

MONIKA TOMASZEWSKA

SWOBODA ZATRUDNIENIA MARYNARZY W EUROPEJSKIM PRAWIE WSPÓLNOTOWYM

Swoboda zatrudniania (przeływu) marynarzy wiąże się z warunkami podejmowania przez nich pracy na statkach obcych bander. Powyższa problematyka od dłuższego czasu jest przedmiotem licznych unormowań systemu prawa międzynarodowego związanego z działalnością MOP i MOM, a także systemu wewnętrznego poszczególnych państw.

Swobodę zatrudniania marynarzy reguluje europejskie prawo wspólnotowe w ramach jednej z podstawowych swobód wspólnotowych, tj. swobody przeływu pracowników. Przyznaje ona marynarzom-obywatelom dowolnego państwa członkowskiego równe szanse mustrowania na statkach o przynależności któregośkolwiek z państw Unii Europejskiej. Wciąż otwarta pozostaje kwestia warunków zatrudniania obywateli państw spoza Unii Europejskiej. Kompetencja w tej materii należy do krajów członkowskich, które samodzielnie określają zasady dostępu do pracy dla cudzoziemców.

Wobec rosnącej konkurencji ze strony państw tanich bander, Unia Europejska podjęła starania utworzenia wspólnego rejestru i europejskiej bandery, tzw. EUROS, lecz do dnia dzisiejszego projekt ten nie został wcielony w życie.

1. WPROWADZENIE

Swoboda zatrudniania marynarzy wiąże się z warunkami podejmowania przez nich pracy na statkach obcych bander. Powyższa problematyka od dłuższego czasu jest przedmiotem licznych unormowań systemu prawa międzynarodowego związanego z działalnością MOP i MOM, a także systemu wewnętrznego poszczególnych państw. Powstaniu Wspólnot Europejskich¹ nie przyświecała chęć podważenia istniejącego stanu regulacji czy też próba stworzenia systemu konkurencyjnego w stosunku do już funkcjonujących

¹ Teksty Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego odnaleźć można w opracowaniach: A. Przybyłowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska, *Dokumenty Europejskie*, Lublin 1999; Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002.

w tym zakresie. Być może z tego powodu aktywność Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie polityki morskiej sprowadziła się do działalności żeglugowej, a konkretnie do polityki rybołówstwa i morskich usług transportowych (**tytuł V – Transport art. 70 – art. 80 TWE**). Nawet zagadnienia związane z bezpieczeństwem morskim nie od razu wzbudziły jej zainteresowanie. Dopiero seria katastrof statków morskich, mających miejsce u wybrzeży państw członkowskich², spowodowała, że Rada – wykorzystując subsydiarne kompetencje WE przewidziane w **art. 308 TWE** – zdecydowała się uregulować zagadnienia związane z bezpieczeństwem morskim³. Podjęte wówczas działania miały głównie charakter prewencyjny, zmierzały bowiem do zapobieżenia podobnym wypadkom morskim w przyszłości, poprzez wzmocnienie kontroli statków przez państwo portu, a także zmierzały w kierunku ograniczenia rozmiaru szkód spowodowanych przez statki⁴.

Przedstawione zagadnienia miały jednakże charakter szczegółowy w stosunku do podstawowych celów WE, które wiązały się bezpośrednio z ustanowieniem wspólnego rynku i wdrożeniem czterech podstawnych wolności wspólnotowych, charakteryzujących politykę gospodarczą jednoczącej się Europy. W ramach założeń wspólnego rynku szczególną wagę przywiązywano do zniesienia wszelkich barier i ograniczeń w swobodnym podejmowaniu pracy przez obywateli państw członkowskich na terenie całej WE. Wobec fragmentaryczności unormowań polityki morskiej szybko doszło do konfrontacji przepisów określających jej zakres z przepisami regulującymi podstawowe swobody zawarte w tytule III TWE (w tym i swobody zatrudniania, czyli przepływu pracowników). Należało zatem ocenić wzajemny stosunek polityk prowadzonych przez WE oraz rozważyć przydatność ogólnych rozwiązań do morskich stosunków prawnych. Zawężając pole analizy do swobody zatrudniania marynarzy,

² Asumpt do zintegrowanych działań dostarczyła katastrofa zbiornikowca *Amoco Cadiz* w 1978 r. i następne wypadki statków mające miejsce w 1989 r., tj. *Dragona*, pływającego pod hiszpańską banderą, a także *Kharka-V* – statku irańskiej bandery oraz tankowca *Seawind Dos*, które spowodowały ogromne spustoszenia w środowisku naturalnym Atlantyku, nieopodal państw członkowskich, por. Rezolucja Rady z 19 czerwca 1990 r. w sprawie zapobiegania wypadkom powodującym morskie zanieczyszczenia O.J. nr C 206 p. 1, 1990/08/18, stanowiąca uzupełnienie wcześniejszej Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 17 marca 1989 r. w sprawie bezpiecznych mórz O.J. nr C 096 p. 229, 1989/04/17.

³ Zintegrowany program na rzecz poprawy bezpieczeństwa przyjęła Rada w 1993 r. w postaci rezolucji o bezpiecznych morzach O.J. nr C 271 p. 1, 1993/10/07. Do dnia dzisiejszego jest przez nią konsekwentnie wdrażany w postaci szeregu inicjatyw ustawodawczych.

⁴ Wzmocnienie kontroli państwa portu (państwa nadbrzeżnego) kosztem osłabienia kontroli państwa bandery wynika z faktu korzystania przez wielu armatorów z udogodnień, jakie stwarzają państwa dogodnych bander. Kierunek ten jest akceptowany również przez prawo międzynarodowe, stanowi bowiem antidotum na zjawisko przerejestrowywania statków do państw, które nie egzekwują międzynarodowych zasad związanych z bezpieczeństwem morskim. Kontrola państwa portu może odnieść pożądany skutek, o ile reguły będą jednolite i stosowane solidarnie. Dlatego w 1982 r. państwa członkowskie przystąpiły do porozumienia paryskiego, które określało warunki korzystania z portów europejskich, por. J. Łopuski, *Prawo morskie*, część I, *Wstęp do teorii współczesnego prawa morskiego*, Bydgoszcz 1996, s. 193.

która jest przedmiotem artykułu, należy zaprezentować argumenty przemawiające za możliwością wykorzystania unormowań związanych ze swobodą przepływu pracowników (art. 39 i inne TWE) do stosunków pracy marynarzy podejmujących pracę na statkach pływających pod banderą jednego z państw członkowskich⁵.

2. PODSTAWY PRAWNE

Polityka morską, do której prowadzenia została upoważniona Wspólnota Europejska, jest związana bezpośrednio z działalnością żeglugową. Sferę tej aktywności statuuje wprost art. 80 ust. 2 TWE⁶. Na jego podstawie Rada uzyskała kompetencje do stanowienia większością kwalifikowaną, w jakim zakresie i w jakim trybie będą mogły być przyjęte odpowiednie postanowienia w zakresie transportu morskiego, a także lotniczego. Powyższy przepis przed długi czas nie mógł się doczekać szczegółowych unormowań, albowiem realizacja celów Wspólnoty kolidowała z partykularnymi interesami poszczególnych państw członkowskich. Liberalizacja usług morskich wiązała się bowiem z nieuchronną rezygnacją z państwowego protekcjonizmu względem przedsiębiorstw żeglugowych i innych podmiotów zaangażowanych w działalność morską, na co

⁵ Mimo niekwestionowanych odrębności świadczenia pracy na statkach w porównaniu z pracą wykonywaną na lądzie, ustawodawca Wspólnoty nie poszedł śladami krajowych rozwiązań przyjętych w wielu państwach członkowskich i nie uchwalił odrębnego aktu prawnego *stricte* poświęconego pracy na statkach. Państwa członkowskie w przeważającej większości, biorąc pod uwagę specyficzne cechy omawianego stosunku prawnego, zdecydowały się na wyłączenie prawa pracy na morzu z kodeksów handlowych i morskich, aby następnie zawrzeć je w odrębnych ustawach. Powyższa praktyka dowodzi dużej samodzielności morskiego prawa pracy, zarówno w stosunku do prawa morskiego, jak i ogólnego prawa pracy. Samo pojęcie „morskie prawo pracy” trwale funkcjonuje w nauce prawa morskiego, por. J. Łopuski, *Encyklopedia podręczna prawa morskiego*, Gdańsk 1982, s. 84; tenże: *Prawo morskie*, tom II, *Prawo żeglugi morskiej*, Bydgoszcz 1998, s. 220 i in.; W. Misiewicz, *Miejsce morskiego prawa pracy w systemie prawa polskiego* [w:] *Prawo morskie*, t. I, Wrocław 1996, s. 173; D. Kilian-Surdykowska, *Źródła morskiego prawa pracy*, PiP nr 2/1989, s. 91; J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 2000, s. 16. Do przeciwników wyodrębnienia morskiego prawa pracy z prawa pracy zaliczyć należy prof. Cz. Jackowiaka, por. *Podstawowe zagadnienia regulacji prawnej pracy na polskich statkach morskich w żegludze międzynarodowej*, ZN UG „Prawo” nr 6/1978, s. 34–38.

⁶ Rada, wykorzystując upoważnienie, jakie stworzył art. 80 TWE, przyjęła szereg rozporządzeń regulujących problematykę żeglugi morskiej. Wśród nich należy wymienić rozporządzenie Rady nr 4055/86 z 22 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim między państwami członkowskimi oraz krajami członkowskimi i państwami trzecimi O.J. nr L 378 p. 1, 1986/12/31, rozporządzenie Rady nr 4056/86 z 22 grudnia 1986 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania art. 85 i 86 Traktatu w transporcie morskim O.J. nr L 378 p. 4, 1986/12/31, rozporządzenie Rady nr 4057/86 z 22 grudnia 1986 r. w sprawie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom taryfowym w transporcie morskim O.J. nr L 378, p. 14, 1986/12/31, rozporządzenie Rady nr 4058/86 z 22 grudnia 1986 r. w sprawie współdziałania na rzecz zapewnienia swobodnego dostępu do przewozów w żegludze oceanicznej O.J. nr 378, p. 21, 1986/12/31.

nie wyrażali zgody członkowie Wspólnoty. Niechętna zmianom postawa państw wynikała także z długoletniej praktyki uprzywilejowywania własnych obywateli w stosunkach pracy na morzu wobec obcokrajowców. Stosowano przy tym różne formy ograniczeń w dostępie i warunkach pracy, wskazując chociażby na prawne zastrzeżenia niektórych stanowisk wyłącznie dla obywateli danego kraju, bądź zagwarantowanie pierwszeństwa zatrudnienia w sytuacji, gdy o określone miejsce pracy ubiegają się narodowcy i cudzoziemcy. Akceptowano także mniej korzystne dla obcokrajowców warunki płacy za wykonywanie podobnego rodzaju pracy w porównaniu z warunkami dla własnych obywateli.

Okres stagnacji przerwał dopiero ETS, który, w sprawie C-167/73, wynikłej na tle sporu Komisji z Francją⁷, ustosunkował się do problemu relacji między art. 80 ust. 2 TWE⁸ a ogólnymi zobowiązaniami wynikającymi z tytułu III TWE, regulującymi swobodę przepływu osób, usług i kapitału. Ze strony francuskiej pojawiły się bowiem sugestie, że dopiero Rada, po spełnieniu wymogów formalnych, może sprecyzować, w jakim stopniu ogólne zasady wspólnego rynku znajdują zastosowanie do szczegółowych unormowań związanych z żegluga morską (*lex specialis derogat legi generali*). Tym samym zakwestionowano bezpośrednie zastosowanie regulacji normujących swobodny przepływ pracowników na terenie Wspólnoty do stosunków związanych z migracją marynarzy. Europejski Trybunał nie podzielił zastrzeżeń strony francuskiej i zaprzeczył, jakoby art. 80 ust. 2 uchylał ogólne postanowienia Traktatu ustanawiającego WE wobec transportu morskiego. Dowiódł przy tym, iż zręby polityki morskiej na poziomie ponadnarodowym kształtują także inne rodzaje wspólnotowych polityk jak chociażby wspólne przepisy o zasadach konkurencji, opodatkowaniu i zbliżaniu ustawodawstw (**tytuł VI art. 81 – art. 97 TWE**⁹), o wolności prowadzenia działalności gospodarczej – **art. 43 TWE**¹⁰ oraz wolności świadczenia usług – **art. 49 TWE**¹¹. ETS włączył tym sposobem morskie stosunki pracy w zakres normy z art. 39 TWE¹², co jest równoznaczne z tym, że zakres podmiotowy i przedmiotowy zasady swobody przepływu pracowników rozciąga się na przykłady pracy obywateli UE na statkach pływających pod banderą jednego z państw członkowskich.

Na podstawie art. 39 i następnych rozdziału 1 tytułu III TWE wydano szereg aktów prawa wtórnego, szczegółowo normujących zasady podejmowania zatrudnienia we Wspólnocie, które mają także zastosowanie do pracy na statkach.

⁷ Orzeczenie Sądu z 4 kwietnia 1974 r. w sprawie Komisja v. Republika Francji, C-167/73, ECR 1974, p. 0359.

⁸ Ex art. 84 ust. 2 TWE.

⁹ Z. Brodecki, *Polityka Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie transportu (Prezentacja konstrukcji myślowej)*, XVI Sejmik Morski, Szczecin 2001, s. 119.

¹⁰ Ex art. 52 TWE. W artykule podawana jest numeracja artykułów Traktatu sprzed zmian wniesionych przez Traktat Amsterdamski.

¹¹ Ex art. 59 TWE.

¹² Ex art. 49 TWE.

Są to w kolejności: rozporządzenie Rady nr **1612/68** z 15 października 1968 r., dotyczące swobody przepływu pracowników w ramach Wspólnoty¹³, dyrektywa Rady nr **68/360** z 15 października 1968 r. dotycząca zniesienia ograniczeń przemieszczania się i pobytu pracowników obywateli państw członkowskich i ich rodzin na terytorium Wspólnoty Europejskiej¹⁴, a także rozporządzenie Komisji nr **1251/70** z 29 czerwca 1970 r., dotyczące prawa pracowników do pozostawiania w kraju pobytu po ustaniu zatrudnienia¹⁵. Prawa podmiotowe uzyskane na podstawie art. 39 TWE doznają ograniczeń przedmiotowych i wyłączeń podmiotowych. W dyrektywie Rady nr **221/64** z 25 lutego 1964 r., dotyczącej koordynacji specjalnych środków w zakresie przepływu i pobytu obcych obywateli, uzasadnionej względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego¹⁶, unormowano przesłanki ograniczające możliwość podjęcia pracy przez obywateli Unii. Powyższa dyrektywa ma zastosowanie każdorazowo do pojedynczego obywatela (także małżonka i członków rodziny), a jej zastosowanie może być spowodowane jedynie osobistym zachowaniem danej osoby. Nie należy jej wykorzystywać w celach prewencyjnych, mających odstraszyć innych cudzoziemców przed podobnymi zachowaniami. Swoboda nawiązania stosunku pracy w prawie wspólnotowym doznaje wyłączeń jedynie w stosunku do grupy pracowników zatrudnionych w służbie publicznej (art. 39 ust. 4 TWE). Praca w służbie publicznej oznacza zatrudnienie wyłącznie w charakterze pracownika na podstawie zawartego stosunku pracy lub umowy. ETS zajął stanowisko, iż zwrot „zatrudnienie w służbie publicznej” musi mieć jednolite i wspólnotowe znaczenie, podobnie jak pojęcie „pracownik”. Przykładem tego typu prac może być służba w marynarce wojennej, w policji czy w służbie granicznej, które to funkcje mogą zostać zastrzeżone wyłącznie dla obywateli danego kraju.

3. ZASADA NIEDYSKRYMINACJI W STOSUNKACH PRACY

Swoboda przepływu pracowników, która należy do jednej z czterech fundamentalnych swobód wspólnotowych, obejmuje swym zakresem także morskie stosunki pracy. Art. 39 TWE, interpretowany łącznie z art. 12 TWE¹⁷

¹³ O.J. nr L 257, p. 2, 1968/10/19.

¹⁴ O.J. nr L 257, p. 13, 1968/10/19, zm. przez Dyrektywę 72/194 EWG, O.J. nr L 121/72.

¹⁵ O.J. nr L 142 p. 24, 1970/06/30.

¹⁶ O.J. nr 056, p. 850, 1964/04/04.

¹⁷ Ex art. 6 TWE. Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego. Przesłanka niedozwolonej dyskryminacji ma samodzielne zastosowanie

oraz nowym art. 13 TWE¹⁸, sprowadza się do usunięcia wszelkiej dyskryminacji między obywatelami państw członkowskich w dziedzinie zatrudniania, wynagradzania i innych warunków pracy. Dlatego też ETS domaga się każdorazowo od członków Unii ścisłego przestrzegania zakazu dyskryminacji, polegającego na nieuzasadnionym rozróżnianiu sytuacji prawnej osób świadczących pracę z uwagi na ich obywatelstwo. Podkreśla przy tym bezwzględnie wiążący charakter normy z art. 39 TWE, jak i jej skutek bezpośredni w krajowych porządkach państw członkowskich¹⁹, mając przy tym na uwadze wcześniej sformułowaną przez siebie zasadę pierwszeństwa norm prawa wspólnotowego przed krajowym porządkiem prawnym²⁰. Niezależnie więc od prawodawstwa państw członkowskich, nowy porządek prawny zmierza do nadania jednostkom określonych praw (tzw. praw indywidualnych), które stają się częścią ich dziedzictwa prawnego²¹. Bezpośrednio skuteczne przepisy są bezpośrednim źródłem uprawnień i obowiązków dla wszystkich, których one dotyczą, także dla osób fizycznych. Skutek opisany wyżej wiążący jest dla każdego krajowego sądu, którego zadaniem, jako organu państwa, jest ochrona praw jednostek,

do całości stanów wchodzących w zakres prawa wspólnotowego chyba, że Traktat przewidywał uszczegółowienie tejszy zasady w postaci odrębnego zakazu dyskryminacji. Nawet w takim przypadku naruszenie szczegółowej normy zakazującej dyskryminację jest jednocześnie naruszeniem ogólnej zasady niedyskryminacji i równości, por. orzeczenie Sądu z 2 lutego 1989 r. w sprawie *Ian William Cowan v. Trésor public*, C-186/87, ECR 1989, p. 0195.

¹⁸ Nowy art. 13, wprowadzony dzięki zmianom zaproponowanym w Traktacie Amsterdamskim, przewiduje zwalczanie najczęściej spotykanych form dyskryminacji z uwagi na cechy osobowe człowieka, takie jak: płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religia lub wierzenia, inwalidztwo, wiek lub orientacja seksualna. Postanowienie art. 13 dało Radzie Europejskiej swobodę wyboru aktu prawnego, co oznacza, iż może on w praktyce przybrać formę rozporządzenia jak i dyrektywy, która z kolei warunkuje skuteczność norm w nim zawartych (skutek ujednociający bądź harmonizujący). Rada zdecydowała się na formę dyrektywy, wydając na podstawie art. 13 dwa akty mające charakter antydyskryminacyjny, tj. dyrektywę Rady nr 2000/78 z 27 listopada 2000 r., ustalającą ramy równego traktowania w zakresie pracy i zatrudnienia O.J. nr L 303, p. 0016–0022, 02/12/2000 oraz dyrektywę Rady nr 2000/43 z 29 czerwca 2000 r., dotyczącą stosowania zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe i etniczne O.J. nr L 180, p. 0022–0026, 19/07/2000, por. M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy jako podstawowe prawo człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, praca doktorska, rozdział II, *Prawa obywatelskie i polityczne*.

¹⁹ Orzeczenie Sądu z 4 grudnia 1974 r. w sprawie *Yvonne Duyn v. Home Office*, C-41/74, ECR 1974, p. 133.

²⁰ Obie zasady (bezpośredniego skutku oraz pierwszeństwa) są efektem działalności jurysdykcyjnej ETS i należą do podstawowych zasad ustrojowych europejskiego prawa wspólnotowego, gdyż odnoszą się do systemu prawnego, wyznaczając reguły stosowania tego prawa, nie zaś jego obowiązywania, por. W. Czaplinski, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa, s. 13–20, C. O. Lenz, *Pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, bezpośrednio i pośrednie skutki stosowania prawa wspólnotowego oraz jego stosunek do krajowego prawa konstytucyjnego* [w:] *Wzajemne relacje prawa międzynarodowego, wspólnotowego oraz krajowego*, red. A. Jeneralczyk-Sobierajska, Łódź 1998, s. 43–52, C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek prawny*, PIP 11-12/1997.

²¹ Wniosek powyższy został zaczerpnięty z orzeczenia Sądu z 5 lutego 1963 r. w sprawie *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, C-26/62, ECR 1963, p. 0003, w którym, historycznie ujmując, po raz pierwszy wyartykułowano zasadę skutku bezpośredniego.

w pierwszej kolejności tych praw, które nadane zostały przez prawo wspólnotowe. Oznacza to, że w razie stwierdzenia niezgodności przepisów wewnętrznych państw członkowskich z prawem wspólnotowym te pierwsze uważa się za nieobowiązujące²², niezależnie od tego, czy były one ustanowione wcześniej czy później aniżeli przepisy prawa wspólnotowego²³. Odpowiedzialne za wykonywanie prawa organy mają obowiązek stosować prawo wspólnotowe bezpośrednio, by w ten sposób zapewnić mu pełną skuteczność i jednolitość w krajowych porządkach prawnych²⁴. Powyższy obowiązek egzekwują sądy państw członkowskich, które są zobowiązane w każdej sprawie przez nie rozpatrywanej badać zgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym, i z własnej inicjatywy odmówić zastosowania niezgodnej z prawem wspólnotowym normy, nie czekając na formalne uchylenie jej przez ustawodawcę krajowego²⁵.

Zasadnicze znaczenie dla stosunków pracy ma zasada niedyskryminacji, która nakazuje jednakowo traktować pod względem faktycznym i prawnym każdego, kto legitymuje się obywatelstwem jednego z państw członkowskich. Prawo wspólnotowe uwzględnia przy tym szeroki kontekst więzi, która łączy pracownika i pracodawcę, wskazując na obowiązywanie tejże zasady jeszcze przed nawiązaniem stosunku pracy. Każdemu obywatelowi Unii na etapie poszukiwania pracy przysługuje takie samo prawo dostępu do wolnych miejsc

²² W razie stwierdzenia niezgodności krajowego ustawodawstwa z obszarem objętym działalnością legislacyjną Wspólnoty albo z prawem wspólnotowym, norma prawa wewnętrznego nie wywołuje skutku prawnego, który mógłby podważyć efektywne wykonanie zobowiązań przyjętych bezwarunkowo i nieodwołalnie przez państwa członkowskie, stosownie do postanowień Traktatu. Sytuacja odmienna, tj. utrzymanie w mocy wewnętrznych przepisów niezgodnych z systemem ponadnarodowym, powoduje zagrożenie dla podstaw funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej, por. orzeczenie Sądu z 9 marca 1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, C-106/77, ECR 1978, p. 0629.

²³ Orzeczenie Sądu z 9 marca 1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, C-106/77, ECR 1978, p. 0629: *Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego, stosunek pomiędzy przepisami Traktatu i bezpośrednio stosowanych norm z jednej strony i wewnętrznym prawem państw członkowskich z drugiej, jest taki, że te pierwsze, z momentem wejścia w życie, nie powodują automatycznego unieważnienia każdej kolidującej normy prawa wewnętrznego, ale – stają się integralną częścią systemu, mają pierwszeństwo w każdym porządku prawnym przed obowiązującym na terytorium każdego państwa członkowskiego – wykluczają jednocześnie prawnie wiążącą proklamację nowych wewnętrznych przepisów w takim zakresie, w jakim mogłyby być niezgodne z prawem wspólnotowym.*

²⁴ K. Wójtowicz, *Istota i źródła prawa wspólnotowego; konsekwencje dla prawa krajowego* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 145 i in.

²⁵ Orzeczenie Sądu z 9 marca 1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, C-106/77, ECR 1978, p. 0629, w którym Trybunał zawarł istotne spostrzeżenie: *Bezpośrednia skuteczność prawa wspólnotowego oznacza, że jego postanowienia muszą być w pełni i jednolicie stosowane we wszystkich państwach członkowskich, począwszy od daty wejścia ich w życie aż do uchylenia.*

pracy i podjęcia zatrudnienia, co obywatelom danego kraju²⁶. Co więcej, poszukujący pracy obywatele z innych państw członkowskich zostają uprawnieni do takiej samej pomocy ze strony organów zatrudnienia, jaką otrzymują krajowcy²⁷. Pomoc ta może polegać w szczególności na informacji o aktualnych miejscach pracy i warunkach zatrudnienia oraz innych istotnych elementach świadczenia przyszłej pracy. Nie budzi wątpliwości zakaz dyskryminacji pod względem warunków zatrudnienia i pracy, który dotyczy momentu nawiązania stosunku pracy i trwa nieprzerwanie, aż do czasu rozwiązania umowy o pracę. Wobec powyższego warunki, które muszą respektować strony zamierzające zakończyć wzajemne porozumienie, muszą być jednakowo restrykcyjne w każdym przypadku. Podobne reguły dotyczą zdarzeń ponownego zatrudnienia (powrotu do pracy) bezrobotnych po ustaniu stosunku pracy. Także i w tym wypadku musi być przestrzegana przez pracodawcę zasada niedyskryminacji w stosunkach pracy.

Komisja, kierując się ochroną praw indywidualnych, które zrodził dla każdego obywatela Unii Europejskiej art. 39 TWE, zaskarżyła postanowienia art. 3 § 2 francuskiego morskiego kodeksu pracy z 13 grudnia 1936 r. (*code du travail maritime*), który ograniczał stosowanie art. 1, 4 i 7 rozporządzenia nr 1612/68²⁸ w zakresie swobodnego dostępu do miejsc pracy. Wspomniany przepis morskiego kodeksu pracy uprzywilejowywał obywateli francuskich w ten sposób, że gwarantował im pierwszeństwo podjęcia pracy na określonych stanowiskach w żegludze morskiej²⁹. Trzeba jednak dodać, iż odpowiednim francuskim władzom morskim wydano ustne polecenia zaniechania stosowania owej preferencji w odniesieniu do obywateli pochodzących z innych państw członkowskich. Komisja pomimo to zarzuciła Francji naruszenie bezpośrednio skutecznej normy z art. 39 i pogwałcenie ogólnych interesów Wspólnoty (wtedy jeszcze EWG), polegających na gwarancji swobody przemieszczania się pracowników krajów celem podjęcia i wykonywania pracy na terytorium innego państwa członkowskiego. ETS podzielił argumentację Komisji przyznając, iż niedopuszczalne, według prawa wspólnotowego, są sytuacje utrudniania dostępu do zatrudnienia innym obywatelom Unii Europejskiej, jak i te, zezwalające na zatrudnienie cudzoziemców na warunkach pracy lub płacy mniej korzystnych, aniżeli wymaga tego dany system prawa odnośnie do własnych

²⁶ Na mocy art. 1 do art. 6 rozporządzenia 1612/68 przyznano cudzoziemcom te same roszczenia o dostęp do zaoferowanych miejsc pracy, co krajowcom.

²⁷ Art. 5 rozporządzenia nr 1612/68.

²⁸ Orzeczenie Sądu z 4 kwietnia 1974 r. w sprawie Komisja v. Republika Francji, C-167/73, ECR 1974, p. 0359.

²⁹ Przepis, będący przedmiotem skargi, dotyczył wyłączności zatrudnienia na określonych stanowiskach (tj. na mostku, w dziale maszynowym i radiowym na statkach handlowych i rybackich) osób legitymujących się francuskim obywatelstwem. Tylko w wyjątkowych wypadkach właściwym władzom administracyjnym zezwolono na odejście od powyższego przepisu. Ponadto na mocy odrębnego ministerialnego rozporządzenia wprowadzono ilościowe restrykcje zatrudniania obcokrajowców na statkach w proporcji 3:1.

obywateli³⁰. Każdy przejaw dyskryminacji w stosunkach pracy, nawet o drugorzędym znaczeniu, ma niekorzystny wpływ na realizację podstawowej zasady wspólnego rynku, co jest równoznaczne z naruszeniem prawa wspólnotowego. Stan rozbieżności między formalnym brzmieniem przepisów a ich stosowaniem nie może wpłynąć na pozytywną ocenę implementacji postanowień o swobodzie zatrudnienia pracowników, wciąż bowiem utrzymuje się potencjalne zagrożenie naruszenia praw indywidualnych. Ochrona praw podmiotowych przysługujących jednostce jest ścisła i wiążąca dla każdego podmiotu prawa wspólnotowego, a zwłaszcza państwa, ponieważ nie może zostać uzależniona od jednostronnej czy dobrej jego woli.

Analizowana sprawa pogłębia wiedzę na temat sposobów ochrony rynku usług morskich przed praktykami sprzecznymi z uczciwą konkurencją, polegającymi albo na limitowaniu stanowisk pracy pod względem procentowym lub ilościowym dostępnych dla cudzoziemców, albo na stosowaniu tzw. dumpingu socjalnego i zatrudniania pracowników z innych krajów członkowskich, w których koszty pracy są niższe. Art. 39, wsparty bogatym orzecznictwem, ugruntowuje prawo pracowników z innych państw członkowskich do podejmowania zatrudnienia z „takim samym pierwszeństwem, jakie przysługuje obywatelom tego państwa”³¹. Nawet jeśli postanowienia ustaw, rozporządzeń czy aktów administracyjnych wprowadzają ograniczenia liczbowe lub procentowe zatrudniania cudzoziemców w danym przedsiębiorstwie, gałęzi gospodarki, a także regionie, to i tak nie mają one zastosowania do obywateli innych państw członkowskich³². Zaprezentowane wyżej podstawy prawa wspólnotowego, przełożone na język stosunków morskich, uprawniają państwo członkowskie do wprowadzenia w ustawodawstwie krajowym, odnośnie do składu załóg statków morskich, wymogu zatrudnienia odpowiedniego odsetka własnych obywateli³³. Jednakowoż nakazują, przy obliczaniu tego limitu, branie pod uwagę zarówno krajowców, jak i innych obywateli państw członkowskich.

Specyfika stosunków morskich wywiera swój wpływ na inne stosunki prawne istniejące pomiędzy podmiotami prawa wspólnotowego, nawet te, związane ze świadczeniem pracy. Respektowanie praw państwa bandery i zachowanie „rzeczywistej więzi prawnej” pomiędzy państwem a daną jednostką modyfikują w niejednym aspekcie zasadę niedyskryminacji. Owa więź prawna jest emanacją przynależności państwowej statku, a więc czegoś w rodzaju „obywatelstwa”³⁴, którego nadanie leży w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich. Stąd też przesłanki, które warunkują jego nabycie

³⁰ C-167/73, j.w., § 7.

³¹ Por. art. 1 ust. 2 rozporządzenia 1612/68.

³² Por. art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1612/68.

³³ Orzeczenie Sądu z 19 stycznia 1988 r. w sprawie Pesca Valentia Limited v. Ministry for Fisheries and Forestry, Ireland and the Attorney General, C-223/86, ECR 1988, p. 0083.

³⁴ J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 2000, s. 70.

i prawo podnoszenia bandery określonego państwa ustalają członkowie Unii dowolnie. Z nadaniem przynależności statku wiązą się określone w międzynarodowym prawie morza skutki prawne, w postaci sprawowania zwierzchnictwa okrętowego³⁵, objęcia statku ochroną prawną państwa, a także odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej państwa za daną jednostkę pływającą. Powyższe powody skłoniły ETS do uszanowania prawa państwa przyszłej bandery do wprowadzenia zastrzeżenia, zgodnie z którym kapitan statku oraz jego zastępcy będą obywatelami tego kraju³⁶. W innej sprawie (C-221/89) Trybunał nie dopatrywał się uchybień w zawartym w ustawodawstwie krajowym warunku, że statek (w tym wypadku rybacki) ujawniony w rejestrze danego państwa musi być zarządzany i kontrolowany w państwie bandery. Stawianie podobnych obwarowań jest zgodne z prawem wspólnotowym, o ile zarządu lub kontroli nie łączy się z wymogiem istnienia w tym państwie przedsiębiorstwa głównego lub jego siedziby³⁷. Niewątpliwie nadanie statkom bandery danego kraju należy do wewnętrznych kompetencji państw członkowskich (świadczy o tym judykatura ETS), lecz sposób wykonywania tego uprawnienia nie może naruszać bezwzględnie obowiązujących przepisów wspólnotowych³⁸. Akceptacja zwierzchnictwa państwa bandery nie może oznaczać domagania się, by w chwili rejestracji statku był on własnością³⁹, bądź był czarterowany lub zarządzany wyłącznie przez obywateli państwa przyszłej bandery⁴⁰. Tym samym odmowa zarejestrowania statku tylko z tego powodu, że właściciel, czarterujący, zarządzający lub kontrolujący są obywatelami innego kraju członkowskiego, jest sprzeczna z prawem wspólnotowym. Co więcej, niezgodne z prawem wspólnotowym jest stawianie warunku stałego miejsca pobytu lub domicylu w państwie rejestru. Podobne uwagi dotyczą osób prawnych. W stosunku do nich zabronione jest przykładowo żądanie ustanowienia siedziby firmy w państwie przyszłej bandery albo stawianie wymogu zatrudniania w charakterze dyrektorów, administratorów, zarządców określonej liczby obywateli tego państwa, w którym dokonuje się rejestracji statku. W stosunku do spółek z o.o.

³⁵ Zwierzchnictwo okrętowe obejmuje w szczególności jurysdykcję i sprawowanie kontroli nad statkiem, a także uprawnienie do określenia zasad obowiązujących załogę statku, które mają związek lub wynikają z określonych zdarzeń na statku.

³⁶ Cyt. za: C. Mik, *Znaczenie bandery statku w europejskim prawie wspólnotowym*, Prawo Morskie, 1995, t. IX, s. 71 i nast.

³⁷ Orzeczenie Sądu z 25 lutego 1991 r. w sprawie *the Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others*, C-221/89, ECR 1991, p. I-3905.

³⁸ Orzeczenie Sądu z 4 października 1991 r. w sprawie *Komisja v. Wielka Brytania i Irlandia Północna*, C-246/89, ECR 1991, p. I-4585.

³⁹ Sprzeczne z prawem wspólnotowym jest także zastrzeżenie ponad połowy udziału we własności statku dla obywateli tego kraju, w którym dokonywany jest rejestr.

⁴⁰ Orzeczenie Sądu z 7 marca 1996 r. w sprawie *Komisja v. Francja* C-334/94, ECR 1996, p. I-1307. W powyższej sprawie Komisja zarzuciła Francji niewywiązanie się z obowiązku wdrożenia orzeczenia, które zapadło jeszcze w 1974 r. (C-167/73). Podobne wnioski ETS zawarł w orzeczeniu podanym wyżej C-221/89.

naruszające prawo wspólnotowe jest żądanie 50% udziału obywateli kraju rejestru, limitowanie czy ukierunkowywanie powiązań handlowych i niehandlowych⁴¹.

4. KRĄG OSÓB UPRAWNIONYCH

Dobrodziejstwa wynikające ze swobody przepływu pracowników rozciągają się na wszystkich obywateli UE, o ile podejmą oni zatrudnienie na terenie któregośkolwiek z państw członkowskich. Sformułowania art. 39 TWE oraz art. 1 rozporządzenia nr 1612/68 zwracają uwagę na transgraniczny charakter stosunku pracy, który zostaje spełniony dopiero w momencie przemieszczania się pracowników na terenie Wspólnoty Europejskiej. Stąd i nazwa podstawowej wolności wspólnotowej – **swoboda przepływu pracowników**. *A contrario* – prawo wspólnotowe nie znajduje zastosowania w sytuacjach, które mają charakter czysto wewnętrzny⁴². Wspomniany czynnik, warunkujący stosowanie regulacji wspólnotowych, był rozważany przez ETS w głośnej sprawie⁴³, która wiązała się z ukaraniem w postępowaniu karnym kapitana narodowości włoskiej za zanieczyszczenie przez statek, podnoszący również banderę włoską, części morza znajdującego się poza wodami jurysdykcyjnymi tego państwa⁴⁴. Omawiane postępowanie karne dotyczyło, co prawda, rozporządzenia nr 4055/86 z 22 grudnia 1986 r. o zastosowaniu zasady wolności świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między nimi a państwami trzecimi⁴⁵, jednak ETS pokusił się o wnioski bardziej ogólnej natury, odwołując się m.in. do art. 39 TWE, tj. do stosowania zasady swobody przepływu pracowników i wolności świadczenia pracy na terenie Wspólnoty. W tym wypadku pozwany nie mógł powołać się na prawo wspólnotowe i skorzystać z jego ochrony, gdyż okoliczności sprawy miały wymiar lokalny, pozostając tym samym w gestii wewnętrznych kompetencji konkretnego państwa.

⁴¹ Orzeczenie C-334/94 w sprawie Francji, ECR 1996, p. I-1307.

⁴² Orzeczenie Sądu z 28 stycznia 1992 r. w sprawie Volker Steen v. Deutsche Bundespost, C-332/90, ECR 1992, p. I-0341.

⁴³ Orzeczenie Sądu z 14 lipca 1994 r. w sprawie postępowania karnego przeciwko M. Parcela, C-379/92, ECR 1994, p. I-3453.

⁴⁴ Prawo włoskie, a konkretnie ustawa nr 979/82 z 31 grudnia 1982 r. o ochronie morza, przewidywała surowe sankcje za zanieczyszczanie morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego tego państwa, nakładane na każdy statek niezależnie od jego przynależności państwowej. Wymagano również, aby statki pływające pod banderą włoską stosowały się do tych przepisów także na wodach nieobjętych jurysdykcją państwa włoskiego. Na kapitanów winnych naruszeń nakładano wysokie kary pieniężne, zawieszano prawo wykonywania zawodu do lat dwóch, a w niektórych przypadkach orzekano nawet karę ograniczenia wolności (art. 16, 17 i 20 cyt. ustawy).

⁴⁵ O.J. nr L 378 p. 1, 1986/12/31.

Nie mógł być więc pracownikiem w rozumieniu art. 39 TWE i art. 1 rozporządzenia nr 1612/68.

Unormowanie przez prawo wspólnotowe stosunków pracy wyłącznie w wymiarze ponadnarodowym ma także ujemną stronę. Skutkiem negatywnym jest możliwość korzystniejszego unormowania sytuacji prawnej cudzoziemców w państwie goszczącym aniżeli krajowców⁴⁶. Argument natomiast tzw. odwrotnej dyskryminacji i naruszenia art.12 TWE, statuującego ogólną zasadę o zakazie dyskryminacji z uwagi na obywatelstwo, jest za słaby, aby poddać stosunki pracy o wymiarze czysto wewnętrznym prawu wspólnotowemu.

System ponadnarodowego prawa posługuje się terminem „pracownik” na określenie kręgu osób uprawnionych *do podejmowania działalności jako osoba zatrudniona i prowadzenia tej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego, zgodnie z postanowieniami ustaw, rozporządzeń i aktów administracyjnych regulujących zatrudnianie obywateli tego państwa*⁴⁷. Choć termin „pracownik” jest używany w unormowaniach prawa pierwotnego i wtórnego, nie jest przez nie wyjaśniony. Czyni to dopiero orzecznictwo, precyzując, iż status pracownika migrującego nabywa się wyłącznie na podstawie wspólnotowych regulacji⁴⁸. ETS wychodzi z założenia, iż ustalenie właściwego zakresu podmiotowego wpływa bezpośrednio na realizację jednej z podstawowych wolności wspólnotowych, dlatego nie może on być zbyt wąski⁴⁹. Trybunał odwołuje się do ogólnie uznanych zasad wykładni, poczynając od zwykłego, gramatycznego znaczenia, jakie jest przypisywane terminom „pracownik” i „działalność w charakterze osoby zatrudnionej”, aż po kontekst, który wynika z celów Wspólnoty Europejskiej określonych w TWE⁵⁰ (wykładnia celowościowa), nadając im niezależne znaczenie aniżeli wynika to z rozwiązań przyjętych w kodeksach pracy poszczególnych państw członkowskich⁵¹. Stwierdza stanowczo, że pojęcie pracownika migrującego nie może być definiowane w nawiązaniu do prawa krajowego, podstawowe bowiem wolności wspólnotowe mogłyby zostać zniweczone, gdyby ustawodawstwo krajowe pracy modyfikowało i ustalało jednostronnie znaczenie tego terminu, bez

⁴⁶ Orzeczenie Sądu w sprawie Hurd v. Jonem, C-44/84, ECR 1986, p. 29 § 55 i § 56. Orzeczenie Sądu w sprawie Steen v. Deutsche Bundespost, C-332/90, ECR 1992, p. 341 § 5, § 9 i §10.

⁴⁷ Art. 1 rozporządzenia Rady nr 1612/68.

⁴⁸ Orzeczenie Sądu z 19 marca 1964 r. w sprawie Mrs M.K.H.Hoekstra v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten Administration of the Industrial Board for Retail Trades and Businesses, C-75/63, ECR 1964, p. 0347. Wyrok został wydany na podstawie wcześniejszego, już nieobowiązującego Rozporządzenia Rady nr 58/3 EWG, dotyczącego socjalnej ochrony migrujących pracowników, O.J. 1958, p. 561. Podobne wnioski zawarte są w orzeczeniu Sądu z 3 czerwca 1986 r. w sprawie R. H. Kempf v. Staatssecretaris van Justitie, C-139/85, ECR 1986, p. 1741.

⁴⁹ F. Jacobs, *Case-law of the Court on Free Movement of workers [w:] Thirty Years of Free Movement of Workers in Europe*, Luxemburg 2000, s. 34.

⁵⁰ Orzeczenie Sądu z 11 kwietnia 1973 r. w sprawie Michel S. v. Fonds national de reclassement social des handicapés, C-76/72, ECR 1973, p. 0457.

⁵¹ C-75/63 w sprawie Mrs M. K. H. Hoekstra, ECR 1964, p. 0347.

jakiegokolwiek kontroli ze strony Wspólnoty. Interpretacja zgodna z prawem krajowym mogłaby przykładowo spowodować wyłączenie pewnych kategorii osób spod korzyści Traktatu TWE i w konsekwencji ograniczyć stosowanie jednej z naczelných swobód we Wspólnocie.

Trybunał Europejski przyjął jako założenie szeroką⁵² interpretację pojęcia „pracownik” i uznał, że jest nim każda osoba wykonująca w sposób rzeczywisty czynności o wymiarze ekonomicznym za wynagrodzeniem⁵³, nawet wtedy, gdy osiągany przez nią dochód z tego tytułu nie przekracza minimum egzystencji przewidzianego w danym państwie⁵⁴. Jednakże wysokość wynagrodzenia z reguły pozostaje w bezpośrednim związku z celem zatrudnienia i w tym aspekcie jest uwzględniana w wyrokach ETS. Wystarczy do przyznania statusu pracownika wspólnotowego wykonywanie jakiegokolwiek zajęcia, na tyle szerokiego, by nie można było go traktować jako działalności marginalnej czy dodatkowej⁵⁵. Wykonywana praca ma wartość ekonomiczną już wówczas, gdy jest „efektywna i wykonywana szczerze”⁵⁶. Kilka lat później, rozpatrując inny stan faktyczny, ETS słusznie orzekł, iż pojęcie „pracownik” musi być rozpatrywane na podstawie obiektywnych kryteriów charakteryzujących stosunek pracy w zakresie praw i obowiązków (C-66/85 Lawrie – Blum)⁵⁷. We wspomnianym orzeczeniu za podstawowe cechy stosunku pracy ETS uznał świadczenie pracy dla i pod kierownictwem innej osoby w zamian za wynagrodzenie, zatem status pracownika został scharakteryzowany poprzez podstawowe kryteria stosunku pracy⁵⁸.

Zakres podmiotowy swobody przepływu pracowników ulega ciągłej modyfikacji w stopniu proporcjonalnym do intensywności działań podejmowanych przez ETS, wynikającej z bezpośredniego zastosowania przepisów wspólnotowych, gwarantujących wolność pracy na terenie Wspólnoty Europejskiej. Sukcesywnie wszyscy pracownicy, niezależnie od podstawy zatrudnienia (umowa o pracę na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy, *teleworking*), zostali uznani za równoprawnych w korzystaniu z prawa swobodnego przepływu. Równość osób zatrudnionych na różnych podstawach prawnych w ostatnim czasie zaczęto wywodzić także z jednolitego obywatelstwa Unii

⁵² Orzeczenie Sądu z 26 lutego 1992 r. w sprawie *M. J. E. Bernini v. Minister van on der wijs en Wetenschappen*, C-3/90, ECR 1992, p. I-1071, orzeczenie Sądu z 23 marca 1982 r. w sprawie *D. M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie*, 53/81, ECR 1982, p. 1035, a także orzeczenie Sądu z 3 lipca 1986 r. w sprawie *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*, C-66/85, ECR 1986, p. 2121.

⁵³ C-53/81 w sprawie *D. M. Levin*, ECR 1982, p. 1035, j.w.

⁵⁴ Orzeczenie Sądu z 3 czerwca 1986 r. w sprawie *R. H. Kempf v. Staatssecretaris van Justitie*, C-139/85, ECR 1986, p. 1741.

⁵⁵ C-53/81 w sprawie *D. M. Levin*, ECR 1982, p. 1035, j.w.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Orzeczenie Sądu z 3 lipca 1986 r. w sprawie *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*, C-66/85, ECR 1986, p. 2121.

⁵⁸ R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy*, s. 103.

Europejskiej i faktu równości praw i obowiązków. Z dobrodziejstw unormowań prawa wspólnotowego mogą również korzystać marynarze podejmujący pracę na statkach o przynależności państwowej jednego z krajów członkowskich innej aniżeli kraj ich obywatelstwa.

5. UZNAWANIE DYPLOMÓW ORAZ WYKSZTAŁCENIA ZAWODOWEGO

Wysokie i jednorodne kwalifikacje członków załogi statków mają wartość szczególną w morskich stosunkach pracy. Nie są li tylko istotną przesłanką urzeczywistnienia swobody zatrudnienia pracowników, lecz wprost ważą na bezpieczeństwie statku, a także bezpieczeństwie żeglugi morskiej. Sprawą właściwego poziomu wykształcenia zawodowego marynarzy zajęła się Międzynarodowa Organizacja Morska (MOM), podejmując trud opracowania jednolitych standardów wykształcenia, niezbędnych przy wykonywaniu określonych prac na statku. Wymagania dotyczące kwalifikacji załogi zawarto w międzynarodowej konwencji o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (STCW), podpisanej w Londynie w 1978 r. Konwencja ustala minimalne wymagania dla obsady działu pokładowego, maszynowego i radiowego. Załącznik do międzynarodowej umowy obszernie omawia zarówno treść, jak i formę dokumentów potwierdzających zdobyte kwalifikacje, oraz ustala zasady aktualizacji wiedzy w odniesieniu do najważniejszych funkcji na statku, tj. w stosunku do kapitanów i oficerów pokładowych. Radykalne zmiany do konwencji wprowadził aneks przyjęty przez strony umowy w połowie 1995 r., a także kodeks STCW, będący integralną częścią samej umowy. Kodeks STCW w zestawieniu z dotychczasowymi unormowaniami wprowadził nową jakość, poprzez wyraźne zaostrożenie wymagań w stosunku do kadr morskich, wdrożenie systemu weryfikacji i nadzoru przestrzegania postanowień konwencyjnych. Regulacje w tym zakresie dopełnia system prawny powiązany z Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP)⁵⁹. Warto zwrócić w nim szczególną uwagę na konwencję nr 147 w sprawie minimalnych norm na statkach handlowych⁶⁰, która nakłada na państwa-strony

⁵⁹ Strukturę organizacyjną MOP oraz jej cele omawiają: J. Łopuski, J. Simonides, *Międzynarodowe organizacje morskie*, Gdańsk 1978, s. 146–149, a także M. H. Kozłowski, *Morskie prawo pracy*, Gdynia 1997, s. 28 i in.

⁶⁰ Konwencja podpisana w Genewie w 1976 r. stanowi podsumowanie istniejącego dorobku MOP, który osiągnięto na polu poprawy bezpieczeństwa życia na statkach. W jej treści zawarto postanowienia takich konwencji jak: konwencja nr 138 z 1973 r. dotycząca najniższego wieku, nr 58 z 1936 r. dotycząca najniższego wieku, nr 7 z 1920 r. dotycząca najniższego wieku pracy na morzu, nr 55 z 1936 r. dotycząca obowiązków armatora, nr 56 z 1936 r. dotycząca ubezpieczenia marynarzy na wypadek

obowiązek wydania przepisów skutecznie wdrażających postanowienia co do minimalnej obsady załogi, czasu pracy, kwalifikacji marynarzy, a także określonych praw socjalnych tej grupy zawodowej. Istotna w tym przedmiocie jest również konwencja nr 180, dotycząca godzin pracy marynarzy i mustrowania na statki⁶¹.

Wspólnota Europejska nie kwestionuje bogatego dorobku MOP i MOM. Wprost przeciwnie, stara się standardy określone przez prawo międzynarodowe wzmocnić bądź podwyższyć, stawiając nowe wymagania wobec europejskich załóg statków. Niespełna rok po uchwaleniu konwencji STCW 78 Rada przyjęła rekomendację nr 79/144, w której zalecono jak najszybszą ratyfikację standardu MOM⁶². Art. 80 TWE, regulujący problematykę żeglugi morskiej, został wykorzystany przez Radę jako podstawa przyjęcia dyrektywy nr 94/58 z 22 listopada 1994 r. w sprawie minimalnego poziomu szkolenia marynarzy⁶³, zmienionej następnie w 1998 r.⁶⁴ z uwagi na przyjęcie nowego aneksu do konwencji STCW w 1995 r. oraz wspomnianego wyżej kodeksu STCW. Wydanie szczegółowej dyrektywy nr 94/58, a przede wszystkim akceptacja jej zmiany w postaci dyrektywy nr 98/35, w znacznym stopniu udrożniły swobodny przepływ marynarzy-pracowników, a także przyczyniły się do znacznego ożywienia konkurencyjności usług morskich w WE⁶⁵. Praktyka stosowania ogólnych rozwiązań uznawania kwalifikacji obywateli państw członkowskich jedynie na podstawie dyrektyw nr 89/48⁶⁶ i nr 92/51⁶⁷ wykazała, że są one daleko niewystarczające dla morskich stosunków pracy, nie spowodowały bowiem wymaganej w tym zakresie standaryzacji. W odniesieniu z kolei

choroby, nr 130 z 1969 r. dotycząca opieki lekarskiej i zasiłków chorobowych, nr 73 z 1946 r. dotycząca badania lekarskiego, nr 134 z 1970 r. dotycząca zapobiegania wypadkom, nr 92 z 1949 r. dotycząca pomieszczenia załogi na statku, nr 68 z 1946 r. dotycząca zaopatrzenia w żywność i służby wyżywienia, nr 53 z 1936 r. dotycząca świadectw kwalifikacji zawodowych oficerów, nr 22 z 1926 r. dotycząca umowy najmu marynarzy. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę Dz.U. z 1997 r., Nr 72, poz. 454.

⁶¹ Konwencja nie została przyjęta przez Polskę.

⁶² O.J. L 33, 1979/02/01.

⁶³ O.J. nr L 319 p. 28, 1994/12/12. Przyjęcie dyrektywy wpisuje się w ciąg zdarzeń zaplanowanych przez samą Radę w przyjętej przez nią rezolucji z 8 czerwca 1993 r. o bezpiecznych morzach O.J. nr C 271 p. 1, 1993/10/07.

⁶⁴ Dyrektywa Rady nr 98/35 z 25 maja 1998 r. w sprawie zmiany dyrektywy nr 94/58 dotyczącej minimalnego poziomu szkolenia marynarzy O.J. nr L 172 p. 1, 1998/06/17.

⁶⁵ 28 marca 1997 r. Rada wydała rezolucję dotyczącą nowej strategii podwyższenia konkurencyjności wspólnotowej żeglugi morskiej, w której zwraca się uwagę na konieczność standaryzacji kwalifikacji załóg statku, polepszenia warunków socjalnych marynarzy, wymaganej promocji zawodów związanych z żeglugą jako czynników warunkujących rozwój tego sektora gospodarki O.J. nr C 109 p. 1, 1997/04/08.

⁶⁶ Dyrektywa Komisji 89/48 z 21 grudnia 1988 r. dotycząca ogólnych zasad uznawania dyplomów uzyskanych po ukończeniu co najmniej trzyletnich studiów wyższych O.J. nr L 019 p. 16, 1989/01/24.

⁶⁷ Dyrektywa 92/51 z 18 czerwca 1992 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych, mająca charakter uzupełniającej w stosunku do dyrektywy nr 89/48 O.J. nr L 209 p. 25, 1992/07/24.

do konwencji nr 180 MOP, Komisja, na podstawie art. 211 TWE⁶⁸, kierując się ogólnymi celami Wspólnoty Europejskiej, obejmującymi także poprawę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, wydała w 1999 r. rekomendację⁶⁹ o ratyfikacji teże, jak również protokołu do konwencji nr 147, przyjętego na tej samej sesji co konwencja nr 180 MOP⁷⁰.

Dyrektywa w sprawie minimalnego poziomu szkolenia marynarzy oraz jej zmieniona wersja jest w gruncie rzeczy powtórzeniem rozwiązań przyjętych w konwencji STCW i w kodeksie STCW, a nawet wprost zaleca państwom członkowskim ich ratyfikację. W art. 2 teże dyrektywy zawarto jednak dodatkowe zastrzeżenie o konieczności powiadomienia Komisji o środkach, jakie dane państwo zamierza przyjąć celem pełnego wywiązania się z zobowiązań nałożonych przez dyrektywę. Do wypełnienia powyższego zalecenia nie wystarcza fakt przystąpienia państwa członkowskiego do konwencji STCW i dostosowania wewnętrznego ustawodawstwa, ponieważ w dalszym ciągu występuje brak jasności co do sposobów implementacji postanowień aktu wspólnotowego⁷¹. Przezorność, którą wykazują instytucje WE, potwierdza tylko, jak istotny w żegludze morskiej jest czynnik ludzki, od którego kwalifikacji zależy bezpieczeństwo ludzi i statku.

6. ZMIANA REJESTRU ORAZ ZATRUDNIANIE CUDZOZIEMCÓW Z PAŃSTW TRZECICH

Warunki pracy i płacy obywateli państw Unii, o ile wykazują międzynarodowe implikacje, są unormowane w ramach jednej z zasad wspólnego rynku, tj. zasady swobody przepływu pracowników. Niezłomnie obowiązuje tutaj zasada niedyskryminacji w stosunkach pracy, która przeciwdziała naruszaniu uczciwej konkurencji poprzez stosowanie tzw. dumpingu socjalnego, o czym wspomniano wyżej. Rzecz jednak w tym, że o wiele częściej zdarzają się przypadki zatrudniania cudzoziemców z państw trzecich, a więc niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej, którym oferuje się warunki zatrudnienia mniej korzystne,

⁶⁸ Akapit drugi art. 211 umożliwia Komisji zapewnienie właściwego funkcjonowania wspólnego rynku poprzez wydawanie opinii i formułowanie zaleceń zawsze wtedy, gdy Komisja uzna to za stosowne.

⁶⁹ Rekomendacja nr 1999/130 O.J. nr L 043 p. 9, 1999/02/17.

⁷⁰ Powyższy dokument zobowiązał państwa do skutecznej implementacji unormowań obu konwencji MOP, jak i też zobowiązał państwa do składania corocznych sprawozdań o krokach podjętych w tym zakresie, por. p. 3 Rekomendacji.

⁷¹ Orzeczenie Sądu z 3 lipca 2001 r. w sprawie Komisja v. Wielkie Księstwo Luksemburg, C-297/00, niepublikowane, §10.

aniżeli wynika to z postanowień prawa wspólnotowego. Teoretycznie zatrudnianie obywateli z państw trzecich przez długi czas nie leżało w kompetencjach wspólnotowych, pozostając w wewnętrznej dyspozycji poszczególnych państw członkowskich⁷². Praktycznie jednak migracje ludności spoza WE wywierały wpływ na wewnętrzny rynek pracy, którego nieodłącznym elementem jest mustrowanie marynarzy na statki. Istnieją także inne sposoby „obejścia” pryncypialnych postanowień prawa wspólnotowego, chociażby praktyka przerejestrowywania statków do krajów spoza Unii, w których system prawny WE nie obowiązuje. Nagminnie obserwuje się dokonywane przez europejskich armatorów rejestrowanie swoich statków w państwach dogodnej bandery, dzięki czemu ogranicza się koszty pracy, lecz także uszczupla się dochody państwa członkowskiego⁷³. Częstokroć dochodzi do sytuacji, kiedy na tym samym statku zatrudnieni są marynarze wykonujący zbliżone obowiązki, lecz za diametralnie różne wynagrodzenie. Trudno nad takimi przykładami przejść do porządku dziennego, przeczą one bowiem celom polityki socjalnej i podważają wiarę w skuteczność instytucji wspólnotowych. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 136 TWE Wspólnota i państwa członkowskie powinny dokładać wszelkich starań, aby poprawić warunki pracy i życia pracowników. Ranga wspomnianego artykułu sprowadza się do ważnej reguły interpretacyjnej⁷⁴ innych postanowień prawa wspólnotowego, lecz – niestety – artykuł ów nie nakłada żadnych obowiązków na państwa, ani też nie stwarza praw podmiotowych dla obywateli⁷⁵.

Swego czasu zagadnienie tanich bander zostało skonfrontowane przez ETS z art. 87 ust. 1 TWE⁷⁶, zakazującym subsydiowanie przedsiębiorstw lub gałęzi produkcyjnych ze środków państwowych, a także z art. 136 TWE. W odniesieniu do art. 87 ust. 1 TWE umożliwienie zmiany przynależności statku poprzez wpisanie jednostki do innego międzynarodowego rejestru nie ma, zdaniem ETS, charakteru pomocy świadczonej przez państwo członkowskie, ani też nie jest

⁷² Stan prawny uległ zmianie dopiero za sprawą przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego, który wprowadził nowy tytuł normujący zatrudnienie oraz uznał politykę wizową, azylową i imigracyjną za część wspólnotowej polityki swobody przepływu osób.

⁷³ Wnikliwa analiza tego problemu znajduje się w opinii adwokata generalnego dostarczonej w sprawie C-72/91 i C-73/91 Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG, ECR 1993, p. I-0887.

⁷⁴ Orzeczenie Sądu z 15 czerwca 1978 r. w sprawie Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, C-149/77, ECR 1978, p. 1365; Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 325.

⁷⁵ Orzeczenie Sądu z 29 września 1987 r. w sprawie Zaera v. Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesoria General de la Seguridad Social, C-126/86, ECR 1986, p. 108. We wnioskach ETS zawarł taką oto konkluzję: *fakt, że cele polityki socjalnej leżące u podstaw art. 117 TWE (obecnie 136 TWE, przyp. MT) są z natury programowe nie oznacza, że zostały one pozbawione znaczenia prawnego. Stanowią bowiem ważną pomoc w interpretacji innych postanowień Traktatu i aktów prawa wtórnego w obszarze socjalnym.*

⁷⁶ Art. 92 ust. 1.

formą subsydiowania z funduszy państwowych⁷⁷. Konsekwencją takiego rozwiązania jest akceptacja zmiany przynależności państwowej statku i zatrudniania marynarzy z krajów spoza Unii i bez prawa pobytu na warunkach mniej korzystnych, aniżeli obowiązują w danym państwie. Jednakże działaniom takim trudno przypisać naturę niedozwolonej interwencji państwa, o której wspomina art. 87 ust. 1 TWE, gdyż nie wspierają one żadnego przedsiębiorstwa ani też nie przyznają jakichkolwiek przywilejów dla gospodarki morskiej. Niestety, art. 136 TWE również nie stwarza legalnej podstawy do nałożenia ograniczeń na armatorów stosujących politykę obniżania kosztów żeglugi poprzez zmniejszenie obowiązków socjalnych wobec pracowników. Wspomniana norma nie wywołuje skutku bezpośredniego w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich i tym samym nie jest źródłem uprawnień dla obywateli, które można wyegzekwować na drodze sądowej. Państwa mają dużą swobodę w określaniu praw społecznych swoich obywateli i sposobów ich ochrony, pod warunkiem zachowania zgodności z podstawowymi celami Wspólnoty. W konsekwencji nie można poddać kontroli Trybunału konkretnych programów inicjowanych przez państwo członkowskie ani innych działań prowadzonych przez nie w ramach polityki społecznej⁷⁸. Jakkolwiek poprawa warunków pracy i życia pracowników jest jednym z podstawowych celów Wspólnoty Europejskiej, państwa są nieskrępowane w doborze środków wdrażających ten cel w życie⁷⁹.

7. WNIOSKI

Swoboda zatrudniania marynarzy jest unormowana przez europejskie prawo wspólnotowe w ramach jednej z podstawowych swobód wspólnotowych, tj. swobody przepływu pracowników. Przyznaje ona marynarzom-obywatelom dowolnego państwa członkowskiego równe szanse mustrowania na statkach

⁷⁷ Orzeczenie Sądu z 17 marca 1993 r. w sprawie Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziese mer der Sloman Neptun Schiffahrts AG, połączone sprawy C-72/91 i 73/91, ECR 1993, p. I-0887.

⁷⁸ *W konsekwencji ani ogólne wytyczne polityki społecznej definiowane przez każde państwo członkowskie, ani określone środki przyjęte stosownie do takich wytycznych, nie mogą być przedmiotem rewizji sądu pod kątem ich zgodności z celami społecznymi, określonymi w art. 117 (obecnie art. 136 TWE, przyp. MT) Traktatu, por. orzeczenie Sądu z 17 marca 1993 r. w sprawie Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziese mer der Sloman Neptun Schiffahrts Ag, ECR 1993, p. I-0887 oraz orzeczenie Sądu z 29 września 1987 r. w sprawie Fernando Roberto Giménez Zaera v. Institut Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social, C-126/86.*

⁷⁹ Orzeczenie Sądu z 17 marca 1993 r. w sprawie Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziese mer der Sloman Neptun Schiffahrts AG, połączone sprawy C-72/91 i 73/91, ECR 1993, p. I-0887.

o przynależności któregokolwiek z państw UE. Wciąż otwarta pozostaje kwestia warunków zatrudniania obywateli państw spoza Unii Europejskiej. Kompetencje w tej materii należą do państw członkowskich, które samodzielnie określają zasady dostępu do pracy dla cudzoziemców. Jednakże realne zagrożenie dla swobody migracji i ochrony praw tej grupy zawodowej stanowi praktyka przerejestrowywania statków do państw „wygodnej bandery”, w których zwierzchnictwo nad statkiem jest tylko formalne. Wobec rosnącej konkurencji ze strony państw tanich bander, UE podjęła starania utworzenia wspólnego rejestru i europejskiej bandery, tzw. EUROS, lecz do dnia dzisiejszego projekt ten nie został wdrożony w życie. Jego założeniem jest wprowadzenie jednakowych zasad rejestracji statków pod warunkiem zachowania przynależności państwowej jednego z krajów członkowskich. EUROS dawałby szansę na poprawę konkurencyjności europejskiej żeglugi, wpłynąłby także na ujednoczenie warunków pracy na statkach. Problem wcale nie należy do pozornych, o czym świadczą wnioski z międzyrządowej konferencji zorganizowanej w Dublinie w grudniu 1996 r. pod przewodnictwem irlandzkiej prezydencji⁸⁰. Zwrócono na niej uwagę na dramatyczny wręcz spadek osób wykonujących zawód marynarza w UE. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w sukcesywnym wypieraniu obywateli UE przez cudzoziemców oraz słabnącym zainteresowaniu młodego pokolenia zawodami morskimi. Trudne warunki pracy, konieczność nieustannych szkoleń, niezbędnych do zachowania prawa do wykonywania zawodu, duża odpowiedzialność za bezpieczeństwo statku, sprawiają, że swoją karierę zawodową Europejczycy wiążą raczej z profesjami lądowymi. By zmienić ten niekorzystny stan, UE organizuje programy pomocowe i badawcze, których środki przeznacza się z jednej strony na upowszechnianie wiedzy na temat zawodów morskich, z drugiej – na podnoszenie kwalifikacji dla już zatrudnionych. Przykładowo, Komisja Europejska wsparła finansowo program noszący tytuł „Studia w zakresie morskich zawodów w Unii Europejskiej”, a także projekt o nazwie METHAR, w ramach 4. ogólnego programu. Jednak działania te mają wyłącznie charakter wspomagający i nie zastąpią rozwiązań systemowych w postaci unormowania wspólnego rejestru.

FREEDOM OF EMPLOYMENT OF SEAFARERS IN EUROPEAN COMMUNITY LAW (Summary)

The freedom of employment of seafarers is connected with the conditions relating to their taking work on foreign-registered ships. This issue has been for

⁸⁰ COM (2001)188.

some time the object of numerous normalizations of the system of international law connected with the activities of ILO and IMO, and also of the internal systems of individual states.

The freedom of employment of seafarers is regulated by European Community law within the framework of the basic community freedoms, that is the free movement of labour. It grants to seafarers who are the citizens of a particular member state the same chances of joining the crews of vessels belonging to any of the fifteen member states. The question remains open, however, of the employment of citizens of countries from outside the EU. In this matter, competence belongs to member states, which independently define the principles under which foreigners can have access to work.

In the face of growing competition from states where registration is inexpensive, the EU has undertaken the task of creating a common register of European shipping registers, the so-called EUROS. However, till now this project has not been realized.