

Predmet C-256/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

26. ožujka 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Wien (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

27. veljače 2019.

Žalitelj:

S.A.D. Maler und Anstreicher OG

Tuženo tijelo:

Magistrat der Stadt Wien

Predmet glavnog postupka

Ovlast subjekta nadležnog za prava na godišnji odmor u građevinskom sektoru da se naplati od žalitelja u kontekstu naknade za godišnji odmor za njegove radnike u okviru provedbe članka 7. Direktive 2003/88/EZ.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Posljedice nenadležnosti suca prema pravu Unije uslijed povrede internog sudskog rasporeda poslova s obzirom na članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i obveze zakonodavca da osigura mogućnost utvrđivanja takvih povreda.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i načelo učinkovitosti, barem u pogledu nacionalnog pravnog poretka koji u svrhu osiguranja neovisnosti i nepristranosti sudova u svojem ustavu ima

utvrđeno temeljno pravo na dodjelu predmeta sucima prema fiksnom rasporedu poslova koji je unaprijed određen u skladu s općim pravilima, tumačiti na način da zakonodavac mora osigurati da je to temeljnim pravom dano jamstvo učinkovito, a ne samo teoretsko?

1.a Dodatno pitanje: u slučaju niječnog odgovora na 1. pitanje:

Nalaže li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i načelo učinkovitosti, u nacionalnom pravnom poretku koji u Ustavu ima utvrđeno temeljno pravo fiksnog rasporeda poslova, ikakve jamstvene obveze zakonodavca, i ako da, koje?

1.b Dodatno pitanje: u slučaju potvrdnog odgovora na 1. pitanje:

1.b- (1) Nalaže li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i načelo učinkovitosti, barem u pogledu nacionalnog pravnog poretka koje u ustavu ima utvrđeno temeljno pravo na fiksni raspored poslova, nepoštovanje naloga, odnosno radnje koja se odnosi na dodjelu predmeta sucu, a koju je poduzelo tijelo koje prema zakonu za taj nalog, odnosno tu radnju, nije nadležno?

1.b- (2) Nalaže li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i načelo učinkovitosti, barem u pogledu nacionalnog pravnog poretka koji u ustavu ima utvrđeno temeljno pravo na fiksni raspored poslova da se prema internom sudskom poslovniku tijelu koje se bavi dodjelom predmeta može priznati, ako uopće, samo već unaprijed određeno usko diskrecijsko pravo u pogledu odluke o dodjeli predmeta?

2. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i načelo učinkovitosti, barem u pogledu nacionalnog pravnog poretka koji u svrhu osiguranja neovisnosti i nepristranosti sudova u svojem ustavu ima utvrđeno temeljno pravo na dodjelu predmeta sucima prema fiksnom rasporedu poslova koji je unaprijed određen u skladu s općim pravilima, tumačiti na način da se sucu koji, s jedne strane, sumnja u zakonitost internog sudskog rasporeda poslova odnosno, s druge strane, u zakonitost interne sudske odluke kojom treba provesti interni sudski raspored poslova, a koja se neposredno odnosi na rad tog suca (osobito odluka o dodjeli predmeta), u pogledu te sumnje mora omogućiti podnošenje pravnog lijeka (koji tog suca ne tereti, a osobito ne financijski) drugom sudu koji je u cijelosti ovlašten za preispitivanje zakonitosti pravnog akta koji se smatra protuzakonitim?

U slučaju niječnog odgovora: Postoje li neki drugi zahtjevi koje zakonodavac mora jamčiti, a koji osiguravaju da se sucu omogući postizanje zakonitosti to jest pridržavanja zakonskih zahtjeva koji se na njega odnose i koji nalažu poštovanje zakonskih (posebno internih sudskih) pravila o dodjeli predmeta?

3. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i načelo učinkovitosti, barem u pogledu nacionalnog pravnog poretka

koji u svrhu osiguranja neovisnosti i nepristranosti sudova u svojem ustavu ima utvrđeno temeljno pravo na dodjelu predmeta sucima prema fiksnom rasporedu poslova koji je unaprijed određen u skladu s općim pravilima, tumačiti na način da se stranci u postupku koja, s jedne strane, sumnja u zakonitost odredbe internog sudskog rasporeda poslova koja prethodi rješavanju njezina predmeta odnosno, s druge strane, u zakonitost dodjele tog predmeta određenom sucu, još prije donošenja sudske odluke u pogledu te sumnje mora omogućiti podnošenje pravnog lijeka (koji tu stranku pretjerano financijski ne tereti) drugom sudu koji je u cijelosti ovlašten za preispitivanje zakonitosti pravnog akta koji se smatra protuzakonitim?

U slučaju niječnog odgovora: Postoje li neki drugi zahtjevi koje zakonodavac mora jamčiti, a koji osiguravaju da se stranci još prije donošenja sudske odluke omogući da se poštuje njezino temeljno pravo na „zakonskog suca“?

4. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i načelo učinkovitosti, barem u pogledu nacionalnog pravnog poretka koji u svrhu osiguranja neovisnosti i nepristranosti sudova u svojem ustavu ima utvrđeno temeljno pravo na dodjelu predmeta sucima prema fiksnom rasporedu poslova koji je unaprijed određen u skladu s općim pravilima, tumačiti na način da su sudski interni raspored poslova i interno sudsko dokumentiranje zaprimljenih predmeta tako transparentno i razumljivo formirani da sudac, odnosno stranka, bez posebnog truda mogu preispitati sukladnost konkretne dodjele predmeta sucu, odnosno određenom sudskom vijeću, s odredbama internog sudskog rasporeda poslova?

U slučaju niječnog odgovora: Postoje li neki drugi zahtjevi koje zakonodavac mora jamčiti, a koji osiguravaju da se sucu, odnosno stranci omogući pribavljanje saznanja o zakonitosti određene dodjele predmeta?

5. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i načelo učinkovitosti, barem u pogledu nacionalnog pravnog poretka koji u svrhu osiguranja neovisnosti i nepristranosti sudova u svojem ustavu ima utvrđeno temeljno pravo na dodjelu predmeta sucima prema fiksnom rasporedu poslova koji unaprijed određen u skladu s općim pravilima, tumačiti na način da se strankama i sucu u sudskom postupku bez njihova posebnog djelovanja mora omogućiti da sadržajno razumiju odredbe o rasporedu poslova, kao i da stranke te sudac u postupku na taj način moraju imati mogućnost preispitati zakonitost izvršene dodjele predmeta sucu, odnosno određenom sudskom vijeću?

U slučaju niječnog odgovora: Postoje li neki drugi zahtjevi koje zakonodavac mora jamčiti, a koji osiguravaju da se sucu, odnosno stranci omogući pribavljanje saznanja o zakonitosti određene dodjele predmeta?

6. Koje radnje mora poduzeti sudac s obzirom na njegovu obvezu da u skladu s pravom Unije poštuje tim pravom propisane postupovne zahtjeve, ako se taj sudac (izvansudskim ili internim sudskim) pravnim aktom koji se ne može osporavati

obvezuje na poduzimanje radnje kojoj se pravo Unije protivi i kojom se krše prava stranaka?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a

Članci 31. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Članak 7. Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena

Navedena nacionalna pravila

Članci 83. i 135. stavak 2. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) (Savezni ustavni zakon)

Članci 14. i 18. Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien (Zakon o organizaciji upravnog suda u Beču)

Članci 2.-3., 4.-12., 22.-23. i 24.-29.a Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) (Zakon o dopustu i otpremninama građevinskih radnika)

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Pred sudom koji je uputio zahtjev vodi se postupak povodom žalbe protiv rješenja tuženog tijela od 19. lipnja 2018. kojim je u skladu s člankom 25. stavkom 5. Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) (Zakon o dopustu i otpremninama građevinskih radnika, u daljnjem tekstu: BUAG) odlučeno o prigovoru žalitelja od 24. svibnja 2018. protiv obveze plaćanja koju je 25. travnja 2018. utvrdilo upravno tijelo.
- 2 Ta odluka o utvrđenju obveze plaćanja temeljila se na potraživanju koje je Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) (Fond za dopust i otpremnine građevinskih radnika, u daljnjem tekstu: BUAK) istaknuo protiv žalitelja u kontekstu prava na naknadu za godišnji odmor u smislu članka 7. Direktive 2003/88/EZ, jer je BUAK smatrao da žalitelj spada u područje primjene BUAG-a. Žalitelj je prigovorio da njegovo poduzeće ne spada u područje koje uređuje BUAG pa stoga smatra da se osporavanim rješenjem pogrešno zadire u njegova imovinska prava.
- 3 U tom su kontekstu sucu koji je uputio zahtjev 26. srpnja 2018. dodijeljene dvije žalbe spojene u jedan pravni lijek sa samo jednim poslovnim brojem. Međutim, te su se obje žalbe zapravo temeljile na dvije samostalne odluke tijela povodom

dvaju samostalnih i međusobno neovisnih te u različito vrijeme podnesenih prigovora.

- 4 Budući da je pisarnica suda koji je uputio zahtjev te dvije žalbe (pogrešno) ocijenila samo jednim pravnim lijekom te ih stoga nije pojedinačno dodijelila prema mjerodavnoj odredbi o dodjeli predmeta, došlo je do dodjele predmeta koja se protivi pravilima o rasporedu poslova. Nakon što je sudac koji je uputio zahtjev upozorio pisarnicu na tu očiglednu pogrešku, toj je drugoj žalbi 31. srpnja 2018. dodijeljen samostalan poslovni broj pri čemu je ta žalba, međutim, ponovno dodijeljena sucu koji je uputio zahtjev i to na temelju odredbe o rasporedu poslova koja se zapravo ne bi trebala primijeniti.
- 5 Stoga je sudac koji je uputio zahtjev 3. kolovoza 2017. u pogledu te pogrešne dodjele predmeta podnio „prigovor nenadležnosti”, slijedom čega je predsjednik suda bez uključivanja povjerenstva nadležnog za raspored poslova pisarnici dao usmenu uputu da se žalba, uz nepoštovanje odredbe o rasporedu poslova koja zahtijeva novu dodjelu predmetnog akta, dodijeli drugom predmetu (koji je već dodijeljen sucu koji je uputio zahtjev). Ta usmena uputa nije uopće dokumentirana; a sudac koji je uputio zahtjev za to je saznao sasvim slučajno.
- 6 Protiv takvog postupka predsjednika suda austrijski pravni poredak ne predviđa nikakav samostalni pravni lijek. Sudac koji je uputio zahtjev postavio je stoga 5. listopada 2018. zahtjev za utvrđenje toga da on nije nadležan za rješavanje predmetne žalbe i naveo da bi odluka koju bi on donio unatoč tomu bila protuustavna te bi se njome povrijedio članak 6. stavak 1. EKLJP-a, zbog čega bi on u tom slučaju morao računati sa službeničkim, stegovnim i kaznenim te odštetnopravnim sankcijama.
- 7 Dopisom od 10. listopada 2018. predsjednik Verwaltungsgerichta Wien (Upravni sud u Beču) priopćio je sucu koji je uputio zahtjev da je on nadležan za rješavanje predmetne žalbe te je na to obvezan. Sudac koji je uputio zahtjev podnio je žalbu Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud). Odlukom od 21. studenoga 2018. Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odbio je žalbu zato što smatra da je samo stranka u postupku ovlaštena problematizirati eventualnu protuustavnost odluke predsjednika Verwaltungsgerichta Wien (Upravni sud u Beču) i njezinu neusklađenost s konvencijom, ali ne i sudac koji je protivno zakonskim odredbama proglašen nadležnim za rješavanje sudskog predmeta.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Ako bi sudac u predmetnom postupku pretpostavio da zbog nadređenosti članka 47. Povelje ne treba poštovati odluku o dodjeli predmeta kojom se krše članak 6. EKLJP-a i članak 47. Povelje te da nju stoga ne treba provesti, i ako iz tog razloga ne bi riješio protuzakonito mu dodijeljeni predmet, on bi se morao pribojavati ozbiljnih kaznenih, službeničkih i odštetnopravnih posljedica. Tih se posljedica sudac, međutim, mora pribojavati i ako donese odluku unatoč tomu što zna da nije nadležan. U tom smislu ne postoji nikakvo alternativno postupanje suca koje bi

dovelo do toga da se ne mora pribojavati navedenih posljedica. Dakle, sudac prema austrijskom pravnom poretku ne smije čak ni isticati da ga se na protuzakonit način obvezalo na to da ozbiljno prekrši odredbe austrijskog Saveznog ustava, EKLJP-a i Povelje.

- 9 U pogledu prvog pitanja u vezi s time mora li zakonodavac osigurati da je zakonom priznato ustavnopravno jamstvo na fiksni raspored poslova učinkovito, a ne samo teoretsko, sud koji je uputio zahtjev navodi da zakonodavac u okviru svoje jamstvene obveze u skladu s EKLJP-om i pravom Unije mora osigurati da se ostvarivanje određenog priznatog temeljnog prava uistinu i provodi te je na prihvatljiv način moguće.
- 10 Kako se čini, još uvijek nema nikakve detaljnije sudske prakse Suda Europske unije o pitanju na koji se način i u kojem opsegu zakonski mora oblikovati zahtjev učinkovitosti u pogledu prava sudaca da se u skladu sa zakonom proglase nadležnima za sudski postupak, a koje se pravo jamči člankom 47. Povelje u vezi s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a. Na činjenicu da je to pitanje vrlo bitno, barem u Austriji, upućuje već to da se u navedenoj situaciji u nacionalnom pravu sucu, kao i svakoj stranci, onemogućuje, poštovanje zakonskih odredaba u pogledu raspodjele nadležnosti.
- 11 Što se tiče drugog pitanja u vezi s time mora li se sucu koji sumnja u zakonitost internog sudskog rasporeda poslova odnosno u odluku (o dodjeli) kojom se taj raspored provodi, omogućiti podnošenje prihvatljivog pravnog lijeka drugom sudu koji ima potpunu ovlast preispitivanja, sud koji je uputio zahtjev navodi da se u kontekstu obveza jamstva zakonodavca u pogledu temeljnih prava adresatu temeljnog prava priznaje i pravo na podnošenje djelotvornog pravnog lijeka. Sudska praksa nacionalnog prava, koja se problematizira u predmetnom zahtjevu za prethodnu odluku, sucu odriče svako pravo na podnošenje takvog nekog pravnog lijeka. Stoga se postavlja pitanje je li sudac, na kojeg se odnosi odluka o dodjeli predmeta, već zbog zakonskih sankcija koje nužno slijede u slučaju nepoštovanja odluke o dodjeli predmeta, adresat temeljnog prava u smislu temeljnopravnih jamstava iz članka 47. Povelje. U slučaju niječnog odgovora, postavlja se pitanje je li, i u kojem je opsegu, taj sudac barem posredno na temelju članka 47. Povelje subjekt posebnih prava, kao što je naročito pravo da odluku o dodjeli predmeta kojom se krši interni sudski raspored poslova preispita drugi neovisni sud.
- 12 U pogledu trećeg pitanja u vezi s time mora li se stranci u sudskom postupku koja sumnja u zakonitost odredbe internog sudskog rasporeda poslova koja prethodi rješavanju njezina predmeta odnosno u zakonitost dodjele tog predmeta određenom sucu, još prije donošenja sudske odluke omogućiti podnošenje žalbe drugom sudu koji ima potpunu ovlast za preispitivanje zakonitosti pravnog akta koji se smatra protupravnim, sud koji je uputio zahtjev upućuje na zakonske prepreke koje bi mogle dovesti do onemogućavanja ostvarivanja temeljnog prava na podnošenje djelotvornog pravnog lijeka.

- 13 Prema jasnoj i nespornoj situaciji u austrijskom pravu, u upravnom sudskom postupku nema nikakvog pravnog lijeka kojim se već prije donošenja konačne odluke može preispitati pitanje pristranosti odnosno nenadležnosti suca. S obzirom na sudsku praksu ESLJP-a koja se tiče te pravne situacije čini se kako je negacija gore navedenog prava stranaka povreda članka 47. Povelje.
- 14 U pogledu četvrtog pitanja u vezi s time jesu li interni sudski raspored poslova i dokumentiranje zaprimanja predmeta tako transparentno i razumljivo formirani da sudac odnosno stranka bez posebnog truda mogu provjeriti sukladnost konkretne dodjele predmeta s pravilima o internom sudskom rasporedu poslova, sud koji je uputio zahtjev smatra da je predmetni postupak upravo tipičan slučaj faktične nemogućnosti razumijevanja internih sudskih odluka o dodjeli predmeta. Stoga je pravo zajamčeno člankom 47. Povelje samo teoretske prirode sve dok zakonodavac ne propiše provediva pravila u svrhu razumljivog i lako dostupnog dokumentiranja postupaka dodjele predmeta, pa čak i u slučaju da Sud Europske unije na oba prethodno postavljena pitanja potvrdno odgovori.
- 15 Osim toga, za stranku u postupku prema sadašnjoj je praksi faktički apsolutno nemoguće dobiti saznanja o postupcima relevantnima za dodjelu predmeta jer najčešće čak ni sudac ne može doći do tih informacija. To isto tako pokazuje da je pojašnjenje zahtjeva koji su zakonodavcu nametnuti člankom 47. Povelje u svrhu uspostave potrebne transparentnosti i mogućnosti preispitivanja postupaka dodjele predmeta od ključne važnosti.
- 16 U pogledu petog pitanja u vezi s time mora li se strankama u postupku i sucu bez njihova posebnog djelovanja omogućiti da sadržajno razumiju pravila rasporeda poslova i preispitaju zakonitost provedene dodjele predmeta, sud koji je uputio zahtjev navodi da u najvećem broju slučajeva ni ne dolazi do konkretnog propitivanja konkretne dodjele predmeta jer obično čak ni sudac ne može dobiti saznanja o postupcima dodjele predmeta. Na taj način tijela koja se bave dodjelom predmeta faktički ne podliježu nikakvom preispitivanju. Osim toga, prema važećem austrijskom pravu odredbe internog sudskog rasporeda poslova nijedan sud ne može, odnosno ne smije, preispitati u pogledu njihove zakonitosti.
- 17 Šesto se pitanje u okviru problematike dodjele predmeta, koja je od ključne važnosti za suce, odnosi na obveze suca na djelovanje ako se on pravnim aktom koji ne može osporavati obvezuje na radnju kojom krši pravo Unije i prava stranaka, a s obzirom na njegovu obvezu da u skladu s pravom Unije poštuje postupovne zahtjeve.
- 18 U skladu s prethodno navedenim, sudac u slučaju dodjele predmeta koja nije u skladu sa zahtjevima dolazi u opasnost da zbog nedostatka bilo kakve mogućnosti osporavanja te protuzakonitosti mora donijeti odluku kršeći odredbe iz članka 47. Povelje. Međutim, još je problematičnije ako sudac sudsku praksu suda Europske unije ozbiljno shvati i akt o dodjeli predmeta, koji očigledno krši članak 47. Povelje, uslijed isključujućeg učinka izravno primjenjivog prava Unije ocijeni neprimjerenim, odnosno smatra ga aktom koji ne treba poštovati. Naime, tek će

tada uistinu biti povrijeđeno pravo stranke zajamčeno člankom 47. Povelje, i to zbog predugog trajanja postupka prouzročenog nerješavanjem predmeta. U takvom slučaju sudu preostaje samo mogućnost da uputi zahtjev za prethodnu odluku, pod uvjetom da se u tom slučaju konkretno dodijeljenim sudskim predmetom provodi pravo Unije.

RADNI DOKUMENT