Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 21. júna 2012*

„Pristúpenie nových členských štátov — Bulharská republika — Právna úprava členského štátu podriaďujúca vydanie pracovného povolenia bulharským štátnym príslušníkom overovaniu situácie na trhu práce — Smernica 2004/114/ES — Podmienky prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby“

Vo veci C-15/11,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Rakúsko) z 9. decembra 2010 a doručený Súdnemu dvoru 12. januára 2011, ktorý súvisí s konaním:

Leopold Sommer

proti

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory J.-C. Bonichot, sudcovia A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (spravodajca) a C. Toader,

generálny advokát: N. Jääskinen,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— L. Sommer, v zastúpení: W. Rainer, Rechtsanwalt,

— rakúska vláda, v zastúpení: C. Pesendorfer, splnomocnená zástupkyňa,

— Európska komisia, v zastúpení: M. Condou-Durande a W. Bogensberger, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 1. marca 2012,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 20 Protokolu o podmienkach a spôsobe prijatia Bulharskej republiky a Rumunska do Európskej únie (Ú. v. EÚ L 157, 2005, s. 29, ďalej len „protokol o pristúpení“), oddielu 1 ods. 14 prílohy VI tohto protokolu, ako aj smernice Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby (Ú. v. EÚ L 375, s. 12).

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi L. Sommerom a Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Regionálna kancelária Úradu práce vo Viedni, ďalej len „Arbeitsmarktservice“) vo veci zamietnutia vydania pracovného povolenia na čiastočný pracovný úväzok ako vodič pre bulharského štátneho príslušníka, ktorý je študentom v Rakúsku.

Právny rámec

Právo Únie

Protokol o pristúpení a jeho príloha VI

3 Zmluva medzi členskými štátmi Európskej únie a Bulharskou republikou a Rumunskom o pristúpení Bulharskej republiky a Rumunska k Európskej únii (Ú. v. EÚ L 157, 2005, s. 11, ďalej len „zmluva o pristúpení“) bola podpísaná 25. apríla 2005 a nadobudla účinnosť 1. januára 2007.

4 Článok 1 ods. 3 zmluvy o pristúpení uvádza, že „podmienky a spôsoby prijatia sú uvedené v protokole, ktorý je pripojený k tejto zmluve. Ustanovenia uvedeného protokolu tvoria neoddeliteľnú súčasť tejto zmluvy“.

5 Podľa znenia článku 20 protokolu o pristúpení, ktorý sa uvádza v jeho štvrtej časti, týkajúcej sa dočasných ustanovení, v hlave I s názvom „Prechodné opatrenia“:

„Opatrenia uvedené v prílohách VI a VII k tomuto protokolu sa vo vzťahu k Bulharsku a Rumunsku uplatňujú za podmienok stanovených v týchto prílohách.“

6 Príloha VI protokolu o pristúpení s názvom „Zoznam uvedený v článku 20 protokolu [o pristúpení]: prechodné opatrenia Bulharsko“ vo svojom oddiele 1 odsekoch 1, 2 a 14 uvádza:

„1. Článok III-133 a prvý odsek článku III-144 ústavy sa plne uplatňuje iba vo vzťahu k slobode pohybu pracovníkov a slobode poskytovať služby zahrňujúc dočasný pohyb pracovníkov v zmysle článku 1 smernice 96/71/ES medzi Bulharskom na jednej strane a každým zo súčasných členských štátov na strane druhej, pokiaľ v prechodných ustanoveniach v odsekoch 2 až 14 nie je uvedené inak.

2. Odchylne od článkov 1 až 6 nariadenia (EHS) č. 1612/68 [nariadenia Rady z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci [S]poločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15)] a do uplynutia dvoch rokov odo dňa pristúpenia budú súčasné členské štáty uplatňovať vnútroštátne opatrenia alebo opatrenia vyplývajúce z dvojstranných zmlúv, ktorými sa spravuje prístup bulharských štátnych príslušníkov na ich trh práce. Súčasné členské štáty môžu naďalej uplatňovať tieto opatrenia do uplynutia piatich rokov odo dňa pristúpenia.

…

14. Účinok uplatňovania odsekov 2 až 5 a 7 až 12 nepovedie k sprísneniu podmienok prístupu bulharských štátnych príslušníkov na trhy práce súčasných členských štátov oproti podmienkam ku dňu podpisu zmluvy o pristúpení.

Bez ohľadu na uplatňovanie ustanovení uvedených v odsekoch 1 až 13, uprednostňujú súčasné členské štáty počas uplatňovania vnútroštátnych opatrení alebo opatrení vyplývajúcich z dvojstranných zmlúv v prístupe na svoj trh práce pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členských štátov, pred pracovníkmi, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

Na bulharských migrujúcich pracovníkov a ich rodinných príslušníkov, ktorí v súlade s právnymi predpismi majú bydlisko a pracujú v inom členskom štáte, alebo na migrujúcich pracovníkov z iných členských štátov a ich rodinných príslušníkov, ktorí v súlade s právnymi predpismi majú bydlisko a pracujú v Bulharsku, sa nevzťahuje viac obmedzení ako na migrujúcich pracovníkov a ich rodinných príslušníkov z tretích krajín, ktorí v súlade s právnymi predpismi majú bydlisko a pracujú v príslušnom členskom štáte alebo v Bulharsku. S migrujúcimi pracovníkmi z tretích krajín, ktorí majú bydlisko a pracujú v Bulharsku, sa na základe zásady uprednostňovania pracovníkov z členských štátov Spoločenstva nezaobchádza priaznivejšie ako so štátnymi príslušníkmi Bulharska.“

Nariadenie č. 1612/68

7 Články 1 až 6 nariadenia č. 1612/68 sú uvedené v jeho prvej časti s nadpisom „Zamestnanie a rodiny pracovníkov“ hlave I venovanej prístupu k zamestnaniu.

8 Článok 1 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Každý štátny príslušník členského štátu, bez ohľadu na jeho bydlisko, má právo na prístup k zamestnaniu a jeho výkon na území iného členského štátu v súlade s ustanoveniami zákona, iného právneho predpisu alebo správneho opatrenia o zamestnávaní štátnych príslušníkov tohto štátu.

2. Štátny príslušník členského štátu má predovšetkým právo prijať zamestnanie na území iného členského štátu s rovnakou prednosťou ako štátni príslušníci tohto štátu.“

9 Článok 2 toho istého nariadenia uvádza:

„Ktorýkoľvek štátny príslušník členského štátu si môže s ktorýmkoľvek zamestnávateľom vykonávajúcim činnosť na území členského štátu vymeniť žiadosť o zamestnanie a ponuku zamestnania a spoločne môžu uzavrieť a plniť pracovnú zmluvu v súlade s platnými ustanoveniami zákona, iného právneho predpisu alebo správneho opatrenia bez toho, aby z nich vyplývala akákoľvek diskriminácia.“

Smernica 2004/114

10 Smernica 2004/114 nadobudla účinnosť 12. januára 2005 a v súlade s prvým odsekom jej článku 22 mali členské štáty uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 12. januára 2007. Rakúska republika túto smernicu prebrala do svojho právneho poriadku 1. januára 2006.

11 Odôvodnenie 6 uvedenej smernice je formulované takto:

„Jeden z cieľov akcie Spoločenstva v oblasti vzdelávania je podpora jednotnej Európy ako svetového centra pre štúdium a odborné vzdelávanie. Podpora mobility štátnych príslušníkov tretích štátov do Spoločenstva za účelom štúdia je kľúčovým faktorom tejto stratégie. Aproximácia vnútroštátnych právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa vstupu a pobytu je jej súčasťou.“

12 Odôvodnenie 7 tej istej smernice uvádza:

„Migrácia za účelmi stanovenými v tejto smernici, ktorá je podľa definície dočasná a nie je závislá na situácii na trhu práce v hostiteľskom členskom štáte, je formou vzájomného obohacovania pre dotknutých migrantov, ich krajinu pôvodu a hostiteľský členský štát a pomáha pri zbližovaní sa kultúr.“

13 Pokiaľ ide o zárobkovú činnosť študentov, odôvodnenie 18 smernice 2004/114 spresňuje:

„S cieľom umožniť študentom, ktorí sú štátni príslušníci tretej krajiny, uhradiť časť ich nákladov na štúdium, mal by im byť povolený prístup na trh práce za podmienok stanovených v tejto smernici. Zásada prístupu študentov na trh práce, za podmienok stanovených v tejto smernici, by mala byť hlavným pravidlom; vo výnimočných prípadoch by však mali byť členské štáty schopné zohľadniť situáciu na svojich vnútroštátnych trhoch práce.“

14 Podľa znenia článku 1 uvedenej smernice:

„Účelom tejto smernice je stanoviť:

a) podmienky prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov na obdobie presahujúce tri mesiace na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby;

b) pravidlá o postupoch prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov na tieto účely.“

15 Článok 2 písm. a) tej istej smernice definuje pojem „štátny príslušník tretej krajiny“ ako „ak[ú]koľvek osob[u], ktorá nie je občanom Európskej únie v zmysle článku 17 ods. 1 [Z]mluvy [o ES]“.

16 Článok 3 smernice 2004/114 uvádza:

„1. Táto smernica sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o prijatie na územie členského štátu na účely štúdia.

…

2. Táto smernica sa nevzťahuje na:

…

e) štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú v zmysle vnútroštátnych právnych predpisov dotknutého členského štátu považovaní za pracovníkov alebo samostatne zárobkovo činné osoby.“

17 Článok 7 tej istej smernice, ktorý sa uvádza v jej kapitole II, venovanej podmienkam prijatia, je pod nadpisom „Osobitné podmienky pre študentov“ formulovaný takto:

„1. Okrem všeobecných podmienok stanovených v článku 6 musí štátny príslušník tretej krajiny, ktorý žiada o prijatie na účely štúdia:

a) byť prijatý na štúdium zariadením vyššieho vzdelávania;

b) na požiadanie členského štátu predložiť dôkaz, že počas svojho pobytu bude mať dostatočné zdroje na pokrytie svojich výdavkov na živobytie, štúdium a na cestu späť. Členské štáty uverejnia sumu minimálnych mesačných zdrojov, ktoré vyžadujú na účely tohto ustanovenia, pričom nie je dotknutá možnosť preskúmania každého individuálneho prípadu;

…“

18 Článok 17 smernice 2004/114, jediný článok jej kapitoly IV s nadpisom „Zaobchádzanie s dotknutými štátnymi príslušníkmi tretích krajín“ pod nadpisom „Zárobková činnosť študentov“ uvádza:

„1. Mimo svojho študijného času a ak pravidlá a podmienky uplatniteľné na príslušnú činnosť v príslušnom hostiteľskom členskom štáte neustanovujú inak, sú študenti oprávnení zamestnať sa a môžu vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť. Pritom možno vziať do úvahy situáciu na trhu práce v hostiteľskom členskom štáte.

V prípade potreby udelia členské štáty študentom a/alebo zamestnávateľom predbežné povolenie v súlade so svojimi vnútroštátnymi právnymi predpismi.

2. Každý členský štát určí maximálny počet hodín za týždeň alebo dní alebo mesiacov za rok, počas ktorých možno vykonávať túto činnosť, pričom to nesmie byť menej ako 10 hodín za týždeň alebo tomu zodpovedajúci počet dní alebo mesiacov za rok.

3. Hostiteľský členský štát môže obmedziť prístup k zárobkovej činnosti počas prvého roku pobytu.

4. Členské štáty môžu vyžadovať, aby študenti nahlásili orgánu, ktorý určí dotknutý členský štát, vopred alebo iným spôsobom, že vykonávajú zárobkovú činnosť. Zamestnávatelia môžu tiež podliehať ohlasovacej povinnosti, vopred alebo iným spôsobom.“

Rakúske právo

19 Vnútroštátnymi predpismi, ktoré tvoria právny rámec uplatniteľný na konanie vo veci samej, je zákon o usadzovaní a pobyte (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I, 100/2005), ktorý preberá smernicu 2004/114 do rakúskeho právneho poriadku, a zákon o zamestnávaní cudzincov (Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. 218/1975) v ich znení účinnom v čase vydania rozhodnutia o odmietnutí vydania pracovného povolenia, ktorého sa týka konanie vo veci samej, teda 17. marca 2008.

Zákon o usadzovaní a pobyte

20 Podľa znenia § 64 ods. 1 a 2 zákona o usadzovaní a pobyte:

„1. Povolenie na pobyt pre študenta možno vydať štátnym príslušníkom tretích krajín, ak:

(1) spĺňajú podmienky časti I a

(2) sú riadnymi alebo mimoriadnymi študentmi na univerzite, vysokej odbornej škole alebo akreditovanej súkromnej univerzite a v prípade univerzitného študijného odboru nejde o taký odbor, ktorý by bol zameraný výlučne na osvojenie si jazyka. Vyhlásenie o záruke je prípustné.

2. Na výkon zárobkovej činnosti sa vzťahuje zákon o zamestnávaní cudzincov. Zárobková činnosť nesmie obmedzovať požiadavku štúdia, ktoré je výhradným účelom pobytu.“

Zákon o zamestnávaní cudzincov

21 Relevantné ustanovenia zákona o zamestnávaní cudzincov znejú takto:

„Podmienky uplatniteľné na cudzincov v oblasti zamestnávania

§ 3

1. Pokiaľ tento spolkový zákon nestanovuje inak, zamestnávateľ môže zamestnať cudzinca iba vtedy, keď pre dotknutú osobu získal pracovné povolenie…

Podmienky vydania pracovného povolenia

§ 4

1. Ak nie je ďalej stanovené inak, pracovné povolenie sa vydá v prípade, ak situácia a vývoj na trhu práce umožňujú zamestnanie a ak to nie je v rozpore s dôležitými verejnými alebo hospodárskymi záujmami.

…

6. Po prekročení maximálneho počtu zahraničných pracovníkov stanoveného pre spolkovú krajinu podľa § 13 sa ďalšie pracovné povolenia môžu udeliť len vtedy, ak sú splnené podmienky stanovené v odsekoch 1 až 3 a:

(1) regionálna rada (Regionalbeirat) jednohlasne schválila vydanie pracovného povolenia alebo

(2) zamestnanie cudzinca sa javí ako vhodné vzhľadom na pokročilý stupeň jeho integrácie, alebo

(3) zamestnanie sa má vykonávať v rámci kvóty podľa § 5, alebo

(4) cudzinec spĺňa podmienky podľa § 2 ods. 5, alebo

(4a) cudzinec je manžel/manželka alebo slobodné maloleté dieťa (vrátane nevlastného či adoptívneho dieťaťa) legálne trvalo usadeného a pracujúceho cudzinca, alebo

(5) zamestnanie sa má vykonávať na základe medzištátnej dohody, alebo

(6) cudzinec je príslušníkom takej skupiny osôb, ktorej môže byť aj po prekročení maximálneho počtu na spolkovej úrovni umožnené pracovať (§ 12a ods. 2).

…

Overovanie situácie na trhu práce

§ 4b

1. Situácia na pracovnom trhu a jeho vývoj (§ 4 ods. 1) umožňuje udelenie pracovného povolenia v prípade, ak sa o voľné pracovné miesto, ktoré by mal obsadiť cudzinec žiadajúci o vydanie povolenia, neuchádza ani rakúsky občan, ani cudzinec, ktorý je k dispozícii na pracovnom trhu a je ochotný a schopný vykonávať pracovnú činnosť za zákonných podmienok. Spomedzi cudzincov, ktorí sú k dispozícii na pracovnom trhu, sa uprednostnia cudzinci, ktorí majú právo na dávky plynúce z poistenia v nezamestnanosti, držitelia pracovného povolenia, potvrdenia o oslobodení od povinnosti mať pracovné povolenie, dokladu o usadení sa, ako aj občania krajín [Európskeho hospodárskeho

priestoru] (§ 2 ods. 6) a pracovníci, na ktorých sa vzťahuje dohoda o pridružení s Tureckom. Pri overovaní je potrebné vychádzať z požadovaného profilu uvedeného v žiadosti o udelenie pracovného povolenia, ktorý musí byť odôvodnený podnikovými potrebami. Zamestnávateľ je povinný predložiť potvrdenie o vzdelaní požadovanom na výkon pracovnej činnosti, ako aj o ďalších špeciálnych kvalifikáciách.

…

Kvóty pre dočasné prijímanie cudzincov

§ 5

1. V prípade prechodnej mimoriadnej potreby pracovnej sily, ktorú nie je možné pokryť potenciálom pracovnej sily dostupnej v Rakúsku, je spolkový minister hospodárstva a práce oprávnený v rámci zákona o usadzovaní a pobyte [§ 13] vyhláškou stanoviť číselné kvóty:

(1) na účel dočasného prijatia zahraničných pracovných síl v hospodárskom odvetví, v určitej profesijnej kategórii alebo regióne, alebo

(2) na účel krátkodobého prijatia sezónnych poľnohospodárskych pracovníkov na zber úrody, ktorí sú oprávnení vstúpiť na spolkové územie bez víza.

…

5. Pre cudzincov, ktorí majú povolenie na pobyt na účely štúdia alebo vzdelávania, sa pracovné povolenia v rámci kvót podľa odseku 1 bodov 1 a 2 môžu udeliť len na obdobie v celkovej dĺžke maximálne tri mesiace v kalendárnom roku.

…“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

22 Leopold Sommer, žalobca vo veci samej, požiadal 30. januára 2008 o vydanie pracovného povolenia pre bulharského štátneho príslušníka, ktorý študoval a zdržiaval sa v Rakúsku viac než rok, aby ho mohol zamestnať ako vodiča s pracovným časom 10,25 hodiny týždenne za hrubú mzdu 349 eur mesačne. Tento študent mal vykonávať nočné dodávky vo Viedni.

23 Uvedenú žiadosť Arbeitsmarktservice Wien rozhodnutím z 8. februára 2008 zamietol na základe § 4 ods. 6 bodu 1 zákona o zamestnávaní cudzincov. L. Sommer podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie a uvádzal, že ostatní uchádzači o zamestnanie takúto činnosť vždy odmietli z dôvodu, že pokiaľ sa vykonáva samostatne, nedosahuje dostatočný počet pracovných hodín týždenne, alebo pokiaľ sa vykonáva ako vedľajšia činnosť, nie je zlučiteľná s činnosťou na plný úväzok.

24 Rozhodnutím zo 17. marca 2008 Arbeitsmarktservice Wien toto odvolanie zamietol na základe § 66 ods. 4 správneho poriadku (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) v spojení s § 4 ods. 6 zákona o zamestnávaní cudzincov. Svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že maximálny počet zahraničných pracovníkov stanovený pre spolkovú krajinu Viedeň na 66 000 už bol prekročený o 17 757 ďalších zahraničných pracovníkov.

25 L. Sommer podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na vnútroštátny súd, ktorý konštatuje, že po prvé podľa doslovného výkladu spojených ustanovení článku 1 písm. a) a článku 2 písm. a) smernice 2004/114 bulharský štátny príslušník nespadá do pôsobnosti tejto smernice, keďže z dôvodu pristúpenia Bulharskej republiky k Európskej únii 1. januára 2007 už nie je „štátnym príslušníkom tretej

krajiny“. Keďže pred týmto pristúpením bulharský štátny príslušník ako štátny príslušník tretej krajiny požíval práva uvedené v smernici 2004/114, odmietnutie vydať pracovné povolenie po uvedenom pristúpení by mohlo predstavovať zhoršenie jeho právneho postavenia alebo menej priaznivé zaobchádzanie v porovnaní so zaobchádzaním so študentmi tretích krajín, ktoré je výslovne zakázané prílohou VI oddielom 1 ods. 14 protokolu o pristúpení. Vnútroštátny súd okrem toho poukazuje na zásadu prednosti uvedenú v treťom pododseku toho istého odseku 14.

26 Po druhé vnútroštátny súd uvádza, že podľa vnútroštátneho práva, a to § 4 ods. 1 zákona o zamestnávaní cudzincov, treba pred vydaním pracovného povolenia overiť, či situácia a vývoj na trhu práce umožňujú zamestnať pracovníka a či tomu nebránia dôležité verejné alebo hospodárske záujmy. Okrem toho podľa odseku 6 toho istého paragrafu v prípade prekročenia maximálneho počtu zamestnaných cudzincov stanoveného vyhláškou pracovné povolenie možno vydať iba vtedy, ak sú splnené určité ďalšie podmienky. Uvedený súd spresňuje, že preskúmanie situácie a vývoja na trhu práce, ako aj dôležitých verejných alebo hospodárskych záujmov musí byť vykonané systematicky, a nie iba vo výnimočných prípadoch, a kladie otázku, či takáto právna úprava nie je v rozpore s ustanoveniami smernice 2004/114.

27 Za týchto okolností Verwaltungsgerichtshof rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Uplatní sa smernica [2004/114/ES] v Rakúsku na bulharského študenta vzhľadom na odsek 14 prvý alebo tretí pododsek oddielu 1 [s názvom] ‚Sloboda pohybu osôb‘ prílohy VI [protokolu o pristúpení, nazvanej] ‚Zoznam uvedený v článku 20 protokolu: prechodné opatrenia Bulharsko‘?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, odporuje právu Únie, najmä článku 17 smernice 2004/114, vnútroštátna právna úprava, ktorá rovnako ako ustanovenia zákona o zamestnávaní cudzincov relevantné v konaní vo veci samej, vždy pred vydaním pracovného povolenia zamestnávateľovi na účely zamestnania študenta, ktorý sa viac ako jeden rok zdržiava na spolkovom území… ukladá povinnosť preskúmať situáciu na trhu práce a ktorá v prípade prekročenia stanoveného maximálneho počtu zamestnaných cudzincov dodatočne viaže vydanie pracovného povolenia na splnenie ďalších podmienok?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

28 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má príloha VI oddiel 1 ods. 14 protokolu o pristúpení vykladať v tom zmysle, že podmienky prístupu bulharských študentov na trh práce počas prechodného obdobia stanoveného v tom istom oddiele 1 ods. 2 prvom pododseku nemôžu byť prísnejšie než podmienky uvedené v smernici 2004/114.

29 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že do osobnej pôsobnosti smernice 2004/114, tak ako je vymedzená v jej článku 3 ods. 1, patria štátni príslušníci tretích krajín, ktorí žiadajú o prijatie na územie členského štátu na účely štúdia, pričom článok 2 písm. a) tej istej smernice definuje pojem štátni príslušníci tretích krajín ako akúkoľvek osobu, ktorá nie je občanom Európskej únie v zmysle článku 17 ods. 1 Zmluvy.

30 Ako zdôrazňuje vnútroštátny súd, po pristúpení Bulharskej republiky k Únii 1. januára 2007 bulharskí štátni príslušníci prestali byť štátnymi príslušníkmi tretích krajín, stali sa občanmi Únie a v dôsledku toho od tohto dátumu, a teda k dátumu žiadosti o vydanie pracovného povolenia, ktorého sa týka konanie vo veci samej, čiže k 30. januáru 2008, bulharskí štátni príslušníci už nepatrili do osobnej pôsobnosti tejto smernice.

31 Dňa 30. januára 2008 však už bola smernica 2004/114 od 12. januára 2005 účinná a lehota, ktorá bola členským štátom stanovená na jej prebratie, uplynula už 12. januára 2007. V dôsledku toho sa k 30. januáru 2008 prístup študentov, ktorí boli štátnymi príslušníkmi tretích krajín, spravoval ustanoveniami smernice 2004/114.

32 Podľa prílohy VI oddielu 1 ods. 2 prvého pododseku protokolu o pristúpení je prístup bulharských štátnych príslušníkov na trh práce členských štátov počas prechodného obdobia trvajúceho prípadne do konca obdobia piatich rokov po dátume pristúpenia upravený vnútroštátnymi opatreniami alebo opatreniami vyplývajúcimi z dvojstranných zmlúv, ktorými sa spravuje prístup bulharských štátnych príslušníkov na ich trh práce.

33 Napriek tomu a bez ohľadu na doložku „standstill“ uvedenú v odseku 14 prvom pododseku uvedeného oddielu 1 druhý pododsek toho istého odseku zakotvuje v každom prípade zásadu prednosti občanov Únie, podľa ktorej sú členské štáty bez ohľadu na opatrenia prijaté počas prechodného obdobia povinné v prístupe na svoj trh práce uprednostňovať štátnych príslušníkov členských štátov pred pracovníkmi, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Podľa tohto ustanovenia sa na bulharských štátnych príslušníkov musia vzťahovať nielen rovnaké podmienky prístupu na trh práce členských štátov ako na štátnych príslušníkov tretích krajín, ale aj prednostné zaobchádzanie v porovnaní s poslednými uvedenými.

34 Ako bolo uvedené v bode 31 tohto rozsudku, 30. januára 2008, čiže v deň podania žiadosti o pracovné povolenie, ktorého sa týka konanie vo veci samej, sa prístup štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce členských štátov spravoval ustanoveniami smernice 2004/114.

35 Z preferenčnej doložky teda vyplýva, že bulharskí štátni príslušníci mali k uvedenému dátumu nárok na to, aby im bol umožnený prístup na trh práce za podmienok, ktoré neboli prísnejšie než podmienky uvedené v smernici 2004/114 pre štátnych príslušníkov tretích krajín. Pokiaľ teda musí byť umožnený prístup na rakúsky trh práce študentovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, v súlade s podmienkami stanovenými smernicou 2004/114, takýto prístup musí byť umožnený bulharskému študentovi za prinajmenšom rovnako priaznivých podmienok a takýto bulharský študent musí byť okrem toho uprednostnený pred študentom, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny.

36 Na prvú otázku treba teda odpovedať tak, že príloha VI oddiel 1 odsek 14 protokolu o pristúpení sa má vykladať v tom zmysle, že podmienky prístupu bulharských študentov na trh práce počas prechodného obdobia stanoveného v odseku 2 prvom pododseku toho istého oddielu 1 nemôžu byť za skutkových okolností konania vo veci samej prísnejšie než podmienky uvedené v smernici 2004/114.

O druhej otázke

37 Vzhľadom na odpoveď na prvú otázku treba vnútroštátnemu súdu poskytnúť dostatočné informácie týkajúce sa toho, či taká vnútroštátna právna úprava, ako je právna úprava relevantná v konaní vo veci samej, vyhradzuje bulharským štátnym príslušníkom prísnejšie zaobchádzanie, než je zaobchádzanie poskytnuté štátnym príslušníkom tretích krajín na základe smernice 2004/114.

38 Podľa článku 17 ods. 1 prvého pododseku smernice 2004/114 sú študenti, na ktorých sa táto smernica vzťahuje, mimo svojho študijného času, a ak pravidlá a podmienky uplatniteľné na príslušnú činnosť v príslušnom hostiteľskom členskom štáte nestanovujú inak, oprávnení zamestnať sa a môžu vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť. Druhá veta toho istého pododseku však umožňuje dotknutým členským štátom vziať do úvahy situáciu na ich trhu práce.

39 Treba poznamenať, že podľa odôvodnení 6 a 7 smernice 2004/114 jej cieľom je podpora mobility študentov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, do Únie na účely štúdia. Táto mobilita má za cieľ „podpor[u]… Európy ako svetového centra pre štúdium a odborné vzdelávanie“.

40 Podľa článku 17 ods. 2 smernice 2004/114 každý členský štát určí maximálny povolený počet hodín práce za týždeň alebo dní či mesiacov za rok, pričom to nesmie byť menej ako desať hodín za týždeň alebo tomu zodpovedajúci počet dní či mesiacov za rok. Ako vyplýva z odseku 1 prvého pododseku toho istého článku, ide o povolenie pracovať mimo študijného času.

41 Okrem toho článok 17 ods. 3 smernice 2004/114 umožňuje hostiteľskému členskému štátu obmedziť počas prvého roka pobytu súvisiaceho so štúdiom prístup k zárobkovej činnosti bez toho, aby sa v tejto súvislosti požadovalo akékoľvek odôvodnenie. Až do konca ich prvého roka pobytu majú teda dotyční študenti prístup k zárobkovej činnosti iba za podmienok a v medziach stanovených vnútroštátnymi právnymi predpismi, zatiaľ čo po prvom roku ich pobytu sa prístup štátnych príslušníkov tretích krajín riadi ustanoveniami uvedenej smernice, konkrétne odsekmi 1, 2 a 4 jej článku 17.

42 Zo všeobecnej systematiky smernice 2004/114, najmä z jej článku 17, a z jej účelu vyplýva, že hostiteľský členský štát sa po prvom roku pobytu študenta, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, môže dovolávať článku 17 ods. 1 prvého pododseku druhej vety tejto smernice na účely zohľadnenia situácie na trhu práce až po tom, čo vyčerpal možnosti vyplývajúce z odseku 2 toho istého článku na určenie maximálneho počtu pracovných hodín mimo študijného času, a že k tomuto zohľadneniu situácie na trhu práce môže dôjsť iba vo výnimočných prípadoch a pod podmienkou, že opatrenia zamýšľané na tieto účely sú odôvodnené a primerané sledovanému cieľu.

43 V dôsledku toho taká vnútroštátna právna úprava, ako je vnútroštátna právna úprava relevantná v konaní vo veci samej, ktorá stanovuje, že treba vykonať systematické overovanie trhu práce a že vydať pracovné povolenie možno iba vtedy, ak sa o voľné pracovné miesto, ktoré by mal obsadiť cudzinec žiadajúci o vydanie povolenia, neuchádza ani rakúsky občan, ani cudzinec, ktorý je k dispozícii na pracovnom trhu a je ochotný a schopný vykonávať pracovnú činnosť, nemôže byť v súlade so smernicou 2004/114, najmä s jej článkom 17, pretože v rámci tohto prieskumu treba zohľadniť situáciu na trhu práce bez toho, aby bolo potrebné preukázať existenciu výnimočnej situácie odôvodňujúcej toto zohľadnenie.

44 Pokiaľ ide o ustanovenie vnútroštátnej právnej úpravy relevantnej v konaní vo veci samej, podľa ktorého v prípade prekročenia maximálneho počtu zamestnaných cudzincov stanoveného pre jednotlivé spolkové krajiny podlieha vydanie pracovného povolenia štátnym príslušníkom tretích krajín okrem systematického prieskumu situácie a vývoja na trhu práce aj uplatneniu ďalších podmienok, postačuje uviesť, že vzhľadom na to, že smernica 2004/114 bráni takému systematickému prieskumu, o to viac vylučuje vnútroštátne opatrenia, ktoré idú nad rámec tohto prieskumu.

45 Na druhú otázku treba teda odpovedať tak, že vnútroštátna právna úprava, ako je právna úprava relevantná v konaní vo veci samej, vyhradzuje bulharským štátnym príslušníkom prísnejšie zaobchádzanie, než je zaobchádzanie poskytnuté štátnym príslušníkom tretích krajín na základe smernice 2004/114.

O trovách

46 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

1. **Príloha VI oddiel 1 ods. 14 Protokolu o podmienkach a spôsobe prijatia Bulharskej republiky a Rumunska do Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že podmienky prístupu bulharských študentov na trh práce počas prechodného obdobia stanoveného v odseku 2 prvom pododseku toho istého oddielu 1 nemôžu byť za skutkových okolností konania vo veci samej prísnejšie než podmienky uvedené v smernici Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby.**

2. **Vnútroštátna právna úprava, ako je právna úprava relevantná v konaní vo veci samej, vyhradzuje bulharským štátnym príslušníkom prísnejšie zaobchádzanie, než je zaobchádzanie poskytnuté štátnym príslušníkom tretích krajín na základe smernice 2004/114.**

Podpisy