

Vec C-256/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

26. marec 2019

Vnútroštátny súd:

Verwaltungsgericht Wien

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

27. február 2019

Žalobkyňa:

S.A.D. Maler und Anstreicher OG

Žalovaný:

Magistrat der Stadt Wien

Predmet konania vo veci samej

Oprávnenie právneho subjektu, ktorý je v stavebnom priemysle príslušný pre nároky na dovolenku, na vyberanie platieb od žalobkyne v súvislosti s odmenou za dovolenku pre jej pracovníkov pri vykonávaní článku 7 smernice 2003/88/ES

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Následky práva Únie plynúce z nepríslušnosti sudcu z dôvodu porušenia interného rozvrhu práce, pokiaľ ide o článok 47 Charty základných práv Európskej únie a povinnosť zákonodarcu zabezpečiť možnosť uplatnenia takýchto porušení

Prejudiciálne otázky

1) Má sa článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj zásada efektivity, aspoň pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, ktorý na účely zabezpečenia nezávislosti a nestrannosti súdov vo svojej ústave písomne stanovuje základné právo na pridelenie súdnej veci podľa stáleho rozvrhu práce určeného vopred podľa všeobecných pravidiel, vykladať v tom zmysle, že zákonodarca musí zaistiť, aby garancia základného práva bola efektívna a nie len teoretická?

1a) Doplnujúca otázka: V prípade zápornej odpovede na prvú otázku:

Vyžaduje článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj zásada efektivity vo vnútroštátnom právnom poriadku, ktorý má zakotvené základné právo na stály rozvrh práce v ústave, od zákonodarcu nejaké povinnosti zabezpečenia, a ak áno, aké?

1b) Doplnujúce otázky: V prípade kladnej odpovede na prvú otázku:

1b- 1) Vyžaduje článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj zásada efektivity, aspoň pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, ktorý má zakotvené základné právo na stály rozvrh práce v ústave, nedodržanie pokynu respektíve úkonu týkajúceho sa pridelenia spisu sudcovi orgánom, ktorý podľa zákona nie je príslušný na takýto pokyn respektíve úkon?

1b- 2) Vyžaduje článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj zásada efektivity, aspoň pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, ktorý má zakotvené základné právo na stály rozvrh práce v ústave, aby interný rokovací poriadok súdu smel orgánu poverenému pridelovaním súdnych spisov priznať, pokiaľ ide o rozhodnutie o pridelení, ak vôbec dáky, tak len úzky, vopred určený priestor na úvahu?

2) Má sa článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj zásada efektivity, aspoň pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, ktorý na účely zabezpečenia nezávislosti a nestrannosti súdov vo svojej ústave písomne stanovuje základné právo na pridelenie súdnej veci podľa stáleho rozvrhu práce určeného vopred podľa všeobecných pravidiel, vykladať v tom zmysle, že sudca, ktorý má pochybnosti 1) o zákonnosti interného rozvrhu práce, respektíve 2) o zákonnosti interného rozhodnutia, ktoré sa bezprostredne týka činnosti tohto sudcu a ktorým sa vykonáva interný rozvrh práce (najmä rozhodnutie o pridelení veci), so zreteľom na tieto pochybnosti musí mať možnosť podať (ktorý tohto sudcu obzvlášť finančne nezaťažuje) opravný prostriedok na iný súd, ktorý má úplnú kontrolnú právomoc na preskúmanie zákonnosti právneho aktu, ktorý bol klasifikovaný ako nezákonný?

V prípade zápornej odpovede: Existujú nejaké iné predpisy, ktoré má zabezpečiť zákonodarcu, ktoré zaisťujú, že sudca je schopný dosiahnuť zákonnosť dodržiavania predpisov, ktoré sa ho týkajú, pokiaľ ide o dodržanie zákonných (najmä interných) predpisov pridelenia veci?

3) Má sa článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj zásada efektivity, aspoň pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, ktorý na účely zabezpečenia nezávislosti a nestrannosti súdov vo svojej ústave písomne stanovuje základné právo na súdne pridelenie veci podľa stáleho rozvrhu práce určeného vopred podľa všeobecných pravidiel, vykladať v tom zmysle, že účastník súdneho konania, ktorý má pochybnosti 1) o zákonnosti ustanovenia interného rozvrhu práce predurčujúceho vybavenie jeho veci, respektíve 2) o zákonnosti pridelenia tejto veci určitému sudcovi, musí mať možnosť ešte pred vydaním súdneho rozhodnutia, pokiaľ ide o tieto pochybnosti, podať opravný prostriedok (ktorý tohto účastníka obzvlášť finančne nezaťažuje) na iný súd, ktorý má úplnú kontrolnú právomoc na preskúmanie zákonnosti právneho aktu, ktorý bol klasifikovaný ako nezákonný?

V prípade zápornej odpovede: Existujú nejaké iné predpisy, ktoré má zabezpečiť zákonodarcu, ktoré zaisťujú, že účastník konania je ešte pred vydaním súdneho rozhodnutia schopný dosiahnuť zákonnosť dodržiavania jeho základného práva na „zákonného sudcu“?

4) Má sa článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj zásada efektivity, aspoň pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, ktorý na účely zabezpečenia nezávislosti a nestrannosti súdov vo svojej ústave písomne stanovuje základné právo na súdne pridelenie veci podľa stáleho rozvrhu práce určeného vopred podľa všeobecných pravidiel, vykladať v tom zmysle, že interný rozvrh práce a interné evidovanie doručených spisov sú vytvorené tak transparentne a pochopiteľne, že sudca, respektíve účastník konania je bez osobitných ťažkostí schopný preskúmať súlad konkrétneho pridelenia spisu sudcovi, respektíve určitému senátu s predpismi interného rozvrhu práce?

V prípade zápornej odpovede: Existujú nejaké iné predpisy, ktoré má zabezpečiť zákonodarca, ktoré zaisťujú, že sudca, respektíve účastník konania majú ešte pred vydaním súdneho rozhodnutia možnosť dozvedieť sa o zákonnosti určitého pridelenia veci?

5) Má sa článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj zásada efektivity, aspoň pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, ktorý na účely zabezpečenia nezávislosti a nestrannosti súdov vo svojej ústave písomne stanovuje základné právo na súdne pridelenie veci podľa stáleho rozvrhu práce určeného vopred podľa všeobecných pravidiel, vykladať v tom zmysle, že účastníci konania a sudca bez osobitného vlastného pričinenia musia byť schopní obsahovo pochopiť pravidlá rozvrhu práce, ako aj to, že účastníci konania a sudca musia byť týmto spôsobom schopní preskúmať zákonnosť uskutočneného pridelenia veci sudcovi, respektíve senátu?

V prípade zápornej odpovede: Existujú nejaké iné predpisy, ktoré má zabezpečiť zákonodarca, ktoré zaisťujú, že sudca, respektíve účastník konania majú možnosť dozvedieť sa o zákonnosti určitého pridelenia veci?

6) Aké povinnosti konať sa týkajú sudcu so zreteľom na jeho povinnosti podľa práva Únie týkajúce sa dodržiavania procesných predpisov práva Únie, ktorý je (mimosúdny alebo interný) právnym aktom, ktorý nemôže napadnúť, zaviazaný ku konaniu porušujúcemu právo Únie a práva účastníkov konania?

Citované predpisy práva Únie

Článok 19 ods. 1 pododsek 2 ZEÚ

Články 31 a 47 Charty základných práv Európskej únie

Článok 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/88/ES zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času

Citované vnútroštátne predpisy

Články 83 a 135 ods. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (Spolkový ústavný zákon, ďalej len „B-VG“)

§ 14 a 18 Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien (zákon o správnom súde vo Viedni)

§ 2 a 3, § 4 až 12, § 22 a 23 a § 24 až 29a Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (zákon o dovolenke a odstupnom pre stavebných pracovníkov) (ďalej len „BUAG“)

Krátky opis skutkového stavu a konania

- 1 Na vnútroštátnom súde prebieha konanie o sťažnosti proti rozhodnutiu žalovaného z 19. júna 2018, ktorým sa podľa § 25 ods. 5 Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) rozhodlo o námietke žalobkyne z 24. mája 2018 proti výkazu nedoplatkov z 25. apríla 2018.
- 2 Základom tohto výkazu nedoplatkov bola pohľadávka Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (Rakúsky fond pre dovolenky a odstupné stavebných pracovníkov, Rakúsko) (ďalej len „BUAK“) uplatňovaná voči žalobkyni – v súvislosti s nárokom na príspevok na platenú dovolenku v zmysle článku 7 smernice 2003/88/ES, keďže BUAK predpokladal, že žalobkyňa spadá do rozsahu pôsobnosti BUAG. Žalobkyňa namietala, že jej podnik nespadá do oblasti pôsobnosti BUAG, a preto bolo napadnutým rozhodnutím nezákonne zasiahnuté do jej majetkových práv.
- 3 V tejto súvislosti boli vnútroštátnemu sudcovi 26. júla 2018 pridelené dve sťažnosti ako jeden jediný opravný prostriedok len s jedným číslom spisu. V skutočnosti však boli základom týchto oboch sťažností dve samostatné úradné rozhodnutia na základe dvoch samostatných, od seba nezávislých a v rozdielnych okamihoch podaných námietok.
- 4 Keďže kancelária vnútroštátneho súdu (omylom) zaradila tieto obe sťažnosti len ako jeden jediný opravný prostriedok a preto nepriradila samostatne podľa príslušných pravidiel o pridelení, došlo k prideleniu, ktoré je v rozpore s predpismi týkajúcimi sa rozvrhu práce. Po tom, ako vnútroštátny sudca na tento očividný omyl upozornil kanceláriu, 31. júla 2018 bolo aj druhej sťažnosti pridelené samostatné číslo spisu, pričom tento opravný prostriedok bol opätovne pridelený tomuto vnútroštátnemu sudcovi na základe ustanovenia rozvrhu práce, ktoré sa vlastne nemalo uplatniť.
- 5 Preto vnútroštátny sudca 3. augusta 2017 so zreteľom na toto chybné pridelenie podal „námietku z dôvodu nepríslušnosti súdu“, na čo predseda súdu bez toho, aby sa vecou zaoberal výbor kancelárie príslušný pre rozvrh práce, vydal ústny pokyn, aby bol opravný prostriedok pri porušení ustanovenia rozvrhu práce, ktoré vyžadovalo opätovné pridelenie predmetného spisu, pridelené k inému (už vnútroštátnemu sudcovi pridelenému) konaniu. O tomto ústnom pokyne sa nevykonala žiadna dokumentácia; vnútroštátny sudca sa o tom dozvedel len náhodou.
- 6 Proti takémuto postupu predsedu súdu rakúsky právny poriadok neupravuje žiaden osobitný opravný prostriedok. Vnútroštátny sudca preto 5. októbra 2018 podal návrh na určenie, že nie je príslušný pre vybavenie predmetného opravného prostriedku, a uviedol, že jeho rozhodnutie, ak by napriek tomu prijal, by bolo neústavné a porušovalo by článok 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach, a preto by mohol počítať so služobnými, disciplinárnymi, trestnoprávnymi a sankciami v oblasti náhrady škody.

- 7 Listom z 10. októbra 2018 predseda Verwaltungsgericht Wien (Správny súd vo Viedni, Rakúsko) vnútroštátnemu sudcovi oznámil, že je príslušný a povinný zaoberať sa predmetným opravným prostriedkom. Proti tomuto rozhodnutiu vnútroštátny sudca podal opravný prostriedok na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko). Uznesením z 21. novembra 2018 Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) tento opravný prostriedok zamietol, pretože len účastník konania, nie však sudca, ktorý bol za príslušného sudcu ustanovený v rozpore so zákonnými predpismi o vybavení súdneho spisu, je oprávnený poukázať na tým hroziaci nesúlad jeho rozhodnutia s ústavou a dohovorom.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 8 Ak by sudca v predmetnom prípade predpokladal, že rozhodnutie o pridelení veci, ktoré porušuje článok 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach a článok 47 Charty, sa na základe prednosti článku 47 Charty nemá rešpektovať a preto vykonať, a preto by sa nezaoberal súdnym spisom, ktorý mu bol pridelený protizákonne, by sa musel obávať závažných trestnoprávných, služobných a následkov v oblasti náhrady škody. Týchto následkov sa však sudca musí obávať aj vtedy, ak rozhodne napriek vedomosti o svojej vlastnej nepríslušnosti. Neexistuje teda žiadne iné konanie sudcu, ktoré by viedlo k tomu, že by sa nemusel obávať týchto následkov. Podľa rakúskeho práva teda sudca nesmie ani uplatniť, že je protizákonným spôsobom povinný k tomu, aby závažne porušil predpisy rakúskej spolkovej ústavy, Európskeho dohovoru o ľudských právach a Charty.
- 9 K prvej otázke, či zákonodarca musí zaistiť, že zákonom poskytnutá garancia základného práva na stály rozvrh práce je efektívna a nie len teoretická, vnútroštátny súd uvádza, že zákonodarca musí v rámci svojej povinnosti podľa Európskeho dohovoru o ľudských právach a práva Únie zaistiť, že dodržanie poskytnutého základného práva sa aj naozaj uskutoční a je prijateľným spôsobom dosiahnuteľné.
- 10 V tejto súvislosti neexistuje detailnejšia judikatúra Súdneho dvora k otázke, akým spôsobom a v akom rozsahu musí byť zásada efektivity, pokiaľ ide o právo na zákonné ustanovenie sudcu pre súdne konanie garantované článkom 47 Charty v spojení s článkom 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach, upravená zákonom. To, že táto otázka je minimálne v Rakúsku veľmi významná, sa ukazuje už z opísaného vnútroštátneho právneho stavu, ktorý sudcovi, ako aj každému účastníkovi konania, neumožňuje dosiahnuť dodržiavanie zákonných predpisov pre rozdelenie príslušnosti.
- 11 K druhej otázke, či sudca, ktorý má pochybnosti o zákonnosti interného rozvrhu práce, respektíve rozhodnutia (o pridelení), ktoré tento vykonáva, musí mať možnosť podať prijateľné opravný prostriedok na iný súd s úplnou právomocou na preskúmanie, vnútroštátny súd uvádza, že v súvislosti s ústavnoprávnou

povinnosťou zákonodarcu zabezpečiť dodržanie základného práva priznáva adresátovi aj právo na podanie účinného opravného prostriedku. Vnútroštátna judikatúra, na ktorú sa v predmetnom návrhu na začatie prejudiciálneho konania poukazuje, upiera sudcovi akékoľvek právo na podanie takéhoto opravného prostriedku. Preto vzniká otázka, či sudca dotknutý rozhodnutím o pridelení je adresátom garancie základného práva podľa článku 47 Charty už na základe zákonných sankcií, ktoré ho postihnú v prípade nedodržania rozhodnutia o pridelení. V prípade, ak je odpoveď záporná, vzniká otázka, či a v akom rozsahu je tento sudca aspoň nepriamo nositeľom osobitných práv podľa článku 47 Charty, ako najmä práva na presadenie preskúmania rozhodnutia o pridelení, ktoré porušuje interný rozvrh práce, iným nezávislým súdom.

- 12 K tretej otázke, či účastník súdneho konania, ktorý má pochybnosti o zákonnosti ustanovenia interného rozvrhu práce predurčujúceho vybavenie jeho veci, respektíve o zákonnosti pridelenia tejto veci určitému sudcovi, musí mať možnosť ešte pred vydaním súdneho rozhodnutia podať opravný prostriedok na iný súd, ktorý má úplnú právomoc na preskúmanie zákonnosti právneho aktu klasifikovaného ako protiprávneho, vnútroštátny súd odkazuje na zákonné prekážky, ktoré môžu zamedziť dodržiavanie základného práva na podanie účinného opravného prostriedku.
- 13 Podľa jasnej a nespornej rakúskej právnej situácie v správnom konaní neexistuje žiaden opravný prostriedok, ktorým môže byť preskúmaná otázka chýbajúcej neustrannosti, respektíve nepríslušnosti sudcu ešte pred vydaním konečného rozhodnutia. S prihliadnutím na judikatúru ESĽP týkajúcej sa tejto právnej situácie sa popretie vyššie uvedeného práva účastníkov konania zdá byť porušením článku 47 Charty.
- 14 K štvrtej otázke, či interný rozvrh práce a dokumentácia doručených spisov sú upravené tak transparentne a zrozumiteľne, že sudca, respektíve účastník konania je bez osobitných ťažkostí schopný overiť súlad konkrétneho pridelenia spisu s ustanoveniami interného rozvrhu práce, vnútroštátny súd skonštatoval, že predmetné konanie je práve typickým prípadom pre skutočnú nemožnosť pochopenia interného rozhodnutia o pridelení. Pokiaľ zákonodarca nepredpisuje uplatniteľné predpisy o pochopiteľnej a ľahko dostupnej dokumentácii postupu pridelenia, má právo v tomto prípade garantované článkom 47 Charty preto aj v prípade, že Súdny dvor na obe skôr položené otázky odpovie kladne, len teoretickú povahu.
- 15 Účastník konania navyše podľa súčasnej praxe v podstate nemá možnosť dozvedieť sa o postupoch významných pre pridelenie, keďže väčšinou ani sudca nie je schopný získať tieto informácie. Aj to ukazuje, že objasnenie predpisov na vytvorenie vyžadovanej transparentnosti a preskúmateľnosti postupov pridelenia, ktoré sú zákonodarcovi udelené článkom 47 Charty, má zásadný význam.

- 16 K piatej otázke, či účastníci konania a sudca musia byť schopní bez vlastného pričinenia obsahovo pochopiť pravidlá rozvrhu práce a preskúmať zákonnosť uskutočneného pridelenia veci, vnútroštátny súd uvádza, že sa neuskutočňuje žiadne rozsiahle spochybňovanie konkrétnych pridelení súdnych spisov, keďže zvyčajne ani sudca nie je schopný vedieť o postupoch pridelenia. Tým teda orgány poverené prideľovaním súdnych spisov v podstate nepodliehajú žiadnemu preskúmaniu. Podľa súčasnej rakúskej právnej situácie sa navyše žiadnym súdom nemôže, respektíve nesmie preskúmať zákonnosť ustanovenia interného rozvrhu práce.
- 17 Šiesta otázka sa v rámci problematiky prideľovania súdnych spisov, ktorá je pre sudcov existenčná, vzťahuje na povinnosť sudcu konať, ktorý je právnym aktom, ktorý nemôže napadnúť, zaviazaný ku konaniu, ktoré porušuje právo Únie a práva účastníkov konania, so zreteľom na jeho povinnosť dodržiavania procesných ustanovení podľa práva Únie.
- 18 Ako bolo skôr uvedené, sudca je v prípade pridelenia spisu, ktoré odporuje predpisom, ohrozený, keďže má rozhodnúť pre nedostatok akejkoľvek možnosti na uplatnenie tejto nezákonnosti pri porušení predpisov článku 47 Charty. Ešte problematickejšie však je, ak sudca berie vážne judikatúru Súdneho dvora, a úkon pridelenia, ktorý očividne porušuje článok 47 Charty, vyhodnotí vzhľadom na vylučujúci účinok priamo uplatniteľného práva Únie ako akt, ktorý sa nebol uskutočnený, respektíve ktorý netreba zohľadniť. Potom je právo účastníka konania, ktoré je garantované podľa článku 47 Charty, skutočne porušené; v tomto prípade v dôsledku dlhého trvania konania spôsobeného nevybavením spisu. V takomto prípade, pokiaľ sa konkrétne prideleným súdnym spisom náhodou vykonáva právo Únie, sudcovi zostáva už len možnosť podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania.