

Sprawa C-471/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

20 czerwca 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Grondwettelijk Hof (Belgia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

6 czerwca 2019 r.

Strona wnosząca skargę kasacyjną:

Middlegate Europe NV

Druga strona postępowania:

Ministerraad

Przedmiot postępowania głównego

Hof van Cassatie (sąd najwyższy) zwrócił się do sądu odsyłającego (Grondwettelijk Hof, trybunału konstytucyjnego) z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie zgodności niektórych przepisów Wet Havenarbeid (ustawy o pracy w portach) z konstytucją Belgii.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek na podstawie art. 267 TFUE.

Sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy obowiązek korzystania na położonych w Belgii obszarach portów przy wykonywaniu czynności związanych z pracą portową z certyfikowanych pracowników portowych jest sprzeczny z prawem Unii, a jeśli tak, to czy może on tymczasowo utrzymać w mocy

przedmiotowe uregulowanie do czasu, gdy ustawodawca będzie miał możliwość dostosowania przedmiotowego uregulowania do prawa Unii.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rozpatrywany również w związku z art. 56 tego samego Traktatu, z art. 15 i 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz z zasadą równości, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym osoby lub przedsiębiorstwa, które zamierzają wykonywać na położonym w Belgii obszarze portu czynności związane z pracą portową w rozumieniu wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach) - w tym czynności inne niż załadunek i rozładunek statków w ścisłym znaczeniu - są zobowiązane do korzystania wyłącznie z certyfikowanych pracowników portowych?

2. Jeżeli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź twierdząca, to czy Grondwettelijk Hof (trybunał konstytucyjny) może tymczasowo utrzymać w mocy będące przedmiotem postępowania głównego art. 1 i 2 wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid w celu uniknięcia stanu niepewności prawnej i niezadowolenia społecznego oraz umożliwienia ustawodawcy dostosowania ich w świetle zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuły 49 i 56 TFUE

Artykuł 15 i 16 Karty

Zasada równości

Powołane przepisy prawa krajowego

Artykuły 10, 11 i 23 Grondwet (konstytucji)

Artykuł II.3 Wetboek van economisch recht (kodeksu prawa gospodarczego)

Artykuły 1, 2, 3, 3bis i 4 Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach, Wet Havenarbeid)

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 (dekret królewski z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie uznawania pracowników portowych na obszarach portów objętych zakresem ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach)

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 (dekrety królewskie: z dnia 20 marca 1986 r. upoważniający organizację pracodawców do wykonania art. 3bis ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach; z dnia 29 stycznia 1986 r. upoważniający organizację pracodawców do wykonania art. 3bis ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach; z dnia 4 września 1985 r. upoważniający organizację pracodawców do wykonania art. 3bis ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach; z dnia 14 czerwca 2017 r. upoważniający organizację pracodawców do wykonania art. 3bis ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach oraz uchylający dekrety królewskie z dnia 10 czerwca 1986 r. i z dnia 1 marca 1989 r. upoważniające organizację pracodawców do wykonania art. 3bis ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach)

Artykuł 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 (dekretu królewskiego z dnia 12 stycznia 1973 r. ustanawiającego komitet wspólny do spraw pracy w portach, jego nazwę i uprawnienia)

Artykuły 35 i 37 wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (ustawa z dnia 5 grudnia 1968 r. o układach zbiorowych pracy i komitetach wspólnych)

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 (dekret królewski z dnia 10 lipca 2016 r. zmieniający dekret królewski z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie uznawania pracowników portowych na obszarach portów objętych zakresem ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o pracy w portach)

Artykuł 28 ust. 2 bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (ustawy szczególnej z dnia 6 stycznia 1989 r. o trybunale konstytucyjnym)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Middlegate Europe z siedzibą w Zeebrugge jest przedsiębiorstwem transportowym, które prowadzi działalność w całej Europie. W ramach międzynarodowego przewozu drogowego jego pracownicy między innymi

przygotowują na nabrzeżach portu w Zeebrugge przyczepy do transportu morskiego do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii.

- 2 Podczas kontroli w dniu 12 stycznia 2011 r. policja sporządziła protokół stwierdzający naruszenie przez Middlegate Europe art. 1 Wet Havenarbeid, a mianowicie wykonywanie pracy portowej przez niecertyfikowanego pracownika portowego. Decyzją z dnia 17 stycznia 2013 r. nałożono na Middlegate karę administracyjną w wysokości 100 euro.
- 3 Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (sąd pracy orzekający w pierwszej instancji w Gent, wydział w Brugge) uznał skargę a tę decyzję za bezzasadną. Arbeidshof te Gent (sąd pracy orzekający w drugiej instancji w Gent) oddalił środek odwoławczy od tego wyroku.
- 4 Następnie Middlegate Europe złożyło skargę kasacyjną do Hof van Cassatie. W postępowaniu tym podnosi ono, że art. 1 i 2 Wet Havenarbeid są sprzeczne z art. 10, 11 i 23 Grondwet (zasadą równości, swobodą handlu i działalności gospodarczej przedsiębiorców). Hof van Cassatie skierował do sądu odsyłającego wniosek o wydanie w trybie prejudycjalnym orzeczenia w przedmiocie zgodności z Grondwet, a ten z kolei skierował pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 5 Hof van Cassatie pyta sąd odsyłający czy fakt, że Wet Havenarbeid zobowiązuje przedsiębiorców prowadzących działalność na obszarach portów do zatrudniania wyłącznie certyfikowanych pracowników portowych nie tylko do załadunku i rozładunku statków, ale również do czynności, które mogłyby być również wykonywane poza obszarem portu, można pogodzić z zasadą równości oraz swobodą handlu i działalności gospodarczej.
- 6 Zdaniem Ministerraad (rady ministrów) nie można porównywać ze sobą sytuacji przedsiębiorstw, które prowadzą działalność na obszarze portu z tymi, które wykonują ją poza tym obszarem. Natomiast Middelgate Europe stoi na stanowisku, że chodzi o ten sam rodzaj pracy, który w niniejszym przypadku nie stanowi załadunku i rozładunku statków w ścisłym znaczeniu i że praca ta jest traktowana odmiennie w zależności od tego, czy jest wykonywana na obszarze portu, czy poza nim.
- 7 Ministerraad podnosi pomocniczo, że przedsiębiorstwa, które decydują się na zlecenie wykonywania na obszarze portu określonych rodzajów czynności, które mieszczą się w pojęciu pracy portowej, jednak mogłyby również być wykonywane poza tym obszarem, same z własnego, wolnego wyboru stawiają się w sytuacji, w której konieczne jest korzystanie z pracy certyfikowanych pracowników. Nie są one zobowiązane do zlecenia wykonywania tych czynności na obszarze portu. Ponadto Ministerraad zauważa, że różnica w traktowaniu

opiera się na obiektywnym i rozsądnym uzasadnieniu, odnoszącym się w szczególności do względów bezpieczeństwa.

- 8 Zdaniem Ministerraad definicja pracy portowej powinna być na tyle szeroka, aby obejmowała wszystkie czynności związane z załadunkiem i rozładunkiem statków na obszarze portu, a tym samym gwarantować bezpieczeństwo na całym obszarze portu. Ministerraad zauważa jednak, że różne elementy tej definicji mają zawsze związek z załadunkiem i rozładunkiem statków, a zatem przyjęta definicja pracy portowej nie wykracza poza to, co jest konieczne.
- 9 Zdaniem Ministerraad prawo Unii nie zostało naruszone. W tym kontekście wskazuje również, że po wprowadzeniu w 2016 r. pewnych dostosowań do ram prawnych Komisja Europejska uznała, że nie ma podstaw, by kontynuować przeciwko Belgii postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ponadto Ministerraad powołuje się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 września 1999 r. w sprawie belgijskiej ustawy Wet Havenarbeid (C-22/98, J.C. BECU i in.), z którego można zdaniem Ministerraad wywnioskować, że przedmiotowe uregulowanie jest zgodne z zasadą równości.
- 10 Middlegate Europe jest zdania, że wyżej wymieniona różnica w traktowaniu nie jest ani obiektywna, ani stosowna. Argumentuje ono, że wytyczenie granic obszaru portu, jak również definicja pojęcia pracy portowej wynikają z uznaniowych i arbitralnych decyzji portowych związków zawodowych, które chcą podtrzymać swój prawny monopol w odniesieniu do certyfikowanych pracowników portowych. Jej zdaniem nie wykazano, że wspomniany monopol jest bezwzględnie konieczny, aby zapewnić bezpieczeństwo pracy na obszarach portów i że takie uregulowanie nie wykracza poza to, co jest konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa.
- 11 Kwestionuje ona fakt, że z powołanego przez Ministerraad orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i umorzenia postępowania przez Komisję można wyciągnąć wniosek, że uregulowanie to jest zgodne z prawem Unii. Powołując się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2014 r. (C-576/13, Komisja / Hiszpania), podnosi ona, że belgijska ustawa Wet Havenarbeid ma daleko idące skutki, w tym w odniesieniu do swobody handlu i działalności gospodarczej, w szczególności wolnego rynku pracy w zakresie pracy w portach.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 12 Artykuł 1 Wet Havenarbeid stanowi:

„Nikt nie może zlecać wykonania pracy portowej na obszarach portów przez pracowników innych, niż certyfikowani pracownicy portowi”.
- 13 Z art. 2 i 3 Wet Havenarbeid wynika, że szczegółowe zasady, w tym definicja pojęcia „pracy portowej” i obowiązków pracodawców i pracowników

wykonujących czynności na obszarach portów, są określone w dekretach królewskich.

- 14 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pojęcie „pracy portowej” ma szerszy zakres niż załadunek i rozładunek statków i obejmuje ono (art. 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):

„[...] wszystkich pracowników i ich pracodawców, którzy na obszarach portów:

(A) jako główny lub dodatkowy obszar działalności wykonują pracę portową, tj. wszelkie czynności odnoszące się do towarów transportowanych drogą morską, statkami żeglugi śródlądowej, koleją lub samochodami ciężarowymi, a także usługi dodatkowe związane z tymi towarami, niezależnie od tego, czy czynności te są wykonywane w dokach, na żeglownych drogach wodnych, w nabrzeżach lub w infrastrukturach mających na celu przywóz, wywóz i tranzyt towarów, jak również wszystkie czynności odnoszące się do towarów, które są przywożone lub wywożone drogą morską lub śródlądową drogą wodną lub na nabrzeżach infrastruktury przemysłowej”.

- 15 Zdaniem sądu odsyłającego z przepisów będących przedmiotem postępowania głównego wynika, że pojęcie „pracy portowej” jest zdefiniowane zarówno przedmiotowo, jak i terytorialnie. Kryterium przedmiotowe definiuje pojęcie pracy portowej na podstawie czynności odnoszących się do towarów i usług powiązanych. Z terytorialnego punktu widzenia praca portowa została ograniczona do tak określonych czynności wykonywanych w zdefiniowanych geograficznie obszarach portów, które obejmują w szczególności doki, nabrzeża, hangary, magazyny oraz obszary załadunku i składowania.
- 16 Sąd odsyłający wskazuje, że Wet Havenarbeid opiera się na czterech zasadach tworzących zamknięty system zatrudniania: (1) praca portowa na obszarach portów może być wykonywana wyłącznie przez certyfikowanych pracowników portowych; (2) dostęp do rynku pracy pracowników portowych jest możliwy jedynie po certyfikacji i włączeniu do puli pracowników portowych stosownie do potrzeb rynku pracy; (3) każda osoba zlecająca pracę portową na obszarze portu powinna rekrutować certyfikowanych pracowników portowych, a zatem ma obowiązek przystąpić do uznanej organizacji pracodawców; (4) przepisy Sociaal Strafwetboek (kodeksu karnego zabezpieczenia społecznego) mają zastosowanie do naruszeń tego systemu.
- 17 Zdaniem sądu odsyłającego zasady konstytucyjne, co do których musi się on wypowiedzieć na wniosek Hof van Cassatie, są ściśle związane ze swobodą wyboru zawodu, prawem do pracy i wolnością prowadzenia działalności gospodarczej, gwarantowanymi na mocy art. 15 i 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz swobodą przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) i swobodą świadczenia usług (art. 56 TFUE).

- 18 Sąd odsyłający wskazuje, że w pkt 58 wyroku z dnia 11 grudnia 2014 r. (C-576/13, Komisja / Hiszpania) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą zobowiązując przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich zamierzające prowadzić działalność obsługi ładunku w hiszpańskich portach użyteczności publicznej, po pierwsze, do zapisania się do spółki akcyjnej ds. kierowania robotnikami portowymi („Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios”), oraz, w odpowiednim przypadku, do posiadania w niej udziałów, a po drugie, do dawania pierwszeństwa przy zatrudnieniu pracownikom udostępnianym przez tę spółkę, w tym zatrudniania minimalnej określonej ich liczby na stałe (tłumaczenie za sądem odsyłającym).
- 19 W dniu 28 marca 2014 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Belgii, ponieważ jej zdaniem belgijski system organizacji pracy w portach był sprzeczny z prawem Unii, w szczególności ze swobodą przedsiębiorczości.
- 20 Sąd odsyłający zauważa, że ani Wet Havenarbeid, ani zasady leżące u jej podstaw, nie uległy zmianie po wystosowaniu przez Komisję wezwania do usunięcia uchybienia. W odpowiedzi na zastrzeżenia Komisji przyjęto 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. W dniu 17 maja 2017 r. Komisja podjęła decyzję o warunkowym zakończeniu wyżej wspomnianego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Belgii.
- 21 Sąd odsyłający zauważa, że art. 1 i 2 Wet Havenarbeid w portach wydają się ograniczać podstawowe wolności ustanowione w TFUE. Jego zdaniem powstaje pytanie czy, podobnie jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do hiszpańskiego systemu we wspomnianym wyżej wyroku z dnia 11 grudnia 2014 r., wynikający z przedmiotowych przepisów nałożony na przedsiębiorstwa obowiązek wykorzystywania do pracy portowej w rozumieniu Wet Havenarbeid – która obejmuje nie tylko czynności związane z załadunkiem i rozładunkiem statków – certyfikowanych pracowników portowych stanowi nieuzasadnione ograniczenie, przy uwzględnieniu różnic pomiędzy tymi uregulowaniami i wyżej wymienionego warunkowego zakończenia przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Powyższa wątpliwość stanowi przedmiot pierwszego pytania prejudycjalnego.
- 22 Jeżeli po udzieleniu przez Trybunał Sprawiedliwości odpowiedzi na pytania prejudycjalne sąd odsyłający uzna sporne przepisy za niezgodne z konstytucją, ustawodawca będzie zobowiązany do usunięcia stwierdzonej niekonstytucyjności i zapewnienia spójności ram legislacyjnych z Grondwet rozpatrywaną w związku z prawem Unii. Do czasu podjęcia działań przez ustawodawcę stwierdzenie niekonstytucyjności wyżej wymienionych przepisów mogłoby jednakże doprowadzić do sytuacji, w której tysiące pracowników portowych znalazłoby się

nieoczekiwanie w stanie niepewności co do swojej pozycji prawnej na rynku pracy oraz warunków pracy, co może mieć negatywne skutki społeczne i finansowe. W tych okolicznościach również organy publiczne mogą stać w obliczu poważnych konsekwencji.

- 23 Sąd odsyłający wyjaśnia, że w celu uniknięcia takiej sytuacji jest on na podstawie prawa belgijskiego uprawniony do tymczasowego utrzymania w mocy skutków prawnych przedmiotowego uregulowania krajowego (Wet Havenarbeid), ale powołując się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 lipca 2016 r. (C-379/15, Association France Nature Environnement) zastanawia się on, czy takie działanie będzie zgodne z prawem Unii. Powyższa wątpliwość stanowi przedmiot drugiego pytania prejudycjalnego.