

Věc C-411/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

21. června 2022

Předkládající soud:

Verwaltungsgerichtshof (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. května 2022

Navrhovatelka v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

Orgán žalovaný u Verwaltungsgericht (správní soud, Rakousko):Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark**Předmět původního řízení**

Poskytnutí náhrady za ztrátu na výdělku, která pracovníkům vzniká v důsledku izolace (tzv. „karantény“) nařízené orgány ochrany veřejného zdraví z důvodu pozitivního výsledku testu na onemocnění covid-19 – Pojem „dávka v nemoci“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) nařízení (ES) č. 883/2004 – Příhraniční pracovníci – Omezení volného pohybu pracovníků stanovením podmínky, že je nutné, aby izolace byla nařízena tuzemským orgánem

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Jedná se v případě částky náhrady, která pracovníkům po dobu jejich izolace jakožto osob trpících onemocněním covid-19, podezřelých z nemoci nebo podezřelých z nákazy přísluší za majetkovou újmu vzniklou v důsledku překážky bránící provozování jejich výdělečné činnosti a kterou pracovníkům nejprve musí vyplatit zaměstnavatel, přičemž nárok na náhradu vůči státu okamžikem vyplacení

přechází na zaměstnavatele, o dávku v nemoci ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení?

V případě záporné odpovědi na první otázku:

2. Musí být článek 45 SFEU a článek 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků [uvnitř] Unie vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které je přiznání náhrady za ztrátu na výdělku, která pracovníkům vzniká v důsledku izolace nařízené orgány ochrany veřejného zdraví z důvodu pozitivního výsledku testu na onemocnění covid-19 (přičemž danou náhradu pracovníkům nejprve musí vyplatit zaměstnavatel a nárok na náhradu vůči státu v tomto rozsahu přechází na zaměstnavatele) podmíněno tím, že izolace je nařízena vnitrostátním orgánem na základě vnitrostátních epidemiologických právních předpisů, takže takováto náhrada není poskytována pracovníkům, kteří coby příhraniční pracovníci mají bydliště v některém jiném členském státě a jejichž izolace („karanténa“) je nařízena orgánem ochrany veřejného zdraví státu jejich bydliště?

Uváděná ustanovení unijního práva

Článek 45 SFEU; článek 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků [uvnitř] Unie; články 1 až 3, 5 a 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

§ 7 odst. 1 Epidemiegesetz (epidemický zákon, dále jen „EpiG“): „Vyhláškou se stanoví seznam onemocnění, na která se vztahuje ohlašovací povinnost a v jejichž případě mohou být nemocným osobám, osobám podezřelým z nemoci nebo osobám podezřelým z nákazy nařízena opatření za účelem izolace. [...]“

§ 32 EpiG: „(1) Fyzickým a právnickým osobám, jakož i osobním společnostem obchodního práva se poskytne náhrada za majetkovou újmu vzniklou v důsledku překážky bránící provozování jejich výdělečné činnosti tehdy, pokud a v rozsahu, v jakém

1. byly izolovány na základě § 7 nebo § 17, [...]

a v důsledku toho došlo ke ztrátě ne výdělku.

(2) Náhrada se poskytuje za každý den, na který se vztahuje správní opatření uvedené v odstavci 1.

(3) Náhrada pro osoby v pracovním poměru se stanoví podle obvyklé odměny [...]. Zaměstnavatelé jim příslušnou částku náhrady vyplatí v termínech, které

jsou v daném podniku obvyklé pro výplatu odměny. Nárok na náhradu vůči státu přechází okamžikem vyplacení na zaměstnavatele [...].“

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení a hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 1 Navrhovatelka v řízení o opravném prostředku „*Revision*“ (dále jen „navrhovatelka“) má sídlo v Rakousku, kde provozuje hotel. Při kontrolním testování v tomto hotelu mělo několik pracovníků pozitivní test na covid-19. Navrhovatelka tuto skutečnost nahlásila rakouskému orgánu ochrany veřejného zdraví, který však dotčeným pracovníkům neuložil izolaci, protože tito pracovníci měli bydliště ve Slovinsku, resp. Maďarsku. Rakouský orgán však informoval příslušné orgány těchto jiných členských států, které následně na bližší vymezenou dobu (od 23. října 2020 do 18. listopadu 2020, resp. od 21. října 2020 do 17. listopadu 2020, resp. od 26. října 2020 do 13. listopadu 2020) nařídily izolaci daných pracovníků v jejich bydlišti ve Slovinsku, resp. Maďarsku. Navrhovatelka po dobu této izolace dotčeným pracovníkům nadále platila odměnu za práci.
- 2 Dne 1. prosince 2020 navrhovatelka u Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark [okresní správní úřad okresu Südoststeiermark (Jihovýchodní Štýrsko), Rakousko] požádala o náhradu za ztrátu na výdělků, protože nárok daných pracovníků na její poskytnutí v důsledku vyplacení odměny za práci přešel na navrhovatelku. Tyto žádosti byly zamítnuty rozhodnutími okresního správního úřadu ze dne 29. prosince 2020.
- 3 Stížnosti, které proti těmto rozhodnutím podala navrhovatelka, Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud spolkové země Štýrsko, Rakousko) pěti rozsudky zamítl jako neopodstatněné, protože podle jeho názoru v případě opatření za účelem izolace, která byla nařízena zahraničními orgány, nepřísluší nárok [na náhradu] podle EpiG.
- 4 Navrhovatelka proti těmto rozsudkům podala k Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) mimořádné opravné prostředky „*Revision*“, které jsou předmětem tohoto řízení a ve kterých zejména zpochybňuje slučitelnost § 32 odst. 1 a 3 EpiG, jak jej vyložil Landesverwaltungsgericht (zemský správní soud), s volným pohybem pracovníků zakotveným v článku 45 SFEU, jakož i nařízením (ES) č. 883/2004. Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) řízení o těchto opravných prostředcích „*Revision*“ spojil ke společnému rozhodnutí.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 5 Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) je soudem ve smyslu článku 267 SFEU, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.

- 6 V případě částky náhrady vyplacené pracovníkovi podle § 32 odst. 3 první a druhé věty EpiG se pojmově nejedná o odměnu, nýbrž o odškodnění (náhradu) ze strany státu zakládající se na veřejnoprávním titulu.
- 7 V projednávaném případě je třeba objasnit, zda je navrhovatelka jakožto zaměstnavatel oprávněna uplatnit nárok na náhradu za ztrátu na výdělku, který na ni přešel podle § 32 odst. 3 třetí věty EpiG, i v případě, že opatření, na jehož základě byli pracovníci, kteří onemocněli, a pracovníci podezřelí z nemoci nebo z nákazy izolováni, nebylo vzhledem k tomu, že neměli bydliště v Rakousku, vydáno formou rozhodnutí rakouského orgánu ochrany veřejného zdraví, nýbrž formou (vrchnostenského) aktu jiného členského státu.
- 8 Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) má za to, že v případě dotčených pracovníků se jedná o příhraniční pracovníky ve smyslu čl. 1 písm. f) nařízení č. 883/2004 a že tito pracovníci tedy ve smyslu čl. 11 odst. 1 a odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004 v oblasti působnosti tohoto nařízení podléhají rakouským právním předpisům.
- 9 Pokud by bylo třeba náhradu stanovenou v § 32 EpiG považovat za dávku v nemoci ve smyslu čl. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004, musely by rakouské správní orgány a soudy podle čl. 5 písm. b) nařízení č. 883/2004 k opatření příslušného orgánu některého jiného členského státu, kterým se nařizuje izolace, přihlídnout, jako by toto opatření bylo vydáno rakouským orgánem na jeho území.
- 10 Podle judikatury SDEU se dávka považuje za dávku sociálního zabezpečení, pokud je přiznána na základě právními předpisy vymezené situace, aniž dojde k individuálnímu a diskrečnímu posouzení osobních potřeb, a vztahuje-li se k některému z rizik výslovně uvedených v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1408/71 (nyní čl. 3 odst. 1 nařízení č. 883/2004). Za účelem rozlišení jednotlivých kategorií dávek sociálního zabezpečení je třeba vzít v úvahu riziko kryté každou dávkou (k ustanovení nařízení č. 1408/71, které předcházelo nynější právní úpravě, viz rozsudek ze dne 1. února 2017, Tolley, C-430/15, ECLI:EU:C:2017:74, body 43 a 45). Dávka v nemoci se poskytuje ke krytí rizika spojeného s nemocí, která způsobuje dočasné přerušování činnosti dotyčné osoby (viz rozsudek 21. července 2011, Stewart, C-503/09, ECLI:EU:C:2011:500, bod 37).
- 11 Dávka dotčená v projednávaném případě je státem poskytována na základě situace, která je vymezena právními předpisy. Neváže se však k výskytu onemocnění, nýbrž vyžaduje, aby osoba, které daná dávka přísluší, na základě vrchnostenského nařízení orgánu ochrany veřejného zdraví nemohla vykonávat svou práci, a v důsledku toho utrpěla ztrátu na výdělku, za kterou stát poskytuje náhradu. EpiG úředně nařizovanou izolaci klasifikuje jako „opatření k předcházení a potírání onemocnění, na která se vztahuje ohlašovací povinnost“. Pokud jde o její účel, slouží izolace nikoli k individuálnímu zotavení, nýbrž k ochraně obyvatelstva před nakažením ze strany izolované osoby, a tudíž k zamezení obecnému ohrožení zdraví, vzniklému v důsledku onemocnění, na které se vztahuje ohlašovací povinnost.

- 12 Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) se proto přiklání k názoru, že v případě náhrady, která je předmětem tohoto řízení, se nejedná o dávku v nemoci ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) nařízení č. 883/2004. Vzhledem k tomu, že však o této otázce dosud nerozhodl Soudní dvůr Evropské unie a správné použití unijního práva ani není natolik zřejmé, že není ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost, předkládá se tato otázka na základě článku 267 SFEU k rozhodnutí Soudnímu dvoru Evropské unie.
- 13 V případě záporné odpovědi na první otázku je třeba objasnit, zda takové právní úpravě poskytování náhrady, jaká byla stanovena v § 32 EpiG, brání volný pohyb pracovníků zakotvený v článku 45 SFEU, jakož i zásada rovného zacházení uvedená v článku 7 nařízení č. 492/2011.
- 14 Pracovníci, kteří jsou ve věci v původním řízení dotčení izolací, vykonávají závislou činnost v Rakousku, ale bydliště mají ve Slovinsku, resp. Maďarsku, kam se každodenně vracejí. Proto je třeba považovat je za pracovníky, kteří využili práva na volný pohyb stanoveného v článku 45 SFEU.
- 15 Nárok na náhradu, který navrhovatelka uplatnila ve věci v původním řízení, se zakládá na tom, že nárok na náhradu, který pracovníkovi ze zákona vzniká vůči státu, je nejprve, pokud jde o daného pracovníka, uspokojen zaměstnavatelem a v tomto rozsahu přechází na zaměstnavatele. Nárok zaměstnavatele tedy bezprostředně souvisí se zaměstnáváním ve smyslu článku 45 SFEU, takže podle názoru Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) – a to i ve světle judikatury (viz rozsudek ze dne 7. května 1998, Clean Car Autoservice Ges.m.b.H., C-350/96, ECLI:EU:C:1998:205, bod 18 a násl.) – neexistují žádné pochybnosti o tom, že volného pohybu pracovníků zakotveného v článku 45 SFEU se v této souvislosti může dovolat i zaměstnavatel.
- 16 Jako podmínka pro uplatnění nároku na náhradu je vnitrostátním právním předpisem – nepřímo – stanoveno bydliště v tuzemsku. Podle názoru Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) je tuto okolnost třeba považovat za nepřímou diskriminaci, protože se ve své podstatě může dotýkat migrujících pracovníků více než tuzemských pracovníků, a proto v důsledku toho existuje riziko, že prvně uvedení budou obzvláště znevýhodněni (viz rozsudek ze dne 18. července 2007, Hartmann, C-212/05, ECLI:EU:C:2007:437, body 29 až 31); podle názoru Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) se na tom nic nemění ani v případě, že zaměstnavatel uplatňuje nárok odvozený od pracovníka.
- 17 Pokud jde o právní úpravu, která je předmětem tohoto řízení, nelze z legislativních podkladů týkajících se daného zákona dovodit žádný zvláštní důvod pro to, aby této souvislosti bylo vyžadováno rozhodnutí rakouského orgánu a nepřímo tedy to, aby pracovník měl bydliště v Rakousku. V úvahu by popřípadě přicházel důvod spočívající ve veřejném zdraví. Nařízení opatření za účelem izolace nemocným osobám a osobám podezřelým z nemoci nebo z nákazy usnadňuje sledování rozvoje nákazy a vede k tomu, že (potenciálně) nakažení nemohou pobývat mimo své bydliště, čímž lze snížit riziko dalšího šíření onemocnění

covid-19. Účelem zákonem stanoveného nároku na náhradu ztráty na výdělku vzniklou v době izolace je i podpořit dodržování karanténních opatření a zvýšit tak efektivitu opatření přijatých orgány ochrany veřejného zdraví za účelem zamezení rozvoje nákazy. Jako možné odůvodnění toho, proč je vyžadováno, aby se jednalo o opatření výlučně vnitrostátních orgánů, by v úvahu přicházela skutečnost, že kontrola dodržování takovýchto opatření je rovněž možná pouze v případě, že k izolaci dochází v tuzemsku, a že se cíl spočívající v zamezení rozvoje nákazy vztahuje k situaci v tuzemsku, která se může lišit od epidemické situace v jiném členském státě (státě bydliště dotčeného pracovníka). Konečně by důvod pro omezení poskytování náhrady ze strany státu na pracovníky, kteří byli izolováni z rozhodnutí rakouských orgánů, mohl spočívat v tom, že rakouský stát je za vznik překážky bránící pracovníkovi v provozování výdělečné činnosti odpovědný pouze v těchto případech. Pracovníka by pak v případě karanténního opatření vydaného státem jeho původu bylo třeba odkázat na tento stát, pokud tam jsou takové náhrady upraveny.

- 18 Každopádně se nezdá zřejmé, že je nerovné zacházení se zaměstnavateli, kteří zaměstnávají pracovníky s bydlištěm v tuzemsku, a zaměstnavateli, kteří zaměstnávají i příhraniční pracovníky, přiměřené. Vzhledem k tomu, že se tedy řádné uplatňování unijního práva nejeví jako natolik zřejmé, aby nebyl ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost, předkládá se na základě článku 267 SFEU s žádostí o rozhodnutí i druhá předběžná otázka.