

Mobilność pracowników portowych (sztauerów) w Unii Europejskiej

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (czwarta izba) z dnia 11 lutego 2021 r.
w sprawach połączonych C-407/19 i C-471/19 *Katoen Natie Bulk Terminals NV,
General Services Antwerp NV przeciwko Belgische Staat* oraz *Middlegate Europe
NV przeciwko Ministerraad*

- 1. Artykuły 49 i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zobowiązuje osoby lub przedsiębiorstwa zamierzające wykonywać w strefach portowych działalność portową, w tym działalność inną niż załadunek i rozładunek statków w ścisłym znaczeniu, do korzystania wyłącznie z pracowników portowych, którzy zostali uznani za takich zgodnie z warunkami i zasadami ustanowionymi na podstawie owego uregulowania, o ile owe warunki i zasady z jednej strony opierają się na kryteriach, które są obiektywne, niedyskryminacyjne, uprzednio znane, i które umożliwiają pracownikom portowym z innych państw członkowskich wykazanie, że w swoim państwie pochodzenia spełniają oni wymogi równoważne z wymogami stosowanymi wobec krajowych pracowników portowych, a z drugiej strony nie prowadzą do utworzenia ograniczonego kontyngentu pracowników mogących podlegać takiemu uznaniu (...).**
- 2. Artykuły 45, 49 i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym uznanie pracownika za pracownika portowego uzależnione jest od spełnienia wymienionych poniżej wymogów, chyba że pracownik ten może wykazać, że w innym państwie członkowskim spełnia wymogi równoważne:**
 - pracownik musi zostać uznany za zdolnego pod względem medycznym do wykonywania pracy portowej przez zewnętrzną instytucję ds. prewencji i ochrony w miejscu pracy, do której przynależy organizacja, do której obowiązkowo powinni przystąpić wszyscy pracodawcy działający w danej strefie portowej;
 - pracownik musi pomyślnie przejść testy psychotechniczne przeprowadzane przez organ wyznaczony do tego celu przez ową organizację pracodawców;
 - pracownik musi odbyć trzytygodniowe szkolenie przygotowawcze z zakresu bezpieczeństwa w miejscu pracy, którego celem jest także uzyskanie kwalifikacji zawodowych;

- **pracownik musi uzyskać pozytywny wynik na egzaminie końcowym, o ile zadania powierzone organizacji pracodawców, a ewentualnie także związkom zawodowym uznanych pracowników portowych, w zakresie wyznaczania organów odpowiedzialnych za przeprowadzanie takich badań, testów lub egzaminów nie podważają przejrzystości, obiektywności i bezstronności owych badań, testów lub egzaminów.**
- 3. Artykuły 45, 49 i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego pracownicy portowi uznani za takich zgodnie z systemem prawnym, który miał wobec nich zastosowanie przed wejściem w życie owego uregulowania, zachowują status uznanych pracowników portowych i zostają włączeni do przewidzianego przez wspomniane uregulowanie kontyngentu pracowników portowych (...).**

Magdalena Adamowicz

Uniwersytet Gdański

magdalena.adamowicz@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0003-0885-939X

<https://doi.org/10.26881/gsp.2022.3.10>

Glosa

Wstęp

Tematem niniejszej glosy jest problematyka stosowania ograniczeń swobód gospodarczych Unii Europejskiej pod kątem zapewnienia pracownikom portowym (sztaterom lub dokerom) bezpieczeństwa. Okazją do podjęcia tego tematu stał się wyrok¹ Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał, TSUE) w sprawach połączonych C-407/19 i C-471/19 *Katoen Natie Bulk Terminals NV i General Services Antwerp NV przeciwko Belgische Staat* oraz *Middlegate Europe NV przeciwko Ministerraad*. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały złożone przez Raad van State (rada stanu, Belgia) (C-407/19) i Grondwettelijk Hof (trybunał konstytucyjny, Belgia) (C-471/19). Trybunał zdecydował o łącznym rozpatrzeniu spraw, ponieważ pytania prejudycjalne obu organów sądowych dotyczyły podobnych kwestii. Organy belgijskie wnosili o wykładnię art. 34, art. 35, art. 45, art. 49, art. 56, art. 101, art. 102 i art. 106 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej² (sprawa C-407/19) oraz art. 49 i art. 56 TFUE, a ponadto art. 15 i 16 Karty Praw Podstawowych

¹ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawach połączonych C-407/19 i C-471/19 *Katoen Natie Bulk Terminals NV i General Services Antwerp NV przeciwko Belgische Staat* oraz *Middlegate Europe NV przeciwko Ministerraad*, ECLI:EU:C:2021:107.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47; dalej: TFUE).

Unii Europejskiej³ oraz zasady równości (sprawa C-471/19) w kontekście ważności niektórych przepisów prawa belgijskiego, dotyczących organizacji pracy portowej, a zwłaszcza ich zgodności z prawem Unii.

Postępowanie w sprawie C-407/19 dotyczyło uznawania pracowników portowych w strefach portowych i ustanawiania zasad wdrożenia ustawy w sprawie organizacji pracy portowej. Natomiast postępowanie w sprawie C-407/19 dotyczyło nałożonej na przedsiębiorcę kary pieniężnej w następstwie stwierdzenia przez belgijską policję naruszenia polegającego na wykonywaniu pracy portowej przez nieuznanego pracownika portowego. W połączonych sprawach zwrócono się również do Trybunału Sprawiedliwości o wskazanie dodatkowych kryteriów pozwalających na ustalenie, czy dotyczący pracowników portowych system jest zgodny z wymogami prawa Unii.

Po rozpoznaniu sprawy Trybunał orzekł, że akt prawny zastrzegający możliwość wykonywania pracy portowej na rzecz uznanych pracowników może być zgodny z prawem Unii, jeżeli jego celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa w strefach portowych i zapobieganie wypadkom przy pracy. Głosowany wyrok wpisuje się w coraz obszerniejsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się do stosowanych instrumentów prawnych lub swobód przysługujących pracownikom. Uregulowania w ustawach krajowych dotyczące prawa pracy i w przepisach międzynarodowych prawa pracy, w których zawarto fundamentalne zasady wolności, w pewnych sytuacjach, mogą być uznawane jako przeszkody prawne w kształtowaniu swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług. Taka sytuacja właśnie występuje w przypadku głosowanego wyroku, który dotyczy specyficznych zagadnień związanych z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom portowym i z proporcjonalnością ograniczenia ryzyka wynikającego z ich pracy – jako decydującymi kryteriami ograniczającymi prawo przedsiębiorczości i świadczenia usług. Omawiany wyrok jest godny uwagi, bowiem jego problematyka wiąże się również z możliwością potencjalnego wystąpienia problemów natury prawnej na terytorium RP.

Wszelkie ograniczenia w swobodach gospodarczych UE muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności⁴. Oznacza to, że wprowadzone przez państwo ograniczenia muszą być adekwatne⁵ i konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest chroniony interes publiczny. Celem niniejszej glosy jest przeprowadzenie testu proporcjonalności ograniczeń swobód gospodarczych UE, uzasadnionych względami bezpieczeństwa pracowników portowych, a w szczególności ocena konieczności przyjętych ograniczeń⁶. W związku z tym analizie poddano prawo UE w zakresie swobód gospodarczych oraz prawo belgijskie w zakresie wprowadzonych ograniczeń w zatrudnianiu pracowników

³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1; dalej: KPP, Karta).

⁴ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020, s. 203–316; M. Szpunar, *Wybrane problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w stosunkach cywilnoprawnych*, „Prawo w działaniu” 2014, nr 20, s. 108.

⁵ D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 203.

⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności jako podstawa...*, s. 71.

portowych. Przeprowadzona analiza uzasadnia aprobatę rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do środków będących istotą sporu zawartych w dekrete królewskim z 2004 r. wprowadzonych dekretem z 2016 r. Określone ograniczenia wynikające z usankcjonowanych wymogów co do zasady mogą stanowić dopuszczalne ograniczenie swobód gospodarczych UE jedynie pod określonymi warunkami. Natomiast wspomniany spór odnosił się do kwestionowanych środków zawartych w ww. dekrete związanych z uznawaniem pracownika za pracownika portowego pod określonymi warunkami, tj. uznania za pracownika portowego przez komitet administracyjny; zakwalifikowania go do wykonywania pracy portowej pod względem medycznym; zdania testu psychotechnicznego po stosownym szkoleniu; przejściu trzytygodniowego szkolenia przygotowawczego dotyczącego bezpieczeństwa; uzyskania kwalifikacji zawodowych zakończonych pozytywnym egzaminem; utrzymania w ciągu ostatnich pięciu lat statusu pracownika portowego (niecofnięcie mu uprawnień) oraz zawarcie umowy o pracę. Ponadto, zgodnie z dekretem z 2016 r. pracownicy portowi, którzy spełniają w innym państwie członkowskim UE udokumentowane, równoważne wymogi, mogą również wykonywać pracę portową. Do dziś w wielu państwach członkowskich UE istnieje obowiązek zatrudniania uznanych pracowników portowych. W związku z tym, warto poddać ocenie ograniczenia swobód gospodarczych uzasadnione względami bezpieczeństwa pracy w portach w aktualnym stanie rozwoju usług portowych. Niniejsza glosa ogranicza się do analizy potencjalnej dopuszczalności ograniczenia swobód gospodarczych UE w świetle zasady proporcjonalności.

Charakterystyka pracy portowej

Tematyka bezpieczeństwa pracy w portach cechuje się daleko posuniętą specyfiką, dlatego regulacje prawne w tym zakresie są poruszane jedynie przez wąskie grono specjalistów zajmujących się prawem morskim. Nie oznacza to, że temat ten nie jest doniosły z punktu widzenia skutków prawnych. Wprost przeciwnie, zmieniająca się rzeczywistość wymaga ciągłego dostosowywania prawa także w tym zakresie, zwłaszcza że nie sposób przecenić znaczenia przeładunku w portach dla konsumentów na całym świecie.

Dawniej załadunek i rozładunek statków w portach wykonywali sztauerzy pracujący w trudnych warunkach, wykonujący ciężką i niebezpieczną pracę fizyczną i często-kroć w oparciu o umowy o pracę tymczasową. Wieloletnia walka o poprawę warunków pracy i zatrudnienia w portach doprowadziła do przyjęcia szczególnych przepisów regulujących ten rodzaj pracy⁷. Wyodrębniła się nawet specyficzna kategoria pracownika portowego, z którego pracy zobowiązani są korzystać przedsiębiorcy świadczący

⁷ H.Q. Hawkins, *The Tail Wags the Salty Dog: The Subordination of the LHWCA's Enumerated Structures in Circuit Precedent*, „Tulane Law Review” 2021, vol. 95, no. 2, p. 425.

usługi portowe⁸. Wraz z rozwojem technologii załadunek i rozładunek w portach uległ w znacznym stopniu zautomatyzowaniu, ale przepisy prawa pracy pozostały niezmienione.

Specyfika pracy w środowisku morskim oraz w obiektach przeładunkowych w portach morskich wymagają specjalistycznych umiejętności i mają wiele cech wspólnych, różniących je od innych branż. Wynika ona z narażenia na trudne i niebezpieczne warunki pracy i potrzeby ciągłego szkolenia się, aby nadążyć za galopującym rozwojem zaawansowanych technologii w tej branży. W szybkim tempie zmieniają się także specjalistyczne sprzęty do załadunku (dźwigi, suwnice, wózki widłowe, ciągniki terminallowe) oraz nowoczesne, specjalistyczne statki (np. kontenerowce). Uwarunkowania te zwiększyły zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych pracowników portowych⁹. Wzmocniło to konkurowanie między przedsiębiorcami wykonującymi działalność w portach o zatrudnianie najlepszych dokerów. Tendencja ta została utrwalona przez zaostrzenie otoczenia regulacyjnego i wprowadzenie zaawansowanych technologii informatycznych¹⁰. W tym miejscu należy wskazać, że praca sztauerów lub dokerów w porcie uwarunkowana jest od wielu czynników. Najważniejszymi z nich jest zarówno różnorodny charakter prac fizycznych związanych z załadunkiem i rozładowaniem statków w zależności od charakteru portu, w którym są prowadzone prace, jak i rodzaje jednostek pływających przyjmowanych w danym porcie.

Należy także zwrócić uwagę, że wzrost wydajności w sektorze portowym rośnie dzięki szkoleniom¹¹. Zrozumienie specyfiki pracy i prawidłowe zastosowanie odpowiednich, ukierunkowanych programów szkoleniowych stanowi podstawę wzrostu efektywności w branży portowej¹². Warto dodać, że Morska Organizacja Pracy, biorąc pod uwagę odpowiednią teorię szkolenia, opracowała dedykowane materiały szkoleniowe, dotyczące pracy w portach i oferuje szeroki zakres możliwości szkoleniowych w tym sektorze, których celem jest poprawa wydajności portów, warunków i standardów pracy oraz bezpieczeństwa, warunków socjalnych osób pracujących w sektorze portowym¹³.

⁸ Opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony przedstawiona w dniu 10 września 2020 r. w sprawach połączonych C-407/19 i C-471/19 *Katoen Natie Bulk Terminals NV, General Services Antwerp NV przeciwko Belgische Staat* oraz *Middlegate Europe NV przeciwko Ministerraad*, pkt 1–2, ECLI:EU:C:2020:707.

⁹ A. Botalico, T. Vanelslander, P. Verhoeven, *Innovation and labor in the port industry: A comparison between Genoa and Antwerp*, „Journal of Business Logistics” 2022.

¹⁰ K. Mitroussi, T. Notteboom, *Getting the work done: motivation needs and processes for seafarers and dock workers*, „WMU Journal of Maritime Affairs” 2012, nr 14, s. 247–265.

¹¹ P. Turnbull, *From Social Conflict to Social Dialogue: Counter-Mobilization on the European Waterfront*, „European Journal of Industrial Relations” 2010, nr 16, s. 333–349.

¹² H. Haralambides, *Globalization, public sector reform, and the role of ports in international supply chains*, „Maritime Economics & Logistics” 2017, vol. 19, s. 1–51.

¹³ A. Botalico, *Automation Processes in the Port Industry and Union Strategies: The Case of Antwerp*, „New Global Studies” 2022, vol. 1, s. 20; oraz P. Turnbull, *The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry*, „British Journal of Industrial Relations” 2006, nr 44, s. 305–326.

Stan faktyczny

Stan faktyczny obu spraw przedstawia się w następujący sposób¹⁴. Postępowanie w sprawie *Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp* dotyczyło podmiotów wykonujących działalność portową w Belgii i za granicą. Wniosły one do Raad van State skargę o stwierdzenie nieważności przyjętego przez Belgię dekretu królewskiego z 2016 r. Dotyczył on uznawania pracowników w strefach portowych i ustanawiał zasady wdrożenia ustawy w sprawie organizacji pracy portowej. W ocenie spółek, dekret stanowił przeszkodę w korzystaniu przez nie ze swobody zatrudniania do pracy w belgijskich strefach portowych uznanych pracowników portowych pochodzących z państw członkowskich innych niż Belgia¹⁵.

Natomiast postępowanie w sprawie *Middlegate Europe* dotyczyło nałożonej na spółkę kary pieniężnej w następstwie stwierdzenia przez belgijską policję naruszenia polegającego na wykonywaniu pracy portowej przez nieuznanego pracownika portowego. W ramach postępowania przed belgijskim trybunałem konstytucyjnym, spółka zakwestionowała zgodność ustawy w sprawie organizacji pracy portowej z konstytucją, wskazując, że ustawa ta narusza przysługującą przedsiębiorstwom swobodę działalności handlowej i przemysłowej. Sąd ten zwrócił się zatem do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o zgodność tych przepisów krajowych, które utrzymują szczególnie system zatrudniania pracowników portowych, z postanowieniami TFUE, takimi jak swoboda świadczenia usług zawarta w art. 56 TFUE i swoboda przedsiębiorczości wynikająca z art. 49 TFUE. W przedmiotowych połączonych sprawach zwrócono się również do Trybunału Sprawiedliwości o wskazanie dodatkowych kryteriów pozwalających na ustalenie, czy dotyczący pracowników portowych system jest zgodny z wymogami prawa Unii¹⁶.

Stan prawny

W postępowaniu w sprawie C-407/19, spółki Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp są podmiotami z siedzibą w Belgii, które wykonywały działalność portową w Belgii i za granicą. Obie spółki wniosły do Raad van State skargę o stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego z 2016 r. Przedmiotowy dekret królewski został przyjęty w następstwie wezwania do usunięcia uchybienia skierowanego do Królestwa Belgii przez Komisję Europejską w 2014 r., z uwagi na ustalenie, że belgijskie uregulowanie dotyczące pracy portowej narusza swobodę przedsiębiorczości wynikającą z art. 49 TFUE. W wyniku przyjęcia dekretu komisja w 2017 r. zakończyła postępowanie

¹⁴ Szczegółowo zob. głosowany wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-407/19 i C-471/19, pkt 15–43.

¹⁵ Opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawach połączonych C-407/19 i C-471/19, pkt 13–20, ECLI:EU:C:2020:707.

¹⁶ Opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony..., c, pkt 21–26.

w sprawie uchybienia. Natomiast uprzednio Komisja podniosła, że belgijskie uregulowania dotyczące zatrudniania pracowników portowych zniechęcają zagraniczne przedsiębiorstwa do tworzenia zakładów w Belgii, ponieważ przedsiębiorstwa te nie mają swobody w zakresie wyboru pracowników ze względu na ciężący na nich obowiązek korzystania z uznanych pracowników portowych – nawet w przypadku stanowisk związanych z wykonywaniem zadań logistycznych – którzy na dodatek mogą wykonywać pracę jedynie na ograniczonym obszarze geograficznym.

Raad van State zauważyła jednocześnie, że biorąc pod uwagę swobodny przepływ pracowników zagwarantowany w art. 45 TFUE, Katoen Natie Bulk Terminals i General Services Antwerp będące prowadzącymi działalność w belgijskich strefach portowych spółkami logistycznymi prawa belgijskiego, w celu wykonywania tej działalności chciałyby mieć możliwość zatrudniania pracowników portowych innych niż uznani pracownicy portowi, niezależnie od ich przynależności państwowej. Raad van State wskazał jednocześnie, że podmioty będące także pracodawcami, którzy chcą zatrudniać w państwie członkowskim swojej siedziby pracowników będących obywatelami innego państwa członkowskiego powinny mieć prawo powoływać się na swobodny przepływ pracowników, ustanowiony w ww. art. 45 TFUE.

W postępowaniu w sprawie C-471/19, spółka Middlegate Europe, prowadzi działalność transportową na terytorium całej Europy. W ramach międzynarodowego transportu drogowego jej pracownicy przygotowują m.in. załadunek naczep na nabrzeżu portu w Zeebrugge za pomocą *tugmaster* (ciągnik holowniczy) w celu ich wysyłki do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii. W 2011 r. pracownik, który przygotowywał taki załadunek w ramach międzynarodowego przewozu drogowego z Virton (Belgia) do Bury (Zjednoczone Królestwo), został poddany kontroli policyjnej. W następstwie tej kontroli policja sporządziła dotyczący Middlegate Europe protokół w związku z naruszeniem art. 1 ustawy w sprawie organizacji pracy portowej, to znaczy w związku z naruszeniem polegającym na wykonywaniu pracy portowej przez nieuznanego pracownika portowego. Decyzją z dnia 17 stycznia 2013 r. na Middlegate Europe nałożono administracyjną karę pieniężną w wysokości 100 euro. Spółka ta wniosła na rzeczoną decyzję skargę do arbeidsrechtbank Gent, afdeling Brugge (sądu pracy w Gandawie, wydział w Brugii, Belgia). Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2014 r. sąd ten oddalił skargę jako bezzasadną. Wyrokiem z dnia 3 listopada 2016 r. arbeidshof te Gent (sąd pracy w Gandawie, Belgia) oddalił apelację wniesioną od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji jako bezzasadną. Spółka wniosła następnie skargę kasacyjną od wyroku arbeidshof te Gent do Hof van Cassatie (sądu kasacyjnego, Belgia). W ramach postępowania kasacyjnego zarzuciła ona, że art. 1 i 2 ustawy w sprawie organizacji pracy portowej są sprzeczne z art. 10, art. 11 i art. 23 belgijskiej konstytucji, ze względu na naruszenie przysługującej przedsiębiorstwom swobodę działalności handlowej i przemysłowej. Hof van Cassatie na wniosek Middlegate Europe postanowił zwrócić się do Grondwetlijk Hof, który jest sądem odsyłającym w sprawie C-471/19, z dwoma pytaniami prejudycjalnymi.

Wykładnia przyjęta przez Trybunał Sprawiedliwości

W przyjętym rozstrzygnięciu Trybunał Sprawiedliwości oparł się na swoim dotychczasowym orzecznictwie, ale również dookreślił pewne dotąd niewyjaśnione kwestie. Pierwsze z pytań prejudycjalnych¹⁷ sprowadzało się do wyjaśnienia kwestii, czy art. 49 i 56 TFUE, art. 15 i art. 16 KPP, a także zasadę równego traktowania należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zobowiązuje osoby lub przedsiębiorstwa zamierzające wykonywać w strefach portowych działalność portową, w tym działalność inną niż załadunek i rozładunek statków w ścisłym znaczeniu, do korzystania wyłącznie z pracowników portowych, którzy zostali uznani za takich zgodnie z warunkami i zasadami ustanowionymi na podstawie owego uregulowania¹⁸.

Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do swojego wcześniejszego orzecznictwa¹⁹ i stwierdził, że wynikające z uregulowania krajowego ograniczenia swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości (art. 49 i art. 56 TFUE) obejmują również ewentualne ograniczenia w wykonywaniu praw i wolności przewidzianych w art. 15–17 KPP, w związku z czym nie zachodzi potrzeba dokonania odrębnej analizy ewentualnej niezgodności ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał Sprawiedliwości wskazał również, że jeżeli chodzi o cel polegający na zagwarantowaniu równego traktowania wszystkich pracowników portowych w zakresie praw socjalnych, należy przypomnieć, że ochrona pracowników stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenie swobód gospodarczych UE. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się także do sytuacji sądu odsyłającego i stwierdził, że w zakresie zasady równego traktowania, należy zauważyć, że uregulowanie krajowe takie jak to, którego dotyczy wspomniane pytanie, znajduje zastosowanie w taki sam sposób zarówno do krajowych, jak i zagranicznych podmiotów gospodarczych, wobec czego podmioty te są traktowane na równych zasadach²⁰.

Trybunał Sprawiedliwości wskazał jednak, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 49 i art. 56 TFUE stoją na przeszkodzie wszelkim przepisom krajowym, które – nawet jeśli są stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – mogą uniemożliwiać, utrudniać lub czynić mniej atrakcyjne korzystanie przez obywateli Unii Europejskiej ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, które są zagwarantowane wspomnianymi przepisami traktatu²¹. Powyższe wnioskowanie doprowadziło Trybunał Sprawiedliwości do uznania, że na pytanie pierwsze w sprawie C-471/19 dotyczące art. 49 i art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które

¹⁷ Głosowany wyrok Trybunału Sprawiedliwości w połączonych sprawach C-407/19 i C-471/19, pkt 55–76.

¹⁸ *Ibidem*, pkt 55.

¹⁹ Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 52.

²⁰ Głosowany wyrok..., pkt 57.

²¹ *Ibidem*, pkt 58.

zobowiązuje osoby lub przedsiębiorstwa zamierzające wykonywać w strefach portowych działalność portową, w tym działalność inną niż załadunek i rozładunek statków w ścisłym znaczeniu, do korzystania wyłącznie z pracowników portowych, jeśli zostali oni uznani za takich, zgodnie z warunkami i zasadami ustanowionymi na podstawie owego uregulowania. Przy tym warunki i zasady muszą opierać się na kryteriach, które są obiektywne, niedyskryminacyjne²², uprzednio znane oraz umożliwiające pracownikom portowym z innych państw członkowskich wykazanie, że w swoim państwie pochodzenia spełniają oni wymogi równoważne z wymogami stosowanymi wobec krajowych pracowników portowych. Dodatkowo przepisy te nie prowadzą do utworzenia ograniczonego kontyngentu pracowników mogących podlegać takiemu uznaniu²³.

Z punktu widzenia dopuszczalności ograniczenia swobód gospodarczych UE uzasadnionego względami bezpieczeństwa pracowników portowych kluczowa jest ocena w świetle zasady proporcjonalności. Odnosząc się do glosowanego wyroku, należy zwrócić uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości wskazał w nim, że uregulowanie krajowe, na podstawie którego przedsiębiorstwa zamierzające świadczyć usługi portowe, powinny obowiązkowo korzystać z uznanych pracowników portowych, można przyjąć za proporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu tylko wtedy, gdy uznawanie pracowników portowych opiera się na kryteriach:

- 1) obiektywnych;
- 2) niedyskryminacyjnych;
- 3) znanych z góry
 - zakreślających ramy uprawnień dyskrecjonalnych organu odpowiedzialnego za ich uznawanie i zapewniających, że uprawnienia te nie będą wykonywane w sposób arbitralny²⁴.

Za trafne należy uznać zatem odwołanie się Trybunału Sprawiedliwości do tak określonych kryteriów, które winny stanowić punkt wyjścia do analizy przedmiotowego zagadnienia. Trybunał nawiązał w ten sposób do interpretacji przyjętej w sprawie C-389/05, w której Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej orzekła, że system wcześniejszego zezwolenia administracyjnego powinien być oparty na ww. kryteriach w sposób określający ramy uprawnień dyskrecjonalnych władz krajowych, tak by nie był on używany w sposób arbitralny. Oznacza to nic innego jak konieczność stosowania przepisów krajowych przez dane państwo członkowskie z uwzględnieniem umiejętności i kwalifikacji nabytych wcześniej przez pracownika w innym państwie członkowskim. A zatem wydanie zezwolenia pracownikowi portowemu z innego państwa członkowskiego w przypadku, gdy spełnia on wymogi równoważne z wymogami krajowymi, i umożliwienie mu pracy, powinno być procedowane

²² Zasada niedyskryminacji jest jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Obejmuje ona zarówno prawo do równych szans, jak i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, chroniąc przed dyskryminacją. Zob. Z. Góral, *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu – uwagi wstępne* [w:] *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, red. J.R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tych, Warszawa 2021, s. 22–23.

²³ Glosowany wyrok, pkt 24–30.

²⁴ *Ibidem*, pkt 70.

przez władze krajowe, zgodnie z wymogami prawa UE dotyczącymi ochrony praw podstawowych przyznanych wszystkim obywatelom UE. Z rzeczonego wyroku wynika także i przede wszystkim, że głównymi warunkami mogącymi ograniczać swobodę przedsiębiorczości jest swoiste bezpieczeństwo pracowników i proporcjonalność ograniczenia ryzyka wynikającego ze świadczenia przez niego pracy. Użycie powyższych warunków uzasadnione jest bowiem naczelnym interesem ogółu. Z kolei jak powszechnie wiadomo, granice prywatnej przedsiębiorczości wyznacza właśnie interes ogólny²⁵.

Jedną z przesłanek stosowania środków ograniczających jest zabezpieczenie gwarancji niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a jednocześnie zagwarantowanie bezpieczeństwa w strefach portowych i zapobieganie wypadkom przy pracy oraz dysponowanie wykwalifikowanymi pracownikami, którzy zapewnią produktywność, gotowość do pracy i konkurencyjność²⁶. Należy także pamiętać o gwarancji równego traktowania pracowników portowych, zgodnie z przepisami socjalnymi. Nie ulega zatem wątpliwości, że nadrzędnym wymogiem interesu ogólnego jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa podczas wykonywania pracy w portach z uwagi, że wiąże się ona z ryzykiem wypadków. Znaczące ryzyko wypadków w portach występuje w większości wykonywanych czynności pomimo postępu technicznego, w tym przy załadunku i rozładunku statków, jak również przy pozostałych działaniach z tym związanych. Warto wspomnieć, że niektóre państwa UE, uwzględniając rozwój nowych technologii, uznały czynności związane z załadunkiem i rozładunkiem określonych grup towarów (np. samochodów ciężarowych), czy też przykładowo ze sztaplowaniem towarów, za działania o zmniejszonym ryzyku w zakresie bezpieczeństwa²⁷. Trybunał Sprawiedliwości pozostawił jednak krajowym sądom możliwość zajęcia ostatecznego stanowiska w takich sprawach. Niemniej jednak, należy zakładać, że praca w portach wciąż pozostaje działalnością o wysokim stopniu ryzyka. Podsumowując zatem ww. rozważania, należy komentowany wyrok w analizowanej części zaaprobować.

Ograniczenia w pracy w polskich portach

Regulacja prawna statusu pracowników portowych w Polsce była już podjęta w latach trzydziestych ubiegłego stulecia rozporządzeniem Prezydenta o pracy robotników portowych²⁸. Rozporządzenie to w szczególności określało warunki pracy robotników portowych w Gdyni, czas pracy, wynagrodzenie oraz zakaz zatrudniania młodocianych

²⁵ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, s. 290.

²⁶ Głosowany wyrok, pkt 82 i pkt 39.

²⁷ A. Esser, C. Sys, T. Vanelslender, A. Verhetsel, *The Labor Market for the Port of the Future. A Case Study for the Port of Antwerp*, „Case Studies on Transport Policy” 2019, vol. 8, s. 349–360.

²⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o pracy robotników portowych w Gdyni (Dz. U. R.P. Nr 29, poz. 249).

i kobiet. Zdefiniowano także pojęcie robotników portowych jako robotników zatrudnionych przy przeładunku portowym i uznanych przez Komisję Kwalifikacyjną, którzy otrzymują specjalną legitymację. Te przepisy prawie sprzed stu lat, które faktycznie utraciły moc, są w wielu aspektach ciągle aktualne²⁹.

W polskim prawie co do zasady nie występują ograniczenia analogiczne do tych będących przedmiotem sprawy zakończony glosowanym wyrokiem. Funkcjonowanie portów i przystani morskich reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r.³⁰ W koniecznym zakresie odsyła do materialnego prawa UE normującego działalność portów morskich, w tym do rozporządzenia w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej³¹ oraz rozporządzenia ustanawiającego ramy w zakresie świadczenia usług portowych oraz wspólne zasady dotyczące przejrzystości finansowej portów³².

Z kolei warunki pracy pracowników portowych, bezpieczeństwo i higienę pracy w portach reguluje rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 6 lipca 1993 r.³³ Akt ten również nie wprowadza ograniczeń w dostępie do pracy na terenie polskich portów morskich pracowników z innych państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W rozporządzeniu definiuje się pojęcie przeładunku portowego jako czynności związane bezpośrednio z przeładunkiem towarów na statkach oraz innego rodzaju środkach transportu, a także prace manipulacyjne, składowanie, wydawanie, układanie i przenoszenie ładunków w magazynach, na placach składowych i statkach w celu dalszego przewozu³⁴.

W ww. rozporządzeniu ujęto także definicję legalną sztauera, zgodnie z którą jest to pracownik portowy wykwalifikowany w zakresie przemieszczania, układania, manipulowania i zabezpieczenia towarów drobnicowych i drewna na statkach, środkach transportu lądowego i w składach portowych³⁵. Warto zaznaczyć, że kwalifikacje, do których odsyła ww. definicja, nabywa się na zasadach ogólnych, czyli nie ma szczególnego reżimu przewidzianego dla pracowników portowych, jeśli chodzi o wykonywanie pracy sztauera. W ramach wymagań ogólnych pracownik musi być pełnoletni, posiadać opinię o braku przeciwwskazań medycznych do wykonywania prac przeładunkowych, wykazać się znajomością zasad i przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy

²⁹ T. Szczepaniak, *Warunki zatrudnienia robotników portowych w Polsce w świetle uchwał Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Zeszyty Naukowe WSE w Sopocie 1965, nr 12, s. 105–140.

³⁰ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1624).

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz. Urz. UE L 348, s. 1).

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/352 z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiające ramy w zakresie świadczenia usług portowych oraz wspólne zasady dotyczące przejrzystości finansowej portów (Dz. Urz. UE L 57, s. 1).

³³ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 6 lipca 1993 w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w portach morskich i śródlądowych (Dz. U. Nr 73, poz. 346 ze zm.; dalej: rozporządzenie ws. bhp w portach).

³⁴ Par. 3 pkt 11 rozporządzenia ws. bhp w portach.

³⁵ *Ibidem*, pkt 12.

obowiązujących w portach morskich. W regulaminach portu, instrukcjach i literaturze wyróżnia się także poszczególne rodzaje pracowników portowych jak m.in. brygadzi-
sta przeładunkowy, dźwignicowy, suwnicowy, operator urządzeń przeładunkowych,
cumownik, doker, dyspozytor portu, chwytakowy, hakowy, łukowy, szyper, trymer,
pilot morski³⁶. Dodatkowo wymienia się także zawody zajmujące się ściśle ochroną
i bezpieczeństwem w porcie, takie jak: pracownicy nadzoru technicznego, strażacy czy
ochroniarze obiektów portowych³⁷. Pracownicy wykonujący pracę w morskich por-
tach handlowych oraz przedsiębiorstwach pomocniczych działających na rzecz tych
portów zaliczani są do grupy pracowników wykonujących pracę w szczególnych wa-
runkach i dzięki temu nabywają prawo do emerytury pomostowej³⁸.

Wnioski

Problematyka ograniczenia mobilności pracowników portowych wykonujących szcze-
gólny i niebezpieczny rodzaj pracy na terenach portowych nie jest sprawą łatwą. Trud-
ności te wynikają przede wszystkim z konieczności stosowania szczególnych wzglę-
dów bezpieczeństwa, niestosowanych nigdzie indziej z uwagi na szczególny charakter
pracy, celem zapobieżenia ewentualnym wypadkom pracowników. Przeprowadzenie
zatem testu proporcjonalności ograniczeń swobód gospodarczych w UE uzasadnio-
ne jest względami bezpieczeństwa tych pracowników, biorąc pod uwagę konieczność
przyjęcia określonych ograniczeń. W niniejszej glosie analizie poddano prawo UE
w zakresie swobód gospodarczych oraz prawo krajowe w zakresie wprowadzonych
ograniczeń w zatrudnianiu pracowników portowych. Przeprowadzona analiza uzasad-
nia aprobatę rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał Sprawiedliwości. Takie ogra-
niczenie jak możliwość zastrzeżenia prawa wykonywania pracy portowej tylko przez
uznanych pracowników jest dopuszczalnym ograniczeniem swobód gospodarczych
UE, jeżeli jej celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa w strefach portowych i za-
pobieganie wypadkom przy pracy. Przy czym wymóg uznawania pracowników porto-
wych przez tzw. komitety administracyjne zamiast kierowania się posiadanymi przez
pracowników kwalifikacjami, umiejętnościami technicznymi i znajomościami wyma-
ganych procedur, wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest za-
pewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa pracowników portowych.

³⁶ J. Piórecki, L. Barańska, *Słownik zawodów portowych*, Gdańsk 2009, s. 6–7.

³⁷ K. Wróbel, *Zintegrowane systemy bezpieczeństwa morskiego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Morskiej w Gdyni” 2009, nr 63, s. 95–100.

³⁸ Art. 6 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1924 ze zm.).

Literatura

- Bottalico A., *Automation Processes in the Port Industry and Union Strategies: The Case of Antwerp*, „New Global Studies” 2022, vol. 1.
- Bottalico A., Vanelslander T., Verhoeven T., *Innovation and labor in the port industry: A comparison between Genoa and Antwerp*, „Journal of Business Logistics” 2022.
- Esser A., Sys C., Vanelslander T., Verhetsel A., *The Labor Market for the Port of the Future. A Case Study for the Port of Antwerp*, „Case Studies on Transport Policy” 2019, vol. 8.
- Góral Z., *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu – uwagi wstępne* [w:] *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, red. J. Roger Carby-Hall, Z. Góral, A. Tych, Warszawa 2021.
- Haralambides H., *Globalization, public sector reform, and the role of ports in international supply chains*, „Maritime Economics & Logistics” 2017, vol. 19.
- Hawkins H.Q., *The Tail Wags the Salty Dog: The Subordination of the LHWCA’s Enumerated Structures in Circuit Precedent*, „Tulane Law Review” 2021, vol. 95, no. 2.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021.
- 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.
- Mitroussi K., Notteboom V., *Getting the work done: motivation needs and processes for seafarers and dock workers*, „WMU Journal of Maritime Affairs” 2012, nr 14.
- Piórecki J., Barańska L., *Słowniczek zawodów portowych*, Gdańsk 2009.
- Szczepaniak T., *Warunki zatrudnienia robotników portowych w Polsce w świetle uchwał Międzynarodowej Organizacji Pracy*, „Zeszyty Naukowe WSE w Sopocie” 1965, nr 12.
- Szpunar M., *Wybrane problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w stosunkach cywilnoprawnych*, „Prawo w działaniu” 2014, nr 20.
- Turnbull P., *From Social Conflict to Social Dialogue: Counter-Mobilization on the European Waterfront*, „European Journal of Industrial Relations” 2010, nr 16.
- Turnbull P., *The War on Europe’s Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry*, „British Journal of Industrial Relations” 2006, nr 44.
- Wróbel K., *Zintegrowane systemy bezpieczeństwa morskiego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Morskiej w Gdyni” 2009, nr 63.

Streszczenie

Magdalena Adamowicz

Mobilność pracowników portowych (sztauerów) w Unii Europejskiej

Tematem publikacji jest stosowanie ograniczeń swobód gospodarczych w Unii Europejskiej z powodu potrzeby zapewnienia pracownikom portowym bezpieczeństwa. Kluczowym problemem prawnym było ustalenie, czy wprowadzone przez państwo ograniczenia były adekwatne i konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest chroniony interes publiczny. Głównym celem było przeprowadzenie testu proporcjonalności ograniczeń swobód gospodarczych UE uzasadnionych względami bezpieczeństwa pracowników portowych, a w szczególności ocena konieczności przyjętych ograniczeń. Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku zgodnego z roz-

strzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości. We wnioskach uznano, że ograniczenie wykonywania pracy portowej tylko dla uznanych pracowników portowych jest dopuszczalnym ograniczeniem swobód gospodarczych UE, jeżeli jej celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa w strefach portowych i zapobieganie wypadkom przy pracy.

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

Summary

Magdalena Adamowicz

Mobility of Port Workers (Stevedores) in the European Union

The article is devoted to the application of restrictions on freedom of establishment in the European Union due to the need to ensure safety for port workers. The key legal problem was to determine whether the restrictions imposed by the state were adequate and necessary to achieve the goal of the protected public interest. The main purpose was to conduct a proportionality test of restrictions on EU freedom of establishment justified by the safety of port workers and to assess the necessity of the restrictions adopted. The analysis led to a conclusion in line with the judgment of the Court of Justice. It concluded that limiting access to port work only to recognized dockers is an acceptable restriction of the EU freedom of establishment if its purpose is to guarantee safety in port areas and prevent accidents at work.

Keywords: freedom to provide services; carrying out port activities; dockers; arrangements for the recognition of dockers; safety in port areas; proportionality.