

**Vec C-411/22**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

21. jún 2022

**Vnútroštátny súd:**

Verwaltungsgerichtshof

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

24. máj 2022

**Navrhovateľka v konaní o opravnom prostriedku „Revision“:**

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

**Dotknutý správny orgán v konaní na správnom súde:**

Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark

## **Predmet konania vo veci samej**

Poskytnutie náhrady za stratu zárobku, ktorá zamestnancom vzniká v dôsledku izolácie nariadenej orgánmi verejného zdravotníctva („karanténa“) z dôvodu pozitívneho výsledku testu na COVID-19 – Pojem „nemocenská dávka“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia (ES) č. 883/2004 – Cezhraničný pracovník – Obmedzenie voľného pohybu pracovníkov podmienkou, že izoláciu musel nariadiť vnútroštátny orgán

## **Predmet a právny základ podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Výklad práva Únie, článok 267 ZFEÚ

## **Prejudiciálne otázky**

1. Ide v prípade sumy náhrady, ktorá zamestnancom patrí počas ich izolácie ako osôb s ochorením, s podozrením na ochorenie alebo s podozrením na nákazu COVID-19 za majetkovú ujmu, ktorá im vzniká z dôvodu znemožnenia ich zárobku, a ktorú je najprv povinný zamestnancovi vyplatiť zamestnávateľ, pričom nárok na náhradu voči štátu v okamihu vyplatenia náhrady zamestnancovi prechádza na zamestnávateľa, o nemocenskú dávku v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia?

V prípade zápornej odpovede na prvú otázku:

2. Majú sa článok 45 ZFEÚ a článok 7 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej poskytnutie náhrady za stratu zárobku, ktorá zamestnancom vzniká v dôsledku izolácie nariadenej orgánmi verejného zdravotníctva z dôvodu pozitívneho výsledku testu na COVID-19 (pričom náhradu je najprv povinný zamestnancovi vyplatiť zamestnávateľ a v tomto rozsahu prechádza na zamestnávateľa nárok na náhradu voči štátu), závisí od skutočnosti, že izoláciu nariadil vnútroštátny orgán na základe vnútroštátnych epidemiologických právnych predpisov, takže zamestnancom, ktorí ako cezhraniční pracovníci majú svoje bydlisko v inom členskom štáte a ktorých izoláciu („karanténu“) nariadil orgán verejného zdravotníctva členského štátu ich bydliska, sa takáto náhrada nevypláca?

## **Citované predpisy práva Únie**

Článok 45 ZFEÚ; článok 7 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie

(Ú. v. EÚ L 141, 2011, s. 1) (ďalej len „nariadenie č. 492/2011“); články 1 až 3, 5 a 11 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72) (ďalej len „nariadenie č. 883/2004“)

### **Citované vnútroštátne právne predpisy**

§ 7 ods. 1 Epidemiegesetz (EpiG) (zákon o epidémiách; ďalej len „EpiG“): „Nariadenie určí tie choroby podliehajúce ohláseniu, v prípade ktorých možno nariadiť opatrenia izolácie pre osoby s ochorením, s podozrením na ochorenie alebo s podozrením na nákazu. ...“

§ 32 EpiG: „(1) Fyzickým osobám a právnickým osobám, ako aj osobným spoločnostiam obchodného práva sa za majetkovú ujmu, ktorá im vznikla z dôvodu znemožnenia ich zárobku, vypláca náhrada, ak a pokiaľ

1. boli izolované podľa § 7 alebo 17, ...

a tým u nich došlo k strate zárobku.

(2) Náhrada sa vypláca za každý deň zahrnutý do nariadenia orgánu uvedeného v odseku 1.

(3) Náhrada pre osoby, ktoré sú v pracovnom pomere, sa vypočíta podľa ich pravidelnej mzdy... . Príslušnú sumu náhrady sú im zamestnávateľia povinní vyplatiť v termínoch obvyklých pre vyplácanie miezd v prevádzke. Vyplatením náhrady prechádza nárok na náhradu voči štátu na zamestnávateľa... .“

### **Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej, ako aj hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 1 Navrhovateľka v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ (ďalej len „navrhovateľka“) má sídlo v Rakúsku, kde prevádzkuje hotel. V priebehu kontrolných testov v tomto hoteli bolo niekoľko zamestnancov pozitívne testovaných na COVID-19. Navrhovateľka túto skutočnosť ohlásila rakúskemu orgánu verejného zdravotníctva, ktorý však nenariadil izoláciu dotknutých zamestnancov, pretože títo zamestnanci mali svoje bydlisko v Slovinsku, resp. Maďarsku. Rakúsky orgán však informoval príslušné orgány týchto iných členských štátov, ktoré následne nariadili izoláciu týchto zamestnancov v ich mieste bydliska v Slovinsku, resp. v Maďarsku na bližšie určené obdobie (od 23. októbra 2020 do 18. novembra 2020, resp. od 21. októbra 2020 do 17. novembra 2020, resp. od 26. októbra 2020 do 13. novembra 2020). Počas týchto dôb izolácie navrhovateľka naďalej vyplácala dotknutým zamestnancom príslušnú mzdu.

- 2 Dňa 1. decembra 2020 navrhovateľka podala na Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark (Okresné hajtmanstvo Juhovýchodné Štajersko, Rakúsko) žiadosť o náhradu za stratu zárobku, keďže nárok zamestnancov na túto náhradu vyplatením mzdy prešiel na navrhovateľku. Bezirkshauptmannschaft (okresné hajtmanstvo, Rakúsko) tieto žiadosti rozhodnutiami z 29. decembra 2020 zamietlo.
- 3 Sťažnosti navrhovateľky proti týmto rozhodnutiam Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajinský správny súd Štajersko, Rakúsko) piatimi rozsudkami zamietol ako neodôvodnené, keďže podľa jeho názoru v prípade izolačných opatrení, ktoré nariadili zahraničné orgány, nevzniká nárok podľa EpiG.
- 4 Proti týmto rozsudkom podala navrhovateľka tu prejednávané mimoriadne opravné prostriedky „Revision“ na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko), v ktorých predovšetkým spochybňuje zlučiteľnosť § 32 ods. 1 a ods. 3 EpiG v podobe, ako ich vykladal Landesverwaltungsgericht (krajinský správny súd, Rakúsko), s voľným pohybom pracovníkov podľa článku 45 ZFEÚ, ako aj s nariadením č. 883/2004. Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) konania o opravných prostriedkoch „Revision“ spojil na spoločné konanie a rozhodnutie.

#### **Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 5 Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) je súdom v zmysle článku 267 ZFEÚ, proti rozhodnutiu ktorého nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva.
- 6 V prípade sumy náhrady vyplácanej zamestnancovi podľa § 32 ods. 3 prvej a druhej vety EpiG pojmovo nejde o mzdu, ale o náhradu škody (náhradu) štátu zakladajúcu sa na verejnoprávnom titule.
- 7 V tomto prípade sa musí vyjasniť, či je navrhovateľka ako zamestnávateľka oprávnená uplatňovať nárok – ktorý podľa § 32 ods. 3 tretej vety EpiG prešiel na ňu – na náhradu za stratu zárobku aj v prípade, že nariadenie, na základe ktorého boli zamestnanci s ochorením, podozrením na ochorenie alebo s podozrením na nákazu COVID-19 izolovaní, nebolo vydané rozhodnutím rakúskeho orgánu verejného zdravotníctva, ale iným (vrchnostenským) opatrením iného členského štátu, pretože títo zamestnanci nemali bydlisko v Rakúsku.
- 8 Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) vychádza z toho, že v prípade dotknutých zamestnancov ide o cezhraničných pracovníkov v zmysle článku 1 písm. f) nariadenia č. 883/2004, a títo zamestnanci tak v zmysle článku 11 ods. 1 a ods. 3 písm. a) nariadenia č. 883/2004 v rámci oblasti pôsobnosti tohto nariadenia podliehajú rakúskym právnym predpisom.
- 9 Ak by sa náhrada upravená v § 32 EpiG mala považovať za nemocenskú dávku v zmysle článku 3 písm. a) nariadenia č. 883/2004, rakúske správne orgány a súdy

by podľa článku 5 písm. b) nariadenia č. 883/2004 mali nariadenie o izolácii vydané príslušným orgánom iného členského štátu zohľadňovať tak, ako keby toto nariadenie vydal rakúsky orgán na vlastnom území.

- 10 Podľa judikatúry SDEÚ sa dávka považuje za dávku sociálneho zabezpečenia, ak je priznávaná na základe zákonom definovanej situácie mimo akéhokoľvek individuálneho a diskrečného posúdenia osobných potrieb, a ak sa vzťahuje na niektoré z rizík výslovne uvedených v článku 4 ods. 1 nariadenia č. 1408/71 (v súčasnosti článok 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004). Na odlišenie jednotlivých kategórií dávok sociálneho zabezpečenia treba vziať do úvahy riziko, ktoré každá z týchto dávok kryje (k ustanoveniu nariadenia č. 1408/71, ktoré prechádzalo súčasnej právnej úprave, pozri rozsudok z 1. februára 2017, Tolley, C-430/15, body 43 a 45, ECLI:EU:C:2017:74). Nemocenská dávka kryje riziko spojené s chorobou, ktorá spôsobuje dočasné prerušenie činnosti dotknutej osoby (pozri rozsudok z 21. júla 2011, Stewart, C-503/09, bod 37, ECLI:EU:C:2011:500).
- 11 Dávku, ktorá je v tomto konaní otázná, poskytuje štát na základe zákonom definovanej situácie. Neviaže sa však na existenciu choroby, ale sa zakladá na tom, že osobe, ktorej dávka patrí, vrchnostenské nariadenie orgánu verejného zdravotníctva zabraňuje vykonávať svoju prácu a tým táto osoba utrpí stratu zárobku, ktorú jej nahrádza štát. EpiG definuje úradnú izoláciu ako „preventívne opatrenie na prevenciu a potlačanie chorôb podliehajúcich ohláseniu“. Z hľadiska jej cieľa izolácia neslúži na individuálne uzdravenie, ale na ochranu obyvateľstva pred nakazením izolovanou osobou a tým na tlmenie všeobecného zdravotného rizika vzniknutého chorobou podliehajúcim ohláseniu.
- 12 Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) sa tak prikláňa k názoru, že v prípade náhrady, ktorá je predmetom tohto konania, nejde o nemocenskú dávku v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004. Keďže však o tejto otázke Súdny dvor Európskej únie ešte nerozhodol a správne uplatňovanie práva Únie ani nie je také zrejme, že nezostáva žiaden priestor pre rozumné pochybnosti, súd túto otázku podľa článku 267 ZFEÚ predkladá Súdnemu dvoru Európskej únie na rozhodnutie.
- 13 V prípade zápornej odpovede na prvú otázku je potrebné vyjasniť, či právnej úprave náhrady, ako bola stanovená v § 32 EpiG, bráni voľný pohyb pracovníkov podľa článku 45 ZFEÚ, ako aj zásada rovnakého zaobchádzania podľa článku 7 nariadenia č. 492/2011.
- 14 Zamestnanci dotknutí izoláciou v konaní vo veci samej v Rakúsku vykonávajú nesamostatnú zárobkovú činnosť, avšak bydlisko majú v Slovinsku, resp. v Maďarsku, do ktorého sa denne vracajú. Preto ich treba považovať za pracovníkov, ktorí využili právo na voľný pohyb stanovené v článku 45 ZFEÚ.
- 15 Nárok na náhradu, ktorý v konaní vo veci samej uplatňuje navrhovateľka, sa zakladá na tom, že nárok voči štátu na náhradu, ktorý zo zákona vznikol u zamestnanca, najprv splní zamestnávateľ voči zamestnancovi a v tomto rozsahu

nárok prechádza na zamestnávateľa. Nárok zamestnávateľa preto priamo súvisí so zamestnaním v zmysle článku 45 ZFEÚ, takže podľa ponímania Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) – aj v kontexte judikatúry (pozri rozsudok zo 7. mája 1998, Clean Car Autoservice Ges.m.b.H., C-350/96, body 18 a nasl., ECLI:EU:C:1998:205) – nie sú dané žiadne pochybnosti o tom, že v tejto súvislosti sa aj zamestnávateľ môže odvolávať na voľný pohyb pracovníkov podľa článku 45 ZFEÚ.

- 16 Ako predpoklad pre uplatňovanie nároku na náhradu je vnútroštátnym právnym predpisom – nepriamo – stanovené bydlisko v tuzemsku. Podľa názoru Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) to treba považovať za nepriamu diskrimináciu, pretože je to samotnou svojou povahou spôsobilé dotknúť sa viac migrujúcich pracovníkov ako vlastných pracovníkov a v dôsledku toho hrozí, že podstatnejšie znevýhodní prvých menovaných (pozri rozsudok z 18. júla 2007, Hartmann, C-212/05, body 29-31, ECLI:EU:C:2007:437); na tom podľa ponímania Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) nič nemení ani to, že nárok odvodený od zamestnanca uplatňuje zamestnávateľ.
- 17 V dôvodovej správe k právnej úprave, ktorá je predmetom tohto konania, nie je možné nájsť žiadne osobitné odôvodnenie skutočnosti, že je pritom smerodajné rozhodnutie rakúskeho orgánu a tým nepriamo fakt, že zamestnanec má bydlisko v Rakúsku. V každom prípade prichádza do úvahy odôvodnenie verejným zdravím. Nariadenie izolačných opatrení voči osobám s chorobou, s podozrením na chorobu alebo s podozrením na nákazu uľahčuje sledovanie výskytu nákazy a má za následok, že (možno) infikované osoby sa nesmú zdržiavať mimo svojho bydliska, čím sa môže znížiť riziko ďalšieho šírenia COVID-19. Zákonom stanovený nárok na náhradu za stratu zárobku počas obdobia izolácie slúži aj na podporu dodržiavania karanténnych opatrení a tým na zvýšenie efektivity opatrení na tlmenie výskytu infekcie prijatých orgánmi verejného zdravotníctva. Ako možné odôvodnenie viazanosti na nariadenia výlučne tuzemských orgánov prichádza do úvahy fakt, že aj kontrola nad dodržiavaním takých opatrení je možná len vtedy, keď sa izolácia uskutočňuje v tuzemsku, a že cieľ tlmenia výskytu infekcie sa vzťahuje na situáciu v tuzemsku, ktorá sa môže líšiť od epidemickej situácie v inom členskom štáte (v štáte bydliska dotknutého zamestnanca). Napokon by možné odôvodnenie pre obmedzenie náhrady štátom na tých zamestnancov, ktorí boli izolovaní rozhodnutím rakúskych orgánov, spočívať v tom, že rakúsky štát je len v tomto prípade zodpovedný za znemožnenie zárobku zamestnanca. Zamestnanca by potom v prípade karanténneho opatrenia svojho domovského štátu bolo treba odkázať na tento štát, pokiaľ v ňom existuje príslušná právna úprava poskytovania náhrady.
- 18 V každom prípade sa nezdá byť zrejmé, že nerovnaké zaobchádzanie so zamestnávateľmi, ktorí zamestnávajú zamestnancov s bydliskom v tuzemsku, a zamestnávateľmi, ktorí zamestnávajú aj cezhraničných pracovníkov, je proporcionálne. Keďže sa tak správne uplatňovanie práva Únie nejaví byť natoľko zrejmé, že nezostáva žiaden priestor na rozumné pochybnosti, súd podľa

článku 267 ZFEÚ predkladá aj druhú prejudiciálnu otázku so žiadosťou o rozhodnutie v prejudiciálnom konaní.

PRACOVNÝ DOKUMENT