

Zadeva C-411/22

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

21. junij 2022

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgerichtshof (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

24. maj 2022

Vlagateljica revizije:

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

Nasprotna stranka v postopku pred upravnim sodiščem:

Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark

Predmet postopka v glavni stvari

Odobritev nadomestila za izgubljeni dohodek delavcev, ki je posledica izolacije („karantene“) zaradi pozitivnega rezultata testa na COVID-19, ki jim jo odredi zdravstveni organ – Pojem „dajatev za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe (ES) št. 883/2004 – Obmejni delavci – Omejitev prostega gibanja delavcev z določitvijo pogoja, da mora izolacijo odrediti nacionalni organ

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je znesek nadomestila, ki ga delavci, ker so zboleli za COVID-19 ali ker obstaja sum, da so zboleli, ali sum, da so kužni, v obdobju izolacije prejmejo za izgubljeni dohodek, ki nastane zaradi njihove nezmožnosti ustvarjanja dohodka, in ki jim ga najprej izplača delodajalec, ob izplačilu pa se pravica zahtevati nadomestilo od države z delavca prenese na delodajalca, dajatev za bolezen v

smislu člena 3(1)(a) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti?

Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

2. Ali je treba člen 45 PDEU in člen 7 Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, v skladu s katero je odobritev nadomestila za izgubljeni dohodek delavcev, ki je posledica izolacije zaradi pozitivnega rezultata testa na COVID-19, ki jim jo odredijo zdravstveni organi (pri čemer mora nadomestilo delavcem najprej izplačati delodajalec, na katerega se nato prenese pravica zahtevati povračilo tega zneska od države), odvisna od tega, da izolacijo odredi nacionalni organ na podlagi nacionalne zakonodaje o epidemiji, tako da se tako nadomestilo ne plača za delavce, ki imajo kot obmejni delavci stalno prebivališče v drugi državi članici in ki jim izolacijo („karantena“) odredi zdravstveni organ v njihovi državi prebivanja?

Navedene določbe prava Unije

Člen 45 PDEU; člen 7 Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji; člени od 1 do 3, 5 in 11 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.

Navedene nacionalne določbe

Člen 7(1) Epidemiegesetz (zakon o epidemijah, v nadaljevanju: EpiG): „Z uredbo se opredelijo tiste bolezni, ki jih je treba prijaviti in pri katerih se lahko zoper bolne osebe ali osebe, za katere obstaja sum, da so bolne ali da so kužne, odredijo ukrepi izolacije. [...]“

Člen 32 EpiG: „(1) Fizične in pravne osebe ter osebne družbe gospodarskega prava imajo pravico do nadomestila zaradi izgubljenega dohodka, ki je posledica njihove nezmožnosti ustvarjanja dohodka, če

1. jim je bila na podlagi člena 7 ali 17 odrejena izolacija, [...]

zaradi katere so izgubile dohodek.

(2) Nadomestilo se plača za vsak dan, na katerega se nanaša odredba organa iz odstavka 1.

(3) Osebam, ki so v delovnem razmerju, se nadomestilo odmeri na podlagi redne plače [...]. Delodajalci jim morajo znesek nadomestila, ki jim pripada, izplačati na datum, na katerega se v podjetju običajno izplačuje plača. Pravica zahtevati nadomestilo od države se ob izplačilu prenese na delodajalca [...].“

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka ter bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 1 Vlagateljica revizije ima sedež v Avstriji, kjer upravlja hotel. Med opravljanjem kontrolnih testov v hotelu je bilo več delavcev pozitivnih na COVID-19. Vlagateljica revizije je to javila avstrijskemu zdravstvenemu organu, ki pa zadevnim delavcem ni odredil izolacije, ker so imeli stalno prebivališče v Sloveniji oziroma na Madžarskem. Vendar je avstrijski organ obvestil pristojne organe v teh drugih državah članicah, ki so nato za podrobneje določena obdobja (od 23. oktobra 2020 do 18. novembra 2020, od 21. oktobra 2020 do 17. novembra 2020, od 26. oktobra 2020 do 13. novembra 2020) za te delavce na naslovih njihovega stalnega prebivališča v Sloveniji oziroma na Madžarskem odredili izolacijo. Vlagateljica revizije je zadevnim delavcem med temi obdobji izolacije še naprej izplačevala plačo.
- 2 Vlagateljica revizije je 1. decembra 2020 pri Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark (upravni organ okrožja Jugovzhodna Štajerska, Avstrija) vložila zahtevek za nadomestilo izgubljenega dohodka, saj naj bi se pravica zadevnih delavcev do tega nadomestila ob izplačilu nadomestila plače prenesla na vlagateljico revizije. Upravni organ okrožja je te zahtevke z odločbami z dne 29. decembra 2020 zavrnil.
- 3 Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče Štajerske, Avstrija) je pritožbe, ki jih je vlagateljica revizije vložila zoper te odločbe, s petimi sodbami zavrnilo kot neutemeljene, saj po njegovem mnenju v primeru ukrepov izolacije, ki so jih odredili tuji organi, ne nastane pravica na podlagi EpiG.
- 4 Vlagateljica revizije je zoper te sodbe pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) vložila obravnavane izredne revizije, v katerih izpodbija zlasti združljivost člena 32(1) in (3) EpiG, kot ga razlaga Landesverwaltungsgericht (deželno upravno sodišče), s prostim gibanjem delavcev na podlagi člena 45 PDEU in Uredbo (ES) št. 883/2004. Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) je revizijske postopke združilo v en postopek.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 5 Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) je sodišče v smislu člena 267 PDEU, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva.
- 6 Znesek nadomestila, ki se delavcu izplača na podlagi člena 32(3), prvi in drugi stavek, EpiG, ni zajet s pojmom plače, ampak gre pri tem znesku za nadomestilo avstrijske države, podlaga za katero je javnopravna zakonodaja.

- 7 V obravnavanem primeru je treba pojasniti, ali je vlagateljica revizije kot delodajalka upravičena uveljavljati pravico do nadomestila izgubljenega dohodka – ki se je na podlagi člena 32(3), tretji stavek, EpiG prenesla nanjo – tudi, če odredba, na podlagi katere so bili delavci, ki so zboleli za COVID-19 ali je pri njih obstajal sum, da so bolni ali kužni, izolirani, ker niso imeli stalnega prebivališča v Avstriji, ne temelji na odločbi, ki jo je izdal avstrijski zdravstveni organ, ampak na (javnem) ukrepu, ki ga je izrekla druga država članica.
- 8 Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) meni, da gre pri zadevnih delavcih za obmejne delavce v smislu člena 1(f) Uredbe št. 883/2004 in zanje zato v smislu člena 11(1) in (3)(a) Uredbe št. 883/2004 na področju uporabe te uredbe velja avstrijska zakonodaja.
- 9 Če bi bilo treba nadomestilo iz člena 32 EpiG šteti za dajatev za bolezen v smislu člena 3(a) Uredbe št. 883/2004, bi morali avstrijski organi in sodišča na podlagi člena 5(b) Uredbe št. 883/2004 odredbo izolacije, ki jo je izdal pristojni organ druge države članice, upoštevati tako, kot da bi to odredbo izdal avstrijski organ na svojem nacionalnem ozemlju.
- 10 V skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije je dajatev mogoče šteti za dajatev socialne varnosti v smislu člena 3 Uredbe št. 883/2004, če se upravičencem dodeli na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez vsakršne individualne ali diskrecijske presoje o osebnih potrebah, in če se nanaša na eno od tveganj, ki so izrecno naštet v členu 4(1) Uredbe št. 1408/71 (zdaj člen 3(1) Uredbe št. 883/2004). Pri razlikovanju med različnimi vrstami dajatev socialne varnosti, je treba upoštevati tveganje, ki ga krije vsaka dajatev (v zvezi z ustrezno prejšnjo določbo Uredbe št. 1408/71 glej sodbo z dne 1. februarja 2017, Tolley, C-430/15, točki 43 in 45, ECLI:EU:C:2017:74). Dajatev za bolezen pokriva tveganje, povezano z bolezenskim stanjem, ki povzroči začasno prekinitev dejavnosti zadevne osebe (glej sodbo z dne 21. julija 2011, Stewart, C-503/09, točka 37, ECLI:EU:C:2011:500).
- 11 Dajatev, ki je predmet obravnavanega primera, dodeli avstrijska država na podlagi zakonsko opredeljenega položaja. Vendar ni pogojena z boleznijo, ampak s tem, da je osebi, ki je upravičenka do dajatve, z odredbo državnega zdravstvenega organa onemogočeno opravljanje njene zaposlitve in zaradi tega izgubi dohodek, ki ga avstrijska država nadomesti. V EpiG je izolacija, ki jo odredi organ, opredeljena kot „preventivni ukrep za preprečevanje in obvladovanje bolezni, ki jih je treba prijaviti“. Izolacija v skladu s svojimi cilji ni namenjena posameznikovemu okrevanju, ampak varovanju prebivalcev pred tem, da bi izolirana oseba nanje prenesla okužbo, in s tem zajezevanju splošne nevarnosti za zdravje, ki jo pomeni bolezen, ki jo je treba prijaviti.
- 12 Zato se Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) nagiba k stališču, da plačilo, ki je predmet obravnavanega primera, ni dajatev za bolezen v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004. Ker pa Sodišče Evropske unije še ni odločalo o tem vprašanju in pravilna uporaba prava Unije tudi ni tako očitna, da ne bi

dopuščala nikakršnega razumnega dvoma, se je to vprašanje na podlagi člena 267 PDEU predložilo v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije.

- 13 Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, je treba pojasniti, ali ureditvi nadomestil, kakršna je bila sprejeta v členu 32 EpiG, nasprotujeta prosto gibanje delavcev na podlagi člena 45 PDEU in načelo enakega obravnavanja na podlagi člena 7 Uredbe št. 492/2011.
- 14 Delavci, ki jim je bila v postopku v glavni stvari odrejena izolacija, so zaposleni v Avstriji, vendar imajo stalno prebivališče, v katerega se vsak dan vračajo, v Sloveniji oziroma na Madžarskem. Zato jih je treba šteti za delavce, ki so uveljavili pravico do prostega gibanja iz člena 45 PDEU.
- 15 Pravica do nadomestila, ki jo v postopku v glavni stvari uveljavlja vlagateljica revizije, temelji na tem, da terjatev za izplačilo nadomestila zoper avstrijsko državo, ki jo delavec pridobi na podlagi zakona, najprej izpolni delodajalec, nato pa se ta terjatev v istem obsegu prenese na delodajalca. Zato je zahtevek delodajalca neposredno povezan z zaposlitvijo v smislu člena 45 PDEU, tako da po mnenju Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) – tudi ob upoštevanju sodne prakse (glej sodbo z dne 7. maja 1998, Clean Car Autoservice Ges.m.b.H., C-350/96, točka 18 in naslednje, ECLI:EU:C:1998:205) – ni pomislekov v zvezi s tem, da se v tem okviru tudi delodajalec ne bi mogel sklicevati na prosto gibanje delavcev na podlagi člena 45 PDEU.
- 16 V skladu z nacionalno določbo je – posredni – pogoj za uveljavljanje pravice do nadomestila stalno prebivališče na nacionalnem ozemlju. Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) meni, da je treba to šteti za posredno diskriminacijo, ker lahko ta določba že samo zaradi svoje lastnosti bolj vpliva na delavce migrante kot na domače delavce in ker lahko posledično postavi v slabši položaj zlasti delavce migrante (glej sodbo z dne 18. julija 2007, Hartmann, C-212/05, točke od 29 do 31, ECLI:EU:C:2007:437); po mnenju Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) je tako tudi, če pravico, ki jo je prvotno pridobil delavec, uveljavlja delodajalec.
- 17 V pripravljalnem gradivu za ureditev, ki je predmet obravnavanega postopka, ni posebne utemeljitve za to, zakaj je pogoj za priznanje pravice do nadomestila, da je odločbo izdal avstrijski organ, in s tem posredno, da ima delavec stalno prebivališče v Avstriji. Vsekakor bi bil možen utemeljitveni razlog javnega zdravja. Z odrejanjem ukrepov izolacije bolnim osebam ali osebam s sumom na bolezen ali kužnost se lažje spremlja širjenje okužb in doseže, da (morebiti) okužene osebe ne zapuščajo stalnega prebivališča, s čimer se lahko zmanjša tveganje za nadaljnje širjenje virusa COVID-19. Namen zakonsko določene pravice do nadomestila izgubljenega dohodka v obdobju izolacije je tudi spodbujati spoštovanje ukrepov karantene in s tem povečati učinkovitost ukrepov za zajezevanje širjenja okužb, ki jih sprejmejo zdravstveni organi. To, da se upoštevajo izključno odredbe, ki jih izdajo nacionalni organi, bi bilo mogoče utemeljiti s tem, da se tudi spoštovanje takih odredb lahko nadzoruje le, če

izolacija poteka na nacionalnem ozemlju, in da se cilj zaježitve širjenja okužb nanaša na položaj na nacionalnem ozemlju, ki se lahko razlikuje od stanja epidemije v drugi državi članici (državi prebivanja zadevnega delavca). Nazadnje bi bilo mogoče to, da so do nadomestila avstrijske države upravičeni le delavci, ki so jim izolacijo odredili avstrijski organi, utemeljiti s tem, da je avstrijska država samo v teh primerih odgovorna za delavčevo nezmožnost ustvarjanja dohodka. Delavca bi bilo treba v tem primeru, če mu je karanteno odredila izvorna država, napotiti na to državo, če v njej obstaja ustrezna ureditev nadomestil.

- 18 Neenako obravnavanje delodajalcev, ki zaposlujejo delavce s stalnim prebivališčem na nacionalnem ozemlju, in delodajalcev, ki zaposlujejo tudi obmejne delavce, vsekakor ni očitno sorazmerno. Ker pravilna uporaba prava Unije torej ni tako očitna, da ne bi dopuščala nikakršnega razumnega dvoma, je treba v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267 PDEU predložiti tudi drugo vprašanje za predhodno odločanje.