

Predmet C-411/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

21. lipnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. svibnja 2022.

Podnositelj revizije:

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

Tijelo tuženo pred Verwaltungsgerichtom:Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark**Predmet glavnog postupka**

Dodjela naknade za izgublenu zaradu radnika do koje dolazi zbog izolacije („karantena”) koju je zdravstveno tijelo odredilo na temelju pozitivnog rezultata testiranja na bolest COVID-19 – Pojam „davanje za slučaj bolesti” u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 – Pogranični radnik – Ograničavanje slobode kretanja radnika kao posljedica uvjeta da izolaciju mora odrediti tuzemno tijelo

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Je li u slučaju naknade na koju radnici imaju pravo za imovinsku štetu nastalu sprječavanjem njihova rada tijekom izolacije u svojstvu osoba oboljelih od bolesti COVID-19, osoba za koje se sumnja da boluju od bolesti COVID-19 ili osoba za koje se sumnja da su zaražene tom bolešću, a koju je najprije poslodavac dužan isplatiti radnicima, pri čemu se pravo na naknadu od savezne države u

trenutku isplate prenosi na poslodavca, riječ o davanju za slučaj bolesti u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti?

U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

2. Treba li članak 45. UFEU-a i članak 7. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba prema kojoj dodjela naknade za izgublenu zaradu radnika do koje dolazi zbog izolacije koju je odredilo zdravstveno tijelo na temelju pozitivnog rezultata testiranja na bolest COVID-19 (pri čemu naknadu radnicima prvo isplaćuje poslodavac i u tom se smislu pravo na naknadu od savezne države prenosi na poslodavca) ovisi o tome da izolaciju odredi tuzemno tijelo na temelju nacionalnih propisa o epidemiji te se takva naknada ne isplaćuje radnicima koji kao pogranični radnici svoje boravište imaju u drugoj državi članici i njihovu je izolaciju („karantena”) odredilo zdravstveno tijelo države članice u kojoj imaju boravište?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 45. UFEU-a; članak 7. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji; članci 1. do 3. i članci 5. i 11. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti

Navedene nacionalne odredbe

Članak 7. stavak 1. Epidemiegesetzes (Zakon o epidemiji, u daljnjem tekstu: EpiG): „Uredbom se određuju bolesti koje podliježu obvezi prijavljivanja i u slučaju kojih se oboljelim osobama, osobama za koje se sumnja da boluju ili osobama za koje se sumnja da su zaražene može odrediti izolacija. [...]”

Članak 32. EpiG-a: „(1) Fizičkim i pravnim osobama te društvima osoba trgovačkog prava naknada za imovinsku štetu nastalu sprječavanjem njihova rada isplaćuje se ako i u mjeri u kojoj

1. im je određena izolacija u skladu s člankom 7. ili člankom 17., [...]

i zbog toga je došlo do izgubljene zarade.

(2) Naknada se plaća za svaki dan koji je obuhvaćen odlukom tijela navedenom u stavku 1.

(3) Naknada za osobe koje su u radnom odnosu određuje se prema uobičajenoj naknadi za rad [...]. Poslodavci su dužni tim osobama isplatiti iznos naknade na koji imaju pravo u rokovima koji su u tom subjektu uobičajeni za isplatu naknade

za rad. Pravo na naknadu od savezne države u trenutku isplate prenosi se na poslodavca [...].”

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka kao i bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 1 Podnositelj revizije svoje sjedište ima u Austriji gdje upravlja hotelom. Tijekom kontrolnih testiranja u tom je hotelu više radnika imalo pozitivan rezultat testiranja na bolest COVID-19. Podnositelj revizije to je prijavio austrijskom zdravstvenom tijelu koje, međutim, za dotične radnike nije odredilo izolaciju jer su ti radnici svoje boravište imali u Sloveniji, odnosno Mađarskoj. No austrijsko je tijelo obavijestilo nadležna tijela tih drugih država članica, koja su potom za poblize određena razdoblja (od 23. listopada 2020. do 18. studenoga 2020. odnosno od 21. listopada 2020. do 17. studenoga 2020. odnosno od 26. listopada 2020. do 13. studenoga 2020.) odredila izolaciju radnika u njihovu boravištu u Sloveniji, odnosno u Mađarskoj. Podnositelj revizije tijekom tih je razdoblja dotičnim radnicima nastavio isplaćivati odgovarajuću naknadu za rad.
- 2 Dana 1. prosinca 2020. podnositelj revizije zatražio je od Bezirkshauptmannschafta Südoststeiermark (upravno tijelo Jugoistočne Štajerske) naknadu za izgublenu zaradu jer je pravo radnika na tu naknadu isplatom naknade za rad preneseno na podnositelja revizije. Ti su zahtjevi odbijeni rješenjima Bezirkshauptmannschafta (upravno tijelo) od 29. prosinca 2020.
- 3 Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija) odbio je žalbe podnositelja revizije podnesene protiv tih rješenja s pet presuda kao neosnovane jer prema mišljenju tog suda pravo na naknadu u skladu s EpiG-om ne postoji ako su mjere izolacije odredila inozemna tijela.
- 4 Protiv tih je presuda podnositelj revizije podnio predmetne izvanredne revizije Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija) u kojima je prvenstveno izrazio dvojbu u usklađenost članka 32. stavka 1. i stavka 3. EpiG-a na način kako to tumači Landesverwaltungsgericht (Zemaljski upravni sud, Austrija) sa slobodom kretanja radnika prema članku 45. UFEU-a kao i Uredbi (EZ) br. 883/2004. Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) spojio je postupke revizije u svrhu donošenja zajedničke odluke.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 5 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) sud je u smislu članka 267. UFEU-a, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka.
- 6 U slučaju iznosa naknade isplaćenog radnicima u skladu s člankom 32. stavkom 3. prvom i drugom rečenicom EpiG-a pojmovno nije riječ o naknadi za rad nego o odšteti (naknadi) savezne države s javnopravnog naslova.

- 7 U predmetnom je slučaju potrebno razjasniti je li podnositelj revizije kao poslodavac ovlašten istaknuti pravo na naknadu za izgubljenu zaradu, koje je u skladu s člankom 32. stavkom 3. trećom rečenicom EpiG-a na njega preneseno, i ako odluka na temelju koje je određena izolacija radnicima koji su oboljeli od bolesti COVID-19 ili za koje se sumnja da boluju od bolesti COVID-19 ili za koje se sumnja da su zaraženi tom bolešću, zbog toga što nemaju boravište u Austriji, nije donesena rješenjem austrijskog zdravstvenog tijela, nego mjerom (javne vlasti) druge države članice.
- 8 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatra da je u slučaju predmetnih radnika riječ o pograničnim radnicima u smislu članka 1. točke (f) Uredbe br. 883/2004 i da se na te radnike stoga u smislu članka 11. stavka 1. i stavka 3. točke (a) Uredbe br. 883/2004 u okviru područja primjene te uredbe primjenjuje austrijsko zakonodavstvo.
- 9 Ako bi se naknada predviđena člankom 32. EpiG-a trebala smatrati davanjem za slučaj bolesti u smislu članka 3. točke (a) Uredbe 883/2004, austrijska bi tijela i sudovi u skladu s člankom 5. točkom (b) Uredbe br. 883/2004 odluku o izolaciji nadležnog tijela druge države članice trebali uzeti u obzir kao da je tu odluku donijelo austrijsko tijelo na vlastitom državnom području.
- 10 Prema sudskoj praksi Suda, davanje se može smatrati davanjem iz socijalnog osiguranja u smislu članka 3. Uredbe br. 883/2004 kada se dodjeljuje bez individualne i diskrecijske ocjene osobnih potreba, na temelju zakonom utvrđene situacije i ako se odnosi na rizike izričito nabrojene u članku 4. stavku 1. Uredbe br. 1408/71 (sada članak 3. stavak 1. Uredbe br. 883/2004). Kako bi se razlikovalo različite kategorije davanja iz socijalnog osiguranja, valja uzeti u obzir osigurani rizik pokriven svakim davanjem (vidjeti u pogledu prethodne odredbe Uredbe br. 1408/71 presudu od 1. veljače 2017., Tolley, C-430/15, t. 43. i 45., ECLI:EU:C:2017:74). Davanje za slučaj bolesti pokriva osigurani slučaj koji se odnosi na stanje fizičke onesposobljenosti koje dovodi do privremenog prekida aktivnosti neke osobe (vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Stewart, C-503/09, t. 37., ECLI:EU:C:2011:500).
- 11 Davanje o kojem je u predmetnom slučaju riječ dodjeljuje savezna država na temelju zakonom propisanog elementa. Međutim, to se davanje ne veže uz postojanje oboljenja, nego se temelji na činjenici da je osoba, kojoj davanje pripada, nalogom zdravstvenog tijela kao javne vlasti spriječena u obavljanju svojeg rada i stoga gubi zaradu koju joj savezna država nadoknađuje. Izolacija koju zdravstveno tijelo nalaže EpiG-om se klasificira kao „mjera u svrhu sprječavanja i suzbijanja bolesti koje podliježu obvezi prijavljivanja”. Cilj izolacije nije individualno ozdravljenje, nego zaštita pučanstva od zaraze putem izolirane osobe i time sprječavanje širenja opće opasnosti za zdravlje zbog bolesti koja podliježe obvezi prijavljivanja.
- 12 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) stoga je sklon smatrati da u slučaju naknade u predmetnom slučaju nije riječ o davanju za slučaj bolesti u smislu

članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 883/2004. Budući da Sud Europske unije o tom pitanju ipak još nije odlučio i da pravilna primjena prava Unije isto tako nije toliko očita da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, u skladu s člankom 267. UFEU-a od Suda Europske unije se traži da o tomu odluči.

- 13 U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, potrebno je razjasniti protivi li se slobodi kretanja radnika u skladu s člankom 45. UFEU-a i načelu jednakog postupanja u skladu s člankom 7. Uredbe br. 492/2011 odredba o naknadi poput one donesene u članku 32. EpiG-a.
- 14 Radnici na koje se u glavnom postupku odnosi izolacija u Austriji obavljaju djelatnost u svojstvu zaposlene osobe, međutim, svoje boravište, u koje se svakodnevno vraćaju, imaju u Sloveniji, odnosno u Mađarskoj. Stoga se oni trebaju smatrati radnicima koji su se koristili pravom na slobodu kretanja predviđenim člankom 45. UFEU-a.
- 15 Pravo na naknadu koje je u glavnom postupku istaknuo podnositelj revizije temelji se na činjenici da pravo na naknadu od savezne države koje za radnika proizlazi iz zakona, u odnosu na tog radnika ponajprije ispunjava poslodavac i ono se u tom opsegu prenosi na poslodavca. Pravo poslodavca stoga je izravno povezano sa zapošljavanjem u smislu članka 45. UFEU-a, tako da prema shvaćanju Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud), kao i s obzirom na sudsku praksu (vidjeti presudu od 7. svibnja 1998., Clean Car Autoservice Ges.m.b.H., C-350/96, t. 18. i sljedeće, ECLI:EU:C:1998:205), nema nikakve dvojbe u pogledu toga da se u tom kontekstu i poslodavac može pozivati na slobodu kretanja radnika u skladu s člankom 45. UFEU-a.
- 16 Kao uvjet za isticanje prava na naknadu nacionalnim se zakonodavstvom, neizravno, propisuje boravište u tuzemstvu. Prema mišljenju Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) to se treba smatrati neizravnom diskriminacijom jer ona po svojoj naravi može više utjecati na radnike migrante nego na tuzemne radnike i stoga postoji opasnost da se radnici migranti njome stave u posebno nepovoljan položaj (vidjeti presudu od 18. srpnja 2007., Hartmann, C-212/05, t. 29.-31., ECLI:EU:C:2007:437); prema mišljenju Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud), u tom pogledu ništa ne mijenja ni činjenica ako poslodavac ističe pravo koje je izveo iz prava radnika.
- 17 U pogledu odredbe koja je predmet ovog postupka, iz pripremljenih se zakonodavnih akata ne može izvesti nikakvo posebno opravdanje za to da se pritom u obzir mora uzeti rješenje austrijskog tijela i time neizravno činjenicu da radnik svoje boravište ima u Austriji. Kao opravdanje bi se u obzir eventualno moglo uzeti javno zdravlje. Određivanje mjera izolacije osobama koje su oboljele, za koje se sumnja da boluju ili da su zaražene, olakšava praćenje tijeka zaraze i ima za cilj da se (možda) spriječi da zaražene osobe borave izvan svojeg boravišta, čime se može smanjiti rizik daljnjeg širenja bolesti COVID-19. Cilj zakonom predviđenog prava na naknadu izgubljene zarade tijekom razdoblja izolacije jest i poticanje pridržavanja mjera karantene i time povećanje učinkovitosti mjera koje

zdravstvena tijela donose u svrhu sprječavanja širenja zaraze. Kao moguće opravdanje za uzimanje u obzir odluka isključivo tuzemnih tijela moglo bi se u obzir uzeti činjenicu da je nadzor nad pridržavanjem takvih odluka moguć samo ako se izolacija odvija u tuzemstvu te se cilj sprječavanja širenja zaraze odnosi na situaciju u tuzemstvu koja se može razlikovati od epidemiološke situacije u drugim državama članicama (državi članici boravišta dotičnog radnika). Naposljetku, moguće opravdanje za ograničavanje naknade od savezne države na one radnike kojima izolaciju odrede austrijska tijela može biti to da je samo u tim slučajevima austrijska država odgovorna za sprječavanje radnika da radi. Radnik bi se tada u slučaju odluke o karanteni svoje države podrijetla morao uputiti na tu državu, ako u njoj postoje odgovarajuće odredbe o naknadi.

- 18 U svakom slučaju, ne čini se očitim da je nejednako postupanje između poslodavaca koji zapošljavaju radnike s boravištem u tuzemstvu i onih poslodavaca koji zapošljavaju i pogranične radnike proporcionalno. Budući da se stoga pravilna primjena prava Unije ne čini toliko očita da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, i u pogledu drugog se pitanja u skladu s člankom 267. UFEU-a od Suda Europske unije traži da o njemu odluči.