WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 21 października 2004 r. *

W sprawie C-445/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego,

wniesioną w dniu 21 października 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Patakię, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Wielkiemu Księstwu Luksemburga, reprezentowanemu przez S. Schreinera, działającego w charakterze pełnomocnika, oraz przez A. Rukavina, avocat,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, K. Lenaerts (sprawozdawca), K. Schiemann, E. Juhász i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 lipca 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich w swojej skardze wnioskuje do Trybunału o stwierdzenie, że:

— stawiając usługodawcy mającemu siedzibę w innym Państwie Członkowskim, noszącemu się z zamiarem delegowania swoich pracowników będących obywatelami państw trzecich, przebywających i pracujących legalnie w tym

innym Państwie Członkowskim, wymóg uzyskania indywidualnego bądź też zbiorowego pozwolenia na pracę, którego wydanie jest uzależnione od względów związanych z rynkiem pracy, a także od istnienia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony oraz wcześniejszego zatrudnienia przez tego samego usługodawcę przez okres co najmniej sześciu miesięcy, a także

— zobowiązując tego usługodawcę do wystawienia gwarancji bankowej w wysokości co najmniej 60 000 LUF (1487 EUR),

Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 49 WE.

Krajowe ramy prawne

2 Rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r., określające środki mające zastosowanie do zatrudniania pracowników-cudzoziemców na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga (*Mémorial* A 1972, str. 945, zwane dalej rozporządzeniem wielkoksiążęcym z dnia 12 maja 1972 r.), zmienione rozporządzeniem wielkoksiążęcym z dnia 17 czerwca 1994 r. (*Mémorial* A 1994, str. 1034), w art. 1 akapity pierwszy i czwarty stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów dotyczących wjazdu oraz pobytu w Wielkim Księstwie Luksemburga, żaden cudzoziemiec nie ma prawa na terytorium luksemburskim do zatrudnienia w charakterze pracownika fizycznego bądź umysłowego bez uzyskania zezwolenia zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia.

[...]

Przepisów niniejszego rozporządzenia nie stosuje się wobec pracowników będących obywatelami Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej, a także państwa będącego stroną Traktatu ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy".

3 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r. zezwolenie, o którym mówi art. 1 tego rozporządzenia jest wydawane pracownikowi przez ministère du Travail (ministra pracy) lub też osobę przezeń upoważnioną. Zezwolenie to należeć może do jednej z czterech kategorii wymienionych w tym artykule.

4 Artykuł 4 akapity pierwszy, drugi, piąty i szósty rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r. stanowią:

„Żaden pracodawca nie może zatrudniać pracownika-cudzoziemca nieposiadającego ważnego zezwolenia na pracę, nie złożywszy uprzednio w Office national du Travail [krajowym biurze pracy] deklaracji dotyczącej wolnego miejsca pracy.

Deklaracja ta, która powinna zostać złożona w dwóch egzemplarzach, należycie podpisanych przez pracownika, służy jako wniosek o wydanie lub też przedłużenie zezwolenia na pracę, w przypadku pracownika nieposiadającego jeszcze zezwolenia na pracę lub którego zezwolenie straciło ważność lub też jest ważne tylko w odniesieniu do określonego pracodawcy i zawodu.

[...]

Pokwitowanie złożenia deklaracji zgodnie z akapitem drugim niniejszego artykułu będzie wydane zainteresowanemu pracownikowi przez krajowe biuro pracy. Pokwitowanie to służy jako czasowe zezwolenie na pracę. Jego kopia zostanie wysłana pracodawcy.

W przypadku odmowy udzielenia zezwolenia na pracę czasowe zezwolenie na pracę traci automatycznie swą ważność".

5 Artykuł 8 rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r. brzmi jak następuje:

„Minister pracy lub też osoba przezeń upoważniona wydaje, odmawia i cofa zezwolenie na pracę na podstawie opinii wydanej przez specjalną komisję przewidzianą przez art. 7a niniejszego rozporządzenia, a także na podstawie opinii administracji właściwej do spraw zatrudnienia. Obydwie te opinie uwzględniają sytuację na rynku pracy, jego zmiany, a także organizację.

6 Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r. stanowi:

„Zbiorowe zezwolenie na pracę może zostać wydane w wyjątkowych przypadkach pracownikom-cudzoziemcom delegowanym czasowo do Wielkiego Księstwa Luksemburga bądź to przez przedsiębiorstwo zagraniczne, bądź przez przedsiębiorstwo luksemburskie. Zezwolenie takie jest udzielane na wniosek przedsiębiorstwa delegującego zatrudnionych pracowników.

Przedmiotem takiego zbiorowego zezwolenia na pracę w znaczeniu poprzedniego akapitu mogą być jedynie pracownicy związani umową o pracę na czas nieokreślony zawartą z delegującym ich przedsiębiorstwem, pod warunkiem że obowiązywanie takiej umowy rozpoczęło się co najmniej sześć miesięcy przed rozpoczęciem zatrudnienia na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga, które jest przedmiotem wniosku o zbiorowe zezwolenie na pracę".

7 Artykuł 9a akapity pierwszy i drugi tego samego rozporządzenia stanowią:

„Indywidualne i zbiorowe zezwolenia na pracę mogą zostać wydane tylko po wystawieniu przez pracodawcę gwarancji bankowej, służącej pokryciu kosztów ewentualnej repatriacji pracowników, dla których wnioskuje on o zezwolenie na pracę. Gwarancja taka musi być udzielona przez należycie upoważnioną instytucję finansową.

Kwota gwarancji bankowej jest ustalona przez specjalną komisję ustanowioną przez art. 7a niniejszego rozporządzenia i nie może być niższa niż 60 000 franków na jednego pracownika".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

8 Stojąc na stanowisku, że wymogi wynikające z art. 1, 4, 8, 9 oraz 9a rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r. są sprzeczne z art. 49 WE, Komisja wszczęła postępowanie o stwierdzenie uchybienia.

9 Wezwawszy Wielkie Księstwo Luksemburga do przedstawienia uwag, Komisja w dniu 21 marca 2002 r. wydała uzasadnioną opinię, wzywając to Państwo Członkowskie do przyjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy od powiadomienia o niej. Ponieważ Wielkie Księstwo Luksemburga nie odpowiedziało na tę opinię, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumenty stron

10 Po pierwsze, Komisja stwierdza, że podporządkowując czasowe delegowanie pracowników na terytorium luksemburskie zasadom regulującym dostęp pracowników do lokalnego rynku pracy, rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r. pociąga za sobą dyskryminację ze szkodą dla świadczących usługi przedsiębiorstw. Komisja stwierdza ponadto, że to rozporządzenie pociąga za sobą niewątpliwie ograniczenia sprzeczne z art. 49 WE.

11 Po drugie, ustosunkowując się do różnorodnych wymogów przewidzianych przez rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r., Komisja stwierdza, że wymóg uprzedniego uzyskania zezwolenia na pracę czyni swobodne świadczenie usług jedynie pozornym oraz że otrzymanie takiego zezwolenia jest uzależnione od władzy dyskrecjonalnej lokalnej administracji. Komisja stoi na stanowisku, że w przypadku oddelegowania pracowników celem świadczenia usług zapewnienie przestrzegania luksemburskich zasad ochrony socjalnej jest możliwe za pomocą środków o mniej przymusowym charakterze.

12 Jeśli chodzi o wymóg umowy o pracę na czas nieokreślony, która obowiązuje co najmniej od sześciu miesięcy przed delegowaniem, Komisja wskazuje, że jest on sprzeczny z zasadą proporcjonalności. Komisja stwierdza, że w sytuacji gdy wymagania przewidziane przez przepisy Państwa Członkowskiego, w którym

przedsiębiorstwo świadczące usługi ma siedzibę, dotyczące zatrudnienia obywatela państwa trzeciego, są spełnione, uznać należy, że ta osoba korzysta z legalnego zatrudnienia o stałym charakterze. Dodaje ona, że wymóg ten nie uwzględnia ani specyfiki pewnych rodzajów działalności, które uciekają się często do rozwiązań w postaci umów o pracę na czas określony, ani sytuacji świadczenia usług okazjonalnych i przez bardzo krótki czas.

13 Jeśli chodzi o wymóg gwarancji bankowej, Komisja stwierdza, że nakłada on dodatkowy ciężar gospodarczy na pracodawców mających siedzibę za granicą, zobowiązanych już uprzednio do uiszczenia opłat, a wręcz wystawienia gwarancji w ich Państwie Członkowskim pochodzenia, celem otrzymania zezwolenia na pracę w tym państwie. Dodać należy, że inne, mniej restrykcyjne środki pozwoliłyby na zapewnienie powrotu pracownika do Państwa Członkowskiego, w którym pracodawca ma siedzibę, po zakończeniu świadczenia przezeń usług.

14 Rząd luksemburski odpowiada, po pierwsze, że rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r. powinno być oceniane przy uwzględnieniu krajowych przepisów socjalnych, które narzucają ścisłe normy dotyczące minimalnego wynagrodzenia, bezpieczeństwa w miejscu pracy i czasu trwania umowy o pracę. Rząd ten stwierdza, że jedyny skuteczny sposób zapewnienia przestrzegania tych przepisów, także w zakresie świadczenia usług przez przedsiębiorstwa zagraniczne zatrudniające obywateli państw trzecich, polega na kontroli opierającej się na udzielaniu zezwoleń administracyjnych. Potwierdza on także, że przedmiotowe wymagania, z jednej strony, służą interesowi publicznemu, to jest ochronie socjalnej pracowników, dążąc do wyeliminowania ryzyka ich wyzysku, zwłaszcza w sytuacji gdy pochodzą oni z krajów trzecich. Z drugiej strony, wymagania te są stosowane zarówno wobec usługodawców zagranicznych, jak i przedsiębiorstw mających siedzibę w Luksemburgu, a to celem uniknięcia odwrotnej dyskryminacji na niekorzyść tych ostatnich.

15 Po drugie, rząd luksemburski podważa uzasadnienie zarzutów sformułowanych przez Komisję w kwestii różnorodnych wymogów postawionych przez rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r.

16 Jeśli chodzi o wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia, rząd luksemburski stwierdza, że odniesienie do sytuacji na rynku pracy i do wyjątkowych przypadków, zawarte odpowiednio w art. 8 i 9 rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r., stanowią jedynie zastosowanie zasady pierwszeństwa zatrudnienia obywateli Wspólnoty, której poświęcone jest rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, str. 2). Dodać należy, że wykonywanie kontroli sądowej wobec decyzji odmawiających zezwolenia na pracę wyłącza całkowitą władzę dyskrecjonalną władz luksemburskich.

17 Rząd luksemburski podważa ponadto stwierdzenie, jakoby środek w postaci zezwolenia zbiorowego miał czynić pozornym świadczenie usług, podkreślając, że usługodawca ma prawo złożyć wniosek przed ostatecznym udzieleniem zamówienia, a także że wniosek taki jest przedmiotem postępowania uproszczonego.

18 Jeśli chodzi o wymóg umowy o pracę na czas nieokreślony, która obowiązuje co najmniej od sześciu miesięcy przed delegowaniem, rząd luksemburski stwierdza, że wymóg ten zmierza do zagwarantowania pracownikowi trwałego związku z Państwem Członkowskim pochodzenia, a także ścisłego związku z delegującym go przedsiębiorstwem, mając za cel uniknięcie ryzyka nadużyć wobec siły roboczej pochodzącej z krajów trzecich, a także negatywnego wpływu dumpingu społecznego na konkurencję. Dodać należy, że w sytuacji braku perspektywy długookresowego zatrudnienia w swoim przedsiębiorstwie delegowany pracownik, raz już wprowadzony na pewien okres na luksemburski rynek pracy, mógłby odczuwać pokusę pozostania tam. Rząd luksemburski podważa ponadto rzekomą nieproporcjonalność spornego wymogu podkreślając, że ochrona pracowników, ze względu na duże zróżnicowania w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi krajami, nie musi być koniecznie zagwarantowana w Państwie Członkowskim, z którego został delegowany pracownik.

19 Jeśli chodzi o wymóg gwarancji bankowej, rząd luksemburski stwierdza, że sprowadza się ona do uzyskania od instytucji bankowej listu gwarancyjnego i stanowi koszt tylko 25 EUR na pół roku.

Ocena Trybunału

20 W świetle utrwalonego orzecznictwa art. 49 WE wymaga nie tylko zniesienia wszelkich form dyskryminacji wobec usługodawcy mającego siedzibę w innym Państwie Członkowskim ze względu na jego przynależność narodową, ale także zniesienia wszelkich ograniczeń, nawet jeśli są one stosowane zarówno wobec usługodawców krajowych, jak i tych pochodzących z innych Państw Członkowskich, ponieważ z natury rzeczy mają one za cel zakaz, ograniczenie lub uczynienie mniej atrakcyjną działalności usługodawcy mającego siedzibę w innym Państwie Członkowskim, gdzie świadczy on analogiczne usługi (zob. w szczególności wyrok z dnia 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-164/99 Portugaia Construções, Rec. str. I-787, pkt 16 oraz cytowane tam orzecznictwo).

21 Jednakże przepisy krajowe, które regulują obszar niebędący przedmiotem harmonizacji na poziomie wspólnotowym i które są stosowane zarówno wobec osób, jak i przedsiębiorstw prowadzących działalność na terytorium danego Państwa Członkowskiego, mogą, pomimo skutku ograniczającego swobodne świadczenie usług, być uzasadnione o tyle, o ile czynią one zadość niezaprzeczalnym racjom interesu publicznego, który nie jest już chroniony poprzez przepisy, którym usługodawca podlega w Państwie Członkowskim, w którym ma siedzibę. Przepisy te jednak muszą być właściwe, aby zagwarantować osiągnięcie celu, do którego zmierzają oraz nie wychodzić poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. wyroki z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 Arblade i in., Rec. str. I-8453, pkt 34 i 35, oraz już przytoczony wyrok w sprawie Portugaia Construções, pkt 19).

22 Zgodność spornych wymogów z art. 49 WE powinna być badana w świetle tych właśnie zasad.

23 Jest niepodważalnym, że warunki, których zgodnie z rozporządzeniem wielkoksiążęcym z dnia 12 maja 1972 r. powinno przestrzegać przedsiębiorstwo świadczące usługi, zamierzające delegować na terytorium luksemburskie pracowników będą-

cych obywatelami państw trzecich, utrudniają, z powodu obciążeń administracyjnych i finansowych, które sobą przedstawiają, planowane delegowanie oraz skutkiem tego — prowadzenie przez to przedsiębiorstwo działalności świadczenia usług (zob. podobnie wyrok z dnia 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 oraz od C-68/98 do C-71/98 Finalarte i in., Rec. str. I-7831, pkt 30).

24 Jeśli chodzi o delegowanie pracowników z państwa trzeciego przez przedsiębiorstwo wspólnotowe świadczące usługi, zostało już rozstrzygnięte, że przepisy krajowe, które uzależniają wykonywanie świadczenia usług na terytorium tego kraju przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym Państwie Członkowskim od wystawienia zezwolenia administracyjnego, stanowią ograniczenie tej wolności w znaczeniu art. 49 WE (zob. wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 Vander Elst, Rec. str. I-3803, pkt 15).

25 Kwestie odnoszące się do delegowania pracowników będących obywatelami państw trzecich w ramach świadczenia usług transgranicznych nie są zharmonizowane na poziomie wspólnotowym — propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków delegowania pracowników będących obywatelami państwa trzeciego w ramach świadczenia usług transgranicznych (Dz.U. 1999, C 67, str. 12), przedstawiona przez Komisję w dniu 12 lutego 1999 r., do chwili obecnej nie została przyjęta. Ponadto rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r. stosowane jest zarówno wobec przedsiębiorstw mających siedzibę na terytorium Wielkiego Księstwa, jak i poza nim, tak jak to wynika w szczególności z art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia.

26 Należy zatem w tych okolicznościach sprawdzić, czy ograniczenia swobodnego świadczenia usług, które wynikają z rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r. byłyby uzasadnione celem interesu publicznego oraz, w takim przypadku, czy byłyby one niezbędne do jego faktycznego osiągnięcia i czy byłoby to dokonywane za pomocą najwłaściwszych środków, (zob. uprzednio przytoczony wyrok w sprawie Finalarte i in., pkt 37).

27 W ninejszym przypadku względy, z jednej strony, ochrony socjalnej a z drugiej strony, stabilności rynku pracy, są przywoływane na poparcie wymogów wynikających z rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r.

28 Po pierwsze, rząd luksemburski odwołuje się do konieczności czuwania nad przestrzeganiem przepisów krajowych, w szczególności w zakresie minimalnego wynagrodzenia oraz bezpieczeństwa w miejscu pracy w celu zagwarantowania ochrony socjalnej pracownikom oddelegowanym na jego terytorium, a także równości, na płaszczyźnie społecznej, warunków konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w Luksemburgu i tymi mającymi siedzibę zagranicą. W szczególności w przypadku wniosku o zbiorowe zezwolenie na pracę wymóg umowy o pracę na czas nieokreślony wiążącej od co najmniej sześciu miesięcy zainteresowanych pracowników z delegującym ich przedsiębiorstwem zmierza, w opinii rządu, do oddalenia ryzyka nadmiernego wykorzystywania, poprzez ograniczone czasowo i źle opłacane kontrakty, siły roboczej pochodzącej z krajów trzecich, a także niebezpieczeństwa negatywnego wpływu dumpingu społecznego na konkurencję.

29 Oczywiście jedną z niezaprzeczalnych racji interesu publicznego, już uznanych przez Trybunał, jest ochrona pracowników (zob. szczególnie uprzednio przytoczone wyroki Finalarte i in., pkt 33 oraz Portugaia Construções, pkt 20). Jest także prawdą, że prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, aby Państwa Członkowskie rozciągały stosowanie swojego własnego prawodawstwa, a także zbiorowych układów pracy zawartych pomiędzy partnerami społecznymi, na wszelkie zatrudnione na ich terytorium osoby, nawet w sytuacji gdy ich zatrudnienie ma charakter czasowy, i to niezależnie od kraju pochodzenia pracodawcy. Prawdziwe jest także twierdzenie, że prawo wspólnotowe nie zabrania tym bardziej wymagania poszanowania tych zasad poprzez przyjęcie najwłaściwszych środków (zob. wyrok z dnia 3 lutego 1982 r. w sprawach połączonych 62/81 i 63/81 Seco i Desquenne & Giral, Rec. str. 223, pkt 14) w sytuacji gdy okazuje się, że ochrona, której te zasady udzielają, nie jest zagwarantowana przez wymogi identyczne lub co do zasady porównywalne, których przedsiębiorstwo jest przedmiotem w Państwie Członkowskim, w którym ma siedzibę (zob. wyroki z dnia 28 marca 1996 r. w sprawie C-272/94 Guiot, Rec. str. I-1905, pkt 16 i 17, oraz w uprzednio przywołanej sprawie Arblade i in., pkt 51).

30 W żadnym przypadku nie można uznać za najwłaściwszy środka polegającego na udzieleniu zezwolenia na pracę w postaci takiej, w jakiej został uregulowany w rozporządzeniu wielkoksiążęcym. Polega on bowiem na zadośćuczynieniu formalnościom i terminom mającym zniechęcić do swobodnego świadczenia usług przy pomocy delegowanych pracowników będących obywatelami kraju trzeciego.

31 Wymóg postawiony przedsiębiorstwu świadczącemu usługi, aby sygnalizowało zawczasu lokalnym władzom obecność jednego lub większej liczby oddelegowanych pracowników, przewidywany czas tej obecności, a także tego, czy świadczenie usługi uzasadnia delegowanie, stanowiłby równie skuteczny, a mniej restrykcyjny środek niż sporny wymóg. Z natury swojej pozwalałby on tym władzom kontrolować, czy podczas oddelegowania przestrzegane są luksemburskie przepisy socjalne, z uwzględnieniem także wymogów postawionych przedsiębiorstwu zgodnie z zasadami prawa socjalnego stosowanymi w Państwie Członkowskim pochodzenia tego przedsiębiorstwa.

32 Uzależnienie ponadto przyznania zbiorowego zezwolenia na pracę od istnienia umowy o pracę na czas nieokreślony, wiążącej pracowników z delegującym ich przedsiębiorstwem od co najmniej sześciu miesięcy poprzedzających delegowanie na terytorium luksemburskie, jako niezbędnego warunku wykonywania świadczenia usług przy pomocy delegowanych pracowników będących obywatelami państwa trzeciego, wykracza poza to, co może być wymagane ze względu na cel ochrony socjalnej.

33 Wymóg ten, tak jak słusznie podnosi Komisja, z natury swej znacznie utrudniaj delegowanie pracownika z kraju trzeciego na terytorium luksemburskie celem świadczenia usług w tych sektorach, w których, z uwagi na specyfikę działalności, często stosuje się umowy na czas określony lub o wykonanie określonego świadczenia. Zauważyć należy, że zgodnie z objaśnieniami udzielonymi przez rząd luksemburski przepisy krajowe regulujące umowy o pracę zezwalają, dla pewnych typów zadań, na zatrudnienie pracowników pochodzących z krajów Wspólnoty za pomocą umów takiego właśnie rodzaju.

34 Jak to podkreśla rzecznik generalny w pkt 52 swojej opinii, sporny wymóg ma ponadto wpływ na sytuację nowo powstających przedsiębiorstw, które noszą się z zamiarem świadczenia usług w Luksemburgu, zatrudniając pracowników z krajów trzecich.

35 Ponadto wymóg ten nie uwzględnia zobowiązań o charakterze społecznym, którym przedsiębiorstwo noszące się z zamiarem delegowania podlega w kraju pochodzenia, zwłaszcza w zakresie warunków pracy i wynagrodzenia, zgodnie z prawem tego Państwa Członkowskiego lub też zgodnie ewentualną umową o współpracy zawartą pomiędzy Wspólnotą Europejską a danym krajem trzecim, których stosowanie ze swej natury wyklucza poważne ryzyko wyzysku pracowników oraz negatywny wpływu na konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami (zob. przytoczony już wyrok w sprawie Vander Elst, pkt 25).

36 Należy zatem uznać, że wymogi postawione przez rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r. nie są najwłaściwszymi środkami do osiągnięcia celu ochrony pracowników.

37 Po drugie, tak jak to wyraźnie wskazuje rząd luksemburski w kwestii wymogu przywołanego w pkt 32–35 niniejszego wyroku, rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r. zmierza do uniknięcia sytuacji, w której krajowy rynek pracy byłby narażony na zakłócenia wskutek napływu pracowników będących obywatelami krajów trzecich.

38 W tym miejscu wspomnieć także należy, że troska o uniknięcie zakłóceń na rynku pracy stanowi z pewnością niezaprzeczalną rację interesu publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-113/89 Rush Portuguesa, Rec. str. I-1417, pkt 13). Pracownicy zatrudnieni przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w Państwie Członkowskim, delegowani do innego Państwa Członkowskiego celem świadczenia tam usług, nie roszczą sobie tymczasem prawa dostępu do rynku pracy tego drugiego państwa, ponieważ powracają oni do swego kraju pochodzenia lub pobytu po spełnieniu swej misji (zob. uprzednio przytoczone wyroki w sprawach Rush Portuguesa, pkt 15, Vander Elst, pkt 21, oraz Finalarte i in., pkt 22).

39 Zostało już w każdym razie rozstrzygnięte, że Państwo Członkowskie może sprawdzić, czy przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym Państwie Członkowskim, które deleguje na jego terytorium pracowników z kraju trzeciego, nie korzysta ze swobody świadczenia usług w celu innym niż spełnienie danego świadczenia, jak na przykład przysłanie swego personelu celem ulokowania go bądź też jego udostępnienia (zob. ww. wyrok w sprawie Rush Portuguesa, pkt 17).

40 Kontrola tego typu powinna jednocześnie uwzględniać ograniczenia wynikające z prawa wspólnotowego, w szczególności te wynikające ze swobody świadczenia usług, która nie może stać się pozorna i z której korzystanie nie może być uzależnione od swobodnego uznania administracyjnemu (zob. uprzednio przytoczony wyrok w sprawie Rush Portuguesa, pkt 17).

41 W tym przypadku, jak zostało to podniesione w pkt 30 niniejszego wyroku, konieczność uzyskania zezwolenia na pracę jest w stanie, ze względu na formalności i terminy, które pociąga za sobą, pozbawić sensu swobodne świadczenie usług na terytorium luksemburskim z udziałem delegowanych pracowników będących obywatelami krajów trzecich.

42 Ponadto, jak podnosi to Komisja, stwierdzając, że badanie wniosków o indywidualne zezwolenie na pracę powinno być dokonywane w kontekście sytuacji na rynku pracy oraz że zezwolenie zbiorowe może zostać udzielone tylko w wyjątkowych przypadkach, rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r. skutkuje uzależnieniem możliwości delegowania pracowników będących obywatelami kraju trzeciego na terytorium luksemburskie celem świadczenia usług od swobodnego uznania lokalnej administracji.

43 Wbrew stwierdzeniom rządu luksemburskiego, względy związane z pierwszeństwem zatrudnienia obywateli Wspólnoty są pozbawione znaczenia jeśli chodzi o pracowników, którzy mają być delegowani w ramach świadczenia usług, a zatem których przeznaczeniem nie jest wejście na rynek pracy przyjmującego Państwa

Członkowskiego. Jeśli chodzi o fakt, przyznany przez sam rząd, że decyzje administracyjne mogą być przedmiotem kontroli sądowej, to jest on dodatkowym argumentem na to, że uzyskanie wymaganego zezwolenia na pracę może stanowić dla usługodawcy przyczynę niekorzystnych opóźnień.

44 Jeśli chodzi o postawiony w przypadku zbiorowych zezwoleń na pracę wymóg umów o pracę na czas nieokreślony wiążących pracowników z ich przedsiębiorstwem delegującym od co najmniej sześciu miesięcy, zostało już podniesione w pkt 33 i 34 niniejszego wyroku, że jest on w stanie znacząco utrudnić spełnienie świadczenia usług na terytorium luksemburskim przez przedsiębiorstwa działające w sektorze charakteryzującym się stosowaniem umów na czas określony lub o wykonanie określonego świadczenia lub też przez przedsiębiorstwa nowo powstałe przy pomocy delegowanych pracowników będących obywatelami kraju trzeciego.

45 Wymóg ten jest ponadto nieproporcjonalny w stosunku do celu polegającego na zapewnieniu powrotu pracowników do Państwa Członkowskiego pochodzenia po zakończeniu ich delegowania.

46 Nałożone na przedsiębiorstwo świadczące usługi zobowiązanie, aby dostarczyć lokalnym władzom informacje poświadczające, że dani pracownicy mają uregulowaną sytuację w Państwie Członkowskim, gdzie to przedsiębiorstwo ich zatrudnia, zwłaszcza jeśli chodzi o legalność pobytu, zezwolenie na pracę oraz zabezpieczenie socjalne, dawałoby tym władzom, w mniej restrykcyjny, ale także skuteczny sposób, gwarancje co do legalności sytuacji takich pracowników, a także co do tego, że wykonują oni swoją główną działalność zawodową w Państwie Członkowskim, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo świadczące usługi. W połączeniu z dostarczonymi przez to przedsiębiorstwo danymi dotyczącymi przewidywanego okresu oddelegowania informacje te pozwoliłyby władzom luksemburskim na podjęcie, w danym przypadku, odpowiednich środków po upływie tego okresu.

47 Zobowiązanie do wystawienia, celem uzyskania zezwolenia na pracę, gwarancji bankowej mającej pokryć koszty ewentualnej repatriacji pracownika po zakończeniu jego delegowania stanowi dla przedsiębiorstw świadczących usługi ciężar nieproporcjonalny do zamierzonego celu. Jak zostało to podniesione przez rzecznika generalnego w pkt 56 jego opinii, do przyjęcia są środki respektujące swobodne świadczenie usług bardziej niż ogólne zobowiązanie do wystawienia uprzedniej gwarancji, takie jak nakaz zapłaty kosztów rzeczywiście spowodowanych przez ewentualną repatriację.

48 Należy zatem stwierdzić, że wymogi postawione przez rozporządzenie wielkoksiążęce z dnia 12 maja 1972 r. są nieodpowiednie dla osiągnięcia celu uniknięcia destabilizacji lokalnego rynku pracy.

49 W świetle powyższego zarzuty sformułowane przez Komisję wobec rozporządzenia wielkoksiążęcego z dnia 12 maja 1972 r. okazują się uzasadnione.

50 Należy zatem stwierdzić, że stawiając usługodawcom mającym siedzibę w innym Państwie Członkowskim i noszącym się z zamiarem delegowania na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga pracowników będących obywatelami kraju trzeciego wymóg uzyskania indywidualnego zezwolenia na pracę, którego wydanie jest podporządkowane względom związanym z rynkiem pracy, lub też stawiając wymóg zezwolenia zbiorowego, które może zostać wydane jedynie w wyjątkowych przypadkach i wtedy, gdy pracownicy byliby związani z przedsiębiorstwem delegującym umowami o pracę na czas nieokreślony od co najmniej sześciu miesięcy przed oddelegowaniem, a także zobowiązując usługodawcę do dostarczenia gwarancji bankowej, Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim mocy art. 49 WE.

W przedmiocie kosztów

51 Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Wielkiego Księstwa Luksemburga kosztami postępowania, a Wielkie Księstwa Luksemburga przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Stawiając usługodawcom mającym siedzibę w innym Państwie Członkowskim i noszącym się z zamiarem delegowania na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga pracowników będących obywatelami kraju trzeciego wymóg uzyskania indywidualnego zezwolenia na pracę, którego wydanie jest podporządkowane względom związanym z rynkiem pracy, lub też stawiając wymóg zezwolenia zbiorowego, które może zostać wydane jedynie w wyjątkowych przypadkach i wtedy, gdy pracownicy byliby związani z przedsiębiorstwem delegującym umowami o pracę na czas nieokreślony od co najmniej sześciu miesięcy przed oddelegowaniem, a także zobowiązując usługodawcę do dostarczenia gwarancji bankowej, Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim mocy art. 49 WE.**

2) **Wielkie Księstwo Luksemburga zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy