



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 13. julija 2023*

„Predhodno odločanje – Javno zdravje – Nacionalna ureditev, ki za zdravstveno osebje nalaga obveznost cepljenja – Suspenz brez plačila za osebje, ki zavrne cepivo – Uredba (ES) št. 726/2004 – Zdravila za uporabo v humani medicini – Cepiva proti covidu-19 – Uredba (ES) št. 507/2006 – Veljavnost pogojnih dovoljenj za promet – Uredba (EU) 2021/953 – Prepoved diskriminacije med cepljenimi in necepljenimi osebami – Nedopustnost“

V zadevi C-765/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale ordinario di Padova (sodišče v Padovi, Italija) z odločbo z dne 7. decembra 2021, ki je na Sodišče prispela 13. decembra 2021, v postopku

D. M.

proti

Azienda Ospedale-Università di Padova,

ob udeležbi

C. S.,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, M. L. Arastey Sahún, sodnica, F. Biltgen, N. Wahl in J. Passer, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. januarja 2023,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za D. M. R. Martina, L. Minisci, A. Sinagra in A. Veneziano, avvocati,

* Jezik postopka: italijanščina.

- za Azienda Ospedale-Università di Padova C. Cester, I. Gianesini, L. Miazzi, A. Rampazzo in C. Tomiola, avvocati,
- za C. S. P. Piva in F. Rossi Dal Pozzo, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. De Bellisom in F. Urbanijem Nerijem, avvocati dello Stato,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara in A. Sipos, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4 Uredbe Komisije (ES) št. 507/2006 z dne 29. marca 2006 o pogojnem dovoljenju za promet zdravil za humano uporabo, ki sodijo na področje uporabe Uredbe (ES) št. 726/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2006, L 92, str. 6), Uredbe (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (UL 2021, L 211, str. 1) ter členov 3, 35 in 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med D. M. in Azienda Ospedale-Università di Padova (univerzitetna bolnišnica v Padovi, Italija, v nadaljevanju: univerzitetna bolnišnica) v zvezi s suspenzom D. M., ki je bila zaposlena kot poklicna medicinska sestra v univerzitetni bolnišnici, ker ni spoštovala nacionalne ureditve, s katero je za zdravstveno osebje določena obveznost cepljenja, pri čemer med suspenzom ni imela pravice do plačila.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 507/2006

- 3 Člen 1 Uredbe št. 507/2006 določa:

„Ta uredba določa pravila za izdajo dovoljenja za promet ob upoštevanju posebnih obveznosti v skladu s členom 14(7) Uredbe (ES) št. 726/2004 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o postopkih Skupnosti za pridobitev dovoljenja za promet in nadzor zdravil za humano in veterinarsko uporabo ter o ustanovitvi Evropske agencije za zdravila (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 34, str. 229)], v nadaljnjem besedilu ‚pogojno dovoljenje za promet‘.“

4 Člen 4 Uredbe št. 507/2006 določa:

„1. Pogojno dovoljenje za promet se lahko odobri, kadar [Odbor za zdravila za uporabo v humani medicini] ugotovi, da so, čeprav niso bili predloženi izčrpni klinični podatki o varnosti in učinkovitosti zdravila, izpolnjene vse naslednje zahteve:

- (a) razmerje med tveganji in koristmi zdravila, kakor je opredeljeno v členu 1(28a) Direktive 2001/83/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. novembra 2001 o zakoniku Skupnosti o zdravilih za uporabo v humani medicini (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 27, str. 69)], je pozitivno;
- (b) verjetno je, da bo predlagatelj lahko predložil izčrpne klinične podatke;
- (c) izpolnjene bodo nezadovoljene zdravstvene potrebe;
- (d) korist takojšnje dostopnosti zadevnega zdravila na trgu za javno zdravje prevlada nad tveganjem, ki izhaja iz dejstva, da so potrebni dodatni podatki.

V nujnih primerih, navedenih v členu 2(2), se pogojno dovoljenje za promet ob upoštevanju zahtev iz točk (a) do (d) tega odstavka lahko odobri tudi takrat, kadar niso bili predloženi popolni predklinični ali farmacevtski podatki.

2. Za namen odstavka 1(c) so ‚nezadovoljene zdravstvene potrebe‘ zdravstveno stanje, za katero v Skupnosti ni odobrena nobena zadovoljiva metoda diagnoze, preprečevanja ali zdravljenja, in tudi če taka metoda obstaja, bo zadevno zdravilo za prizadete pomenilo znatno terapevtsko prednost.“

Uredba 2021/953

5 V uvodnih izjavah 6, od 12 do 14 in 36 Uredbe št. 2021/953 je navedeno:

„(6) Države članice lahko v skladu s pravom Unije omejijo temeljno pravico do prostega gibanja zaradi javnega zdravja. Vse omejitve prostega gibanja oseb znotraj [Evropske u]nije, uvedene zaradi omejevanja širjenja SARS-CoV-2, bi morale temeljiti na konkretnih in omejenih razlogih javnega interesa, in sicer varovanje javnega zdravja, kot je poudarjeno v Priporočilu [Sveta] (EU) 2020/1475 [z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL 2020, L 337, str. 3)]. Take omejitve se morajo uporabljati v skladu s splošnimi načeli prava Unije, zlasti načeli sorazmernosti in nediskriminacije. Vsi sprejeti ukrepi bi morali zato biti strogo omejeni glede področja in časa uporabe v skladu s prizadevanji za ponovno vzpostavitev prostega gibanja znotraj Unije in ne bi smeli presežati tistega, kar je nujno potrebno za varovanje javnega zdravja. [...]

[...]

(12) Da bi se olajšalo uveljavljanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, bi bilo treba vzpostaviti skupen okvir za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (v nadaljnjem besedilu: digitalno COVID potrdilo [Unije]). [...]

- (13) Čeprav ta uredba ne posega v pristojnost držav članic, da v skladu s pravom Unije uvedejo omejitve prostega gibanja za omejitev širjenja SARS-CoV-2, bi morala prispevati k lažjemu postopnemu odpravljanju takih omejitev na usklajen način, kadar je to mogoče, v skladu s Priporočilom (EU) 2020/1475. Iz takih omejitev bi lahko bile izvzete zlasti cepljene osebe v skladu s previdnostnim načelom, kolikor bodo znanstveni dokazi o učinkih cepljenja proti COVID-19 vedno bolj dostopni in bolj dosledno prepričljivi v zvezi s prekinitvijo verige prenosa.
- (14) Ta uredba je namenjena olajšanju uporabe načel sorazmernosti in nediskriminacije v zvezi z omejitvami prostega gibanja med pandemijo COVID-19 ob zagotavljanju visoke ravni varovanja javnega zdravja. Ne bi se je smelo razumeti, kot da olajšuje ali spodbuja sprejemanje omejitev prostega gibanja ali omejitev drugih temeljnih pravic v odziv na pandemijo COVID-19, saj imajo te omejitve škodljive posledice za državljane in podjetja Unije. [...]

[...]

- (36) Preprečiti je treba neposredno ali posredno diskriminacijo oseb, ki niso cepljene, na primer iz zdravstvenih razlogov, ker niso del ciljne skupine, za katero se cepivo proti COVID-19 trenutno uporablja ali je dovoljeno, kot so otroci, ali ker še niso imele priložnosti ali so se odločile, da se ne bodo cepile. Zato posedovanje potrdila o cepljenju ali posedovanje potrdila o cepljenju, na katerem je navedeno cepivo proti COVID-19, ne bi smelo biti predpogoj za uveljavljanje pravice do prostega gibanja ali za uporabo storitev čezmejnega potniškega prevoza, kot so letalski, železniški, avtobusni, trajektni ali drug prevoz. Poleg tega te uredbe ni mogoče razlagati, kot da določa pravico ali obveznost do cepljenja.“

6 Člen 1 Uredbe 2021/953 določa:

„Ta uredba določa okvir za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli boleznih v zvezi s COVID-19 (v nadaljnjem besedilu: digitalno COVID potrdilo [Unije]) z namenom, da se imetnikom olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja med pandemijo COVID-19. Ta uredba prispeva tudi k lažji postopni odpravi, na usklajen način, omejitev prostega gibanja, ki so jih v skladu s pravom Unije uvedle države članice za omejitev širjenja SARS-CoV-2.

[...]“

7 Člen 3(1) te uredbe določa:

„Interoperabilno digitalno COVID potrdilo [Unije] omogoča izdajanje, čezmejno preverjanje in priznavanje katerega koli od naslednjih potrdil:

- (a) potrdilo, da je bil imetnik cepljen proti COVID-19 v državi članici, ki je izdala potrdilo (v nadaljnjem besedilu: potrdilo o cepljenju);

[...]

- (c) potrdilo, potem ko je [molekularni test za dokaz prisotnosti pomnožene nukleinske kisline], ki ga je opravil zdravstveni delavec ali za testiranje usposobljeno osebje, pokazal pozitiven rezultat, da je imetnik prebolel bolezen zaradi okužbe s SARS-CoV-2 (v nadaljnjem besedilu: potrdilo o preboleli boleznih).

[...]"

8 Člen 5 navedene uredbe določa:

„1. Vsaka država članica samodejno ali na zahtevo zadevnih oseb osebam, cepljenim s cepivom proti COVID-19, izda potrdilo o cepljenju iz točke (a) člena 3(1). Te osebe se obvesti o njihovi pravici do potrdila o cepljenju.

[...]"

9 Člen 7 iste uredbe določa:

„1. Vsaka država članica na zahtevo izda potrdilo o preboleli bolezni iz točke (c) člena 3(1).

[...]"

Italijansko pravo

10 Člen 4 decreto-legge št. 44 – Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (uredba-zakon št. 44 o nujnih ukrepih za obvladovanje epidemije covida-19, cepljenju proti SARS-CoV-2, pravosodju in javni pomoči) z dne 1. aprila 2021 (GURI št. 79 z dne 1. aprila 2021, str. 1), preoblikovan z zakonom št. 76 z dne 28. maja 2021 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 44/2021), v odstavku 1 določa:

„Ob upoštevanju epidemioloških izrednih razmer v zvezi s SARS-CoV-2 morajo zdravstveni delavci in javni zdravstveni uslužbenci [...], ki opravljajo delo v javnih in zasebnih ustanovah za zdravstveno varstvo, pomoč in zdravstvo ter socialno pomoč, v lekarnah, trgovinah s parafarmaceutskimi izdelki in zdravstvenih ordinacijah, zaradi varovanja javnega zdravja in ohranjanja ustreznih varnostnih pogojev pri zagotavljanju oskrbe in pomoči do popolne izvedbe načrta iz člena 1(457) zakona št. 178 z dne 30. decembra 2020, vendar v nobenem primeru ne pozneje kot 31. decembra 2021, prejeti brezplačno cepljenje za preprečevanje okužbe s SARS-CoV-2. Cepljenje je za osebe, za katere velja obveznost, bistven pogoj za opravljanje poklica in izvajanje strokovnih storitev. [...]"

11 Odstavek 2 tega člena 4 določa, da „le v primeru dokazane nevarnosti za zdravje, povezane s posebnimi boleznimi, ki jih potrди splošni zdravnik, cepljenje iz odstavka 1 ni obvezno in se lahko opusti ali odloži“.

12 Odstavek 6 navedenega člena 4 določa:

„Po izteku rokov za dokaz izpolnjevanja obveznosti cepljenja [...] pristojni lokalni zdravstveni organ ugotovi neizpolnjevanje obveznosti cepljenja, in potem ko od pristojnih organov pridobi morebitne dodatne informacije, te informacije nemudoma pisno sporoči zadevni osebi, delodajalcu in poklicni zbornici, ki ji zadevna oseba pripada. Sprejetje ugotovitvenega akta s strani lokalnega zdravstvenega organa povzroči začasno ukinitve pravice do opravljanja storitev ali nalog, ki zajemajo medosebne stike ali vključujejo kakršno koli tveganje širjenja virusa SARS-CoV-2.“

13 Odstavek 7 istega člena 4 določa, da „se začasna ukinitve iz odstavka 6 nemudoma sporoči zadevni osebi prek poklicne zbornice, ki ji ta oseba pripada“.

14 Člen 4(8) uredbe-zakona št. 44/2021 določa:

„Delodajalec po prejemu obvestila iz odstavka 6 delavca, kolikor je to mogoče, zadolži za druge naloge – četudi nižje – ki niso tiste iz odstavka 6, s plačilom, ki ustreza tem opravljanim nalogam, in ki nikakor ne zajemajo nobene nevarnosti širjenja virusa. Kadar zadolžitev za druge naloge ni mogoča, med [začasno ukinitvijo] niso dolgovani nobeno plačilo ali drugi prejemki s kakršnim koli poimenovanjem.“

15 Odstavek 10 tega člena 4 določa, da „za obdobje, med katerim je cepljenje iz odstavka 1 opuščeno ali odloženo, vendar nikakor pozneje od 31. decembra 2021, delodajalec osebe iz odstavka 2 zadolži za druge naloge, tudi če so drugačne, brez znižanja plačila, da se prepreči tveganje širjenja virusa SARS-CoV-2“.

16 Odstavek 11 navedenega člena 4 določa:

„Za isto obdobje, kot je določeno v odstavku 10, osebe iz odstavka 2, da bi pri opravljanju svobodne poklicne dejavnosti omejile tveganje širjenja okužbe, v dvajsetih dneh po začetku veljavnosti te uredbe sprejmejo preventivne zdravstvene in higienske ukrepe, navedene v posebnem varnostnem protokolu, sprejetem z odlokom ministra za zdravje v soglasju z ministrom za pravosodje ter ministrom za delo in socialno politiko.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

17 D. M. je od 1. januarja 2017 v univerzitetni bolnišnici zaposlena kot poklicna medicinska sestra na oddelku nevrokirurgije.

18 Univerzitetna bolnišnica jo je 16. septembra 2021 obvestila, da je suspendirana s takojšnjim učinkom in brez pravice do plačila, ker je kršila obveznost cepljenja iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021 in ker je ni bilo mogoče zadolžiti za druge naloge, ki ne vključujejo tveganja širjenja virusa. Suspenz bi se moral končati na datum, ko bi bila izpolnjena obveznost cepljenja ali, če do tega ne bi prišlo, ob dokončanju načrta cepljenja, vendar naj ga nikakor ne bi bilo mogoče ohraniti dlje kot do 31. decembra 2021, pri čemer je bil zadnjenavedeni datum kljub temu večkrat preložen.

19 D. M. je s predlogom za izdajo začasnih odredb, vloženim 14. oktobra 2021, pri predložitvenem sodišču vložila zahtevek, da je vrnjena na svoje delovno mesto v univerzitetni bolnišnici, pri čemer je med drugim navedla, prvič, da je člen 4 uredbe-zakona št. 44/2021 z več vidikov v nasprotju z italijansko ustavo in pravom Unije ter, drugič, da ima naravno imunost, pridobljeno s prebolelostjo bolezni zaradi okužbe s SARS-CoV-2.

20 Predložitveno sodišče navaja, da so dovoljenja za promet s cepivi proti covidu-19 pogojna v smislu Uredbe št. 507/2006. Po mnenju tega sodišča se glede na nov terapevtski napredek in nove pridobitve na področju razpoložljivih zdravil ni nerazumno vprašati o veljavnosti teh dovoljenj, ki jih je Evropska komisija izdala po pridobitvi mnenja Evropske agencije za zdravila (EMA), glede na člen 4 te uredbe, zlasti ob upoštevanju zadevnih temeljnih pravic, in sicer telesne celovitosti in zdravja, ki sta zaščiteni zlasti s členoma 3 in 35 Listine.

21 Poleg tega, čeprav se stranki v sporu o glavni stvari nista sklicevali na Uredbo 2021/953, predložitveno sodišče meni, da je ta vseeno upoštevna za ta spor. To sodišče poudarja, da je v tej uredbi med drugim pojasnjeno, da „[se morajo] [omejitve prostega gibanja oseb] [...] uporabljati

v skladu s splošnimi načeli prava Unije, zlasti načel[oma] sorazmernosti in nediskriminacije“. V zvezi s tem naj bi bilo zlasti problematično dejstvo, da člen 4(11) uredbe-zakona št. 44/2021 samo zdravstvenim delavcem, ki so izvzeti iz obveznosti cepljenja, omogoča, da še naprej opravljajo svoj poklic, ne da bi bili cepljeni, pod pogojem, da spoštujejo varnostna pravila, medtem ko zdravstveno osebje, ki ni zajeto s to določbo, ne more več opravljati svojega poklica, ne kot zaposlena oseba niti kot samozaposlena oseba, čeprav je pripravljeno upoštevati popolnoma enaka varnostna pravila.

- 22 Nazadnje, predložitveno sodišče želi ob upoštevanju sodne prakse Sodišča, ki izhaja iz sodbe z dne 14. novembra 2018, *Memoria in Dall'Antonia* (C-342/17, EU:C:2018:906), izvedeti, ali je obvezni ukrep cepljenja, če bi ga država članica gostiteljica nameravala naložiti tudi zdravstvenemu delavcu druge države članice Unije, ki je v prvi državi članici iz poklicnih razlogov, združljiv z načelom sorazmernosti, na katero je izrecno opozorjeno v Uredbi 2021/953.
- 23 V teh okoliščinah je Tribunale ordinario di Padova (sodišče v Padovi, Italija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se pogojna dovoljenja Komisije, izdana na podlagi pozitivnega mnenja agencije EMA, za cepiva, ki so trenutno na trgu, še vedno lahko štejejo za veljavna v smislu člena 4 Uredbe št. 507/2006 glede na to, da so bile v več državah članicah (na primer v Italiji, odobritev protokola za zdravljenje z monoklonskimi protitelesi in/ali protivirusnimi zdravili s strani agencije AIFA (italijanska agencija za zdravila)) odobrene učinkovite alternativne metode zdravljenja bolezni zaradi okužbe s SARS-CoV-2, ki so v nekaterih primerih manj nevarne za zdravje ljudi, tudi glede na člena 3 in 35 [Listine]?
 2. Ali se v primeru zdravstvenih delavcev, za katere zakonodaja države članice določa obvezno cepljenje, cepiva, ki jih je Komisija pogojno odobrila v smislu in za namene Uredbe št. 507/2006, lahko uporabljajo za namene obveznega cepljenja tudi, če so ti zdravstveni delavci že bili okuženi in so zato že dosegli naravno imunost ter lahko zato zaprosijo za izjemo od te zahteve?
 3. Ali se lahko cepiva, ki jih je Komisija pogojno odobrila v smislu in za namene Uredbe št. 507/2006, uporabljajo za obvezno cepljenje brez kakršnega koli preventivnega postopka za zdravstvene delavce, ki jim zakonodaja države članice nalaga obvezno cepljenje, ali pa lahko ti zdravstveni delavci glede na pogojnost dovoljenja nasprotujejo cepljenju, vsaj dokler pristojni zdravstveni organ izrecno in z ustrežno gotovostjo ne potrdi, prvič, da ni kontraindikacij v zvezi s tem in, drugič, da koristi, ki izhajajo iz tega, prevladajo nad koristmi drugih trenutno razpoložljivih zdravil? Ali morajo pristojni zdravstveni organi v takem primeru ravnati v skladu s členom 41 Listine?
 4. Če je cepivo predmet pogojnega dovoljenja Komisije, ali lahko nespoštovanje obveznosti s strani zdravstvenega osebja, za katero nacionalna zakonodaja nalaga obvezno cepljenje, avtomatično vodi do suspenza brez nadomestila plače, ali pa je treba določiti, da se v skladu s temeljnim načelom sorazmernosti sankcije stopnjujejo?
 5. Ali je treba, če nacionalno pravo dopušča ‚razdrobitev‘, v skladu s členom 41 Listine na kontradiktoren način preučiti možnost zadolžitve delavca za druge naloge, če do tega ne pride, pa je delavec upravičen do odškodnine?

6. Ali je glede na Uredbo [2021/953], ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo med tistimi, ki so se cepili, in tistimi, ki se iz zdravstvenih razlogov niso želeli ali mogli cepiti, zakonita nacionalna ureditev, kakršna je določba člena 4(11) uredbe-zakona št. 44/2021, ki zdravstvenemu osebju, za katero je bila določena izjema od obveznosti cepljenja, omogoča, da ob upoštevanju varnostnih ukrepov, ki jih določa veljavna zakonodaja, opravlja svoje delo v stiku z bolniki/pacienti, medtem ko je zdravstveni delavec, ki se tako kot tožeča stranka – ki je pridobila naravno imunost zaradi prebolele okužbe z virusom – ne želi cepiti brez temeljitega zdravniškega pregleda, avtomatično suspendiran brez plačila?
7. Ali je z Uredbo [2021/953] ter z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije iz te uredbe združljiva nacionalna ureditev, s katero država članica določi obvezno cepljenje proti [covidu-19] s cepivom, ki ga je pogojno odobrila Komisija, za vse zdravstvene delavce, tudi če ti prihajajo iz druge države članice in so v Italiji na podlagi svobode opravljanja storitev in pravice do ustanavljanja?“

Postopek pred Sodiščem

- 24 Predložitveno sodišče je 13. decembra 2021 predlagalo, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105 Poslovnika Sodišča. To sodišče je v utemeljitev tega predloga navedlo, da je D. M. do izida postopka za sprejetje predhodne odločbe še vedno suspendirana in prikrajšana za plačilo, tako da nima nikakršnih sredstev za preživljanje.
- 25 Člen 105(1) Poslovnika določa, da lahko predsednik Sodišča na predlog predložitvenega sodišča ali izjemoma po uradni dolžnosti po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odloči, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku, če je treba zadevo zaradi njene narave obravnavati v kar najkrajšem času.
- 26 Opozoriti je treba, da je tak hitri postopek procesni instrument, namenjen odzivu na položaj izjemne nujnosti (sodba z dne 16. junija 2022, Port de Bruxelles in Région de Bruxelles-Capitale, C-229/21, EU:C:2022:471, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 27 V obravnavani zadevi je predsednik Sodišča 1. februarja 2022 po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odločil, da se predlogu iz točke 24 te sodbe ne ugodí.
- 28 Predložitveno sodišče namreč ni predložilo vseh elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče presoditi obseg tveganja, ki ga je suspenz D. M. pomenil za njeno finančno preživetje, niti ni navedlo razlogov, zaradi katerih bi se bilo z uporabo hitrega postopka v tej zadevi mogoče izogniti takemu tveganju, zlasti glede na načeloma omejeno trajanje tega suspenza. Zato na podlagi teh elementov ni mogoče opredeliti položaja izjemne nujnosti, ki bi upravičeval, da se ta zadeva obravnava po hitrem postopku.

Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 29 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje o veljavnosti – glede na člen 4 Uredbe št. 507/2006 v povezavi s členoma 3 in 35 Listine – pogojnih dovoljenj za promet, izdanih za cepiva za preprečevanje covid-19 in njegovega širjenja ter resnosti pojavov te bolezni, ki so bila na voljo na dan vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker so bile učinkovite in za zdravje manj nevarne alternativne metode zdravljenja covid-19 na tisti dan že odobrene v več državah članicah.
- 30 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči nujnost razlage ali presoje veljavnosti prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da natančno upošteva zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki so izrecno navedene v členu 94 Poslovnika, ki naj bi ga predložitveno sodišče poznalo. Te zahteve so poleg tega navedene tudi v Priporočilih Sodišča nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (UL 2019, C 380, str. 1) (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, točka 68 in navedena sodna praksa).
- 31 Tako je nujno, kot določa člen 94(c) Poslovnika, da predložitvena odločba vsebuje razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom o razlagi ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari (sodba z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, točka 69 in navedena sodna praksa).
- 32 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče meni, da mora v sporu o glavni stvari odločiti o utemeljenosti odločitve univerzitetne bolnišnice, da D. M. suspendira brez pravice do plačila, pri čemer je ta bolnišnica to odločitev sprejela, ker navedena oseba ni hotela izpolniti obveznosti cepljenja proti covidu-19, določene v členu 4 uredbe-zakona št. 44/2021.
- 33 Na prvem mestu, tudi ob predpostavki, da lahko „terapevtski napredek“ in „nove pridobitve na področju razpoložljivih zdravil“, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, omajajo veljavnost pogojnih dovoljenj za promet s cepivi, namenjenimi preprečevanju covid-19 in njegovega širjenja, ter resnost pojavov te bolezni, pa je treba vseeno poudariti, da to sodišče ni niti konkretno opredelilo teh dovoljenj niti ni obravnavalo njihove vsebine glede na zahteve veljavnosti, ki izhajajo iz člena 4 Uredbe št. 507/2006, po potrebi ob upoštevanju členov 3 in 35 Listine.
- 34 Predložitveno sodišče se je namreč omejilo na splošno presojo, v skladu s katero glede na razvoj dogodkov, navedenih v prejšnji točki, ni „nerazumno“ dvomiti o veljavnosti navedenih dovoljenj, ne da bi kakor koli pojasnilo konkretnost teh dvomov. Predložitvena odločba tako Sodišču ne omogoča, da bi opredelilo zadevna dovoljenja in natančne elemente teh dovoljenj, ki so razlog za te dvome, niti da bi posledično razumelo, zakaj bi bilo mogoče, da ta dovoljenja – po mnenju predložitvenega sodišča – ne bila več veljavna glede na zahteve, ki izhajajo iz člena 4 Uredbe št. 507/2006 ali členov 3 in 35 Listine, saj navedeno sodišče poleg tega v predložitveni odločbi tudi ni navedlo morebitnega vpliva zadnjenavedenih določb v tem okviru.

- 35 Na drugem mestu, niti iz predložitvene odločbe niti iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, ni mogoče razbrati, kako bi lahko izpodbijanje veljavnosti pogojnih dovoljenj vplivalo na izid spora o glavni stvari, ki očitno ni odvisen od veljavnosti teh dovoljenj, ampak od zakonitosti – ki jo D. M. izpodbija – obveznosti cepljenja iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021 in od sankcij, ki so s to določbo vezane na njeno nespoštovanje.
- 36 V tem okviru je treba poudariti, da je izdaja takih dovoljenj sicer predpogoj za pravico imetnikov teh dovoljenj, da dajo zadevna cepiva na trg v vsaki državi članici (glej v tem smislu sodbo z dne 16. marca 2023, Komisija in drugi/Pharmaceutical Works Polpharma, od C-438/21 P do C-440/21 P, EU:C:2023:213, točka 81), vendar izdaja teh pogojnih dovoljenj sama po sebi ne povzroči nobene obveznosti za potencialne uporabnike teh cepiv, da ta cepiva prejmejo, še toliko bolj, ker predložitveno sodišče ni pojasnilo, ali morajo osebe, za katere velja obveznost cepljenja iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021, uporabiti samo cepiva, za katera so bila navedena pogojna dovoljenja izdana.
- 37 Ker torej predložitveno sodišče ni navedlo razlogov, zaradi katerih se sprašuje o veljavnosti pogojnih dovoljenj za promet, in tistih, ki se nanašajo na povezavo, ki bi lahko obstajala med veljavnostjo teh dovoljenj na eni strani in obveznostjo cepljenja proti covidu-19 iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021 na drugi, je treba ugotoviti, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, kar zadeva prvo vprašanje, ne izpolnjuje zahtev, na katere je opozorjeno v točki 31 te sodbe.
- 38 Iz tega sledi, da je to vprašanje nedopustno.

Drugo, tretje, četrto in peto vprašanje

- 39 Predložitveno sodišče želi z drugim, tretjim, četrtem in petim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, prvič, ali je treba Uredbo št. 507/2006 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se lahko za izpolnitev obveznosti cepljenja proti covidu-19, ki je z nacionalno zakonodajo naložena zdravstvenim delavcem, uporabijo cepiva, za katera je bilo izdano pogojno dovoljenje na podlagi člena 4 te uredbe, in to tudi v položaju, v katerem so ti delavci na eni strani razvili imunost pred virusom, ki povzroča to bolezen, in na drugi strani zdravstveni organ ni izrecno ugotovil, da za to cepljenje ne obstaja nobena kontraindikacija. Drugič, izvedeti želi, ali lahko sankcija, ki je tem zdravstvenim delavcem naložena v primeru nespoštovanja te obveznosti, po potrebi ob upoštevanju člena 41 Listine, zajema suspenz brez plačila, namesto ukrepov stopnjevanih sankcij, sprejetih v skladu z načelom sorazmernosti in načelom kontradiktornosti.
- 40 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da člen 168(7) PDEU državam članicam ne nalaga nobene zahteve v zvezi z obveznim cepljenjem nekaterih kategorij oseb, saj pravo Unije v skladu s tem členom 168(7) ne posega v pristojnost držav članic, da sprejmejo ukrepe za opredelitev svoje zdravstvene politike. Vendar morajo države članice pri izvrševanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije (glej po analogiji sodbo z dne 28. aprila 2022, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, točka 18 in navedena sodna praksa, ter sklep z dne 17. julija 2014, Široká, C-459/13, EU:C:2014:2120, točka 19).
- 41 Drugo, tretje, četrto in peto vprašanje pa očitno temeljijo na premisi, da lahko Uredba št. 507/2006 ali pogojna dovoljenja, izdana na podlagi te uredbe, določajo na eni strani pogoje, ki v nacionalnem pravu urejajo obveznost cepljenja, kot je ta iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021, kadar ta pravica predvideva, da se v ta namen uporabijo cepiva, za katera je bilo izdano tako

pogojno dovoljenje, in na drugi strani posledice, ki lahko v skladu s tem nacionalnim pravom izhajajo iz nespoštovanja navedene obveznosti, vključno s postopkom, ki ga je treba za to uporabiti.

- 42 Vendar izdaja takih dovoljenj, kot je bilo navedeno v točki 36 te sodbe, potencialnim prejemnikom zadevnih cepiv ne nalaga obveznosti, da ta cepiva prejmejo. Poleg tega predložitveno sodišče v predložitveni odločbi ne navaja povezave, ki jo je ugotovilo med vsebino ali predmetom teh dovoljenj, izdanih v skladu s členom 4 Uredbe št. 507/2006, na eni strani ter ureditvijo – v nacionalnem pravu – pogojev in podrobnih pravil glede obveznosti cepljenja, navedenih v drugem, tretjem, četrtem in petem vprašanju, kot se uporabljajo za spor o glavni stvari, na drugi strani.
- 43 Poleg tega je treba v zvezi s členom 41 Listine, ki določa pravico do dobrega upravljanja, na katero se sklicuje predložitveno sodišče v okviru tretjega in petega vprašanja, opozoriti, da se ta člen ne nanaša na države članice, temveč izključno na institucije, organe, urade in agencije Unije, in torej ni upošteven za rešitev spora o glavni stvari. Navedeni člen pa je, nasprotno, izraz splošnega načela prava Unije, ki velja za države članice, kadar izvajajo to pravo (glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Zastaralni rok) (C-219/20, EU:C:2022:89, točki 36 in 37).
- 44 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče ni pojasnilo, kako naj bi bilo splošno načelo prava Unije v zvezi s pravico do dobrega upravljanja povezano z izvajanjem obveznosti cepljenja iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021, ker to sodišče ni dokazalo, da zadnjenavedena določba pomeni izvajanje prava Unije.
- 45 Iz tega sledi, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, kar zadeva drugo, tretje, četrto in peto vprašanje, ne izpolnjuje zahtev iz člena 94(c) Poslovnika, na katere je bilo opozorjeno v točki 31 te sodbe.
- 46 Glede na navedeno so drugo, tretje, četrto in peto vprašanje nedopustna.

Šesto in sedmo vprašanje

- 47 Predložitveno sodišče s šestim in sedmim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba Uredbo 2021/953 v povezavi z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki zdravstvenim delavcem nalaga obveznost cepljenja proti covidu-19, medtem ko na eni strani kategoriji delavcev, ki so iz te obveznosti izvzeti iz zdravstvenih razlogov, dovoljuje, da še naprej opravljajo svoje delo, če so spoštovani previdnostni ukrepi, določeni v tej zakonodaji, ne da bi se zdravstvenim delavcem, ki se ne želijo cepiti, dala enaka možnost, na drugi strani pa se lahko uporablja tudi za državljane drugih držav članic, ki opravljajo poklicno dejavnost v Italiji.
- 48 Najprej je treba poudariti, da predložitveno sodišče v besedilu svojih vprašanj niti, širše, v sami predložitveni odločbi ni opredelilo določb Uredbe 2021/953, za razlago katerih prosi. Sklicuje se namreč le na načeli sorazmernosti in nediskriminacije „iz te uredbe“ in na uvodno izjavo 6 navedene uredbe, v delu, v katerem je navedeno, da „[se morajo] [omejitve prostega gibanja oseb] [...] uporabljati v skladu s splošnimi načeli prava Unije, zlasti načel[oma] sorazmernosti in nediskriminacije“.

- 49 V zvezi s tem, čeprav so uvodne izjave sestavni del zadevne uredbe in se z njimi pojasnjujejo cilji, ki jim ta uredba sledi, pa same po sebi niso zavezujoče (glej v tem smislu sodbo z dne 24. februarja 2022, Glavna direktсія „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto“, C-262/20, EU:C:2022:117, točka 34). Sklicevanje na uvodno izjavo 6 Uredbe 2021/953 torej samo po sebi ne more zadostovati za ugotovitev povezave med to uredbo in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu o glavni stvari.
- 50 Na drugi strani je treba v zvezi z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije, na kateri se sklicuje predložitveno sodišče, poudariti, da je iz uvodnih izjav od 12 do 14 Uredbe 2021/953 in njenega člena 1 razvidno, da čeprav se s to uredbo želita izvajati ti načeli, je to z namenom, da se imetnikom te pravice olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja z vzpostavitvijo okvira za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s covidom-19.
- 51 Tako namen navedene uredbe med drugim ni z uporabo navedenih načel opredeliti merila, na podlagi katerih bi bilo mogoče presojati utemeljenost zdravstvenih ukrepov, ki jih države članice sprejmejo za spopadanje s pandemijo covid-19, kadar ti ukrepi omejujejo prosto gibanje, kot je obveznost cepljenja iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021 iz postopka v glavni stvari, niti olajšati ali spodbuditi njihovo sprejetje, saj je v uvodni izjavi 36 te uredbe pojasnjeno, da te uredbe „ni mogoče razlagati, kot da določa pravico ali obveznost cepljenja“.
- 52 Zato niti pojasnila v predložitveni odločbi niti drugi elementi iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ne omogočajo natančne določitve določb Uredbe 2021/953 v povezavi z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije, katerih razlaga bi se zahtevala in ki bi bile potrebne za rešitev spora o glavni stvari.
- 53 Iz tega izhaja, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe glede šestega in sedmega vprašanja ne izpolnjuje zahtev iz člena 94(c) Poslovnika, na katere je bilo opozorjeno v točki 31 te sodbe.
- 54 Dodati je treba, da mora med sporom o glavni stvari in določbami prava Unije, katerih razlaga se zahteva, vsekakor obstajati takšna povezava, da je ta razlaga objektivno potrebna za odločitev, ki jo mora sprejeti predložitveno sodišče (sodba z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny, C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 48).
- 55 Spor o glavni stvari pa se nanaša na zahtevek D. M., ki temelji na domnevni nezakonnosti obveznosti cepljenja iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021, za vrnitev na delovno mesto na oddelku nevrokirurgije v univerzitetni bolnišnici. Ta spor se torej ne nanaša na uporabo določb Uredbe 2021/953, zlasti njenega člena 5(1), ki cepljenim osebam daje pravico, da se jim izda potrdilo o cepljenju, ali njenega člena 7(1), ki osebam, ki so prebolele bolezen zaradi okužbe s SARS-CoV-2, daje pravico, da se jim izda potrdilo o prebolelosti.
- 56 V zvezi z možnostjo, ki jo je navedlo predložitveno sodišče, in sicer da bi se obveznost cepljenja iz člena 4 uredbe-zakona št. 44/2021 lahko uporabila tudi za osebe, ki so izvrševale svojo pravico do prostega gibanja, je treba ugotoviti, prvič, da predložitveno sodišče ni pojasnilo, da se spor, o katerem odloča, nanaša na čezmejni položaj, saj je univerzitetna bolnišnica poleg tega navedla, da D. M. ni državljanka druge države članice, ki bi v Italijo prišla zato, da bi tam delala.
- 57 Drugič, predložitveno sodišče ni pojasnilo, zakaj bi bila taka možnost v okoliščinah, značilnih za spor o glavni stvari, upoštevna za uporabo Uredbe 2021/953.

- 58 Tretjič, čeprav je to sodišče s sklicevanjem na sodbo z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), želelo pojasniti, da mu nacionalno pravo glede pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, določenih v členih 49 in 56 PDEU, nalaga, da D. M. prizna enake pravice, kot jih imajo v skladu s pravom Unije državljani drugih držav članic, ki so v enakem položaju, je treba opozoriti, da se šesto in sedmo vprašanje nanašata na razlago Uredbe 2021/953, in ne, kot je na obravnavi poudarila tudi italijanska vlada, na razlago teh temeljnih svoboščin.
- 59 Poleg tega Sodišče, če predložitveno sodišče navede zgolj dejstvo, da se zadevna nacionalna ureditev brez razlikovanja uporablja za državljane zadevne države članice in državljane drugih držav članic, nikakor ne more šteti, da je za rešitev spora, ki poteka pred tem nacionalnim sodiščem, potrebna razlaga določb Pogodbe DEU v zvezi s temeljnimi svoboščinami (glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 54).
- 60 V teh okoliščinah iz predložitvene odločbe ni razvidno, da bi med Uredbo 2021/953 in sporom o glavni stvari obstajala navezna okoliščina v smislu točke 54 te sodbe.
- 61 Glede na zgoraj navedene premisleke sta šesto in sedmo vprašanje nedopustni.
- 62 Iz vsega navedenega izhaja, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo predložitveno sodišče, nedopusten.

Stroški

- 63 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale ordinario di Padova (sodišče v Padovi, Italija) z odločbo z dne 7. decembra 2021, je nedopusten.

Podpisi