94. Osim toga, izgleda da ovlasti upravljanja nadležnog ministra idu i dalje od toga. Naime, kao što je to istaknula talijanska vlada, sudska praksa Consiglio di Stato opisala je kao „nezamislivom“ mogućnost da predsjednik lučke uprave može namjerno zanemarivati naloge koje mu u više navrata da nadležni ministar. Consiglio di Stato je u tom kontekstu naglasio da između predsjednika lučke uprave i nadležnog ministra mora postojati odnos povjerenja [12]. Stoga se ne može negirati podređenost predsjednika lučke uprave nadležnom ministru, iako je ta podređenost donekle ograničena i uglavnom u obliku *ex post* nadzora.

32. Nasuprot tomu, funkciji predsjednika lučke uprave očito nedostaju obilježja koja se obično povezuju s pojmom neovisnog pružatelja usluga: više prilagodljivosti u vezi s izborom vrste rada i zadaća koje se trebaju izvršiti, načina na koji se taj rad ili te zadaće moraju obaviti, radnog vremena, mjesta rada i u vezi s izborom vlastitog osoblja [13].

9 — Vidjeti među mnogima rješenje Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2010:448, t. 68.) i točku 16. mišljenja nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:179).

10 — Vidjeti među mnogima presude Petersen (C-544/11, EU:C:2013:124, t. 30.) i Lawrie-Blum (EU:C:1986:284, t. 16. i 17.).

11 — Vidjeti osobito presudu Consiglio di Stato od 13. svibnja 2013., Sezione IV, No 2596, *Ciani c. Ministero delle Infrastrutture e Trasporti*, t. 4.4.1.

12 — *Ibid*., t. 4.6.

13 — Vidjeti o toj temi presudu Agegate (C-3/87, EU:C:1989:650, t. 36.). Vidjeti također presudu Komisija/Italija (C-596/12, EU:C:2014:77, t. 16. i sljedeće kao i *a contrario* presudu Asscher (C-107/94, EU:C:1996:251, t. 26.).

33. Sažimajući navedeno, može se reći da je predsjednik lučke uprave s državom u *sui generis* radnom odnosu koji je na odgovarajući način sličan odnosu koji je Sud ispitao u presudi Danosa [14]. U tom predmetu Sud je presudio da se član uprave društva kapitala mora smatrati „radnikom" u smislu Direktive 92/85/EEZ. [15]

34. Stoga smatram da se situaciju koja čini predmet glavnog postupka mora ispitati s obzirom na odredbe Ugovora o slobodnom kretanju radnika. Konkretnije, sloboda kretanja radnika (zajamčena člankom 45. stavcima 1. do 3. UFEU-a) i odstupanje od njega (iz stavka 4. iste odredbe) jesu odredbe koje će pružiti odgovor u ovom predmetu.

35. Doduše – i sad dolazim do svojeg *drugog* prethodnog opažanja – uvjeren sam da se unatoč njihovu različitom tekstu, pravila iz članka 45. stavka 4. i članka 51. UFEU-a moraju dosljedno tumačiti. Kao što su to nezavisni odvjetnici H. Mayras [16] i F. Mancini [17] uvjerljivo iznijeli, različit sadržaj te dvije odredbe posljedica je razlike u situacijama koje su njima predviđene. Cilj koji obje odredbe nastoje ostvariti je, međutim, isti: dopustiti državama članicama da odstupe od temeljnog načela koje zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva na unutarnjem tržištu tako da samo svojim državljanima učine dostupnim izvršavanje određenih djelatnosti koje u općem interesu obavljaju pojedinci koji su u tu svrhu dobili određene ovlasti. Shodno tomu, vjerujem da se kod tumačenja i primjene članka 45. stavka 4. UFEU-a u obzir mora uzeti ne samo sudska praksa Suda koja se odnosi na tu odredbu nego na odgovarajući način i načela utvrđena u sudskoj praksi Suda u vezi s člankom 51. UFEU-a koja su se zapravo razvila na uvelike sličan način [18].

36. Na *trećemu mjestu*, kao što je to Komisija s pravom istaknula u svojem očitovanju, druge odredbe prava Unije na koje upućuje sud koji je uputio zahtjev su ili neprimjenjive na glavni postupak ili, u svakom slučaju, suvišne za ocjenu ovog predmeta. Na početku, članak 2. stavak 2. točka (d) Direktive 2006/123 izričito navodi da se ne primjenjuje „na usluge na području prijevoza, uključujući lučke službe, koje ulaze u područje primjene glave V. Ugovora". Stoga, čak i ako bi se predsjednika lučke uprave smatralo pružateljem usluga, izgleda da bi primjena Direktive 2006/123 na prvi pogled bila isključena. Štoviše, ne čini se da dvije odredbe Povelje koje je spomenuo sud koji je uputio zahtjev daju bilo kakav daljnji aspekt nespojivosti, povrh onog što može proizlaziti iz primjene pravila o slobodnom kretanja radnika [19]. Članak 15. koji se odnosi na „slobodu izbora zanimanja i pravo na rad", i članak 21. stavak 2. Povelje, koji zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovora Unije, utvrđuju načela koja su izričito ili implicitno sadržana u članku 45. UFEU-a.

14 — C-232/09, EU:C:2010:674, t. 38. do 51.

15 — Direktiva Vijeća od 19. listopada 1992. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje (SL 1992 L 348, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 73.).

16 — Mišljenje u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Reyners (2/74, EU:C:1974:59).

17 — Mišljenje u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Komisija/Francuska (307/84, EU:C:1986:150).

18 — U tu svrhu, u pravnoj doktrini vidjeti Dashwood, A. i dr., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland: 2011. (6. izdanje), str. 569.; Mortelmans, K. J. M., „The Functioning of the Internal Market: The Freedoms", u Kapteyn, P. J. G. i dr. (eds.), *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer International, Alphen aan den Rhijn: 2008. (4. izdanje.), str. 575. do 784., na str. 731.; i Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford: 2007. (4. izdanje), str. 520.

19 — Vidjeti članak 52. stavak 2. Povelje.

37. Na *četvrtome* i posljednjem mjestu, htio bih odmah naglasiti da Sud dosljedno upotrebljava *funkcionalnu* definiciju radnih mjesta koja čine dio javne službe za potrebe članka 45. stavka 4. UFEU-a [20]. Ono što je stoga zapravo relevantno na temelju te odredbe nije naziv ili pravni status radnog mjesta, njegove organske veze s javnim tijelima [21] ili njegov položaj unutar javne službe [22], nego prije njegova stvarna narav, odgovornosti i funkcije [23].

38. Shodno tomu, Sud u ovom predmetu ne može *in abstracto* odlučiti može li radno mjesto predsjednika lučke uprave biti dostupno samo državljanima država članica na temelju članka 45. stavka 4. UFEU-a. Sud može samo ispitati i odlučiti o tome je li to moguće u vezi s funkcijom predsjednika lučke uprave kako je uređeno na temelju talijanskih zakona u konkretnom slučaju. Može se zamisliti u stvari da bi ocjena spojivosti nacionalnog pravila druge države članice koje se odnosi na sličnu funkciju s pravom Unije, mogla dovesti do različitog zaključka, tako da bi se narav, odgovornosti i funkcije tog položaja razlikovali od onih ispitanih u ovom predmetu. To, međutim, ne znači da bi načela na kojima se temelji pravna analiza u ovom predmetu bila različita u budućim predmetima [24].

39. S obzirom na gore navedeno, smatram da se četiri pitanja koja je uputio Consiglio di Stato mogu ispitati zajedno i preoblikovati kako slijedi: „Je li s člankom 45. UFEU-a spojivo nacionalno pravilo koje samo vlastitim državljanima čini dostupnim radno mjesto predsjednika lučke uprave, koji obnaša funkcije poput onih navedenih u članku 8. stavku 3. Zakona br. 84/1994?“

B – *Razmatranje prethodnih pitanja*

40. Prije ulaženja u razloge zbog kojih smatram da odgovor na pitanja koja je uputio Consiglio di Stato, kako su preoblikovana, treba biti niječan, podsjetit ću ukratko na relevantnu sudsku praksu Suda i u isto vrijeme nastojati razložiti načela koja su u njoj sadržana, nadajući se daljnjem pojašnjenju pravilnog tumačenja članka 45. stavka 4. UFEU-a.

41. Slobodno kretanje osoba, a osobito radnika, predstavlja jedno od temeljnih načela Unije. Skladno članku 45. stavku 2. UFEU-a ona podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva, neovisno o njezinoj naravi i opsegu, među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja [25].

42. U članku 45. stavku 4. UFEU-a se, međutim, navodi da se odredbe tog članka ne primjenjuju na zapošljavanje u javnim službama. Ipak, kao iznimka od općeg načela, ta se odredba mora tumačiti usko ili, kao što je to Sud u više navrata naveo „na način da se njezin doseg ograniči na ono što je nužno za očuvanje interesâ čiju zaštitu ta odredba dopušta državama članicama“ [26].

20 — Vidjeti presudu Komisija/Francuska (EU:C:1986:222, t. 12.) i točku 12. mišljenja nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Komisija/Grčka (C-290/94, EU:C:1996:82).

21 — Činjenica da tog zaposlenika može zaposliti privatna fizička ili pravna osoba nije kao takva dostatna da bi se isključila primjena članka 45. stavka 4. UFEU-a ako se može utvrditi da osoba s obzirom na određene djelatnosti djeluje kao predstavnik javnih tijela. Vidjeti presudu Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (C-405/01, EU:C:2003:515, t. 43.).

22 — Vidjeti po tom pitanju presude Sotgiu (152/73, EU:C:1974:13, t. 5.) i Komisija/Francuska (EU:C:1986:222, t. 11).

23 — Vidjeti u tom pogledu presude Komisija/Luksemburg (C-473/93, EU:C:1996:263, t. 28.) i Komisija/Francuska (EU:C:1986:222, t. 12.).

24 — Vidjeti osobito razmatranja iznesena u točkama 46. do 62. ovog mišljenja.

25 — Vidjeti osobito presude Komisija/Francuska (167/73, EU:C:1974:35, t. 43. i 44.) i Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, t. 23.).

26 — Vidjeti, među ostalima, presude Lawrie-Blum (EU:C:1986:284, t. 26.) i Komisija/Italija (225/85, EU:C:1987:284, t. 7.).

43. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam „javne službe“ u smislu te odredbe treba ujednačeno tumačiti i primjenjivati u cijeloj Uniji i stoga ne može biti prepušten potpunoj diskreciji država članica [27]. Isto tako, prema ustaljenoj praksi Suda, pojam javne službe odnosi se samo na zaposlenja koja podrazumijevaju postojanje „posebnog odnosa odanosti“ zaposlenih prema državi kao i reciprociteta prava i obveza koje su osnova državljanske veze [28].

44. Ipak, Sud nikad nije istražio pojam „posebnog odnosa odanosti“ prema državi. Sud je naznačio da se dva, vrlo uska [29] uvjeta moraju kumulativno ispuniti kako bi radno mjesto bilo obuhvaćeno pojmom „javne službe“; mjesto mora obuhvaćati neposredno ili posredno sudjelovanje u izvršavanju javnih ovlasti i obavljanju funkcija čija je svrha očuvanje općih interesâ države ili drugih javnih tijela [30]. On je također dodao da se usprkos ispunjavanju tih dvaju uvjeta, odstupanje od zabrane diskriminacije ne bi moglo opravdati javnim ovlastima koje se izvršavaju samo sporadično ili predstavljaju manji dio ukupne djelatnosti u okviru tog radnog mjesta [31].

45. Stoga se prema sudskoj praksi Suda primjena članka 45. stavka 4. UFUE-a mora provjeriti u tri koraka. Prije podrobnijeg ispitivanja tih koraka, kratko bih se osvrnuo na pojam „posebnog odnosa odanosti“ jer on pojašnjava sam *raison d'être* te odredbe. Kao takav, taj pojam predstavlja osnovu na kojoj se moraju tumačiti i primjenjivati načela koja proizlaze iz sudske prakse Suda.

1. Pojam „posebnog odnosa odanosti“

46. Pojam posebnog odnosa odanosti dolazi do izražaja u vezi s radnim mjestima koja – a što država može legitimno zahtijevati – obuhvaćaju dužnosti koje zbog svojih bitnih obilježja mogu najbolje obavljati samo one osobe koje s državom nisu samo povezane radnim odnosom, nego i državljanstvom. Osnovna je pretpostavka da osoba općenito ima jače osjećaje lojalnosti, povjerenja i vjernosti prema zemlji kojoj pripadaju ona, njezina obitelj i njezini korijeni. Nisu li prevladavajuća pravna načela u utvrđivanju državljanstva osobe krvna („*ius sanguinis*“) ili („*ius soli*“) teritorijalna veza? Bez te krvne i teritorijalne veze – prema tom stajalištu – osoba bi mogla biti manje voljna ili manje sposobna izvršavati svoje dužnosti u svim okolnostima tako da u potpunosti ispunjava zadaću u javnom interesu.

47. Ta bi osoba mogla biti manje *voljna* jer bi se na primjer od osobe na tom mjestu moglo zahtijevati da interese zajednice ili države stavi ispred svojih interesa unatoč činjenici da to pod određenim okolnostima ne bi bilo lako učiniti. To bi mogao biti slučaj osobito s osobama koje obnašanju dužnosti u oružanim ili policijskim snagama država članica.

48. Ona bi mogla biti manje *sposobna* jer na primjer građani na koje utječe izvršavanje javnih ovlasti koje su joj dodijeljene ne bi u toj osobi vidjeli osobu koja djeluje u ime i u interesu države [32]. Na primjer, osoba koja nije državljanin mogla bi se smatrati nedovoljno reprezentativnom za tu zemlju za preuzimanje mjesta na vrhu vlade. Također, osobu kojoj nedostaju čvrste veze sa socijalnim, političkim i kulturnim aspektima društva u kojem mora obnašati svoje javne funkcije ne moraju svi građani smatrati „jednom od njih“. To bi moglo za ishod imati da će radnje koje ta osoba poduzima u ime države i koje čak mogu imati ozbiljne posljedice za njezine građane, biti manje legitimne ili prihvaćene. To bi mogao biti slučaj, među ostalim, s članovima nacionalnog sudstva.

27 — Vidjeti presudu Anker i dr. (C-47/02, EU:C:2003:516, t. 57 i navedena sudska praksa).

28 — *Ibid.*, t. 58. i gore navedena sudska praksa.

29 — Vidjeti presudu Komisija/Luksemburg (EU:C:1996:263, t. 33. i navedena sudska praksa).

30 — Vidjeti osobito presude Komisija/Belgija (149/79, EU:C:1980:297, t. 10.) i Komisija/Grčka (EU:C:1996:82, t. 2.).

31 — Vidjeti presude Anker i dr. (EU:C:2003:516, t. 63. i 64.) i Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (EU:C:2003:515, t. 44. i 45.).

32 — Primjećujem da je na tu ideju, prema mojem mišljenju s pravom, ukazivala talijanska vlada.

49. Ipak, Zajednice su osnovane upravo zato da bi se prebrodila „*Blut und Boden*“ vremena. Povrh toga, niti su danas države članice kao suvereni subjekti niti su njihovi građani ono što su bili u vrijeme osnivanja Zajednica [33].

50. Prvo, poimanje uloge države (i) u društvu i (ii) međunarodnom kontekstu značajno se mijenja. Ono što građani u vezi s prethodnim od države očekuju da učini za njih i kako da to učini, očito podliježe brzoj promjeni u društvu. U zadnjim desetljećima situacija se jasno razvija u smjeru privatizacije i izdvajanju zadaća koje su prošlosti bile strogo pridržane tijelima s javnim ovlastima [34]. U vezi s potonjim u pravnoj se teoriji nedavno naglasilo kako se u današnjem globaliziranom svijetu, u kojem je značajni dio ustavnih nadležnosti suverenih država prenesen na nadnacionalne organizacije ili se u stvari izvršavaju na međunarodnim instancama [35], pojam suverenosti ne može poimati na isti način kao u prošlosti [36].

51. Drugo, pojam državljanstva također se značajno promijenio. S povećanom mobilnošću radnika (i općenitije osoba) u Uniji, odanost koju je država u prošlosti očekivala od svojih građana, ako nije već potkopana, tada je barem podlegla preoblikovanju u pojmovnom pogledu unutar Unije. Štoviše, od Ugovora iz Maastrichta, Ugovori Unije uključuju građanstvo Unije kao pojam koji je različit od pojma državljanstva države članice i usporedan je s njime. Kao što je to Sud naveo u značajnom predmetu Grzelczyk, „status građanina Unije predodređen je da bude temeljni status državljana država članica, koji onima od tih državljana koji se nalaze u istoj situaciji omogućava da se neovisno o njihovom državljanstvu i ne dovodeći u pitanje iznimke izričito predviđene s tim u svezi, prema njima jednako pravno postupa [37] .“Drugim riječima, parafrazirajući ono što je nezavisni odvjetnik F. Jacobs naveo u svojem mišljenju u predmetu Konstatinidis [38], svaki je građanin Unije sada ovlašten reći „*civis europaeus sum*“ i pozvati se na taj status kako bi se suprotstavio svakoj povredi svojih temeljnih prava i, dodao bih, svakoj nerazumnoj i neopravdanoj diskriminaciji na temelju državljanstva u Europskoj uniji.

52. Shodno tomu članak 45. stavak 4. UFEU-a trebao bi se tumačiti s obzirom na današnje okolnosti [39] .

53. S obzirom na sva ova razmatranja, sada ću podrobnije razmotriti analizu u tri koraka navedenu u točkama 44. i 45. ovog mišljenja.

2. Analiza u tri koraka u primjeni članka 45. stavka 4. UFEU-a

54. Što se tiče prvog koraka u vezi s izvršavanjem ovlasti dodijeljenih javnim pravom, Sud do danas nije pružio bilo kakvu opću i jasnu definiciju tih izraza. Međutim, iz sudske prakse može se razaznati niz elemenata, uključujući, zbog već iznesenih razloga, element koji se odnosi na obavljanje djelatnosti vezanih uz izvršavanje javnih ovlasti na temelju članka 51. UFEU-a.

33 — Vidjeti u tom kontekstu nedavnu raspravu o mogućnosti stjecanja državljanstva samo na temelju bogatstva u nekim državama.

34 — Zanimljivo je da taj trend ne dovodi samo do povećanog sudjelovanja građana i poslovnih subjekata u državnim aktivnostima, nego uzrokuje primjetan rast međudržavne trgovine na međunarodnoj razini. Vidjeti, Dettmer, O., „Unbundling the nation state — Countries have started to outsource public services to each other“, 14(2014) *The Economist* (objavljeno 8. veljače 2014.).

35 — Sand, I. J., „From National Sovereignty to International and Global Cooperation: The Changing Context and Challenges of Constitutional Law in a Global Society“ 2007. *Scandinavian Studies in Law*, str. 273. do 298., na str. 275.

36 — Vidjeti, među ostalim, Weiler, J. H. H., *The Constitution of Europe — „Do the new clothes have an emperor?“ and other essays on European integration*, Cambridge University Press, Cambridge: 1999; MacCormick, N., *Questioning Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford: 1999.

37 — C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.

38 — C-168/91, EU:C:1992:504, t. 46.

39 — Na temelju toga bih rekao da zaključak donesen u posebno starom predmetu u vezi s (sada) člankom 45. stavkom 4. UFEU-a ne može više predstavljati koristan presedan. Na primjer, sada se ne bih pridružio onome što Sud smatra pravilnom primjenom te odredbe u točki 8. presude Komisija/Belgija (EU:C:1982:195).

55. Prvo, sigurno je da ti izrazi uključuju državnu vlast [40] to jest, vrhovnu zakonodavnu, izvršnu, sudsku i vojnu vlast koje su svojstvene suverenim ovlastima koje država izvršava putem određenih tijela ili pojedinaca [41]. Drugo, prema mojem je mišljenju nesporno da ti izrazi također obuhvaćaju ovlasti koje se često označavaju izrazom *potestas* [42], što znači sve ovlasti koje uključuju mogućnost donošenja akata koji su pravno obvezujući neovisno o (ili unatoč) volji adresata i koji se provode prisilno i kažnjavanjem [43]. Treće, također je očito da se za samo izvršavanje svake ovlasti upravne naravi (tj. naravi različite od one koja pripada pojedincima) ne može, nasuprot tomu, automatski pretpostaviti da uključuje javne ovlasti. Naime, radna mjesta koja se pretežito odnose na postizanje činovničkih zadaća ili obavljanje tehničkih funkcija [44] i koja ne obuhvaćaju diskrecijske ovlasti ili ovlasti donošenja odluka [45], nisu obuhvaćena tim pojmom.

56. Doduše, postoji siva zona između tih kategorija u kojoj ne mora biti tako lako utvrditi jesu li upravne ovlasti povezane s posebnom javnom funkcijom takve da su obuhvaćene područjem primjene članka 45. stavka 4. UFEU-a. Smatram da samo ocjena svakog slučaja posebno, prilikom koje se u obzir uzimaju sva obilježja prava i djelatnosti povezanih s određenim radnim mjestom, može omogućiti tumaču da utvrdi je li to slučaj.

57. „Kompas“, koji prema mojem mišljenju pokazuje ispravan smjer tumaču, ne može se, kao što je to prije navedeno, razlikovati od pitanja postoje li objektivni razlozi zbog kojih država može zauzeti stajalište da bi samo osobe koje su njom vezane državljanskom vezom bile, po svemu sudeći, voljnije ili sposobnije obavljati dužnosti koje određeno radno mjesto obuhvaća. Elementi koji prema mojem mišljenju mogu biti osobito relevantni u tom pogledu uključuju sljedeće: (i) blizinu ili vezu djelatnosti koje se obavljaju u vezi s gore navedenim ovlastima državne vlasti ili *potestas* (ii) pitanje obuhvaća li to mjesto rješavanje pitanja u vezi sa zaštitom bitnih interesa sigurnosti država članica [46]; (iii) razinu odgovornosti [47] koju podrazumijeva izvršavanje tih ovlasti u pogledu nadređenosti odnosno upravljačkih ili nadzornih dužnosti [48]; (iv) smatra li se da te ovlasti u modernom društvu po samoj svojoj naravi [49] ili uobičajeno [50] izvršavaju državna tijela; (v) dalekosežni ili, nasuprot tomu, ograničeni učinci koje djelatnosti u okviru tog radnog mjesta mogu imati na druge pojedince; i (vi) proizvode li akti ili mjere koje donose zaposlenici neposredne i izravne pravne posljedice naspram drugih pojedinaca ili jesu li oni samo pomoćne ili pripremne naravi [51].

40 — Za taj izraz vidjeti također točku 97. mišljenja nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Komisija/Belgija (C-47/08, EU:C:2010:513).

41 — Značajke tog suvereniteta su donošenje i ukidanje zakona, odlučivanje o ratu i miru, poznavanje i odlučivanje o svim postupcima, sam ili putem sudaca koje imenuje; izbor svih sudaca, ministara i savjetnika) (Thomas Hobbes, *De Cive* (O građaninu), [1642.] poglavlje VI., stavak XVIII.)

42 — Za općenito značenje tog izraza vidjeti Berger, A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, The American Philosophical Society, Philadelphia: 1953., str. 640.

43 — Vidjeti u tom pogledu presude Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (EU:C:2003:515, t. 42.) i Anker i dr. (EU:C:2003:516, t. 61.).

44 — Vidjeti po analogiji presude Komisija/Italija (C-3/88, EU:C:1989:606, t. 13.), Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, t. 39. i 40.) i Komisija/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, t. 40.).

45 — Vidjeti presudu Komisija/Italija (EU:C:1987:284, t. 9.). Vidjeti također, po analogiji, presude Komisija/Francuska (C-50/08, EU:C:2011:335, t. 76.) i Reyners (EU:C:1974:68, t. 51. do 53.).

46 — Vidjeti članak 346. stavak 1. UFEU-a.

47 — Vidjeti po tome pitanju presudu Bleis (C-4/91, EU:C:1991:448, t. 6.).

48 — Vidjeti u tom pogledu presude Komisija/Belgija (EU:C:1982:195, t. 8. i 11.) i Komisija/Italija (EU:C:1987:284, t. 9.). Vidjeti također, po analogiji, presudu Komisija/Portugal (EU:C:2009:651, t. 41.).

49 — Vidjeti točku 83. mišljenja nezavisne odvjetnice C. Stix-Hackl u predmetu povodom kojeg je donesena presuda *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española* (EU:C:2003:345).

50 — Vidjeti presude Komisija/Luksemburg (EU:C:1996:263, t. 27.) i Komisija/Belgija (EU:C:1982:195, t. 12.).

51 — Vidjeti po analogiji presudu Komisija/Portugal (EU:C:2009:651, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

58. Potonja tvrdnja zaslužuje daljnje objašnjenje. Naime, *posredno* sudjelovanje u izvršavanju javnih ovlasti može se također pod određenim okolnostima smatrati dostatnim za ispunjavanje zahtjeva u vezi pojma „javne službe“ [52]. Međutim, to posredno sudjelovanje ne može biti tako *udaljeno* [53] da, rekao bih, veza između stvarnog izvršavanja javnih ovlasti i doprinosa tom izvršavanju od strane zaposlenika, izgleda slaba ili nevažna [54].

59. Nakon što se utvrdi da predmetno radno mjesto uključuje sudjelovanje u izvršavanju javnih ovlasti u smislu članka 45. stavka 4. UFEU-a, mora se još provjeriti, kao drugi korak, da se te ovlasti daju radi ostvarivanja općeg interesa. Drugim riječima, mora se utvrditi treba li osoba, koja obavlja javnu službu, obnašati funkcije u interesu zajednice, a ne radi ostvarivanja privatnog interesa.

60. Ovaj uvjet stoga nije ispunjen u slučajevima u kojima država daje pojedincu ili subjektu posebne ovlasti ili prava - u zamjenu za novčanu naknadu ili u svakom slučaju u kontekstu odnosa uzajamnosti – koje ta osoba ili subjekt mogu koristiti za ostvarivanje svojih vlastitih interesa ili interesa ograničenog broja pojedinaca. Štoviše, slažem se s talijanskom vladom da taj uvjet također nije ispunjen ni kada se upravne ovlasti moraju izvršavati radi ostvarivanja samo gospodarskih ili industrijskih interesa države. Drugim riječima, prema članku 45. stavku 4. UFEU-a relevantan je interes države kao zajednice, a ne interes države u svojstvu redovnog sudionika na tržištu.

61. Konačno, i kao treći korak analize za primjenu članka 45. stavka 4. UFEU-a, potrebno je da izvršavanje tih javnih ovlasti danih za ostvarivanje općeg interesa ne bude samo povremeno ili da ne predstavlja samo manji dio ukupnih djelatnosti koje obavlja osoba na predmetnom radnom mjestu. Zapravo, Sud je zaključio da sporadična ili iznimna upotreba javnih ovlasti predviđenih člankom 45. stavkom 4. UFEU-a od strane osoba koje nisu državljani predmetne države članice ne može ugroziti interese čijoj je zaštiti ta odredba namijenjena. Radno mjesto može stoga biti obuhvaćeno područjem primjene članka 45. stavka 4. UFEU-a samo kada izvršavanje javnih ovlasti u općem interesu predstavlja osnovne funkcije tog radnog mjesta [55], ili treba barem uslijediti na redovitoj osnovi [56]. Čini mi se da u tom pogledu načelo proporcionalnosti mora imati ključnu ulogu [57].

62. Sada ću s obzirom na ova načela ispitati primjenjivost članka 45. stavka 4. UFEU-a na funkciju predsjednika lučke uprave koji obavlja zadaće kao što su one propisane talijanskim pravom.

3. Primjenjivost članka 45. stavka 4. UFEU-a na predmetni slučaj

63. I. Haralambidis, Autorità Portuale di Brindisi, talijanska vlada i Komisija tvrde da članak 45. stavak 4. UFEU-a nije primjenjiv u glavnom postupku. Oni u bitnome naglašavaju da to radno mjesto uglavnom zahtijeva rukovodstvene i tehničke vještine i da je izvršavanje bilo koje javne ovlasti za potrebe članka 45. stavka 4. UFEU-a većinom povremeno. Zbog toga bi članku 45. stavcima 1. do 3. UFEU-a bila protivna nacionalna odredba koja zahtijeva talijansko državljanstvo za pristup funkciji predsjednika lučke uprave.

64. Nasuprot tomu, C. Casilli te španjolska i nizozemska vlada smatraju da se funkcija predsjednika lučke uprave jednoznačno uklapa u pojam „javne službe“ u smislu članka 45. stavka 4. UFEU-a. Oni naglašavaju da su upravne ovlasti dane osobama na tom radnom mjestu vrlo opsežne i da se moraju izvršavati u općem interesu.

52 — Vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 28. ovog mišljenja.

53 — Vidjeti presudu Komisija/Luksemburg (EU:C:1996:263, t. 31.).

54 — Vidjeti osobito, po analogiji, presude Komisija/Španjolska (C-114/97, EU:C:1998:519, t. 37. i 38.) i Servizi Ausiliari Dottori Commerciali (EU:C:2006:208, t. 47. i 48.).

55 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Lawrie-Blum (EU:C:1986:179).

56 — Vidjeti sudsku praksu navedenu bilješci 29. ovog mišljenja.

57 — Vidjeti t. 140. i sljedeće mišljenja nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Komisija/Belgija (EU:C:2010:513).

65. Sada ću ocijeniti ovlasti koje talijansko pravo dodjeljuje funkciji predsjednika lučke uprave na temelju gore prikazane analize u tri koraka. Kao što će se pokazati, većina se ovlasti predsjednika lučke uprave ne može smatrati javnim ovlastima u smislu članka 45. stavka 4. UFEU-a. Štoviše, čak se i za ovlasti, koje se mogu obuhvatiti tom definicijom, ne čini da se izvršavaju u interesu zajednice, već samo u posebnom gospodarskom interesu lučke uprave, ili su namijenjene sporadičnom izvršavanju ili izvršavanju u iznimnim okolnostima.

66. Na početku bi se trebalo istaći da sve ovlasti koje predsjednik lučke uprave ima na temelju talijanskog prava očito nisu one ovlasti koja država inače daje svojim najvišim izvršnim, vojnim ili sudskim tijelima. One nisu niti usko povezane s tim suverenim ovlastima.

67. Istina je da obavljanje funkcija predsjednika općenito uključuje visoku razinu odgovornosti i podrazumijeva relativno široku diskrecijsku ovlast. Također je nesporno da se njegova djelatnost često obavlja putem upravnih akata, koji neposredno proizvode pravne učinke prema svojim adresata. Ipak, čini se da samo mali broj tih djelatnosti obuhvaća pravu ovlast donošenja odluka, a kada je to slučaj, rijetko se radi o donošenju akata koji se mogu izvršiti bez pomoći policije ili nacionalnih sudova [58].

68. Što se tiče zadaća dodijeljenih predsjedniku lučke uprave u skladu s člankom 8. stavkom 3. točkama (a), (b), (c), (d), (e) i (n) Zakona br. 84/94, primjećujem da je predsjedniku dana samo ovlast davanja prijedloga lučkom odboru. Ne dovodeći u pitanje važnost ili središnji značaj njegove uloge kao predsjedavajućeg tog tijela, ostaje činjenica da je lučki odbor sastavljen od nekoliko članova te da predsjednik nema posebne ovlasti nad drugim članovima (kao što je na primjer pravo veta). U svakom slučaju, izgleda da su ti akti (npr. procjena proračuna lučke uprave, bilanca i trogodišnji operativni plan) samo programske naravi i da većinu svojih pravnih učinaka proizvode unutar subjekta koji ih donosi.

69. U vezi sa zadaćama navedenima u članku 8. stavku 3. točkama (f) i (l) Zakona br. 84/94, treba istaknuti da su one samo ugrubo definirane te se čini da uključuju uglavnom ovlasti koordinacije i poticanja djelatnosti koje u konačnici izvršavaju druga tijela ili subjekti.

70. Doduše, predsjednik lučke uprave ne izvršava ovlasti donošenja odluka i izvršne ovlasti u vezi sa zadaćama koje su mu dane na temelju članka 8. stavka 3. točaka (h), (i) i (m) Zakona br. 84/94.

71. Ipak, nakon pomnijeg promatranja, ne vjerujem da je izvršavanje tih ovlasti dostatno za ispunjavanje *vrlo strogih* uvjeta iz članka 45. stavka 4. UFEU-a. S jedne strane, čini mi se da su ovlasti dane u vezi s dodjelom odobrenja i koncesija za korištenje određenih lučkih područja ili obavljanje određenih djelatnosti unutar luke, u biti usporedive s ovlastima koje izvršavaju privatni poduzetnici koji obavljaju industrijsku ili komercijalnu djelatnost. Konkretno, usprkos činjenici da su u obliku upravnih akata i da se tiču imovine koja pripada državi, akti koje donosi predsjednik lučke uprave su u tom kontekstu s gospodarskog stajališta slični ugovorima o zakupu ili najmu imovine koji se mogu sklopiti između privatnih poduzetnika [59]. S druge strane, glavni cilj koji nastoji ostvariti predsjednik lučke uprave u obavljanju svojih zadaća u tom pogledu je, kao što je to istaknula talijanska vlada, osigurati djelotvorno i rentabilno korištenje državne imovine kojom upravlja lučka uprava. Drugim riječima, „zvijezda vodilja“ koja usmjerava djelatnost predsjednika u tom pogledu je financijski i gospodarski interes tijela kojim predsjeda, a ne općenitiji interes zajednice.

72. Po mojem mišljenju postoje dvije zadaće predsjednika lučke uprave koje uključuju ovlasti prisile naspram građana za koje izgleda da se ne izvršavaju samo u interesu same lučke uprave, nego i u interesu zajednice. Prvo upućujem na ovlast iz članaka 54. i 55. talijanskog Zakona o plovidbi (na koju upućuje članak 8. stavak 3. točka (h) Zakona br. 84/94) da se onome, tko je neovlašteno zaposjeo

58 — O važnosti ovog elementa vidjeti po analogiji presude Komisija/Portugal (EU:C:2009:651, t. 44.) i Komisija/Francuska (EU:C:2011:335, t. 93.).
59 — Vidjeti u tom smislu presudu CO.GE. P. (C-174/06, EU:C:2007:634, t. 31. do 35.).

područje državnog pomorskog dobra, naloži uspostava prvobitnog stanja u određenom roku, te u slučaju nepostupanja po tom nalogu to izvrši po službenoj dužnosti na trošak prekršitelja. Drugo, upućujem na zadaću kojom se osigurava plovnost u lučkom području, poslove iskopavanja i održavanja morskog dna u odnosu na koje predsjednik lučke uprave ima ovlast donošenja obvezujućih odluka u hitnim slučajevima koji ne trpe odgodu.

73. Očito je, međutim, da se te ovlasti ne tiču osnovnih funkcija dodijeljenih predsjedniku lučke uprave. One zapravo predstavljaju relativno malen dio njegove ukupne djelatnosti. Štoviše, talijanska vlada je potvrdila da se one izvršavaju samo sporadično ili u iznimnim okolnostima. Naime, općenitije i šire policijske ovlasti i ovlasti prisile u područjima kojima upravlja lučka uprava, izvršavaju nadležne policijske snage, a osobito Capitanerie di Porto – Guardia Costiera (talijanska obalna straža) [60]. Povrh toga, izvršenje bilo kojeg drugog akta koji donese predsjednik lučke uprave zahtijeva pomoć tih policijskih snaga i, ako je to prikladno, intervenciju suca.

74. Naposljetku, izgleda da članak 8. stavak 3. (n-a) Zakona br. 84/94 sadrži „*catch-all*“ odredbu [61]. Međutim, iz ukupne analize Zakona br. 84/94 ne vidim da bi bilo koja takva ovlast ispunila zahtjeve iz članka 45. stavka 4. UFEU-a.

75. Zaključno, čini mi se da je kod funkcije predsjednika lučke uprave većina njegovih zadaća, a u svakom slučaju ključne ovlasti povezane s njima, tehničke i rukovodstvene naravi. U osnovi, izgleda da su potrebni kriteriji za obnašanje te funkcije stručnost i iskustvo na područjima prometa, gospodarstva i ljudskih resursa. Ne mogu vidjeti razloge zbog kojih bi država članica razumno mogla smatrati da bi najvjerojatnije samo državljanin te države članice bio dovoljno sposoban ili voljan izvršavati dužnosti koje to radno mjesto obuhvaća. Drugim riječima, ne vidim koju bi to dodanu vrijednost državljanska veza uopće mogla dati pravilnom obavljanju funkcija koje su zakonom dodijeljene predsjedniku lučke uprave.

IV – **Zaključak**

76. S obzirom na izneseno, predlažem Sudu da na pitanja, koja mu je postavio Consiglio di Stato, odgovori na sljedeći način:

Članak 45. UFEU-a mora se tumačiti na način da mu je protivno nacionalno pravilo koje samo svojim državljanima čini dostupnom funkciju predsjednika lučke uprave, koji obavlja zadaće kao što su one navedene u članku 8. stavku 3. Zakona br. 84 o prilagodbi lučkog zakonodavstva od 28. siječnja 1994. (Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*).

60 — Talijanska obalna straža je odred talijanske mornarice čije su zadaće i funkcije uglavnom povezane s civilnim korištenjem mora.

61 — U članku 8. stavku 3. (n-a) Zakona br. 84/94 navodi se da „predsjednik lučke uprave ima dužnost obavljati sve druge zadaće [dane lučkoj upravi] koje ovim zakonom nisu dodijeljene drugim tijelima lučke uprave“.