



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

15. lipnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna sigurnost – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 3. stavak 1. točka (a) – Pojam ‚davanja za slučaj bolesti‘ – Područje primjene – Slobodno kretanje radnika – Članak 45. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 492/2011 – Članak 7. stavak 2. – Socijalne povlastice – Različit tretman – Razlozi za opravdanje – COVID-19 – Izolacija radnika koju je naložilo nacionalno zdravstveno tijelo – Naknada navedenim radnicima koju isplaćuje poslodavac – Povrat naknade poslodavcu od strane nadležnog tijela – Isključenje prekograničnih radnika izoliranih na temelju mjere koju je naložilo tijelo države njihova boravišta”

U predmetu C-411/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), odlukom od 24. svibnja 2022., koju je Sud zaprimio 21. lipnja 2022., u postupku

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft mbH

uz sudjelovanje:

Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún, predsjednica vijeća, F. Biltgen (izvjestitelj) i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft mbH, T. Katalan, *Rechtsanwältin*,
- za austrijsku vladu, A. Posch, J. Schmoll i F. Werni, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, O. Serdula, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

- za finsku vladu, M. Pere, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i D. Martin, u svojstvu agenata,
- odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
- donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. i ispravak SL 2020., L 415, str. 88.), članka 45. UFEU-a i članka 7. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft mbH (u daljnjem tekstu: Thermalhotel Fontana) i Bezirkshauptmannschafta Südoststeiermark (upravno tijelo okruga Jugoistočne Štajerske, Austrija) (u daljnjem tekstu: upravno tijelo) povodom odbijanja potonjeg da društvu Thermalhotel Fontana nadoknadi štetu za izgublenu zaradu koju su njegovi zaposlenici pretrpjeli tijekom razdoblja izolacije u mjestu njihova boravišta u Sloveniji i Mađarskoj koja su nadležna tijela tih država članica naložila zbog pandemije bolesti COVID-19.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 883/2004

- 3 Člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004, naslovljenim „Materijalno područje primjene”, propisuje se:

„Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

(a) davanja za slučaj bolesti;

[...]”
- 4 Na temelju članka 5. te uredbe:

„Ako ovom Uredbom nije drukčije predviđeno, a u smislu posebno utvrđenih provedbenih propisa, primjenjuje se sljedeće:

[...]”

(b) ako se na temelju zakonodavstva nadležne države članice pravni učinci pripisuju pojavi određenih činjenica ili događaja, ta država članica uzima u obzir slične činjenice ili događaje koji nastanu u bilo kojoj državi članici kao da su nastali na njihovom državnom području.”

Uredba br. 492/2011

5 Člankom 7. Uredbe br. 492/2011 u stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupi prema domaćim radnicima kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.

2. Takav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.”

Austrijsko pravo

6 Epidemiegesetz 1950 (Zakon o epidemiji iz 1950.) od 14. listopada 1950. (BGBl. 186/1950) primjenjuje se na spor u glavnom postupku u verziji od 25. rujna 2020. (BGBl. I, 104/2020) kad je riječ o njegovim člancima 7. i 32. te u verziji od 24. srpnja 2006. (BGBl. I, 114/2006) kad je riječ o njegovu članku 17. (u daljnjem tekstu: EpiG).

7 U skladu s člankom 7. EpiG-a naslovljenim „Izolacija bolesnika”:

„(1) 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.

(1.a) Kako bi se spriječilo širenje bolesti čije je prijavljivanje obvezno, kako je navedeno u uredbi iz stavka 1., oboljele osobe, osobe za koje se sumnja da boluju ili osobe za koje se sumnja da su zaražene mogu se izolirati ili se može spriječiti njihov kontakt s vanjskim svijetom ako, uzimajući u obzir prirodu bolesti i ponašanje osobe o kojoj je riječ, postoji ozbiljan i značajan rizik za zdravlje drugih osoba koji se ne može ukloniti manje ograničavajućim mjerama. [...]

[...]”

8 Člankom 17. stavkom 1. EpiG-a, naslovljenim „Nadzor određenih osoba”, propisuje se:

„Osobe za koje se smatra da su nositelji klica bolesti čija je prijava obvezna mogu biti podvrgnute promatranju ili posebnom nadzoru koje provode zdravstvena tijela. Te osobe mogu podlijegati posebnoj obvezi prijavljivanja, periodičnom liječničkom pregledu i, prema potrebi, dezinfekciji i izolaciji u svojem domu; ako se izolacija u domu ne može razumno ostvariti, izolacija i ozdravljenje mogu se naložiti u prostorima namijenjenima u tu svrhu.”

9 Članak 32. EpiG-a, naslovljen „Naknada za izgubljenu zaradu”, glasi kako slijedi:

„(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 u smislu Zakona o održavanju plaće [Entgeltfortzahlungsgesetz] BGBl br. 399/1974. 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. [...]

[...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 10 Društvo Thermalhotel Fontana ima sjedište u Austriji gdje upravlja hotelom.
- 11 U četvrtom tromjesečju 2020. godine više zaposlenika tog hotela bilo je podvrgnuto testiranju na bolest COVID-19, čiji je rezultat bio pozitivan, što je društvo Thermalhotel Fontana prijavilo austrijskom zdravstvenom tijelu.
- 12 Uzimajući u obzir činjenicu da su ti zaposlenici boravili u Sloveniji i Mađarskoj, to im tijelo nije naložilo mjere izolacije propisane EpiG-om, nego je obavijestilo nadležna tijela tih država članica koja su navedenim zaposlenicima naložila razdoblja izolacije u mjestu njihova boravišta.
- 13 Tijekom tih razdoblja izolacije društvo Thermalhotel Fontana nastavilo je isplaćivati naknadu za rad predmetnim zaposlenicima u skladu s, kao što to proizlazi iz očitovanja austrijske vlade, relevantnim odredbama Građanskog zakonika i Angestelltengesetza (Zakon o zaposlenicima) (BGBl. br. 292/1921), u verziji koja proizlazi iz Bundesgesetzes (Savezni zakon) (BGBl. I br. 74/2019), koje se primjenjuju u dijelu u kojem se na njihov ugovor o radu primjenjuje austrijsko pravo.
- 14 Dopisima od 1. prosinca 2020. društvo Thermalhotel Fontana zatražilo je od upravnog tijela, na temelju članka 32. EpiG-a, naknadu izgubljene zarade koju su ti zaposlenici pretrpjeli tijekom razdoblja kada su bili izolirani, smatrajući da je na njega subrogirano njihovo pravo na naknadu zbog toga što im je isplatilo naknade za rad tijekom tih razdoblja. Odlukama od 29. prosinca 2020. ti su zahtjevi odbijeni.
- 15 Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija) odbio je kao neosnovane tužbe podnesene protiv tih odluka. Utvrdivši da su dokumenti priloženi zahtjevima za naknadu izgubljene zarade bili odluke ili potvrde stranih tijela koja su predmetnim zaposlenicima naložila mjeru izolacije, taj je sud naveo da samo odluka koja se temelji na upravnoj mjeri donesenoj na temelju EpiG-a i koja je dovela do gubitka zarade za zaposlenike stvara pravo na naknadu na temelju tog zakona.

- 16 Društvo Thermalhotel Fontana podnijelo je protiv tih odluka o odbijanju tužbi izvanrednu reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija), sudu koji je uputio zahtjev, osporavajući usklađenost članka 32. stavaka 1. i 3. EpiG-a, kako ga tumači Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj), s člankom 45. UFEU-a i Uredbom br. 883/2004.
- 17 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ako naknadu iz članka 32. EpiG-a treba kvalificirati kao „davanje za slučaj bolesti” u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 883/2004, austrijska tijela i sudovi trebali bi, u skladu s njezinim člankom 5. točkom (b), odluku o izolaciji koju je donijela druga država članica smatrati odlukom koju je donijelo austrijsko tijelo. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da to nije slučaj i da stoga navedena naknada nije obuhvaćena područjem primjene te uredbe. U tom pogledu ističe, kao prvo, da se korisniku koji je spriječen u obavljanju svoje profesionalne djelatnosti isplaćuje naknada za izgubljenju zaradu a da nije nužno bolestan jer mu je mogla biti izrečena mjera izolacije na temelju puke sumnje na bolest ili zarazu. Kao drugo, svrha nalažanja mjere izolacije nije ozdravljenje izolirane osobe, nego zaštita stanovništva od zaraze koju bi ta osoba mogla proširiti, a naknada predviđena člankom 32. EpiG-a nema za cilj nadoknaditi troškove bolesti ili liječenja.
- 18 Kad je riječ o članku 45. UFEU-a i članku 7. Uredbe br. 492/2011, sud koji je uputio zahtjev smatra da nacionalni propis o kojem je riječ neizravno postavlja, kao uvjet za naknadu poslodavcu, činjenicu da njegovi zaposlenici borave na državnom području i da stoga taj uvjet predstavlja nejednako postupanje prema radnicima koje se neizravno temelji na njihovu državljanstvu. U tom pogledu ističe da pograničnim radnicima, poput onih koje zapošljava društvo Thermalhotel Fontana, čiji su rezultati testiranja na bolest COVID-19 bili pozitivni, za razliku od radnika s boravištem u Austriji koji su se nalazili u istoj situaciji, izolaciju nije naložilo austrijsko tijelo. Međutim, njima su naložene mjere izolacije, usporedive s onima koje je to tijelo odredilo, na temelju propisa koji su na snazi u državi članici njihova boravišta, a za koje EpiG ne predviđa pravo na naknadu izgubljene zarade. Sud koji je uputio zahtjev smatra da okolnost da poslodavac, nakon što je isplatio naknadu za rad tako izoliranim radnicima, ističe pravo na naknadu izvedeno iz prava radnika o kojima je riječ nema nikakav utjecaj na tu analizu.
- 19 Kao eventualno opravdanje za takvo nejednako postupanje, taj sud smatra da bi se ono koje se temelji na javnom zdravlju moglo uzeti u obzir s obzirom na to da austrijska tijela mogu nadzirati poštovanje odluka o izolaciji samo na državnom području, na kojem situacija s pandemijom može biti različita od situacije u drugoj državi članici. Drugo opravdanje moglo bi se temeljiti na činjenici da je austrijska država isključivo odgovorna za sprečavanje plaćene djelatnosti radnika na kojeg se primjenjuje mjera izolacije koju su naložila austrijska tijela. Prema tome, pogranični radnici na koje se primjenjuju mjere izolacije koje su naložila tijela države članice njihova boravišta mogli bi se preusmjeriti u tu državu kako bi mogli zatražiti ostvarivanje prava iz eventualno postojećih sustava naknade izgubljene zarade u toj državi. U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev sumnja u proporcionalnost predmetnog nejednakog postupanja.
- 20 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li u slučaju naknade na koju radnici imaju pravo za imovinsku štetu nastalu sprečavanjem 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 br. 883/2004]?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan, treba li članak 45. UFEU-a i članak 7. [Uredbe br. 492/2011] 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 („karantenu”) odredilo zdravstveno tijelo države članice u kojoj imaju boravište?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 21 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da naknada koju financira država i koja se dodjeljuje radnicima za imovinsku štetu prouzročenu sprječavanjem njihova rada tijekom njihove 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, predstavlja „davanje za slučaj bolesti” iz te odredbe i stoga ulazi u područje primjene te uredbe.
- 22 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, kad je riječ o razlikovanju između davanja koja ulaze u područje primjene Uredbe br. 883/2004 i onih koja su iz njega isključena, ta razlika u biti temelji na sastavnim elementima svakog davanja, osobito ciljevima i uvjetima njegove dodjele, a ne na činjenici da se nacionalnim zakonodavstvom određeno davanje smatra davanjem iz sustava socijalne sigurnosti (presuda od 15. srpnja 2021., A (Javna zdravstvena zaštita), C-535/19, EU:C:2021:595, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 23 Iz ustaljene sudske prakse Suda tako proizlazi da se davanje može smatrati davanjem iz sustava socijalne sigurnosti ako je, s jedne strane, dodijeljeno korisnicima na temelju zakonski definirane situacije, a ne na temelju pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba, te ako se, s druge strane, odnosi na jedan od rizika izričito navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004. Ta su dva uvjeta kumulativna (presuda od 15. srpnja 2021., A (Javna zdravstvena zaštita), C-535/19, EU:C:2021:595, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 24 U pogledu prvog uvjeta navedenog u prethodnoj točki, valja podsjetiti na to da je on ispunjen kad se dodjela davanja izvršava s obzirom na objektivne kriterije koji, kada su ispunjeni, daju pravo na davanje a da nadležno tijelo ne može uzimati u obzir ostale osobne okolnosti (presuda od 15. srpnja 2021., A (Javna zdravstvena zaštita), C-535/19, EU:C:2021:595, t. 30. i navedena sudska praksa).
- 25 U ovom slučaju valja utvrditi da je navedeni prvi uvjet ispunjen, s obzirom na to da se davanje o kojem je riječ u glavnom postupku dodjeljuje na temelju objektivnih zakonom određenih kriterija, pri čemu nadležno tijelo ne uzima u obzir druge osobne okolnosti radnika osim njihova stavljanja u izolaciju i iznosa njihove redovne plaće.
- 26 Kad je riječ o drugom uvjetu navedenom u točki 23. ove presude, valja podsjetiti na to da članak 3. stavak 1. točka (a) navedene uredbe izričito navodi „davanja za slučaj bolesti”.

- 27 U tom je pogledu Sud presudio da je temeljni cilj „davanja za slučaj bolesti”, u smislu te odredbe, izlječenje bolesnika pružanjem skrbi koju zahtijeva njegovo stanje te da ona tako pokrivaju rizik u vezi sa stanjem bolesti (presuda od 15. srpnja 2021., A (Javna zdravstvena zaštita), C-535/19, EU:C:2021:595, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 28 Međutim, to nije slučaj s naknadom poput one predviđene člankom 32. EpiG-a.
- 29 Naime, s jedne strane, za dobivanje takve naknade nije relevantno je li osoba na koju se primjenjuje mjera izolacije na temelju EpiG-a stvarno bolesna ili ne, ili da se, u ovom slučaju, rizik povezan s bolešću COVID-19 ostvario ili ne, s obzirom na to da je, kako bi ju se izoliralo, dovoljno da se sumnja da ta osoba boluje od bolesti COVID-19 ili da je zaražena tom bolešću. S druge strane, naložena izolacija, čije poštovanje ta naknada nastoji potaknuti, ne izriče se u svrhu izlječenja izolirane osobe, već radi zaštite stanovništva od zaraze koju bi ta osoba mogla proširiti.
- 30 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da naknada koju financira država i koja se dodjeljuje radnicima za imovinsku štetu prouzročenu sprječavanjem njihova rada tijekom njihove 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, ne predstavlja „davanje za slučaj bolesti” iz te odredbe i stoga ne ulazi u područje primjene te uredbe.

Drugo pitanje

- 31 S obzirom na niječan odgovor na prvo pitanje valja odgovoriti na drugo pitanje, kojim sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 45. UFEU-a i članak 7. Uredbe br. 492/2011 tumačiti na način da im se protivi zakonodavstvo države članice na temelju kojeg se 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 uvjetuje time da izolaciju odredi tuzemno tijelo na temelju nacionalnih propisa.
- 32 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se člankom 45. stavkom 2. UFEU-a određuje da sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja.
- 33 Načelo jednakog postupanja utvrđeno u toj odredbi konkretizirano je i u članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011, koji pobliže navodi da radnik državljanin države članice na državnom području drugih država članica uživa iste socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici (presuda od 28. travnja 2022., Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 34 Usto, Sud je zaključio da se pravo zajamčeno člankom 7. stavkom 2. navedene uredbe bez razlikovanja odnosi kako na radnike migrante koji borave u državi članici domaćinu tako i na pogranične radnike koji, iako u potonjoj državi članici obavljaju djelatnost zaposlene osobe, borave u drugoj državi članici (presuda od 2. travnja 2020., Caisse pour l’avenir des enfants (Dijete bračnog druga pograničnog radnika), C-802/18, EU:C:2020:269, t. 26 i navedena sudska praksa).

- 35 Pojam „socijalna povlastica”, koji se člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011 proširuje na radnike državljanke drugih država članica, obuhvaća sve povlastice koje se, na temelju ugovora o radu ili neovisno o njemu, općenito priznaju domaćim radnicima, prije svega zbog njihova objektivnog svojstva radnika ili same činjenice njihova boravka na državnom području, pri čemu proširenje te povlastice na radnike državljanke drugih država članica može olakšati njihovu mobilnost unutar Unije i stoga njihovu integraciju u državi članici domaćinu te se upućivanje u toj odredbi na socijalne povlastice ne smije usko tumačiti (presuda od 16. lipnja 2022., Komisija/Austrija (Indeksacija obiteljskih davanja), C-328/20, EU:C:2022:468, t. 95. i navedena sudska praksa).
- 36 Valja smatrati da je naknada poput one iz članka 32. EpiG-a takva „socijalna povlastica”. Naime, u skladu sa samim tekstom stavka 1. tog članka, ona se isplaćuje, među ostalim, osobama koje su na temelju tog zakona izolirane i to zbog imovinske štete nastale sprječavanjem njihova rada.
- 37 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da načelo jednakog postupanja iz članka 45. stavka 2. UFEU-a i iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 zabranjuje ne samo izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva nego i sve druge prikrivene oblike diskriminacije koji, uz primjenu drugih kriterija razlikovanja, u stvarnosti dovode do istog rezultata. Stoga, odredba nacionalnog prava, iako je primjenjiva bez obzira na državljanstvo, mora se smatrati neizravno diskriminatornom ako po samoj svojoj prirodi može više naštetiti radnicima državljanima drugih država članica nego domaćim radnicima i ako stoga postoji opasnost da radnike državljanke drugih država članica stavlja u osobito nepovoljan položaj, osim ako je objektivno opravdana i proporcionalna cilju koji se želi postići (presuda od 8. prosinca 2022., Caisse nationale d'assurance pension, C-731/21, EU:C:2022:969, t. 31. i 32. i navedena sudska praksa).
- 38 U glavnom postupku nesporno je da se naknada iz članka 32. EpiG-a dodjeljuje samo osobama koje su izolirane na temelju tog zakona, osobito na temelju njegovih članaka 7. i 17. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da tako izolirane osobe u pravilu borave na austrijskom državnom području. Nasuprot tomu, pogranični radnici o kojima je riječ u glavnom postupku, koji borave u drugoj državi članici, nisu bili izolirani na temelju navedenog zakona, nego u skladu sa zdravstvenim propisima njihove države boravišta. Slijedom toga, imovinska šteta uzrokovana njihovom izolacijom ne može se nadoknaditi na temelju navedenog članka 32.
- 39 Iz toga proizlazi, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, da je pravo na tu naknadu neizravno povezano s uvjetom boravišta na austrijskom državnom području. Međutim, u skladu s kriterijima koji proizlaze iz sudske prakse navedene u točki 37. ove presude, takav uvjet boravišta na državnom području predstavlja, ako ne postoji opravdanje, neizravnu diskriminaciju jer po samoj svojoj prirodi može više oštetiti radnike migrante nego domaće radnike, zbog čega postoji opasnost da radnike migrante stavlja u osobito nepovoljan položaj (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 2020., PF i dr., C-830/18, EU:C:2020:275, t. 31. i navedenu sudska praksu).
- 40 Na taj zaključak ne utječe okolnost da su, na temelju članka 32. stavka 3. EpiG-a, poslodavci radnika na koje se primjenjuje mjera izolacije na temelju tog zakona oni koji su dužni isplatiti iznos naknade tim radnicima i koji stoga imaju potraživanje prema državi, dok za pogranične radnike, koji su izolirani na temelju zdravstvenog propisa druge države članice, ti poslodavci na temelju EpiG-a nemaju pravo na to da im austrijska država isplati povrat naknade plaće koju potonjim radnicima isplaćuju tijekom njihove izolacije.

- 41 Naime, Sud je utvrdio da pravila u području slobodnog kretanja radnika mogu lako biti dovedena u opasnost ako je državama članicama za izbjegavanje zabrana koje ona propisuju dovoljno da poslodavcima u svrhu zapošljavanja radnika postave uvjete koje moraju poštovati i koji bi, da su bili izravno postavljeni, bili ograničenja ostvarenja prava slobodnog kretanja na koja bi se mogli pozivati na temelju članka 45. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 4. rujna 2014. Schiebel Aircraft, C-474/12, EU:C:2014:2139, t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 42 Kad je riječ o postojanju objektivnog opravdanja u smislu sudske prakse navedene u točki 37. ove presude, sud koji je uputio zahtjev, kao i austrijska vlada, navode cilj javnog zdravlja, s obzirom na to da je cilj naknade za izgubljenu zaradu tijekom razdoblja izolacije poticanje poštovanja te izolacije kao mjere koju poduzimaju zdravstvena tijela radi smanjenja stope zaraza. U tom kontekstu, naknada samo za mjere izolacije koje su određene na temelju EpiG-a opravdava se činjenicom da se poštovanje takvih mjera može nadzirati samo na državnom području.
- 43 U tom pogledu, točno je da valja smatrati da je u interesu javnog zdravlja, na temelju kojeg se, među ostalim, u skladu s člankom 45. stavkom 3. UFEU-a, može ograničiti slobodno kretanje radnika, da mjere izolacije, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, budu naložene i da se predvidi plaćanje naknade kako bi se potaknulo njihovo poštovanje.
- 44 Međutim, naknada samo osobama koje su izolirane na temelju nacionalnog propisa, u ovom slučaju EpiG-a, uz isključenje, među ostalim, radnika migranata izoliranih na temelju zdravstvenih mjera koje su na snazi u državi članici njihova boravišta nije prikladna za postizanje tog cilja. Naime, naknada tim radnicima migrantima također bi mogla potaknuti potonje da poštuju izolaciju koja im je naložena, i to u korist javnog zdravlja. Usto, kad je riječ o mogućnosti nadzora poštovanja izolacije, čini se, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da se naknada iz članka 32. EpiG-a dodjeljuje osobama koje ispunjavaju uvjete zbog toga što im je naložena mjera izolacije, a ne zbog toga da ju potonji poštuju.
- 45 Sud koji je uputio zahtjev i austrijska vlada također navode, kao moguće opravdanje, da naknada štete samo osobama koje su izolirane na temelju EpiG-a proizlazi iz činjenice da je samo u pogledu tih osoba austrijska država odgovorna za sprečavanje profesionalne djelatnosti uzrokovano mjerom izolacije i da se radnici migranti koji su izolirani na temelju zdravstvenih propisa države članice u kojoj borave mogu obratiti nadležnim tijelima te države članice kako bi tražili svoje eventualno pravo na naknadu na temelju tog propisa.
- 46 Međutim, ta argumentacija, kao takva, ne odnosi se na poseban cilj kojim se može opravdati prepreka slobodnom kretanju radnika. Budući da se, kao što to među ostalim ističe češka vlada, ona temelji na želji da se ograniči financijski trošak naknade iz članka 32. EpiG-a, valja podsjetiti na to da, iako proračunski razlozi mogu biti temelj izbora socijalne politike države članice i mogu utjecati na karakter i doseg mjera socijalne zaštite koje država želi donijeti, oni, međutim, ne mogu sami za sebe predstavljati cilj takve politike i stoga ne mogu opravdati diskriminaciju na štetu radnika migranata (presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 51. i navedena sudska praksa).
- 47 U tom kontekstu, iako se, kao što to tvrdi austrijska vlada, odbijanjem nadoknade izgubljene zarade uzrokovane mjerama izolacije koje nisu bile naložene na temelju članka 32. EpiG-a nastoji izbjeći stjecanje bez osnove radnika migranata kojima država članica boravišta također isplaćuje naknadu zbog izolacije koju nalažu nadležna tijela te države, valja utvrditi da takvo odbijanje prekoračuje ono što je nužno za izbjegavanje takve prekomjerne naknade. Naime, kao što je to

Komisija istaknula, kako bi se isključila ta mogućnost, dovoljno je da austrijska tijela prilikom dodjele naknade uzmu u obzir naknadu koja je već isplaćena ili dospjela na temelju propisa druge države članice, po potrebi smanjenjem njezina iznosa.

- 48 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 45. UFEU-a i članak 7. Uredbe br. 492/2011 treba tumačiti na način da im se protivi zakonodavstvo države članice na temelju kojeg se 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 uvjetuje time da izolaciju odredi tuzemno tijelo na temelju nacionalnih propisa.

Troškovi

- 49 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 3. stavak 1. točku (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti**

treba tumačiti na način da:

naknada koju financira država i koja se dodjeljuje radnicima za imovinsku štetu prouzročenu sprječavanjem njihova rada tijekom njihove 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 ne predstavlja „davanje za slučaj bolesti” iz te odredbe i stoga ne ulazi u područje primjene te uredbe.

- 2. 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**

treba tumačiti na način da im se:

protivi zakonodavstvo države članice na temelju kojeg se 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 uvjetuje time da izolaciju odredi tuzemno tijelo na temelju nacionalnih propisa.

Potpisi