

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 czerwca 2008 r. (*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Delegowanie pracowników – Swoboda świadczenia usług – Dyrektywa 96/71/WE – Przepisy porządku publicznego – Wypoczynek tygodniowy – Obowiązek przedłożenia dokumentów dotyczących delegowania na prośbę władz krajowych – Obowiązek wyznaczenia przedstawiciela ad hoc posiadającego miejsce zamieszkania w Luksemburgu i przechowującego wszelkie dokumenty niezbędne do przeprowadzenia kontroli

W sprawie C-319/06

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 20 lipca 2006 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez J. Enegrena oraz G. Rozeta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Wielkiemu Księstwu Luksemburga, reprezentowanemu przez C. Schiltza, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič i E. Levits (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,

sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 września 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że:
 - oświadczając, iż przepisy art. 1 ust. 1 pkt 1, 2, 8 i 11 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej

delegowania pracowników w ramach świadczenia usług oraz w sprawie przepisów dotyczących kontroli stosowania prawa pracy (*Mémorial A 2002*, s. 3722, zwanej dalej „ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r.”) stanowią przepisy porządkowe dotyczące krajowego porządku publicznego,

- dokonując niepełnej transpozycji art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1),
- ustanawiając w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. warunki dotyczące dostępu do podstawowych informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli przez właściwe władze krajowe w sposób niespełniający wymogu jasności koniecznej dla zagwarantowania pewności prawa przedsiębiorstw pragnących delegować pracowników do Luksemburga oraz
- nakładając w art. 8 tej ustawy obowiązek przechowywania w Luksemburgu dokumentów wymaganych w związku z kontrolą u przedstawiciela ad hoc mającego tam miejsce zamieszkania,

Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 3 ust. 1 i 10 dyrektywy 96/71, a także na mocy art. 49 WE i 50 WE.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Artykuł 3 dyrektywy 96/71 zatytułowany „Warunki zatrudnienia” stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, że bez względu na to, jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy, przedsiębiorstw[a], o których mowa w art. 1 ust. 1, będą gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki [pracy i] zatrudnienia, obejmujące następujące zagadnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, ustalone są przez:

- przepisy [ustawowe], [wykonawcze] lub przepisy administracyjne

lub

- [układy] zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8, o ile dotyczą one rodzajów działalności wymienionych w Załączniku:
 - a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;
 - b) minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych;
 - c) minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny; niniejszy podpunkt nie ma zastosowania do uzupełniających zakładowych systemów emerytalnych;
 - d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego;
 - e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;

- f) środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków [pracy i] zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;
- g) równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

Dla celów niniejszej dyrektywy pojęcie minimalnej stawki płacy, o której mowa w [tiret drugim] lit. c), jest zdefiniowane przez prawo krajowe lub przez praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany.

[...]

10. Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody w stosowaniu przez państwa członkowskie, w oparciu o zasadę równego traktowania, zgodnie z traktatem i w odniesieniu do przedsiębiorstw krajowych [oraz do przedsiębiorstw z innych państw]:

- warunków [pracy i] zatrudnienia dotyczących dziedzin innych niż wskazane w pierwszym akapicie ust. 1, w przypadku przepisów [porządku publicznego];
- warunków pracy i zatrudnienia ustalonych w [układach] zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych w rozumieniu ust. 8 i dotyczących innych rodzajów działalności niż wymienione w Załączniku”.

- 3 W związku z przyjęciem dyrektywy 96/71 do protokołu Rady Unii Europejskiej wpisane zostało oświadczenie nr 10 dotyczące art. 3 ust. 10 tiret pierwsze tej dyrektywy (zwane dalej „oświadczeniem nr 10”) o następującym brzmieniu:

„Rada i Komisja oświadczają:

»Pod pojęciem ‘przepisy porządku publicznego’ należy rozumieć wiążące przepisy, od których nie można ustanawiać odstępstw i które zgodnie z ich rodzajem i celem odpowiadają nadrzędnym względem interesu publicznego. Przepisy te mogą obejmować w szczególności zakaz pracy przymusowej lub udział organów administracji w monitorowaniu przestrzegania ustawodawstwa dotyczącego warunków pracy«” [tłumaczenie nieoficjalne].

Uregulowania luksemburskie

- 4 Artykuł 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. stanowi:

„(1) Przepisami porządkowymi prawa krajowego, należącymi do krajowego porządku publicznego, są przepisy, które odnoszą się w szczególności do przepisów o porozumieniach i umowach na podstawie ustawy z dnia 27 marca 1986 r. dotyczącej zatwierdzenia konwencji rzymskiej z dnia 19 czerwca 1980 r. o prawie właściwym dla zobowiązań umownych oraz jako takie znajdują zastosowanie do wszystkich pracowników, którzy wykonują pracę na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga, łącznie z pracownikami czasowo delegowanymi do Luksemburga, i bez względu na czas trwania lub cel delegowania, wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i przepisy administracyjne, jak również przepisy, które wynikają z powszechnie stosowanych zbiorowych układów pracy lub orzeczeń arbitrażowych o takim zakresie stosowania, jak powszechnie stosowane układy zbiorowe, które dotyczą następujących kwestii:

1. umowy o pracę zawartej w formie pisemnej lub dokumentu sporządzonego na podstawie dyrektywy [Rady] 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązków

pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy [(Dz.U. L 288, s. 32)];

2. socjalnych minimalnych stawek płacy oraz automatycznego dopasowania wynagrodzenia do rozwoju poziomu kosztów utrzymania;
3. czasu pracy oraz wypoczynku tygodniowego;
4. odpłatnego urlopu;
5. okresu urlopowego w zakładzie pracy;
6. ustawowych dni wolnych od pracy;
7. uregulowań dotyczących pracy czasowej oraz wynajmu pracowników;
8. uregulowań dotyczących pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz umów o pracę na czas określony;
9. przepisów ochronnych stosowanych w odniesieniu do warunków zatrudnienia dzieci, młodzieży, kobiet w ciąży oraz kobiet, które niedawno urodziły;
10. niedyskryminacji;
11. zbiorowych układów pracy;
12. beczynności wynikającej w bezwzględny sposób z przepisów dotyczących niepowierzenia pracy z powodu warunków pogodowych oraz ze względów technicznych;
13. nielegalnego zatrudnienia, łącznie z przepisami dotyczącymi pozwolenia na pracę dla pracowników, którzy nie pochodzą z jednego z państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
14. ogólnie rzecz biorąc, bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, w szczególności przepisy dotyczące zapobiegania wypadkom przyjęte przez towarzystwa ubezpieczeń wypadkowych (Association d'assurance contre les accidents) na mocy art. 154 ustawy o zabezpieczeniu społecznym, jak i minimalne wymagania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ustanowione na mocy art. 14 ustawy z dnia 17 czerwca 1994 r. o bezpieczeństwie i ochronie zdrowia w miejscu pracy w drodze rozporządzenia wielkksiążęcego wydanego po obowiązkowym zasięgnięciu opinii Conseil d'Etat oraz w porozumieniu z konferencją prezesów izby reprezentantów.

(2) Ustęp 1 niniejszego artykułu znajduje zastosowanie do wszystkich pracowników zatrudnionych w dowolnym przedsiębiorstwie, bez względu na ich obywatelstwo oraz na faktyczną siedzibę przedsiębiorstwa lub siedzibę przedsiębiorstwa w sensie prawnym”.

5 Artykuł 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. stanowi:

„(1) Przepis art. 1 niniejszej ustawy stosuje się ponadto do wszelkich przedsiębiorstw, które w ramach transgranicznego świadczenia usług delegują pracowników na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga, z wyjątkiem załóg marynarki handlowej.

(2) Za »delegowanie« w rozumieniu ust. 1 uważa się określone poniżej czynności wykonywane przez dane przedsiębiorstwo, o ile w okresie delegowania między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem istnieje stosunek pracy:

1. delegowanie pracownika, nawet na krótki lub wcześniej określony okres, na rachunek i pod kierownictwem przedsiębiorstw określonych w ust. 1 niniejszego artykułu, na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga w ramach umowy zawartej między przedsiębiorstwem delegującym a odbiorcą usług mającym siedzibę lub działającym w Luksemburgu;
2. delegowanie pracownika, nawet na krótki lub wcześniej określony okres, na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga, do zakładu należącego do delegującego przedsiębiorstwa lub do przedsiębiorstwa należącego do tego samego koncernu, co przedsiębiorstwo delegujące;
3. bez uszczerbku dla stosowania ustawy z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie wynajmowania oraz czasowego delegowania pracowników, delegowanie pracowników, nawet na krótki lub wcześniej określony okres, przez agencje pracy czasowej lub w ramach pracy czasowej, do przedsiębiorstwa–użytkownika, mającego siedzibę lub działającego w Wielkim Księstwie Luksemburga.

(3) Pracownikiem delegowanym jest pracownik, który zwykle jest zatrudniony na granicą i w ograniczonym czasowo okresie wykonuje pracę na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga.

(4) Pojęcie stosunek pracy należy definiować zgodnie z prawem luksemburskim”.

6 Artykuł 7 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. stanowi:

„(1) W celu stosowania niniejszej ustawy przedsiębiorstwo – również wtedy, gdy nie ma siedziby na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga lub wykonuje zwykle działalność poza terytorium Luksemburga, – w którym łącznie z pracownikami czasowo delegowanymi do Luksemburga, zgodnie z art. 1 i 2 niniejszej ustawy, co najmniej jeden pracownik wykonuje pracę w Luksemburgu zobowiązane jest do udostępnienia inspekcji pracy przed podjęciem pracy, na jej wniosek i w możliwie najkrótszym terminie, informacji bezwzględnie koniecznych dla przeprowadzenia kontroli, a w szczególności:

- nazwiska, imiona, miejsce i data urodzenia, stan cywilny, obywatelstwo i zawód pracowników;
- dokładne kwalifikacje zawodowe pracowników;
- w jakim charakterze pracownicy zostali zatrudnieni w przedsiębiorstwie oraz czynności, które regularnie wykonują;
- miejsce stałego zamieszkania i w miarę potrzeby zwykłe miejsce zamieszkania pracowników;
- w miarę potrzeby pozwolenie na pobyt lub pozwolenie na pracę;
- miejsce lub miejsca pracy w Luksemburgu oraz czas trwania prac;

- kopia formularza E 101 lub w miarę potrzeby dokładne informacje zakładu ubezpieczeń społecznych, w którym pracownicy są ubezpieczeni podczas pobytu na terytorium Luksemburga;
- kopia zawartej w formie pisemnej umowy o pracę lub dokumentu sporządzonego na podstawie dyrektywy 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy.

(2) Szczegółowe zasady stosowania tego artykułu mogą zostać określone w drodze rozporządzenia wielkokońskiego”.

7 Artykuł 8 tej ustawy stanowi:

„Każde przedsiębiorstwo mające siedzibę faktyczną lub statutową za granicą bądź niemające siedziby w Luksemburgu w rozumieniu przepisów podatkowych, w którym jeden lub wielu pracowników świadczy dowolną pracę w Luksemburgu, zobowiązane jest do przechowywania u przedstawiciela ad hoc, mającego siedzibę w Luksemburgu, dokumentów koniecznych do przeprowadzenia kontroli w zakresie wypełniania ciężących na tych przedsiębiorstwach obowiązków określonych w niniejszej ustawie, a w szczególności w jej art. 7.

Dokumenty te należy przekazać inspekcji pracy na jej wniosek i w możliwie najkrótszym terminie. Przed podjęciem pracy za wynagrodzeniem przedsiębiorstwo lub jego przedstawiciel wyznaczony zgodnie z poprzednim akapitem informuje inspekcję pracy pismem poleconym z potwierdzeniem odbioru o dokładnym miejscu przechowywania tych dokumentów”.

Postępowanie poprzedzające powstanie sporu

8 W wezwaniu do usunięcia uchybień z dnia 1 kwietnia 2004 r. Komisja zwróciła uwagę władzom luksemburskim, że ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. może być niezgodna z prawem wspólnotowym. W szczególności ustawa ta:

- zmuszać miała przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim i delegujące pracowników w ramach świadczenia usług do Luksemburga do przestrzegania warunków pracy i zatrudnienia, które wykraczają poza wymogi określone w art. 3 ust. 1 i 10 dyrektywy 96/71;
- miała nie gwarantować pracownikom delegowanym, poza wypoczynkiem tygodniowym, przestrzegania żadnego innego okresu wypoczynku (wypoczynek dzienny);
- nie spełniała jej zdaniem wymogu jasności niezbędnego dla zagwarantowania pewności prawa, nakładając na przedsiębiorstwa delegujące pracowników do Luksemburga obowiązek udostępnienia inspekcji pracy i kopalń przed rozpoczęciem prac, na jej wniosek i w możliwie najkrótszym czasie, informacji koniecznych dla przeprowadzenia kontroli oraz
- ograniczać miała swobodę świadczenia usług, nakładając na przedsiębiorstwa mające siedzibę poza terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga lub niemające stałego przedsiębiorstwa obowiązek przechowywania u przedstawiciela ad hoc mającego miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

- 9 W odpowiedzi z dnia 30 sierpnia 2004 r. Wielkie Księstwo Luksemburga podniosło, że warunki zatrudnienia objęte pierwszym zarzutem podniesionym w tym wezwaniu stanowią przepisy „porządku publicznego” w rozumieniu art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71.
- 10 Przyznało ono zasadność drugiego zarzutu podniesionego w wyżej wymienionym wezwaniu do usunięcia uchybień.
- 11 Jeżeli chodzi o zarzuty trzeci i czwarty, znajdujące się w tym wezwaniu, państwo to podniosło po pierwsze, że art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. nie wymagał uprzedniego zgłoszenia i po drugie, iż obowiązek powiadomienia inspekcji pracy i kopalń o nazwisku posiadacza dokumentów wymaganych przez ustawę jest obowiązkiem niedyskryminacyjnym, niezbędnym do przeprowadzenia kontroli dokonywanych przez tę administrację.
- 12 Niezadowolona z tych odpowiedzi Komisja powtórzyła swe zarzuty w uzasadnionej opinii z dnia 12 października 2005 r., wzywając Wielkie Księstwo Luksemburga do wypełnienia jego zobowiązań w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii.
- 13 Po złożeniu wniosku o przedłużenie terminu o dalsze sześć tygodni, Wielkie Księstwo Luksemburga nie uznało odpowiedzi na uzasadnioną opinię za konieczną.
- 14 W konsekwencji Komisja wniosła na podstawie art. 226 WE niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie pierwszego zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 3 ust. 1 i 10 dyrektywy 96/71

Argumentacja stron

- 15 W pierwszym zarzucie Komisja podnosi, że Wielkie Księstwo Luksemburga nieprawidłowo transponowało art. 3 ust. 1 i 10 dyrektywy 96/71.
- 16 Komisja uważa w szczególności, że błędnie deklarując krajowe przepisy mające związek z dziedzinami, których dotyczą sporne przepisy jako przepisy porządkowe dotyczące porządku publicznego i narzucając obowiązek ich przestrzegania przez przedsiębiorstwa, które delegują pracowników na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga, nakłada ono na te przedsiębiorstwa obowiązki, które wykraczają poza to, co przewiduje dyrektywa 96/71. Według tej instytucji, pojęcie porządku publicznego znajdujące się w art. 3 ust. 10 tej dyrektywy nie może być jednostronnie określane przez każde państwo członkowskie, jako że nie może ono jednostronnie narzucać wszystkich bezwzględnie obowiązujących przepisów swego prawa pracy usługodawcom mającym siedzibę w innym państwie członkowskim.
- 17 Po pierwsze, takim obowiązkiem byłby jej zdaniem obowiązek, ustanowiony w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., delegowania tylko personelu związanego z przedsiębiorstwem umową o pracę zawartą w formie pisemnej lub innym dokumentem uznanym za analogiczny zgodnie z przepisami dyrektywy Rady 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (Dz.U. L 288, s. 32, zwana dalej „dyrektywą 91/533”).

- 18 W związku z tym Komisja przypomina, że w każdym bądź razie, kontrola przestrzegania postanowień dyrektywy 91/533 spoczywa na władzach państwa członkowskiego siedziby danego przedsiębiorstwa, które to państwo dokonało transpozycji tej dyrektywy, a nie – w przypadku takiego delegowania – do przyjmującego państwa członkowskiego.
- 19 Po drugie, jeżeli chodzi o automatyczne dostosowanie wynagrodzenia do zmian kosztów utrzymania, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., Komisja twierdzi, że ustawodawstwo luksemburskie jest niezgodne z dyrektywą 96/71, która przewiduje reglamentację przez przyjmujące państwo członkowskie wysokości wynagrodzenia tylko w odniesieniu do wynagrodzenia minimalnego.
- 20 Po trzecie, jeżeli chodzi o przestrzeganie uregulowań dotyczących pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy i na czas określony, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., Komisja podnosi, że na podstawie dyrektywy 96/71 to nie przyjmujące państwo członkowskie ma za zadanie narzucać uregulowania w dziedzinie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy i na czas określony na przedsiębiorstwa, które delegują pracowników na terytorium tego państwa.
- 21 Po czwarte, jeżeli chodzi o obowiązek przestrzegania układów zbiorowych pracy, o którym stanowi art. 1 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., Komisja podnosi, że nie mogą stanowić przepisów porządkowych dotyczących krajowego porządku publicznego akty należące do określonej kategorii, niezależnie od ich treści.
- 22 Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi, że wszystkie przepisy, do których odnosi się pierwszy zarzut Komisji dotyczą przepisów porządkowych krajowego porządku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71. W związku z tym twierdzi ono, że deklaracja nr 10 nie może mieć jakiegokolwiek zobowiązującego charakteru prawnego oraz że pojęcie przepisów krajowego porządku publicznego obejmuje wszystkie przepisy odpowiadające zdaniem państwa przyjmującego względem interesu publicznego. Ponadto Wielkie Księstwo Luksemburga powołuje się na procedurę prawodawczą, która zakończyła się przyjęciem dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36, zwana dalej „dyrektywą 2006/123”).

Ocena Trybunału

– Uwagi wstępne

- 23 Na wstępie, aby odpowiedzieć na podstawowy argument obrony wysunięty przez Wielkie Księstwo Luksemburga należy podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywa 2006/123 nie ma na celu zastąpienia dyrektywy 96/71, jako że ta ostatnia ma w razie kolizji pierwszeństwo stosowania. Dlatego też owo państwo członkowskie nie może powołać się na procedurę prawodawczą prowadzącą do przyjęcia dyrektywy 2006/123 dla poparcia wykładni przepisu dyrektywy 96/71 jakiej ono broni.
- 24 Z motywu trzynastego dyrektywy 96/71 wynika, że ustawodawstwa państw członkowskich powinny być koordynowane w taki sposób, aby określały jądro bezwzględnie obowiązujących przepisów zapewniających minimalną ochronę, które w kraju przyjmującym powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących pracowników (zob. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-341/05 Laval un Partneri, Zb.Orz. s. I-11767, pkt 59).

- 25 Zatem art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie zmagają się do tego, by bez względu na to jakie prawo ma zastosowanie do stosunku pracy, przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim, które delegują pracowników na ich własne terytorium w ramach transgranicznego świadczenia usług, gwarantowały pracownikom delegowanym warunki zatrudnienia obejmujące zagadnienia ujęte w tym przepisie, takie jak te ustanowione są w państwie członkowskim, na terytorium którego praca jest wykonywana (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-490/04 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6095, pkt 18).
- 26 W tym celu przepis ów wylicza enumeratywnie dziedziny, w których państwa członkowskie mogą narzucić stosowanie przepisów obowiązujących w przyjmującym państwie członkowskim.
- 27 Artykuł 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71 przyznaje jednakże państwom członkowskim możliwość zgodnie z traktatem WE i bez dyskryminacji nałożenia na przedsiębiorstwa delegujące pracowników na ich terytorium warunków zatrudnienia i pracy dotyczących dziedzin innych niż wskazane w pierwszym akapicie ust. 1 tego artykułu, o ile chodzi o przepisy porządku publicznego.
- 28 Jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., który stanowi, że przepisami porządkowymi dotyczącymi porządku publicznego są przepisy, o których mowa w pkt 1–14 tego ustępu, Wielkie Księstwo Luksemburga chciało wykorzystać art. 3 ust. 10 tiret pierwsze wyżej wskazanej dyrektywy.
- 29 W związku z tym przypomnieć trzeba, że kwalifikacja przez państwo członkowskie przepisów krajowych jako ustawodawstwa dotyczącego porządku i bezpieczeństwa dotyczy przepisów, których przestrzeganie uznano za konieczne dla zapewnienia ustroju politycznego, społecznego i ekonomicznego danego państwa członkowskiego, do tego stopnia, że ich przestrzeganie obejmuje każdą osobę, która znajduje się na terytorium tego państwa członkowskiego i do każdego stosunku prawnego tam istniejącego (wyrok z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 Arblade i in., Rec. s. I-8453, pkt 30).
- 30 Dlatego też, wbrew temu co twierdzi Wielkie Księstwo Luksemburga, klauzula porządku publicznego stanowi odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu osób, które to odstępstwo powinno być interpretowane ściśle i którego zakres nie może być określany jednostronnie przez państwa członkowskie (zob. jeżeli chodzi o swobodny przepływ osób wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-1097, pkt 45).
- 31 W kontekście dyrektywy 96/71 art. 3 ust. 10 tiret pierwsze tejże stanowi odstępstwo od zasady, zgodnie z którą dziedziny, w których przyjmujące państwo członkowskie może narzucić swe ustawodawstwo przedsiębiorstwom, które delegują pracowników na jego terytorium, są enumeratywnie wyliczone w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy. Ów pierwszy przepis musi zatem podlegać wykładni ścisłej.
- 32 Zresztą deklaracja nr 10, w odniesieniu do której rzecznik generalny słusznie zwróciła uwagę w pkt 45 swej opinii, że można przywołać ją dla poparcia wykładni art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71, stanowi, że pod pojęciem „przepisów porządku publicznego” należy rozumieć bezwzględnie obowiązujące przepisy, od których nie można ustanawiać odstępstw i które zgodnie z ich rodzajem i celem odpowiadają nadrzędnym względem interesu publicznego.

- 33 W każdym bądź razie ów przepis dyrektywy 96/71 przewiduje, że odwołanie się do możliwości, jaką ono przewiduje nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku przestrzegania zobowiązań ciążących na nich na mocy traktatu WE, a w szczególności tych dotyczących swobody świadczenia usług, której wsparcie podkreśla się w motywie piątym tejże dyrektywy.
- 34 W świetle tych uwag należy przeanalizować przepisy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., których kwalifikację jako przepisów porządkowych dotyczących krajowego porządku publicznego kwestionuje Komisja.
- Jeżeli chodzi o przepis dotyczący umowy zawartej na piśmie lub dokumentu sporządzonego zgodnie z dyrektywą 91/533, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r.
- 35 Na wstępie podkreślić należy, że przepis ten dotyczy dziedziny, która nie jest wymieniona na liście art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71.
- 36 Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi po pierwsze, że kwestionowany przepis jest jedynie przypomnieniem warunku ustanowionego w art. 2 i 3 dyrektywy 91/533 i po drugie, że dotyczy on porządku publicznego w zakresie, w jakim jego celem jest ochrona pracowników.
- 37 Jak podkreśla motyw drugi dyrektywy 91/533, podporządkowanie stosunków pracy wymogom formalnym jest niezbędne w celu zapewnienia pracownikom lepszej ochrony przed możliwymi naruszeniami ich praw i stworzenie większej przejrzystości na rynku pracy.
- 38 Jednakże z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy wynika również, że państwa członkowskie przyjmą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne konieczne do wprowadzenia w życie tej dyrektywy.
- 39 W konsekwencji wszyscy pracodawcy, włączając w to pracodawców delegujących pracowników, podlegają – jak wynika to z art. 4 ust. 1 dyrektywy 91/533 – na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, obowiązkom, o których stanowi ta dyrektywa.
- 40 Należy zatem stwierdzić, że przestrzeganie wymogu przewidzianego w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. zapewnia państwo członkowskie, z którego pochodzą delegowani pracownicy.
- 41 Dlatego też kwestionowany przepis skutkuje poddaniem przedsiębiorstw, które delegują pracowników do Luksemburga obowiązkowi, któremu już podlegają w państwie członkowskim swej siedziby. Zresztą cel dyrektywy 96/71 polegający na zagwarantowaniu przestrzegania jądra minimalnych norm dotyczących ochrony pracowników czyni tym bardziej zbędnym istnienie tego rodzaju dodatkowego obowiązku, który w związku z procedurami, jakie się z nim wiążą, może zniechęcić przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim do skorzystania ze swobody świadczenia usług.
- 42 Tymczasem o ile prawdą jest, że prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie rozciągały stosowanie swojego prawodawstwa, czy też układów zbiorowych 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, to tym niemniej możliwość taka zależy od wymogu, zgodnie z którym dani pracownicy, świadczący czasowo pracę w przyjmującym państwie członkowskim nie posiadają już takiej samej ochrony lub ochrony co do zasady porównywalnej na podstawie

obowiązków, którym pracodawca poddany jest już w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę (zob. podobnie wyrok z dnia 21 października 2004 r. w sprawie C-445/03 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I 10191, pkt 29 i przywołane tam orzecznictwo).

- 43 W szczególności z dotychczasowego orzecznictwa wynika, że swoboda świadczenia usług jako podstawowa zasada traktatowa może być ograniczona tylko przez uregulowania uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i mające zastosowanie do każdej osoby czy przedsiębiorstwa wykonującego działalność na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, w zakresie w jakim interes taki nie jest chroniony normami, którym podlega świadczeniodawca w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę (zob. ww. wyrok w sprawie *Arblade i in.*, pkt 34, a także z dnia 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 i od C-68/98 do C-71/98 *Finalarte i in.*, Rec. s. I-7831, pkt 31).
- 44 Jako że tak właśnie jest w przypadku ochrony pracowników zagwarantowanej przez dyrektywę 91/533 i podniesionej przez Wielkie Księstwo Luksemburga, stwierdzić należy, że wymóg, o którym stanowi art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. nie jest zgodny z art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71, ponieważ nie jest on nałożony zgodnie z traktatem.
- Jeżeli chodzi o przepis dotyczący automatycznego dostosowania wynagrodzenia do zmiany kosztów utrzymania, o którym stanowi art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r.
- 45 Ze skargi wniesionej przez Komisję wynika, że kwestionuje ona nie to, że wynagrodzenia minimalne są indeksowane w zależności do kosztów utrzymania, jako że przepis ten bezspornie objęty jest, na co zwraca uwagę Wielkie Księstwo Luksemburga, art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71, lecz to, że ta indeksacja dotyczy całości wynagrodzeń, włączając w to wynagrodzenia nienależące do kategorii wynagrodzeń minimalnych.
- 46 Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi jednakże, że ów przepis dyrektywy 96/71 pozwala w dorozumiany sposób przyjmującemu państwu członkowskiemu na narzucenie swego sposobu ustalania całości wynagrodzeń w przedsiębiorstwach realizujących delegowanie na jego terytorium.
- 47 W związku z tym podkreślić trzeba, że prawodawca wspólnotowy za pośrednictwem art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 pragnął ograniczyć uprawnienia państw członkowskich w odniesieniu do wynagrodzeń do dziedziny dotyczącej wysokości wynagrodzenia minimalnego. Wynika z tego, że przepis ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. dotyczący automatycznej indeksacji wynagrodzeń innych niż wynagrodzenia minimalne w zależności od wzrostu kosztów utrzymania nie jest objęty dziedzinami, o których stanowi art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71.
- 48 Wielkie Księstwo Luksemburga twierdzi jednakże, że przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. mający na celu zapewnienie pokoju społecznego w Luksemburgu i z tego tytułu stanowi nakaz porządku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71, chroniąc pracowników przed skutkami inflacji.
- 49 W związku z tym przypomnieć należy, że ów przepis dyrektywy 96/71 daje przyjmującemu państwu członkowskiemu możliwość narzucenia dokonującym delegowania na jego terytorium przedsiębiorstwom warunków zatrudnienia dotyczących dziedzin innych niż te, o których mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71, pod warunkiem że chodzi o przepisy porządku publicznego. Dlatego też zastrzeżenie to, znajdujące się w art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71, stanowi odstępstwo od systemu ustanowionego przez tę dyrektywę, a także odstępstwo

od podstawowej zasady swobody świadczenia usług, na której wyżej wspomniana dyrektywa się opiera i powinno ono być przedmiotem ścisłej wykładni.

- 50 W ten sposób Trybunał miał już sposobność uściślenia, że o ile państwa członkowskie co do zasady mają swobodę określenia zgodnie z ich krajowymi potrzebami wymogów porządku publicznego, to jednak w kontekście wspólnotowym, a w szczególności w kontekście uzasadnienia odstępstwa od podstawowej zasady swobody świadczenia usług pojęcie to należy rozumieć ściśle, aby jego zakres nie mógł być określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez kontroli przez instytucje Wspólnoty Europejskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. s. I-9609, pkt 30). Wynika stąd, że porządek publiczny może być powoływany tylko w przypadku zagrożenia realnego i dostatecznie poważnego dla podstawowego interesu społeczeństwa (zob. wyrok z dnia 14 marca 2000 r. C-54/99 *Église de scientologie*, Rec. s. I-1335, pkt 17).
- 51 Należy przypomnieć, że względem uzasadniającym, które może powołać państwo członkowskie dla uzasadnienia odstępstwa od zasady swobodnego świadczenia usług winna towarzyszyć analiza odpowiedności i proporcjonalności środka ograniczającego przyjętego przez to państwo członkowskie, a także precyzyjne dane na poparcie jego argumentacji (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-254/05 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-4269, pkt 36 i przywołane tam orzecznictwo).
- 52 Dlatego też w celu umożliwienia Trybunałowi oceny, czy dane środki są konieczne i proporcjonalne w stosunku do celu, jakim jest utrzymanie porządku publicznego, Wielkie Księstwo Luksemburga powinno było przedstawić dane pozwalające stwierdzić czy i w jakim zakresie stosowanie do pracowników delegowanych do Luksemburga przepisu dotyczącego automatycznego dostosowania wynagrodzeń do wzrostu kosztów utrzymania może przyczynić się do realizacji tego celu.
- 53 W tym konkretnym przypadku stwierdzić jednak należy, że Wielkie Księstwo Luksemburga ograniczyło się do przywołania w sposób ogólny celów ochrony siły nabywczej pracowników i pokoju społecznego bez wskazania jakichkolwiek danych pozwalających ocenić konieczność i proporcjonalność przyjętych środków.
- 54 W konsekwencji Wielkie Księstwo Luksemburga nie wykazało w sposób wymagany przez prawo, iż art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. należy do przepisów porządku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71.
- 55 Tym samym owo państwo członkowskie nie może powołać się na odstępstwo porządku publicznego, o którym stanowi art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71 dla narzucenia dokonującym delegowania na jego terytorium przedsiębiorstwom przepisu dotyczącego automatycznego dostosowania do wzrostu kosztów utrzymania wynagrodzeń innych niż wynagrodzenie minimalne.
 - Jeżeli chodzi o przepis dotyczący uregulowania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy i na czas określony, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r.
- 56 Wielkie Księstwo Luksemburga twierdzi, że przepis taki ma na celu zapewnienie ochrony pracowników przez zapewnienie zasady równego traktowania i równego wynagradzania między pracownikami zatrudnionymi w pełnym i niepełnym czasie pracy, ustanowionej w dyrektywie Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącej Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. L 14, s. 9)

oraz dyrektywie Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. L 175, s. 43, zwanej dalej „dyrektywą 1999/70”).

- 57 Należy podkreślić, że cytowany wyżej przepis należy do dziedziny, która nie jest wymieniona na liście art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71.
- 58 Bezsporne jest, że obowiązki, które pociąga za sobą art. 1 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. mogą – w związku z ograniczeniami, które mu towarzyszą – utrudnić wykonywanie przez przedsiębiorstwa pragnące delegować pracowników do Luksemburga swobody świadczenia usług.
- 59 W związku z tym należy stwierdzić, że na podstawie art. 2 ust. 1 dyrektyw 97/81 i 1999/70 do państw członkowskich należy wprowadzenie w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tych dyrektyw.
- 60 Tym samym, skoro przestrzeganie wymogu, o którym stanowi sporny przepis krajowy stanowi przedmiot kontroli w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo pragnące oddelegować pracowników do Luksemburga, z tych samych powodów co te, wskazane w pkt 41-43 niniejszego wyroku, Wielkie Księstwo Luksemburga nie może powoływać się na odstępstwo porządku publicznego na podstawie art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71 dla uzasadnienia spornego przepisu krajowego.
- 61 Wynika stąd, że art. 1 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. nie jest zgodny z art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71.
 - Jeżeli chodzi o przepis dotyczący bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa krajowego w dziedzinie układów zbiorowych pracy znajdujący się w art. 1 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r.
- 62 Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71 określa instrumenty, za pomocą których ustalane są warunki zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim dotyczące dziedzin określonych w tym samym ustępie lit. a)–lit. g) i które gwarantowane są pracownikom delegowanym. Tiret drugie tego przepisu dotyczy w szczególności powszechnie stosowanych układów zbiorowych.
- 63 Na wzór tego przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. stanowi, że przepisami krajowego porządku publicznego są postanowienia wynikające w szczególności z układów zbiorowych uznanych za powszechnie obowiązujące i dotyczące dziedzin, o których mowa w pkt 1–14. W pkt 11 tego artykułu wymienione są postanowienia dotyczące układów zbiorowych pracy.
- 64 Przepis tego rodzaju nie może jednakże stanowić odstępstwa porządku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71.
- 65 Po pierwsze, nic nie uzasadnia tego, że postanowienia odnoszące się do układów zbiorowych pracy, tj. tych, które obejmują ich tworzenie i wprowadzenie w życie, mogły jako takie i bez żadnego doprecyzowania wchodzić w zakres pojęcia porządku publicznego.

- 66 Po drugie, wniosek taki należy wyciągnąć w odniesieniu do samych postanowień takich układów zbiorowych, które także nie mogą wchodzić w zakres takiego pojęcia jako całość i to z samego tylko powodu, że wynikają z tego rodzaju aktów.
- 67 Po trzecie, Wielkie Księstwo Luksemburga nie może twierdzić, że art. 1 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. konkretyzuje in fine zezwolenie przyznane państwom członkowskim na podstawie art. 3 ust. 10 tiret drugie dyrektywy 96/71. Przepis ten bowiem odnosi się wyłącznie do warunków zatrudnienia ustalonych w układach pracy uznanych za powszechnie obowiązujące. Tymczasem tak nie jest w przypadku wyżej wspomnianego art. 1 ust. 1 pkt 11, który w wyraźny sposób i odwrotnie niż w zdaniu wprowadzającym tegoż art. 1 dotyczy zwykłych układów zbiorowych.
- 68 Dlatego też art. 1 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. nie jest zgodny z art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71.
- 69 W konsekwencji z powyższego wynika, że pierwszy zarzut podniesiony przez Komisję jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego niekompletnej transpozycji art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 96/71 dotyczącego przestrzegania maksymalnych okresów pracy i minimalnych okresów wypoczynku

Argumentacja stron

- 70 W swoim drugim zarzucie Komisja zarzuca Wielkiemu Księstwu Luksemburga niepełną transpozycję art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 96/71, dotyczącego przestrzegania maksymalnych okresów pracy i minimalnych okresów wypoczynku.
- 71 Wielkie Księstwo Luksemburga uznało zasadność tego zarzutu i zwróciło uwagę na przyjęcie art. 4 ustawy z dnia 19 maja 2006 r. zmieniającej ustawę z dnia 20 grudnia 2002 r. (*Mémorial A 2006*, s. 1806) w celu uzgodnienia ustawodawstwa krajowego z odpowiednimi przepisami wspólnotowymi.

Ocena Trybunału

- 72 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia należy oceniać w zależności od sytuacji państwa członkowskiego w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, i że późniejsze zmiany sytuacji nie mogą być uwzględnione przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-168/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-8227, pkt 24; z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-433/03 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6985, pkt 32; wyrok z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-354/06 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-116*, pkt 7).
- 73 Tymczasem w niniejszej sprawie bezsporne jest, że z chwilą upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, Wielkie Księstwo Luksemburga nie przyjęło przepisów niezbędnych do pełnej transpozycji art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 96/71 do swego krajowego porządku prawnego.
- 74 W konsekwencji drugi zarzut podniesiony przez Komisję jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego naruszenia art. 49 z uwagi na brak przejrzystości szczegółowych zasad kontroli, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r.

Argumentacja stron

- 75 W swoim trzecim zarzucie Komisja podnosi, że z powodu braku jego przejrzystości, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. może jej zdaniem powodować niepewność prawną przedsiębiorstw pragnących delegować pracowników do Luksemburga. W ten sposób obowiązek każdego przedsiębiorstwa udostępnienia inspekcji pracy i kopalń przed rozpoczęciem prac na wniosek i w najkrótszym możliwym terminie istotnych informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli stanowi jej zdaniem w przypadku delegowania procedurę uprzedniego zgłoszenia niezgodną z art. 49 WE. Jednakże gdyby tak nie było, to należałoby tym niemniej zmienić treść spornego przepisu tak, by usunąć wszelką niejasność prawną.
- 76 Wielkie Księstwo Luksemburga stoi na stanowisku, że treść art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. jest wystarczająco jasna i że w każdym razie nie nakłada on żadnego obowiązku uprzedniego zgłoszenia. W tej kwestii uważa ono, że udostępnienie informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli „przed rozpoczęciem prac” oznacza, że owe informacje mogą być przedstawione w dniu rozpoczęcia tych prac.

Ocena Trybunału

- 77 Po pierwsze, stwierdzić należy, że jako że ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. nie przewiduje żadnego innego przekazywania informacji między przedsiębiorstwem, które deleguje pracowników a inspekcją pracy i kopalń, to trudno jest pojąć w jaki sposób ta ostatnia mogłaby wymagać informacji od tego przedsiębiorstwa przed rozpoczęciem prac, skoro nie może mieć ona wiedzy o obecności tego przedsiębiorstwa w Luksemburgu bez uprzedniego zgłoszenia przez nie w jakiś sposób swego przybycia. Stąd też, na co zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 76 swej opinii, pojawia się pytanie o rolę, jaką ma odegrać przedsiębiorstwo pragnące delegować pracowników siłą rzeczy przed jakimkolwiek wnioskiem o informację pochodzącym od inspekcji pracy i kopalń, a która to rola w każdym razie nie została określona w ustawie z dnia 20 grudnia 2002 r.
- 78 W związku z tym wykładnia pojęcia „przed rozpoczęciem prac”, znajdującego się w art. 7 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, którą przedstawia Wielkie Księstwo Luksemburga nie może być trafna. Oczywiście jest bowiem, że wyrażenie to oznacza nie tylko, że informacje muszą być dostarczone w samym dniu rozpoczęcia prac, lecz że pozwala ono na uwzględnienie dłuższego lub krótszego okresu poprzedzającego ten dzień.
- 79 Po drugie, jak na to zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 74 swej opinii, z przepisów ustawy z dnia 4 kwietnia 1974 r. o reorganizacji inspekcji pracy i kopalń (*Mémorial A 1974*, s. 486), do której odsyła art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. w kwestii definicji uprawnień kontrolnych tej administracji, a w szczególności z art. 13–17 ustawy z dnia 4 kwietnia 1974 r. wynika, że inspekcja pracy i kopalń może zarządzić natychmiastowe wstrzymanie pracy delegowanego pracownika, jeżeli jego pracodawca nie dostosuje się do skierowanego doń zarządzenia o przedstawienie informacji. Ponadto art. 28 tej ustawy przewiduje, że naruszenie tego obowiązku może spowodować odpowiedzialność karną takiego przedsiębiorstwa.
- 80 W świetle tych informacji należy podkreślić, że procedura uprzedniego zgłoszenia, którą muszą stosować przedsiębiorstwa pragnące delegować pracowników na terytorium luksemburskie nie jest pozbawiona niejednoznaczności.
- 81 Dwuznaczności te, charakterystyczne dla art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., mogą zniechęcić przedsiębiorstwa pragnące delegować pracowników do Luksemburga do skorzystania

ze swobody świadczenia usług. Po pierwsze bowiem, zakres praw i obowiązków przedsiębiorstw nie wynika dokładnie z tego przepisu. Po drugie, przedsiębiorstwa, które nie przestrzegały zobowiązań, o których stanowi ten przepis, narażają się na poważne konsekwencje.

- 82 W konsekwencji art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. jest, z uwagi na brak jasności i z powodu niejednoznaczności, które zawiera, niezgodny z art. 49 WE.

W przedmiocie czwartego zarzutu dotyczącego naruszenia art. 49 WE z uwagi na obowiązek przedsiębiorstw wyznaczenia przedstawiciela ad hoc posiadającego miejsce zamieszkania w Luksemburgu do celów przechowywania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli przez właściwe władze krajowe

Argumentacja stron

- 83 W swoim czwartym zarzucie Komisja stoi na stanowisku, że zobowiązując przedsiębiorstwa posiadające siedzibę poza terytorium Luksemburga i które delegują pracowników na to terytorium do złożenia przed rozpoczęciem delegowania u przedstawiciela ad hoc posiadającego miejsce zamieszkania w Luksemburgu dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli zobowiązań ciążących na nich na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. i pozostawienia ich tam przez czas nieokreślony po zakończeniu usługi, art. 8 tej ustawy stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług. System współpracy i wymiany informacji, o którym stanowi art. 4 dyrektywy 96/71 czyni jej zdaniem taki obowiązek zbędnym.

- 84 Wielkie Księstwo Luksemburga przede wszystkim zwraca uwagę na to, że mechanizm współpracy, do którego odwołuje się Komisja nie pozwala właściwym władzom administracyjnym na przeprowadzenie zwykłych kontroli z wymaganą efektywnością. Następnie uściśla, że zakwestionowany przepis krajowy nie wymaga żadnej szczególnej formy, jeżeli chodzi o funkcję przedstawiciela. Wreszcie z wyjątkiem złożenia dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli u przedstawiciela po delegowaniu, złożenie tych dokumentów wymagane jest dopiero w samym dniu rozpoczęcia danej usługi.

Ocena Trybunału

- 85 Bezsporne jest, że obowiązek, o którym stanowi art. 8 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. powoduje, po stronie przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim, powstanie kosztów i dodatkowych opłat administracyjnych oraz obciążeń finansowych, sprawiając, iż nie znajdują się one na równej, z punktu widzenia konkurencji, stopie z pracodawcami mającymi siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim, oraz że może to odwieść te przedsiębiorstwa od świadczenia usług w tym ostatnim państwie członkowskim.
- 86 Kwestionowany przepis wymaga bowiem po pierwsze, by przedstawiciel, u którego wymagane dokumenty są składane, miał miejsce zamieszkania w Luksemburgu.
- 87 Po drugie, przepis ów ustanawia obowiązek zachowania dokumentów dotyczących w szczególności informacji, o których stanowi art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., bez określenia jednakże okresu przez jaki te dokumenty powinny być przechowywane, ani sprecyzowanie, czy taki obowiązek dotyczy jedynie okresu następującego po wykonaniu usługi czy także w okresie poprzedzającym rozpoczęcie usługi.
- 88 Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi dla uzasadnienia takiego ograniczenia dla swobodnego świadczenia usług konieczność umożliwienia skutecznej kontroli przez inspekcję pracy i kopalń przestrzegania ustawodawstwa pracy.

- 89 W związku z tym Trybunał orzekł, że skuteczna ochrona pracowników może wymagać dostępności dla władz przyjmującego państwa członkowskiego, do których należy przeprowadzenie kontroli, pewnych dokumentów w miejscu świadczenia usług lub przynajmniej w miejscu dostępnym i oznaczonym jasno na terytorium tego państwa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Arblade i in.*, pkt 61).
- 90 Trybunał dodał jednak w pkt 76 ww. wyroku w sprawie *Arblade i in.*, w odniesieniu do obowiązku dostępności i przechowywania określonych dokumentów w miejscu zamieszkania osoby fizycznej mającej miejsce zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim, która dysponuje nimi jako przedstawiciel lub przechowawca pracodawcy, który go wyznaczył, nawet po tym jak pracodawca zakończył zatrudnianie pracowników w tym państwie, że nie wystarczy dla uzasadnienia takiego ograniczenia dla swobody przepływu usług by występowanie takich dokumentów na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego ułatwiało, co do zasady wypełnienie zadań kontrolnych władz tego państwa. Trzeba także, by władze te nie były w stanie wypełnić swych zadań kontrolnych w sposób skuteczny bez posiadania przez to przedsiębiorstwo w tym państwie członkowskim przedstawiciela lub przechowawcy, który przechowuje takie dokumenty. W związku z tym Trybunał orzekł, że obowiązek przechowywania dokumentów u osoby fizycznej posiadającej miejsce zamieszkania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego nie może być uzasadniony (zob. ww. wyrok w sprawie *Arblade i in.*, pkt 77).
- 91 W niniejszej sprawie Wielkie Księstwo Luksemburga nie podnosi żadnego konkretnego argumentu na poparcie tezy, że tylko przechowywanie dokumentów, o których mowa, przez przedstawiciela posiadającego miejsce zamieszkania w Luksemburgu pozwoliłoby tym władzom na dokonanie kontroli, do których są one zobowiązane. W każdym razie wyznaczenie pracownika obecnego na miejscu świadczenia usług w celu udostępnienia właściwym władzom krajowym dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli stanowiłoby środek mniej ograniczający swobodę świadczenia usług, który jednak byłby równie skuteczny, co zakwestionowany obowiązek.
- 92 Nadto przypomnieć należy, że Trybunał podkreślił w pkt 79 ww. wyroku w sprawie *Arblade i in.*, że zorganizowany system współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi, o którym stanowi art. 4 dyrektywy 96/71, czyni zbędnym przechowywanie tych dokumentów w przyjmującym państwie członkowskim po zakończeniu przez pracodawcę zatrudniania tam pracowników.
- 93 W konsekwencji Wielkie Księstwo Luksemburga nie może wymagać od przedsiębiorstw, które delegują pracowników, by czyniły to, co konieczne dla przechowywania tych dokumentów na terytorium luksemburskim po zakończeniu świadczenia usług.
- 94 Dlatego nie można również wymagać, by te same dokumenty przechowywane były przez przedstawiciela mającego miejsce zamieszkania w Luksemburgu, ponieważ skoro dane przedsiębiorstwo jest fizycznie obecne na terytorium luksemburskim w czasie świadczenia usług, dokumenty, o których mowa, mogą znajdować się w posiadaniu jakiegoś delegowanego pracownika.
- 95 Podkreślić wreszcie trzeba, że o ile art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. nie przewiduje *expressis verbis* obowiązku przechowywania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli w Luksemburgu przed rozpoczęciem prac, postanowienie to uściśla, że tożsamość przedstawiciela winna być zakomunikowana właściwym władzom najpóźniej przed świadczeniem zamierzonej pracy. Stąd też wykładnia broniona przez Wielkie Księstwo

Luksemburga, zgodnie z którą dokumenty te muszą być dostępne dopiero w dniu rozpoczęcia prac nie znajduje oparcia w spornym przepisie. W każdym razie taki obowiązek przechowywania owych dokumentów wcześniej, niż rozpoczęcie prac, stanowiłby przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług, która musiałaby być przez Wielkie Księstwo Luksemburga uzasadniona argumentami innymi, niż tylko same wątpliwości, co do skuteczności zorganizowanego systemu współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi, o którym stanowi art. 4 dyrektywy 96/71.

96 Z powyższego wynika, że jako że art. 8 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 49 WE, należy skargę uwzględnić w całości.

97 W konsekwencji stwierdzić należy, że

- oświadczając, iż przepisy art. 1 ust. 1 pkt 1, 2, 8 i 11 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. stanowią przepisy krajowe dotyczące porządku i bezpieczeństwa przepisy porządkowe dotyczące krajowego porządku publicznego,
- dokonując niepełnej transpozycji art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 96/71,
- ustanawiając w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. warunki dotyczące dostępu do podstawowych informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli przez właściwe władze krajowe w sposób niespełniający wymogu jasności koniecznej dla zagwarantowania pewności prawa przedsiębiorstw pragnących delegować pracowników do Luksemburga oraz
- nakładając w art. 8 tej ustawy obowiązek przechowywania w Luksemburgu dokumentów wymaganych w związku z kontrolą u przedstawiciela ad hoc mającego tam miejsce zamieszkania,

Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 w związku z jej art. 3 ust. 10, a także na mocy art. 49 WE i 50 WE;

W przedmiocie kosztów

98 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu, kosztami zostaje obciążona strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Wielkie Księstwo Luksemburga przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

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

1) Wielkie Księstwo Luksemburga,

- oświadczając, iż przepisy art. 1 ust. 1 pkt 1, 2, 8 i 11 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług oraz przepisów dotyczących kontroli stosowania prawa pracy, stanowią przepisy porządkowe dotyczące krajowego porządku publicznego,

- dokonując niepełnej transpozycji art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług,
- ustanawiając w art. 7 ust. 1 tej ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. warunki dotyczące dostępu do podstawowych informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli przez właściwe władze krajowe w sposób niespełniający wymogu jasności koniecznej dla zagwarantowania pewności prawa przedsiębiorstw pragnących delegować pracowników do Luksemburga oraz
- nakładając w art. 8 wyżej wymienionej ustawy obowiązek przechowywania w Luksemburgu dokumentów wymaganych w związku z kontrolą u przedstawiciela ad hoc mającego tam miejsce zamieszkania,

uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 w związku z jej art. 3 ust. 10, a także na mocy art. 49 WE i 50 WE.

2) Wielkie Księstwo Luksemburga zostaje obciążone kosztami postępowania.

Podpisy

*Język postępowania: francuski.