

Věc C-471/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

20. června 2019

Předkládající soud:

Grondwettelijk Hof (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

6. června 2019

Žalobkyně:

Middlegate Europe NV

Žalovaná:

Ministerraad

Předmět původního řízení

Hof van Cassatie (Kasační soud, Belgie) předkládajícímu soudu [Grondwettelijk Hof (Ústavní soud, Belgie)] předložil otázku týkající se slučitelnosti jednoho ustanovení wet havenarbeid (zákon o přístavní práci, dále jen „zákon z roku 1972“) s Belgische Grondwet (belgická ústava).

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

Podstatou otázek předkládajícího soudu je, zda je povinnost pověřovat přístavními pracemi, které mají být vykonávány v belgických přístavních oblastech, uznané přístavní pracovníky, v rozporu s právem Unie, a pokud by tak tomu bylo, zda tento soud může dotčenou právní úpravu dočasně zachovat do doby, kdy zákonodárce bude moci tuto úpravu uvést do souladu s unijním právem.

Předběžné otázky

1. Musí být článek 49 SFEU, popřípadě ve spojení s článkem 56 SFEU, články 15 a 16 Listiny základních práv Evropské unie a se zásadou rovnosti, vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která osobám nebo podnikům, které by chtěly v belgických přístavních oblastech vykonávat přístavní práce ve smyslu zákona z roku 1972 – včetně činností, které nesouvisejí s nakládkou a vykládkou lodí v úzkém slova smyslu, ukládá povinnost využívat za tím účelem pouze uznané přístavní pracovníky?

2. Může Grondwettelijk Hof (Ústavní soud) v případě kladné odpovědi na první otázku dočasně zachovat účinky dotčených článků 1 a 2 zákona z roku 1972, aby zabránil právní nejistotě, jakož i sociálnímu napětí a umožnil zákonodárci, aby tato ustanovení uvedl do souladu s povinnostmi vyplývajícími z unijního práva?

Uváděná ustanovení unijního práva

Články 49 a 56 SFEU

Články 15 a 16 Listiny [základních práv Evropské unie]

Zásada rovnosti

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Články 10, 11 a 23 Grondwet (ústava)

Článek II.3 wetboek van economisch recht (hospodářský zákoník)

Články 1, 2, 3, 3a a 4 wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (zákon ze dne 8. června 1972 o přístavní práci)

Koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (královské nařízení ze dne 5. července 2004 o uznávání přístavních pracovníků v přístavních oblastech, které spadají do působnosti zákona ze dne 8. června 1972 o přístavní práci)

Koninklijke besluiten van 20 maart 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 29 januari 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 4 september 1985 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 14 juni 2017 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972

betreffende de havenarbeid en tot opheffing van de koninklijke besluiten van 10 juli 1986 en 1 maart 1989 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (královská nařzení ze dne 20. března 1986 o uznání organizace zaměstnavatelů k provedení článku 3a zákona ze dne 8. června 1972 o přístavní práci, ze dne 29. ledna 1986 o uznání organizace zaměstnavatelů k provedení článku 3a zákona ze dne 8. června 1972 o přístavní práci, ze dne 4. září 1985 o uznání organizace zaměstnavatelů k provedení článku 3a zákona ze dne 8. června 1972 o přístavní práci, ze dne 14. června 2017 o uznání organizace zaměstnavatelů k provedení článku 3a zákona ze dne 8. června 1972 o přístavní práci a o zrušení královských nařzení ze dne 10. července 1986 a ze dne 1. března 1989 o uznání organizace zaměstnavatelů k provedení článku 3a zákona ze dne 8. června 1972 o přístavní práci)

Článek 1 koninklijk besluit van 12 januari 1973 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf (královské nařzení ze dne 12. ledna 1973 o zřizení smíšeného výboru pro provozování přístavů, jakož i o stanovení jeho označení a působnosti, dále jen „královské nařzení z roku 1973“)

Články 35 a 37 wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (zákon ze dne 5. prosince 1968 o kolektivních smlouvách a smíšených výborech)

Koninklijk besluit van 10 juli 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (královské nařzení ze dne 10. července 2016, kterým se mění královské nařzení ze dne 5. července 2004 o uznávání přístavních pracovníků v přístavních oblastech, které spadají do působnosti zákona ze dne 8. června 1972 o přístavní práci, dále jen „královské nařzení z roku 2016“)

Článek 28 odst. 2 bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (zvláštní zákon ze dne 6. ledna 1989 o Ústavním soudu)

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Společnost Middlegate Europe je přepravní společnost, která působí v celé Evropě, se sídlem v Zeebrugge, Belgie. V rámci mezinárodní silniční dopravy její pracovníci v přístavišti v Zeebrugge mj. připravují návěsy pro lodní přepravu do Spojeného království a do Irska.
- 2 V rámci kontroly policie dne 12. ledna 2011 proti společnosti Middlegate Europe zahájila řízení pro porušení článku 1 zákona z roku 1972, a to pro vykonávání přístavních prací prostřednictvím přístavního pracovníka, který nebyl uznán. Rozhodnutím ze dne 17. ledna 2013 jí byla udělena peněžité sankce ve výši 100 eur.

- 3 Žalobu, kterou proti tomuto rozhodnutí podala, arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (pracovní soud prvního stupně v Gentu, pobočka Bruggy, Belgie) zamítl jako neopodstatněnou. Arbeidshof te Gent (pracovní soud v Gentu, Belgie) odvolání podané proti tomuto rozsudku zamítl.
- 4 Společnost Middlegate Europe následně podala kasační opravný prostředek k Hof van Cassatie (Kasační soud). V řízení o kasačním opravném prostředku namítá, že články 1 a 2 zákona z roku 1972 jsou v rozporu s články 10, 11 a 23 ústavy (se zásadou rovnosti a svobodou obchodu a podnikání podniků). Hof van Cassatie (Kasační soud) poté předkládajícímu soudu předložil předběžnou otázku týkající se slučitelnosti těchto ustanovení s ústavou, a tento soud Soudním dvorem předkládá předběžné otázky.

Hlavní argumenty účastnic původního řízení

- 5 Hof van Cassatie (Kasační soud) se předkládajícího soudu táže, zda je povinnost vykonávat činnosti v přístavních oblastech prostřednictvím uznaných přístavních pracovníků, a to nikoli pouze nakládku a vykládku lodí, nýbrž i činnosti, které lze vykonávat i mimo přístavní oblasti, kterou podnikům ukládá zákon z roku 1972, slučitelná s ústavními zásadami rovnosti a svobody obchodu a živnostenského podnikání.
- 6 Ministerraad (Rada ministrů, Belgie) zastává názor, že situaci podniků, které působí v přístavní oblasti, a situaci podniků, které působí mimo přístavní oblast, nelze vzájemně srovnávat. Společnost Middlegate Europe naopak zastává stanovisko, že se jedná o stejnou práci, která v projednávaném případě nikterak nesouvisí s nakládkou a vykládkou lodí v úzkém slova smyslu, avšak je s ní zacházeno rozdílně v závislosti na tom, zda je tato práce vykonávána v přístavní oblasti, nebo mimo ni.
- 7 Rada ministrů jako *obiter dictum* uvádí, že podniky, které se rozhodly nechat v přístavní oblasti provádět některé činnosti, které jsou považovány za přístavní práci, které ale lze vykonávat rovněž mimo přístavní oblast, se na základě své vlastní svobodné volby dostávají do situace, ve které se musí využít uznání přístavní pracovníci. Podniky nejsou povinny nechat tyto činnosti vykonávat v přístavní oblasti. Rada ministrů je dále toho názoru, že rozdílné zacházení je z důvodu bezpečnosti objektivně a věcně odůvodněné.
- 8 Pojem přístavní práce musí být podle Rady ministrů dostatečně široký, aby mohl obsáhnout všechny činnosti, které souvisejí s nakládkou a vykládkou lodí v přístavní oblasti, a aby tak mohlo být zaručena bezpečnost v celé přístavní oblasti. Rada ministrů však připomíná, že různé prvky tohoto pojmu vždy souvisejí s nakládkou a vykládkou lodí, takže pojem přístavní práce, z něhož se vychází, není vymezen širěji, než je nezbytné.
- 9 Podle názoru Rady ministrů se nejedná o rozpor s unijním právem. V tomto ohledu rovněž poznamenává, že Komise po několika změnách právního rámce

provedených v roce 2016 již neviděla důvody pro pokračování v řízení o nesplnění povinnosti vedeném proti Belgii. Rada ministrů dále odkazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 16. září 1999 týkající se belgického zákona z roku 1972 (C-22/98, Becu a další), z něhož vyplývá, že tato právní úprava je slučitelná se zásadou rovnosti.

- 10 Společnost Middlegate Europe je toho názoru, že dotčené rozdílné zacházení není ani objektivní, ani věcně odůvodněné. Tvrdí, že vymezení přístavní oblasti, jakož i pojmu přístavní práce je založeno na svévoli a všemocnosti přístavních odborů, které si chtějí zachovat právní monopol na uznanou přístavní práci. Není prokázáno, že tento monopol je nezbytně nutný pro zaručení bezpečnosti prací prováděných v přístavní oblasti, a že taková právní úprava nepřekračuje meze toho, co je pro zajištění bezpečnosti nezbytné.
- 11 Namítá, že z rozsudku Soudního dvora uvedeného Radou ministrů a nečinnosti Komise nelze vyvozovat, že je daná úprava slučitelná s unijním právem. S odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2014 (C-576/13, Komise v. Španělsko) uvádí, že belgický zákon z roku 1972 má příliš dalekosáhlé důsledky pro mj. svobodu obchodu a živnostenského podnikání, zejména pro volný pracovní trh v oblasti přístavní práce.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 12 Článek 1 zákona z roku 1972 stanoví:

„V přístavních oblastech nesmí nikdo nechat vykonávat přístavní práci jiné pracovníky než uznané přístavní pracovníky.“
- 13 Z článků 2 a 3 zákona z roku 1972 vyplývá, že podrobnosti budou stanoveny královskými nařízeními, a to včetně pojmu přístavní práce a povinností zaměstnavatelů a zaměstnanců působících v přístavních oblastech.
- 14 Pojem „přístavní práce“ zahrnuje více než nakládku a vykládku lodí a je definován následovně (článek 1 královského nařízení z roku 1973):

„[...] všichni zaměstnanci a jejich zaměstnavatelé, kteří v přístavních oblastech:

(A.) jako hlavní nebo vedlejší činnost vykonávají přístavní práci, tj. veškeré nakládání se zbožím, které je přiváženo nebo odváženo námořními plavidly nebo plavidly vnitrozemské plavby, po železnici nebo nákladními vozidly, a doplňkové služby související s tímto zbožím, bez ohledu na to, zda jsou tyto práce vykonávány v docích, na vodních cestách nebo přístavních molech nebo v zařízeních, která souvisejí s dovozem, vývozem a průvozem zboží, jakož i veškeré nakládání se zbožím, které je námořními plavidly nebo plavidly vnitrozemské plavby přiváženo na přístavní mola průmyslových zařízení nebo je z nich odváženo.“

- 15 Z ustanovení, která jsou relevantní v původním řízení, vyplývá, že tato ustanovení pojem přístavní práce vymezují jak z věcného, tak územního hlediska. Z věcného hlediska je tento pojem založen na činnostech v oblasti nakládání se zbožím a souvisejících služeb. Z územního hlediska se přístavní práce omezuje na příslušné činnosti v prostorově vymezených přístavních oblastech, ke kterým konkrétně náleží doky, přístavní mola, skladovací haly, skladiště, překladiště a skladové prostory.
- 16 Zákon z roku 1972 je založen na čtyřech zásadách, které obsahují uzavřený systém zaměstnávání: (1) v přístavních oblastech mohou být přístavní práce vykonávány pouze uznanými přístavními pracovníky, (2) přístup k pracovnímu trhu v oblasti přístavní práce je možný jen na základě uznání a – v závislosti na poptávce – zahrnutí do seznamu přístavních pracovníků, (3) každá osoba, která v přístavní oblasti nechává vykonávat přístavní práci, musí za tím účelem zaměstnat uznané přístavní pracovníky a je tedy povinna vstoupit do uznané organizace zaměstnavatelů, (4) při porušování [pravidel] tohoto systému se použijí ustanovení sociaal strafwetboek (trestní zákoník pro oblast sociálního zabezpečení).
- 17 Ústavní zásady, k nimž se má předkládající soud na žádost Hof van Cassatie (Kasační soud) vyjádřit, úzce souvisejí s právem svobodné volby povolání, právem pracovat a svobodou podnikání, které zaručují články 15 a 16 Listiny, jakož i se svobodou usazování (článek 49 SFEU) a volným pohybem služeb (článek 56 SFEU).
- 18 Předkládající soud upozorňuje na skutečnost, že Soudní dvůr v bodě 58 svého rozsudku ve věci C-576/13 konstatoval, že Španělsko nedodrželo své závazky, „když podnikům jiných členských států, které mají v úmyslu ve španělských přístavech, které slouží obecnému zájmu, nakládat a vykládat zboží, na jedné straně uložilo povinnost zaregistrovat se u společnosti Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios, jakož i případně účastnit se na jejím základním kapitálu, a na druhé straně zaměstnávat v první řadě pracovníky, které zajišťuje tato společnost, přičemž je nutno určitý minimální počet [těchto pracovníků] zaměstnat trvale“ (neoficiální překlad).
- 19 Dne 28. března 2014 Komise proti Belgii zahájila řízení o nesplnění povinnosti, protože belgická právní úprava organizace přístavní práce podle jejího názoru v několika podstatných bodech porušovala unijní právo, zejména svobodu usazování.
- 20 Ani zákon z roku 1972, ani zásady, na nichž je založen, nebyly poté, co Komise zaslala příslušnou výzvu dopisem, změněny. V reakci na námitky Komise bylo přijato královské nařízení z roku 2016. Komise dne 17. května 2017 rozhodla, že výše uvedené řízení o nesplnění povinnosti vedené proti Belgii dočasně zastaví.
- 21 Zdá se tak, že články 1 a 2 zákona z roku 1972 vedou k omezení základních svobod [zaručených] podle Smlouvy o FEU. Podle názoru předkládajícího soudu vyvstává otázka, zda, jak Soudní dvůr rozhodl ve svém rozsudku ve věci C-576/13

týkající se španělské úpravy, povinnost podniků využívat k vykonávání přístavních prací ve smyslu zákona z roku 1972 – včetně činností, které nesouvisí s nakládkou a vykládkou lodí –, uznané přístavní pracovníky, která vyplývá z daných ustanovení, s ohledem na odlišné právní úpravy a dočasné zastavení řízení o nesplnění povinnosti ze strany Komise představuje neodůvodněné omezení. Tohoto aspektu se týká první předběžná otázka.

- 22 Pokud by předkládající soud na základě odpovědi Soudního dvora na předběžné otázky prohlásil dotčená ustanovení za protiústavní, je zákonodárce povinen zjištěnou protiústavnost ukončit a uvést příslušná zákonná ustanovení do souladu s ústavou ve spojení s právem Unie. Až do doby, než zákonodárce podnikne příslušné kroky, by ovšem závěr o protiústavnosti těchto ustanovení mohl vést k tomu, že se tisíce přístavních pracovníků náhle ocitnou ve velké nejistotě ohledně svého právního postavení na pracovním trhu a svých pracovních podmínek, což by mělo nepříznivé sociální a finanční následky. Se závažnými důsledky by za těchto okolností mohl být konfrontován rovněž stát.
- 23 Za účelem zabránění takové situaci má předkládající soud na základě belgických právních předpisů pravomoc dočasně zachovat účinky dotčené vnitrostátní úpravy (zákona z roku 1972). Předkládající soud však řeší otázku, zda by s ohledem na rozsudek Soudního dvora ze dne 28. července 2016 (C-379/15, Association France Nature Environnement) takovým postupem porušil unijní právo. Tohoto aspektu se týká druhá předběžná otázka.