Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 21 czerwca 2012 r.*

Przystąpienie nowych państw członkowskich — Republika Bułgarii — Uregulowanie państwa członkowskiego uzależniające wydanie zezwolenia na pracę obywatelom bułgarskim od oceny sytuacji na rynku pracy — Dyrektywa 2004/114/WE — Warunki przyjęcia obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie

W sprawie C-15/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 9 grudnia 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 stycznia 2011 r., w postępowaniu:

Leopold Sommer

przeciwko

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (sprawozdawca) i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu M. Sommera przez W. Rainera, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande oraz W. Bogensbergera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 marca 2012 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 Protokołu dotyczącego warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 29, zwanego dalej „protokołem w sprawie przyjęcia"), pkt 1 ust. 14 załącznika VI do tego protokołu, a także dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. L 375, s. 12).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy L. Sommerem a Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (agencją regionalną urzędu pracy i zatrudnienia w Wiedniu, zwaną dalej „Arbeitsmarktservice Wien") w przedmiocie odmowy wydania przez tę ostatnią pozwolenia na zatrudnienie, o które wystąpił L. Sommer, dla obywatela Bułgarii studiującego w Austrii, zamierzającego podjąć tam zatrudnienie w charakterze kierowcy samochodu ciężarowego w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Ramy prawne

Prawo Unii

Protokół w sprawie przyjęcia i załącznik VI do tego protokołu

3 Traktat między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 11, zwany dalej „traktatem o przystąpieniu") został podpisany w dniu 25 kwietnia 2005 r. i wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2007 r.

4 Artykuł 1 ust. 3 traktatu o przystąpieniu stanowi, że „[w]arunki i uzgodnienia dotyczące przyjęcia są określone w Protokole załączonym do niniejszego Traktatu. Postanowienia tego Protokołu stanowią integralną część niniejszego Traktatu".

5 Zgodnie z art. 20 protokołu w sprawie przyjęcia, zawartym w jego części czwartej, dotyczącej postanowień tymczasowych, tytule I, zatytułowanym „Środki przejściowe":

„Środki wymienione w Załącznikach VI i VII do niniejszego Protokołu mają zastosowanie do Bułgarii i Rumunii na warunkach określonych w tych Załącznikach".

6 Załącznik VI do protokołu w sprawie przyjęcia, zatytułowany „Wykaz, o którym mowa w artykule 20 Protokołu [w sprawie przyjęcia]: środki przejściowe dotyczące Bułgarii" zawiera w pkt 1 ust. 1, 2 i 14 następujące postanowienia:

„1. Artykuł III-133 i akapit pierwszy artykułu III-144 Konstytucji mają w pełni zastosowanie w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników oraz swobody świadczenia usług związanych z czasowym delegowaniem pracowników, określonym w artykule 1 dyrektywy 96/71/WE, między Bułgarią z jednej strony, a każdym z obecnych państw członkowskich z drugiej strony, wyłącznie z zastrzeżeniem postanowień przejściowych określonych w ust. 2–14.

2. W drodze odstępstwa od artykułów 1–6 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68, przez okres dwóch lat od dnia przystąpienia, obecne państwa członkowskie będą stosować środki krajowe lub środki wynikające z umów dwustronnych, regulujące dostęp obywateli bułgarskich do ich rynków pracy. Obecne państwa członkowskie mogą utrzymać takie środki przez okres pięciu lat od dnia przystąpienia.

[...]

14. Zastosowanie przepisów ust. 2–5 oraz 7–12 nie spowoduje wprowadzenia warunków dostępu obywateli bułgarskich do rynków pracy obecnych państw członkowskich, które byłyby bardziej restrykcyjne od tych, które obowiązywały w dniu podpisania traktatu o przystąpieniu.

Niezależnie od stosowania przepisów zawartych w ust. 1–13, obecne państwa członkowskie, w okresie stosowania środków krajowych lub środków wynikających z umów dwustronnych, przyznają pierwszeństwo dostępu do ich rynku pracy pracownikom będącym obywatelami państw członkowskich przed pracownikami będącymi obywatelami państw trzecich.

Bułgarscy pracownicy migrujący oraz członkowie ich rodzin legalnie zamieszkujący oraz pracujący w innym państwie członkowskim lub pracownicy migrujący z innych państw członkowskich oraz członkowie ich rodzin legalnie zamieszkujący i pracujący w Bułgarii nie są traktowani w sposób bardziej restrykcyjny niż osoby pochodzące z państw trzecich, zamieszkujące i pracujące, odpowiednio, w tym państwie członkowskim lub w Bułgarii. Ponadto, zgodnie z zasadą preferencji wspólnotowej, pracownicy migrujący z państw trzecich, zamieszkujący i pracujący w Bułgarii, nie są traktowani korzystniej niż obywatele Bułgarii".

Rozporządzenie nr 1612/68

7 Artykuły 1–6 rozporządzenia nr 1612/68 zawarte są w jego części pierwszej, zatytułowanej „Zatrudnienie i rodziny pracowników", w tytule I, poświęconym dostępowi do zatrudnienia.

8 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Każdy obywatel państwa członkowskiego, bez względu na miejsce pobytu, ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik najemny i prowadzenia tej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudnienia obywateli tego państwa.

2. Ma on w szczególności prawo do podjęcia zatrudnienia dostępnego na terytorium innego państwa członkowskiego z takim samym pierwszeństwem, z jakiego korzystają obywatele tego państwa".

9 Artykuł 2 tego rozporządzenia przewiduje:

„Każdy obywatel państwa członkowskiego oraz każdy pracodawca prowadzący działalność na terytorium państwa członkowskiego mogą wymieniać między sobą oferty zatrudnienia, zawierać i wykonywać umowy o pracę, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, w sposób wolny od wszelkiej dyskryminacji".

Dyrektywa 2004/114

10 Dyrektywa 2004/114 weszła w życie z dniem 12 stycznia 2005 r. i zgodnie z jej art. 22 akapit pierwszy państwa członkowskie obowiązane były wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy do dnia 12 stycznia 2007 r. Austria dokonała transpozycji tej dyrektywy w dniu 1 stycznia 2006 r.

11 Motyw 6 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Jednym z celów działania Wspólnoty w dziedzinie edukacji jest promowanie Europy jako całości jako uznanego światowego centrum w zakresie studiów wyższych i szkolenia zawodowego. Wspieranie gotowości obywateli państw trzecich do przyjazdu na terytorium Wspólnoty w celu odbywania studiów jest kluczowym elementem tej strategii. Zbliżenie ustawodawstw krajowych państw członkowskich w zakresie warunków wjazdu i pobytu jest jej częścią".

12 Motyw 7 tej dyrektywy jest sformułowany następująco:

„Migracja w celach określonych w niniejszej dyrektywie, mająca z definicji charakter tymczasowy i niezależny od sytuacji rynkowej w kraju przyjmującym, jest korzystna zarówno dla zainteresowanych migrantów i ich kraju pochodzenia, jak i przyjmującego państwa członkowskiego oraz pomaga wspierać lepsze wzajemne zrozumienie między kulturami".

13 W odniesieniu do działalności zarobkowej studentów motyw 18 dyrektywy 2004/114 wskazuje:

„W celu umożliwienia studentom będącym obywatelami państw trzecich pokrycia części kosztów studiów, powinni oni mieć dostęp do rynku pracy na warunkach określonych w niniejszej dyrektywie. Zasada dostępu studentów do rynku pracy na warunkach określonych w niniejszej dyrektywie powinna mieć charakter zasady ogólnej; jednakże, w wyjątkowych okolicznościach, państwa członkowskie powinny mieć możliwość uwzględnienia sytuacji na ich krajowych rynkach pracy".

14 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy:

„Celem niniejszej dyrektywy jest określenie:

a) warunków przyjmowania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich na okres przekraczający trzy miesiące w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie;

b) zasad dotyczących procedur przyjmowania obywateli państw trzecich w tych celach na terytorium państw członkowskich".

15 Zgodnie z art. 2 lit. a) tej samej dyrektywy „obywatel państwa trzeciego" oznacza „każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii Europejskiej w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu [WE]".

16 Artykuł 3 dyrektywy 2004/114 stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie wobec obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o przyjęcie na terytorium państwa członkowskiego w celu odbywania studiów.

[…]

2. Przepisy niniejszej dyrektywy nie mają zastosowania wobec:

[…]

e) obywatel[i] państw trzecich uznawan[ych] zgodnie z przepisami krajowymi zainteresowanego państwa członkowskiego za pracowników lub za osoby prowadzące działalność na własny rachunek".

17 Artykuł 7 tej dyrektywy, zawarty w rozdziale II poświęconym warunkom przyjęcia i zatytułowany „Szczególne warunki dotyczące studentów", ma brzmienie następujące:

„1. Poza warunkami ogólnymi określonymi w art. 5, obywatel państwa trzeciego, składający wniosek o przyjęcie w celu odbywania studiów powinien:

a) być przyjęty przez instytucje szkolnictwa wyższego w celu odbycia studiów;

b) przedstawić żądane przez państwo członkowskie dowody wskazujące, że w czasie swojego pobytu będzie posiadać wystarczające środki na pokrycie kosztów utrzymania, studiów i podróży powrotnej. Państwa członkowskie ogłaszają wysokość minimalnej kwoty miesięcznej wymaganej do celu niniejszego przepisu, bez uszczerbku dla indywidualnego badania każdego przypadku;

[…]".

18 Artykuł 17 rzeczonej dyrektywy, wchodzący w skład części IV, noszącej tytuł „Traktowanie zainteresowanych obywateli państw trzecich” i zatytułowany „Działalność zarobkowa studentów”, stanowi:

„1. Poza czasem studiów i z zastrzeżeniem przepisów i warunków mających zastosowanie do odpowiedniej działalności w przyjmującym państwie członkowskim, studenci mają prawo do podjęcia zatrudnienia i mogą być uprawnieni do prowadzenia działalności zarobkowej na własny rachunek. Może zostać uwzględniona sytuacja na rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim.

Jeśli to konieczne, państwo członkowskie wydaje studentom i/lub pracodawcom uprzednie zezwolenia zgodnie z ustawodawstwem krajowym.

2. Każde państwo członkowskie określa maksymalną dozwoloną na taką działalność ilość godzin pracy na tydzień albo dni lub miesięcy na rok, w wymiarze nie mniejszym niż 10 godzin na tydzień albo ekwiwalent tego czasu wyrażony w dniach lub miesiącach na rok.

3. Przyjmujące państwo członkowskie może ograniczyć dostęp do działalności zarobkowej w pierwszym roku pobytu.

4. Państwa członkowskie mogą wymagać od studentów informowania, z wyprzedzeniem lub w inny sposób, organu wskazanego przez dane państwo członkowskie o podejmowaniu działalności zarobkowej. Pracodawcy studentów mogą również podlegać obowiązkowi informowania z wyprzedzeniem lub w inny sposób”.

Prawo austriackie

19 Przepisy krajowe tworzące ramy prawne niniejszego sporu to Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (ustawa o osiedlaniu się i pobycie, BGBl. I, 100/2005), dokonująca transpozycji dyrektywy 2004/114, oraz Ausländerbeschäftigungsgesetz (ustawa o zatrudnianiu cudzoziemców, BGBl. 218/1975) w ich brzmieniu obowiązującym na dzień wydania decyzji o odmowie wydania pozwolenia na zatrudnienie w sprawie głównej, tj. na dzień 17 marca 2008 r.

Ustawa o osiedlaniu się i pobycie

20 Zgodnie z § 64 ust. 1 i 2 ustawy o osiedlaniu się i pobycie:

„1. Obywatelom państw trzecich pozwolenie na pobyt w celu odbycia studiów może zostać udzielone, gdy:

1) spełniają oni warunki określone w części 1 i

2) odbywają oni normalne lub szczególne studia na uniwersytecie, szkole wyższej zawodowej lub akredytowanym uniwersytecie prywatnym i w przypadku studiów uniwersyteckich nie służy to wyłącznie nauce języka. Oświadczenie o przejęciu odpowiedzialności jest dopuszczalne.

2. Wykonywanie działalności zarobkowej reguluje ustawa o zatrudnianiu cudzoziemców. Działalność ta nie może wpływać negatywnie na wymóg realizowania studiów jako wyłącznego celu pobytu”.

Ustawa o zatrudnianiu cudzoziemców

21 Istotne dla sprawy przepisy ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców mają następujące brzmienie:

„Przepisy mające zastosowanie do cudzoziemców w dziedzinie zatrudnienia

§ 3 –

(1) Z zastrzeżeniem odmiennych przepisów niniejszej ustawy federalnej pracodawca może zatrudnić cudzoziemca wyłącznie po uzyskaniu pozwolenia na zatrudnienie danej osoby [...]

Przesłanki udzielenia pozwolenia na zatrudnienie

„§ 4 –

(1) Z zastrzeżeniem odmiennego uregulowania w dalszej części ustawy pozwolenie na zatrudnienie wydaje się, gdy sytuacja na rynku pracy i jego rozwój dopuszczają zatrudnienie i gdy nie stoją mu na przeszkodzie ważne interesy publiczne ani ogólnogospodarcze.

[…]

(6) Po przekroczeniu maksymalnej dopuszczalnej liczby cudzoziemców zatrudnionych na terytorium kraju związkowego zgodnie z § 13 dalsze pozwolenia na zatrudnienie mogą być wydawane tylko wtedy, gdy spełnione są przesłanki określone w ust. 1–3 i:

1) regionalna rada konsultacyjna („Regionalbeirat”) jednomyślnie zarekomenduje wydanie pozwolenia na zatrudnienie albo

2) zatrudnienie cudzoziemca wydaje się wskazane ze względu na jego zaawansowaną integrację albo

3) zatrudnienie miałoby zostać zrealizowane w ramach kontyngentu, o którym mowa w § 5 albo

4) cudzoziemiec spełnia przesłanki określone w § 2 ust. 5 albo

4a) cudzoziemiec jest małżonkiem bądź niezamężnym/nieżonatym niepełnoletnim dzieckiem (włącznie z pasierbami i dziećmi przysposobionymi) cudzoziemca, który legalnie się osiedlił i ma stałe zatrudnienie,

5) zatrudnienie ma być wykonywane na podstawie porozumienia międzypaństwowego albo

6) cudzoziemiec należy do grupy osób, które nawet po przekroczeniu maksymalnej dopuszczalnej liczby cudzoziemców zatrudnionych na terytorium federacji mogą zostać dopuszczone do zatrudnienia (§ 12a ust. 2). […]

[…]

Ocena sytuacji na rynku pracy

§ 4b. –

(1) Sytuacja na rynku pracy i jego rozwój (§ 4 ust. 1) dopuszczają wydanie pozwolenia na zatrudnienie, gdy miejsce pracy, które miałby zająć cudzoziemiec, którego dotyczy wniosek o wydanie pozwolenia na zatrudnienie, nie może zostać obsadzone przez pracownika krajowego, ani dostępnego na rynku pracy cudzoziemca, którzy byliby skłonni i zdolni wykonywać zatrudnienie, którego dotyczy wniosek o wydanie pozwolenia, na prawnie dopuszczalnych warunkach. Wśród dostępnych na rynku pracy cudzoziemców preferować należy cudzoziemców uprawnionych do świadczeń z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, posiadaczy pozwolenia na pracę, posiadaczy zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na pracę lub zaświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej (Niederlassungsnachweis) i obywateli [Europejskiego Obszaru Gospodarczego] (§ 2 ust. 6) oraz pracowników tureckich objętych zakresem zastosowania układu stowarzyszeniowego z Turcją. Oceny

należy dokonać w odniesieniu do korespondującego z potrzebami przedsiębiorstwa profilu poszukiwanego pracownika, wskazanego we wniosku o wydanie pozwolenia na zatrudnienie. Dowód posiadania wykształcenia niezbędnego dla wykonywania zatrudnienia, względnie innych szczególnych kwalifikacji, przedstawia pracodawca. […]

Kontyngenty do celów czasowego przyjmowania cudzoziemców

§ 5 –

(1) W wypadku przejściowego dodatkowego zapotrzebowania na siłę roboczą, które nie może zostać zaspokojone przez dostępny w kraju potencjał siły roboczej, federalny minister gospodarki i pracy jest upoważniony – w granicach określonych w ustawie o osiedlaniu się i pobycie – do określenia w drodze rozporządzenia kontyngentów liczbowych:

1) w celu czasowego przyjęcia zagranicznej siły roboczej w określonym sektorze gospodarki, kategorii zawodowej lub regionie lub

2) w celu przyjęcia na krótki okres, na potrzeby zbiorów, sezonowych pracowników rolnych upoważnionych do wjazdu na terytorium federalne bez wizy.

[…]

(5) W odniesieniu do cudzoziemców uprawnionych do pobytu w celu odbycia studiów bądź nauki szkolnej pozwolenia na zatrudnienie mogą być wydawane w ramach kontyngentu określonego zgodnie z ust. 1 pkt 1 i 2 jedynie na łączny okres co najwyżej trzech miesięcy w roku kalendarzowym.

[...]".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

22 Leopold Sommer, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, złożył w dniu 30 stycznia 2008 r. wniosek o wydanie zezwolenia na zatrudnienie obywatela Bułgarii, który studiował w Austrii i przebywał tam od ponad roku, w celu przyjęcia go do pracy jako kierowcy w wymiarze 10,25 godzin tygodniowo i za wynagrodzeniem w wysokości 349 EUR brutto miesięcznie. Student ten miał wykonywać nocne dostawy w Wiedniu.

23 Decyzją z dnia 8 lutego 2008 r. Arbeitsmarktservice Wien oddaliła ten wniosek na podstawie § 4 ust. 6 pkt 1 ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców. L. Sommer złożył od tej decyzji odwołanie, podnosząc, że inne osoby poszukujące pracy niezmiennie odmawiały podjęcia takiej działalności, motywując to faktem, że działalność taka wykonywana jako jedyna nie zapewniała wystarczającej liczby godzin pracy tygodniowo, natomiast jako działalność dodatkowa była nie do pogodzenia z pracą w pełnym wymiarze.

24 Decyzją z dnia 17 marca 2008 r. Arbeitsmarktservice Wien oddaliła odwołanie na podstawie § 66 ust. 4 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (kodeksu postępowania administracyjnego) w związku z § 4 ust. 6 ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców. W uzasadnieniu wskazał, że maksymalna liczba pracowników zagranicznych, ustalona dla kraju związkowego Wiedeń na 66 000, została już przekroczona o 17 757 dodatkowych pracowników zagranicznych.

25 Leopold Sommer złożył na tę decyzję skargę do sądu odsyłającego, który stwierdził, po pierwsze, że zgodnie z literalną wykładnią art. 1 lit. a) w związku z art. 2 lit. a) dyrektywy 2004/114 obywatel bułgarski nie wchodzi w zakres zastosowania tej dyrektywy, ponieważ w związku z przystąpieniem Republiki Bułgarii do Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 r. obywatel taki nie ma już statusu

„obywatela państwa trzeciego. Skoro przed tym przystąpieniem obywatel bułgarski, jako obywatel państwa trzeciego, mógł korzystać z praw wynikających z tej dyrektywy, odmowa wydania pozwolenia na zatrudnienie po tym przystąpieniu może stanowić pogorszenie jego sytuacji prawnej lub traktowanie mniej korzystne niż to, z jakim spotykają się studenci z państw trzecich, wyraźnie zabronione w załączniku VI pkt 1 ust. 14 protokołu w sprawie przyjęcia. Sąd odsyłający zwraca ponadto uwagę na zasadę pierwszeństwa wyrażoną w tymże ust. 14.

26 Po drugie, sąd odsyłający wskazuje, że na podstawie prawa krajowego, mianowicie § 4 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców, należy przed wydaniem pozwolenia na zatrudnienie ustalić, czy sytuacja na rynku pracy i jego rozwój dopuszczają zatrudnienie i czy nie stoją mu na przeszkodzie ważne interesy publiczne lub ogólnogospodarcze. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 6 w wypadku przekroczenia maksymalnej dopuszczalnej liczby cudzoziemców ustalonej w rozporządzeniu pozwolenie na zatrudnienie może być wydane wyłącznie w sytuacji, gdy spełnione zostały pewne dodatkowe warunki. Sąd wyjaśnia, że ocena sytuacji na rynku pracy i jego rozwoju, a także ważnych interesów publicznych lub ogólnogospodarczych powinna być dokonywana w sposób systematyczny, a nie tylko w wyjątkowych wypadkach, i zastanawia się, czy takie uregulowanie nie jest sprzeczne z dyrektywą 2004/114.

27 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy dyrektywa 2004/114 […] ma w Austrii zastosowanie do bułgarskiego studenta z uwagi na pkt 1 ust. 14 akapit pierwszy lub trzeci, zatytułowany »Swobodny przepływ osób«, załącznika VI [do protokołu w sprawie przyjęcia], zatytułowanego »Wykaz, o którym mowa w art. 20 protokołu: środki przejściowe dla Bułgarii« [do protokołu]?

2) W wypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej: czy prawo Unii, w szczególności art. 17 dyrektywy 2004/114, stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które – tak jak mające zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym przepisy ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców – przewiduje w każdym wypadku ocenę sytuacji panującej na rynku przed wydaniem pracodawcy pozwolenia na zatrudnienie studenta przebywającego na terytorium Austrii już od ponad roku [...] i dodatkowo, w przypadku przekroczenia określonej maksymalnej dopuszczalnej liczby zatrudnionych cudzoziemców, uzależnia wydanie pozwolenia na zatrudnienie od spełnienia dalszych warunków?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

28 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy pkt 1 ust. 14 załącznika VI do protokołu w sprawie przyjęcia należy interpretować w ten sposób, że warunki dostępu studentów bułgarskich do rynku pracy w okresie przejściowym przewidzianym w pkt 1 ust. 2 akapit pierwszy tego załącznika nie mogą być bardziej restrykcyjne niż te, które zostały określone w dyrektywie 2004/114.

29 W tej kwestii należy zauważyć, że podmiotowy zakres zastosowania dyrektywy 2004/114, określony w jej art. 3 ust. 1, obejmuje obywateli państw trzecich ubiegających się o przyjęcie na terytorium państwa w celu odbywania studiów, a pojęcie obywatela państwa trzeciego jest zdefiniowane w art. 2 lit. a) tej dyrektywy i oznacza każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 traktatu.

30 Jak podkreśla sąd odsyłający, w następstwie przystąpienia Republiki Bułgarii do Unii z dniem 1 stycznia 2007 r. obywatele bułgarscy przestali być obywatelami państw trzecich i stali się obywatelami Unii. W konsekwencji, poczynając od tego dnia, a tym samym również na dzień złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na zatrudnienie w sprawie głównej, tj. na dzień 30 stycznia 2008 r., obywatele bułgarscy nie wchodzili już w podmiotowy zakres zastosowania tej dyrektywy.

31 Jednak na dzień 30 stycznia 2008 r. dyrektywa 2004/114 obowiązywała od dnia 12 stycznia 2005 r. i termin wyznaczony państwom członkowskim na jej transpozycję upłynął w dniu 12 stycznia 2007 r. W konsekwencji na dzień 30 stycznia 2008 r. dostęp studentów będących obywatelami państw trzecich był uregulowany przepisami dyrektywy 2004/114.

32 Zgodnie z pkt 1 ust. 2 akapit pierwszy załącznika VI do protokołu w sprawie przyjęcia w okresie przejściowym, który może wynosić do pięciu lat od dnia przystąpienia, dostęp obywateli bułgarskich do rynku pracy państw członkowskich podlega środkom krajowym lub środkom wynikającym z umów dwustronnych, regulującym dostęp obywateli bułgarskich do ich rynków pracy.

33 Jednakże – i niezależnie od klauzuli standstill zawartej w tymże pkt 1 ust. 14 akapit pierwszy – w pkt 1 ust. 14 akapit drugi ustanowiono w każdym razie zasadę pierwszeństwa dla obywateli Unii, na podstawie której państwa członkowskie obowiązane są, w oderwaniu od środków przyjętych w okresie przejściowym, przyznawać pierwszeństwo w dostępie do swych rynków pracy raczej obywatelom państw członkowskich niż pracownikom będącym obywatelami państw trzecich. Zgodnie z tym przepisem obywatele bułgarscy nie powinni korzystać jedynie z takich samych warunków dostępu do rynku pracy państw członkowskich jak obywatele państw trzecich, lecz powinni korzystać z pierwszeństwa w stosunku do tych ostatnich.

34 Jak wskazano w pkt 33 niniejszego wyroku, w dniu 30 stycznia 2008 r., tj. w dniu złożenia wniosku o wydanie spornego w sprawie głównej pozwolenia na zatrudnienie, dostęp obywateli państw trzecich do rynku pracy państw członkowskich był uregulowany przepisami dyrektywy 2004/114.

35 Z klauzuli pierwszeństwa wynika zatem, że obywatele bułgarscy mieli na ten dzień prawo do tego, by przyznawano im dostęp do rynku pracy na warunkach, które nie są bardziej restrykcyjne niż warunki określone w dyrektywie 2004/114 dla obywateli państw trzecich. W konsekwencji, o ile dostęp do austriackiego rynku pracy powinien być przyznany studentowi będącemu obywatelem państwa trzeciego zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie 2004/114, dostęp taki powinien być przyznany studentowi bułgarskiemu na warunkach przynajmniej tak samo korzystnych; ponadto student bułgarski powinien korzystać z pierwszeństwa przed studentem będącym obywatelem państwa trzeciego.

36 Na pytanie pierwsze należy zatem udzielić następującej odpowiedzi: pkt 1 ust. 14 załącznika VI do protokołu w sprawie przyjęcia należy interpretować w ten sposób, że warunki dostępu studentów bułgarskich do rynku pracy w okresie właściwym dla stanu faktycznego sprawy głównej nie mogą być bardziej restrykcyjne niż te, które zostały określone w dyrektywie 2004/114.

W przedmiocie pytania drugiego

37 Mając na uwadze treść odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze, należy udzielić sądowi odsyłającemu wyjaśnień dotyczących kwestii, czy uregulowanie krajowe takie jak to, którego dotyczy sprawa główna, zastrzega wobec obywateli bułgarskich traktowanie bardziej restrykcyjne niż traktowanie zastrzeżone na rzecz obywateli państw trzecich na podstawie dyrektywy 2004/114.

38 Zgodnie z art. 17 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2004/114 studenci, których dotyczy ta dyrektywa, mają prawo do podjęcia zatrudnienia i mogą uzyskać prawo do prowadzenia działalności zarobkowej na własny rachunek poza czasem studiów oraz z zastrzeżeniem przepisów i warunków mających zastosowanie do odpowiedniej działalności w przyjmującym państwie członkowskim. Artykuł 17 ust. 1 akapit pierwszy zdanie drugie pozwala zainteresowanym państwom członkowskim, niezależnie od zasady wyrażonej w zdaniu pierwszym, na uwzględnienie sytuacji na ich rynku pracy.

39 Należy wskazać, że zgodnie z motywami 6 i 7 dyrektywy 2004/114 ma ona za cel wspieranie gotowości studentów, którzy są obywatelami państw trzecich, do przyjazdu do Unii w celu edukacji. Mobilność ta ma na celu „promowanie Europy [...] jako uznanego światowego centrum w zakresie studiów wyższych i szkolenia zawodowego”.

40 Zgodnie z art. 17 ust. 2 dyrektywy 2004/114 każde państwo członkowskie określa maksymalną dozwoloną na taką działalność ilość godzin pracy na tydzień albo dni lub miesięcy na rok, w wymiarze nie mniejszym niż 10 godzin na tydzień albo ekwiwalent tego czasu wyrażony w dniach lub miesiącach na rok. Jak wynika z art. 17 ust. 1, chodzi o pozwolenie na pracę poza czasem przeznaczonym na studiowanie.

41 Ponadto art. 17 ust. 3 dyrektywy 2004/114 pozwala państwom członkowskim na ograniczenie dostępu do działalności zarobkowej w pierwszym roku pobytu związanego ze studiami i nie jest w tym względzie wymagane żadne uzasadnienie. Do końca pierwszego roku pobytu zainteresowani studenci korzystają więc z dostępu do działalności zarobkowej wyłącznie na zasadach i w granicach określonych w prawie krajowym, natomiast po upływie pierwszego roku pobytu dostęp obywateli państw trzecich podlega przepisom dyrektywy, konkretnie art. 17 ust. 1, 2 i 4.

42 I tak z systematyki dyrektywy 2004/114, w szczególności z jej art. 17, a także z jej celu wynika, że po upływie pierwszego roku pobytu studenta będącego obywatelem państwa trzeciego przyjmujące państwo członkowskie może powołać się na art. 17 ust. 1 akapit pierwszy zdanie drugie tej dyrektywy dla potrzeb uwzględnienia sytuacji na rynku pracy jedynie wówczas, jeżeli wyczerpało możliwości wynikające z art. 17 ust. 2 w celu określenia maksymalnej liczby godzin pracy poza czasem studiów oraz że to uwzględnienie sytuacji na rynku pracy może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach i pod warunkiem, że przedsięwzięte środki są uzasadnione i proporcjonalne do zamierzonego celu.

43 W konsekwencji uregulowanie krajowe takie jak w sprawie głównej, które przewiduje, że należy dokonywać systematycznej oceny rynku pracy oraz że wydanie pozwolenia na zatrudnienie jest dopuszczalne jedyne wtedy, gdy miejsce pracy, które miałby zająć cudzoziemiec, którego dotyczy wniosek o wydanie pozwolenia na zatrudnienie, nie może zostać obsadzone przez pracownika krajowego ani dostępnego na rynku pracy cudzoziemca, którzy byliby skłonni i zdolni wykonywać zatrudnienie, nie może być zgodne z dyrektywą 2004/114, a w szczególności z jej art. 17, ponieważ w ramach tej oceny należy uwzględnić sytuację na rynku pracy bez potrzeby wykazywania istnienia wyjątkowej sytuacji uzasadniającej to uwzględnienie.

44 Jeżeli chodzi o sporny w sprawie głównej przepis uregulowania krajowego, którym w razie przekroczenia ustalonej dla krajów związkowych maksymalnej liczby zatrudnionych cudzoziemców uzależnia wydanie pozwolenia na zatrudnienie, oprócz systematycznej oceny sytuacji na rynku pracy i jego rozwoju, od spełnienia dalszych warunków, należy wyjaśnić, że skoro dyrektywa 2004/114 stoi na przeszkodzie takiej systematycznej ocenie, tym bardziej wyklucza środki krajowe wykraczające poza taką ocenę.

45 Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że uregulowanie krajowe tego rodzaju, jak występujące w sprawie przed sądem krajowym, zastrzega wobec obywateli bułgarskich traktowanie bardziej restrykcyjne niż traktowanie zastrzeżone na rzecz obywateli państw trzecich na podstawie dyrektywy 2004/114.

W przedmiocie kosztów

46 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Punkt 1 ust. 14 załącznika VI Protokołu dotyczącego warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że warunki dostępu studentów bułgarskich do rynku pracy w okresie właściwym dla stanu faktycznego sprawy głównej nie mogą być bardziej restrykcyjne niż te, które zostały określone w dyrektywie Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie.**

2) **Uregulowanie krajowe tego rodzaju, jak występujące w sprawie przed sądem krajowym, zastrzega wobec obywateli bułgarskich traktowanie bardziej restrykcyjne niż traktowanie zastrzeżone na rzecz obywateli państw trzecich na podstawie dyrektywy 2004/114.**

Podpisy