

Sprawa C-411/22

**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
sporządzone zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed
Trybunałem Sprawiedliwości**

Data wpływu:

21 czerwca 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie
orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

24 maja 2022 r.

Strona wnosząca skargę rewizyjną:

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

Organ, będący drugą stroną postępowania przed Verwaltungsgericht:

Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark

Przedmiot postępowania głównego

Przyznanie rekompensaty za utratę zarobków, poniesioną przez pracownika wskutek izolacji, nakazanej przez organy sanitarne („kwarantanna”) z powodu dodatniego wyniku testu COVID-19 – Pojęcie „świadczona z tytułu choroby” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 883/2004 – Pracownicy przygraniczni – Ograniczenie swobody przepływu pracowników poprzez ustanowienie wymogu, by izolacja była nakazana przez organ krajowy

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie
prejudycjalnym**

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy rekompensata należna pracownikom z tytułu strat finansowych, poniesionych wskutek uniemożliwienia im prowadzenia działalności zarobkowej

w okresie ich izolacji, spowodowanej zachorowaniem na COVID-19, podejrzeniem takiego zachorowania lub podejrzeniem zakażenia wirusem COVID-19, która to rekompensata ma być najpierw wypłacana pracownikom przez pracodawcę, przy czym z chwilą jej wypłacenia pracownikowi roszczenie względem państwa austriackiego o jej wypłatę przechodzi na pracodawcę, jest świadczeniem z tytułu choroby w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego?

W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze:

2. Czy art. 45 TFUE i art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one regulacji prawa krajowego, która przewiduje przyznanie rekompensaty za utratę przez pracowników zarobków wskutek izolacji zarządzanej przez organy sanitarne z powodu dodatniego wyniku testu COVID 19 (przy czym rekompensata ta jest najpierw wypłacana pracownikom przez pracodawcę, który w tym zakresie nabywa względem państwa roszczenie o zwrot wypłaconej rekompensaty), pod warunkiem że izolacja ta została zarządzana przez organ krajowy na podstawie krajowych przepisów epidemicznych, z tym skutkiem, że rekompensata ta nie jest wypłacana pracownikom, którzy jako pracownicy przygraniczni zamieszkują w innym państwie członkowskim i których izolacja („kwarantanna”) została zarządzana przez organ sanitarny ich państwa zamieszkania?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 45 TFUE; art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii; art 1–3, 5 i 11 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Przywołane przepisy prawa krajowego

Paragraf 7 ust. 1 Epidemiegesetz (ustawy o zwalczaniu epidemii, zwanej dalej „EpiG”): „W drodze rozporządzenia określa się choroby podlegające obowiązkowi zgłaszania, w przypadku których można nakazać zastosowanie środków izolacyjnych wobec osób chorych, podejrzanych o chorobę lub podejrzanych o zakażenie. [...]”

Paragraf 32 EpiG: „1. Osobom fizycznym i prawnym, jak również spółkom osobowym prawa handlowego, należy się rekompensata z tytułu strat finansowych poniesionych wskutek uniemożliwienia im prowadzenia działalności zarobkowej, jeżeli i w stopniu, w jakim

1) zostały one odizolowane na podstawie §§ 7 lub 17, [...]

i w wyniku tego doszło do utraty zarobków.

2. Rekompensata jest wypłacana za każdy dzień objęty nakazem administracyjnym, o którym mowa w ust. 1.

3. Rekompensatę dla osób pozostających w stosunku pracy oblicza się na podstawie zwykłego wynagrodzenia [...]. Pracodawcy wypłacają należną tym osobom rekompensatę w terminach przyjętych w przedsiębiorstwie jako terminy wypłaty wynagrodzeń. Z chwilą wypłacenia pracownikowi rekompensaty przez pracodawcę roszczenie względem państwa o wypłatę rekompensaty przechodzi na pracodawcę [...].”

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania oraz zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 1 Strona wnosząca skargę rewizyjną ma swoją siedzibę w Austrii, gdzie prowadzi hotel. W efekcie przeprowadzenia w tym hotelu rutynowych testów na obecność COVID-19 kilku pracowników uzyskało wynik dodatni. Strona wnosząca skargę rewizyjną zgłosiła to odpowiedniemu austriackiemu organowi sanitarnemu, który jednak nie nałożył na tych pracowników nakazu izolacji, ponieważ ich miejscem zamieszkania były Słowenia lub Węgry. Organ austriacki przekazał jednak tę informację właściwym organom tychże państw członkowskich, które następnie zarządziły w stosunku do tych pracowników nakaz izolacji w ich miejscach zamieszkania w Słowenii i na Węgrzech na określony czas (odpowiednio od 23 października 2020 r. do 18 listopada 2020 r., od 21 października 2020 r. do 17 listopada 2020 r. oraz od 26 października 2020 r. do 13 listopada 2020 r.). W okresie izolacji strona wnosząca skargę rewizyjną nadal wypłacała tym pracownikom należne im wynagrodzenie.
- 2 W dniu 1 grudnia 2020 r. strona wnosząca skargę rewizyjną wystąpiła do Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark (starostwa okręgu Styrii Południowo-Wschodniej, Austria) z wnioskami o rekompensatę z tytułu utraconych zarobków, jako że wypłata wynagrodzenia pracownikom przez pracodawcę skutkowałą przejściem roszczenia o rekompensatę na stronę wnoszącą skargę rewizyjną. Wnioski te zostały odrzucone przez Bezirkshauptmannschaft decyzjami wydanymi w dniu 29 grudnia 2020 r.
- 3 W pięciu orzeczeniach Landesverwaltungsgericht Steiermark (regionalny sąd administracyjny Styrii, Austria) oddalił jako bezzasadne skargi na te decyzje, wniesione przez stronę wnoszącą skargę rewizyjną, ponieważ w jego opinii w przypadku środków izolacyjnych zarządzonych przez organy zagraniczne nie przysługuje żadne roszczenie na gruncie EpiG.
- 4 Przeciwno tym orzeczeniom strona wnosząca skargę rewizyjną wniosła do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria) niniejsze

nadzwyczajne skargi rewizyjne, w których przede wszystkim kwestionuje zgodność norm wywiedzionych przez Landesverwaltungsgericht (regionalny sąd administracyjny) z § 32 ust. 1 i ust. 3 EpiG z zasadą swobodnego przepływu pracowników przewidzianą w art. 45 TFUE i w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004. Verwaltungsgerichtshof połączył te postępowania rewizyjne do wspólnego rozstrzygnięcia.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 5 Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, którego orzeczenia nie podlegają dalszemu zaskarżeniu według wewnętrznego prawa krajowego.
- 6 Wypłacana pracownikowi na podstawie § 32 ust. 3 zdanie pierwsze i drugie EpiG rekompensata nie jest wynagrodzeniem w ścisłym sensie tego słowa, lecz publicznoprawnym świadczeniem odszkodowawczym (rekompensatą), wypłacanym przez państwo.
- 7 W niniejszym przypadku należy wyjaśnić, czy strona wnosząca skargę rewizyjną jest uprawniona jako pracodawca do zgłoszenia roszczenia o rekompensatę za utratę zarobków, jakie przeszło na nią zgodnie z § 32 ust. 3 zdanie trzecie EpiG, w sytuacji gdy nakaz, na podstawie którego pracownicy chorzy na COVID-19, pracownicy z podejrzeniem takiego zachorowania lub pracownicy z podejrzeniem zakażenia wirusem COVID-19 przebywali w izolacji, został nałożony – z uwagi na to, że pracownicy ci nie mają miejsca zamieszkania w Austrii – nie decyzją austriackiego organu sanitarnego ale aktem (władczym) innego państwa członkowskiego.
- 8 Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) zakłada, że pracownicy ci są pracownikami przygranicznymi w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia nr 883/2004 i że w związku z tym na podstawie art. 11 ust. 1 i art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004, w zakresie stosowania tego rozporządzenia, podlegają oni ustawodawstwu austriackiemu.
- 9 Gdyby przewidzianą w § 32 EpiG rekompensatę uznać za świadczenie z tytułu choroby w rozumieniu art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004, austriackie organy administracyjne i sądy musiałyby w myśl art. 5 lit. b) rozporządzenia nr 883/2004 traktować wydany przez właściwy organ innego państwa członkowskiego nakaz izolacji na równi z nakazami wydawanymi przez organ austriacki na terytorium podlegającym jego właściwości.
- 10 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej świadczenie można uznać za świadczenie zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 883/2004, gdy jest ono przyznawane uprawnionym w oderwaniu od jakiegokolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny ich osobistych potrzeb, na podstawie prawnie określonej sytuacji oraz jeżeli

odnosi się ono do jednego z rodzajów ryzyka enumeratywnie wyliczonych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 (obecnie art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004). W celu przeprowadzenia rozróżnienia między różnymi kategoriami świadczeń z zabezpieczenia społecznego należy uwzględnić ryzyko objęte każdym ze świadczeń (w odniesieniu do poprzedniej wersji przepisu rozporządzenia nr 1408/71 zob. wyrok z dnia 1 lutego 2017 r., Tolley, C-430/15, pkt 43 i 45, ECLI:EU:C:2017:74). Świadczenie z tytułu choroby obejmuje ryzyko dotyczące stanu niepełnosprawności powodującego tymczasowe zaprzestanie działalności danej osoby (zob. wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Stewart, C-503/09, pkt 37, ECLI:EU:C:2011:500).

- 11 Świadczenie, o którym mowa w niniejszej sprawie, jest udzielane przez państwo w określonych prawem okolicznościach. Nie jest ono jednak powiązane z istnieniem choroby, lecz z faktem, że osoba, której świadczenie przysługuje, z powodu decyzji organu sanitarnego nie może wykonywać swojej pracy i w związku z tym doświadcza utraty zarobków, która jest rekompensowana przez państwo. W EpiG sklasyfikowano izolację na mocy decyzji organu jako „środek służący zapobieganiu chorobom podlegającym obowiązkowi zgłaszania i zwalczaniu ich”. Celem izolacji nie jest powrót do zdrowia jednostki, ale ochrona populacji przed zakażeniem przez osobę izolowaną, a tym samym ograniczenie powszechnego zagrożenia dla zdrowia, jakie stwarza choroba podlegająca obowiązkowi zgłoszenia.
- 12 Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) skłania się zatem do poglądu, że rekompensata będąca przedmiotem niniejszej sprawy nie jest świadczeniem z tytułu choroby w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004. Ponieważ jednak kwestia ta nie była dotychczas przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a prawidłowe zastosowanie prawa Unii nie jest tak oczywiste, by nie pozostawiało miejsca na uzasadnione wątpliwości, kwestię tę przedkłada się do rozstrzygnięcia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 TFUE.
- 13 W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze należy wyjaśnić, czy swoboda przepływu pracowników w myśl art. 45 TFUE oraz zasada równego traktowania ujęta w art. 7 rozporządzenia nr 492/2011 sprzeciwiają się takiemu ukształtowaniu normatywnemu rekompensaty, jakie zostało przyjęte w § 32 EpiG.
- 14 Pracownicy, których w związku z przebyciem izolacją dotyczy postępowanie główne, wykonują pracę najemną w Austrii, ale codziennie wracają do swojego miejsca zamieszkania w Słowenii lub na Węgrzech. Należy ich zatem uznać za pracowników korzystających z prawa do swobodnego przepływu przewidzianego w art. 45 TFUE.
- 15 Roszczenie o rekompensatę, z jakim w postępowaniu głównym występuje strona wnosząca skargę rewizyjną jest wywodzone z faktu, że przysługujące pracownikowi z mocy prawa roszczenie o rekompensatę od państwa jest najpierw

zaspokajane przez pracodawcę i w tym też zakresie przechodzi na pracodawcę. Roszczenie pracodawcy jest zatem bezpośrednio związane z zatrudnieniem w rozumieniu art. 45 TFUE, stąd też w opinii Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego) – także w świetle orzecznictwa (zob. wyrok z dnia 7 maja 1998 r., „Clean Car AutoService Ges.m.B.H.”, C-350/96, pkt 18 i nast., ECLI:EU:C:1998:205) – nie ma wątpliwości co do tego, że w kontekście niniejszej sprawy pracodawca także może powoływać się na swobodę przepływu pracowników w myśl art. 45 TFUE.

- 16 Warunkiem [skutecznego] występowania z roszczeniem o rekompensatę krajowy przepis prawny czyni – w sposób pośredni – posiadanie miejsca zamieszkania w Austrii. Zdaniem Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego) należy uznać to za formę dyskryminacji pośredniej, ponieważ [przepis ten] ze względu na swój charakter może bardziej dotyczyć pracowników migrujących niż pracowników krajowych, a zatem istnieje ryzyko, że będzie on szczególnie niekorzystny dla pracowników migrujących (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Hartmann, C-212/05, pkt. 29–31, ECLI:EU:C:2007:437); w opinii Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego) bez wpływu na tę ocenę pozostaje okoliczność, że to pracodawca dochodzi roszczenia przysługującego pierwotnie pracownikowi.
- 17 W dokumentacji prac przygotowawczych dotyczących ustawy [EpiG] nie sposób znaleźć żadnego elementu, który odnosiłby się do rozpatrywanego w niniejszej sprawie uregulowania w ten sposób, że uzasadniałby ograniczenie zakresu jego stosowania do decyzji pochodzącej od organu austriackiego, a tym samym, pośrednio, do pracownika mającego miejsce zamieszkania w Austrii. Takiego uzasadnienia można by jednak doszukiwać się w przesłance ochrony zdrowia publicznego. Nałożenie środków izolacyjnych na osoby chore, podejrzane o chorobę lub podejrzane o zakażenie ułatwia śledzenie rozprzestrzeniania się infekcji i (potencjalnie) zapobiega przebywaniu zakażonych osób poza ich miejscem zamieszkania, zmniejszając w ten sposób ryzyko dalszego rozprzestrzeniania się COVID-19. Wynikające z ustawy roszczenie o rekompensatę za utratę zarobków w okresie przebywania w izolacji ma również stanowić zachętę do przestrzegania środków kwarantanny a tym samym przyczyniać się do zwiększenia skuteczności środków podejmowanych przez organy sanitarne w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się infekcji. Ewentualnym uzasadnieniem ograniczenia się do uwzględniania nakazów wydawanych wyłącznie przez organy krajowe mogłoby być to, że także monitorowanie przestrzegania takich nakazów jest możliwe tylko w odniesieniu do przypadków izolacji odbywanej w kraju, a cel w postaci ograniczenia rozprzestrzeniania się infekcji jest pochodną krajowej sytuacji epidemicznej, która może różnić się od sytuacji epidemicznej w innym państwie członkowskim (będącym miejscem zamieszkania przebywających w izolacji pracowników). Możliwym uzasadnieniem ograniczenia rekompensat udzielanych przez państwo do tych pracowników, w stosunku do których nakaz izolacji wydały organy austriackie, może być wreszcie i to, że tylko w odniesieniu do tych przypadków państwo austriackie ponosi odpowiedzialność za uniemożliwienie pracownikowi

działalności zarobkowej. W przypadku zarządzenia kwarantanny przez organy kraju pochodzenia danego pracownika roszczenie o rekompensatę powinien on wówczas zgłosić właśnie w tym kraju, o ile funkcjonują w nim analogiczne regulacje dotyczące rekompensat.

- 18 W każdym razie nie wydaje się oczywiste, że odmienne traktowanie pracodawców zatrudniających pracowników zamieszkałych na terytorium kraju i pracodawców, którzy zatrudniają również pracowników przygranicznych, jest rozwiązaniem spełniającym wymóg proporcjonalności. W związku z tym, jako że kwestia prawidłowego zastosowania prawa Unii nie wydaje się na tyle oczywista, by nie pozostawiała ona miejsca na uzasadnione wątpliwości, także pytanie drugie zostaje przedłożone do rozpatrzenia w trybie prejudycjalnym, na podstawie art. 267 TFUE.

DOKUMENT ROBOCZY