

C-256/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. március 26.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Verwaltungsgericht Wien (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. február 27.

Felperes:

S.A.D. Maler und Anstreicher OG

Alperes hatóság:

Magistrat der Stadt Wien

Az alapeljárás tárgya

Az építőiparban szabadság igények tekintetében hatáskörrel rendelkező jogalany pénzüsszegek beszedésére való jogosultsága a felperessel szemben az annak munkavállalóit megillető, a szabadság idejére járó díjazással összefüggésben a 2003/88/EK irányelv 7. cikkének végrehajtása során

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Annak uniós jogi következményei, hogy valamely bíró a bírósági ügyelosztási rendnek az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke tekintetében történő megsértése miatt nem rendelkezik hatáskörrel, és a jogalkotó annak biztosítására irányuló kötelezettsége, hogy lehetővé tegye az ilyen jogsértéssel szembeni igényérvényesítést

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a tényleges érvényesülés elvét – legalábbis egy olyan nemzeti jogrendszer tekintetében, amely a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának biztosítása céljából alkotmányában előírja az ahhoz való alapvető jogot, hogy az ügyeket általános szabályok szerint előre meghatározott, állandó ügyelosztási rend szerint osszák ki a bírókra –, hogy a jogalkotónak biztosítani kell, hogy ez az alapjogi garancia tényleges, és ne pusztán elméleti legyen?

1a) Kiegészítő kérdés: az 1) kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

Előírja-e a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése, valamint a tényleges érvényesülés elve, hogy a jogalkotó valamilyen módon biztosítani köteles az állandó ügyelosztási rendhez való alapvető jogot az alkotmányban rögzítő nemzeti jogrendszerben, és ha igen, milyen kötelezettséget ró rá?

1b) Kiegészítő kérdések: az 1) kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

1b)–1) Megköveteli-e a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése, valamint a tényleges érvényesülés elve – legalábbis az állandó ügyelosztási rendhez való jogot az alkotmányban rögzítő nemzeti jogrend tekintetében – az ügy valamely bíróra történő kiosztására vonatkozó utasítás, illetve cselekmény figyelmen kívül hagyását, ha ezen utasításra, illetve e cselekményre a törvény szerint hatáskörrel nem rendelkező szerv adott utasítást, illetve a cselekményt ilyen szerv végezte?

1b)–2) Előírja-e a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése, valamint a tényleges érvényesülés elve – legalábbis az állandó ügyelosztási rendhez való jogot az alkotmányban rögzítő nemzeti jogrend tekintetében –, hogy a bírósági ügyrend a bírósági ügyek kiosztásával foglalkozó szerv részére a kiosztásra vonatkozó döntés tekintetében – ha egyáltalán biztosíthat mérlegelési jogkört – kizárólag csak egy már előre meghatározott szűk mérlegelési jogkört biztosíthat?

2) Úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a tényleges érvényesülés elvét – legalábbis egy olyan nemzeti jogrendszer tekintetében, amely a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának biztosítása céljából alkotmányában előírja az ahhoz való alapvető jogot, hogy az ügyeket általános szabályok szerint előre meghatározott, állandó ügyelosztási rend szerint osszák ki a bírókra –, hogy azon bíró számára, akinek kétségei vannak 1) a bírósági ügyelosztási rend jogszerűségét illetően 2) a bírósági ügyelosztási rendet végrehajtó bíróságon belüli, e bíró tevékenységét közvetlenül érintő döntés (különösen ügyek kiosztására vonatkozó döntés) jogszerűségét illetően, e kétségekre tekintettel lehetőséget kell biztosítani arra, hogy (e bíró számára

különösen anyagi terhet nem jelentő) jogorvoslatot terjesszen elő más olyan bíróságnál, amely teljes jogkörrel rendelkezik a jogellenesnek minősített jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatára?

Nemleges válasz esetén: vannak-e a jogalkotó által garantálandó más olyan rendelkezések, amelyek biztosítják, hogy a bírónak lehetősége legyen az ügyek kiosztásával kapcsolatos törvényi (különösen bíróságon belüli) rendelkezések tiszteletben tartására vonatkozó, őt érintő törvényi rendelkezések betartását elérni?

3) Úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a tényleges érvényesülés elvét – legalábbis egy olyan nemzeti jogrend tekintetében, amely a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának biztosítása céljából alkotmányában előírja az ahhoz való alapvető jogot, hogy az ügyeket általános szabályok szerint előre meghatározott, állandó ügyelosztási rend szerint osszák ki a bírókra –, hogy a valamely bírósági eljárásban részt vevő azon fél számára, amelynek kétségei vannak 1) a bíróságon belüli ügyelosztási rend valamely, a fél eljárásának lefolytatása szempontjából meghatározó rendelkezésének jogszerűségét illetően 2) ezen eljárás egy bizonyos bíróra történő kiosztásának jogszerűségét illetően, lehetőséget kell biztosítani arra, hogy e kétségekre tekintettel még a bírósági határozat elfogadása előtt (e fél számára túlzott anyagi terhet nem jelentő) jogorvoslatot terjesszen elő más olyan bíróságnál, amely teljes jogkörrel rendelkezik a jogellenesnek minősített jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatára?

Nemleges válasz esetén: vannak-e a jogalkotó által garantálandó más olyan rendelkezések, amelyek biztosítják, hogy a félnek még a bírósági határozat elfogadása előtt lehetősége legyen elérni a „törvényes bíró” tiszteletben tartásához való alapvető joga betartásának jogszerűségét?

4) Úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a tényleges érvényesülés elvét – legalábbis egy olyan nemzeti jogrendszer tekintetében, amely a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának biztosítása céljából alkotmányában előírja az ahhoz való alapvető jogot, hogy az ügyeket általános szabályok szerint előre meghatározott, állandó ügyelosztási rend szerint osszák ki a bírókra –, hogy a bírósági ügyelosztási rend és az ügyek iktatásával kapcsolatos bírósági dokumentáció oly módon átlátható és érthető legyen, hogy a bírónak, illetve valamely félnek lehetősége legyen különös ráfordítás nélkül felülvizsgálni a konkrét ügy valamely bíróra, illetve egy bizonyos bírósági tanácsra történő kiosztásának a bírósági ügyelosztási rend előírásaival való összhangját?

Nemleges válasz esetén: vannak-e a jogalkotó által garantálandó más olyan rendelkezések, amelyek biztosítják, hogy valamely bírónak, illetve valamely félnek lehetősége legyen tudomást szerezni egy bizonyos bírósági ügy kiosztásának jogszerűségéről?

5) Úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a tényleges érvényesülés elvét – legalábbis egy olyan nemzeti jogrend tekintetében, amely a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának biztosítása céljából alkotmányában előírja az ahhoz való alapvető jogot, hogy az ügyeket általános szabályok szerint előre meghatározott, állandó ügyelosztási rend szerint osszák ki a bírókra –, hogy az eljárásban részt vevő felek és a bírósági eljárás bírója számára lehetővé kell tenni, hogy különös saját közreműködés nélkül tartalmilag megértsék az ügyelosztási rend szabályait, valamint, hogy az eljárásban részt vevő felek és a bíró számára ilyen módon lehetővé kell tenni, hogy az ügynek valamely bíróra, illetve egy bizonyos bírósági tanácsra történő kiosztásának jogszerűségét felülvizsgálja?

Nemleges válasz esetén: vannak-e a jogalkotó által garantálható más olyan rendelkezések, amelyek biztosítják, hogy valamely bírónak, illetve valamely félnek lehetősége legyen tudomást szerezni egy bizonyos bírósági ügy kiosztásának jogszerűségéről?

6) Milyen cselekvési kötelezettsége van – az uniós jogi eljárási rendelkezések tiszteletben tartására vonatkozó uniós jogi kötelezettségére tekintettel – annak a bírónak, akit egy általa meg nem támadható (bíróságon kívüli vagy bíróságon belüli) jogi aktus az uniós joggal ellentétes és a felek jogait sértő cselekményre kötelez?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 31. és 47. cikke

A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikke

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A Bundes-Verfassungsgesetz (szövetségi alkotmányos törvény, a továbbiakban: B-VG) 83. cikke és 135. cikkének (2) bekezdése

A Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien (a bécsi közigazgatási bíróságról szóló törvény) 14. és 18. §-a

A Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (az építőipari munkások fizetett szabadságáról és végkielégítéséről szóló törvény, a továbbiakban: BUAG) 2–3., 4–12., 22–23. és 24–29a. §-a

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban van az alperes hatóság 2018. június 19-i azon határozata ellen indított kereset, amely a Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (az építőipari munkások fizetett szabadságáról és végkielégítéséről szóló törvény, a továbbiakban: BUAG) 25. §-ának (5) bekezdése szerint a 2018. április 25-i hátralékkimutatás ellen a felperes által 2018. május 24-én benyújtott panaszról döntött.
- 2 E hátralékkimutatás alapjául egy, a Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (építőipari munkások szabadság- és végkielégítési pénztára, Ausztria, a továbbiakban: BUAK) által a felperessel szemben érvényesített – a 2003/88/EK irányelv 7. cikke szerinti, szabadság idejére járó díjazás iránti igényekkel összefüggő – követelés szolgál, mivel a BUAK megállapította, hogy a felperes a BUAG hatálya alá tartozik. A felperes azt kifogásolta, hogy a vállalkozása nem tartozik a BUAG hatálya alá, ezért a megtámadott határozat jogellenesen avatkozott be a vagyoni jogaiba.
- 3 Ebben az összefüggésben 2018. július 26-án – egyetlen jogorvoslatként, azonos ügyszámmal – két keresetet osztottak ki a kérdést előterjesztő bíróra. E két kereset alapjául azonban ténylegesen két önálló hatósági határozat szolgált, amelyeket két önálló, egymástól független, különböző időpontokban benyújtott panasz alapján hoztak.
- 4 Mivel a kérdést előterjesztő bíróság hivatala e két keresetet (tévesen) egyetlen jogorvoslatnak minősítette, és ezért azokat nem egyenként, a kiosztásra vonatkozó adott rendelkezés szerint osztotta ki, a kiosztásra az ügyelosztási rend előírásaival ellentétesen került sor. Miután a kérdést előterjesztő bíró felhívta a hivatal figyelmét a nyilvánvaló tévedésre, 2018. július 31-én a második kereset is önálló ügyszámot kapott, minek során azonban ezt a jogorvoslatot – az ügyelosztási rend egy tulajdonképpen nem alkalmazandó rendelkezése alapján – ismét a kérdést előterjesztő bíróra osztották ki.
- 5 A kérdést előterjesztő bíró ezért 2017. augusztus 3-án e téves kiosztásra tekintettel „hatáskör hiányára vonatkozó kifogást” nyújtott be, aminek alapján a bíróság elnöke az illetékes ügyelosztási bizottság bevonása nélkül azt a szóbeli utasítást adta a hivatalnak, hogy a jogorvoslatot – az ügyelosztási rendnek a szóban forgó ügy ismételt kiosztását megkövetelő rendelkezésének figyelmen kívül hagyásával – egyesítsék egy másik (a kérdést előterjesztő bíróra már kiosztott) eljárással. Erről a szóbeli utasításról nem készült dokumentáció; a kérdést előterjesztő bíró ezen utasításról csak véletlenül szerzett tudomást.
- 6 A bíróság elnökének ilyen eljárásával szemben az osztrák jog nem rendelkezik önálló jogorvoslatról. A kérdést előterjesztő bíró ezért 2018. október 5-én annak megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő, hogy a szóban forgó jogorvoslat elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, és kifejtette, hogy az általa ennek ellenére hozott határozat alkotmányellenes lenne, és ellentétes lenne az EJEE

6. cikkének (1) bekezdésével, amiért ebben az esetben munka-, fegyelmi, büntető- és kártérítési jogi szankciókkal kellene számolnia.

- 7 A Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság, Ausztria) elnöke a 2018. október 10-i levelével arról tájékoztatta a kérdést előterjesztő bírót, hogy hatáskörrel rendelkezik és köteles a szóban forgó jogorvoslat elbírálására. E döntés ellen a kérdést előterjesztő bíró jogorvoslati kérelmet nyújtott be a Verwaltungsgerichtshofhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria). A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) a 2018. november 21-i határozatával elutasította ezt a jogorvoslati kérelmet, mivel azon bíró, akinek valamely ügy elintézésére vonatkozó hatáskörét a törvényi rendelkezésekkel ellentétesen megállapították, nem kifogásolhatja az alkotmányellenesség és az Egyezmény megsértésének a határozata miatt fennálló veszélyét, erre kizárólag az eljárásban részt vevő valamely fél jogosult.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának bemutatása

- 8 Amennyiben a bíró a jelen ügyben megállapítaná, hogy az ügykiosztásra vonatkozó, az EJEE 6. cikkét és a Charta 47. cikkét sértő döntés a Charta 47. cikkének alkalmazási elsőbbsége alapján nem releváns, ezért azt nem kell végrehajtani, és ennél fogva a rá jogellenesen kiosztott ügyet nem intézné el, súlyos büntető-, munka- és kártérítési jogi szankcióktól kellene tartania. A bírónak azonban akkor is tartania kell e következményektől, ha a saját hatáskörének hiányáról való tudomása ellenére hoz határozatot. Ennél fogva a bíró semmilyen olyan alternatív magatartást sem tanúsíthat, amely alapján e következményektől mentesülne. Az osztrák jogrend szerint tehát a bíró még arra sem hivatkozhat, hogy jogellenes módon kötelezték az osztrák szövetségi alkotmány, az EJEE és a Charta rendelkezéseinek súlyos megsértésére.
- 9 Azon első kérdéssel kapcsolatban, hogy a jogalkotónak biztosítania kell-e, hogy a törvény által nyújtott, az állandó ügyelosztási rendre vonatkozó alapjogi garancia hatékony és ne pusztán elméleti legyen, a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a jogalkotónak az EJEE és az uniós jog szerint fennálló garanciális kötelezettsége keretében biztosítania kell, hogy a mindenkori biztosított alapvető jog gyakorlására ténylegesen sor kerüljön és az észszerűen lehetséges legyen.
- 10 Amennyire megállapítható, a Bíróságnak még nincs részletesebb ítélezési gyakorlata azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy – a Chartának az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 47. cikkében biztosított, bírók bírósági eljárásokra vonatkozó hatáskörének a törvény szerint történő megállapításához való jogra tekintettel – milyen módon és milyen mértékben kell törvényi úton szabályozni ezt a tényleges érvényesülésre vonatkozó rendelkezést. Az, hogy e kérdés legalábbis Ausztriában nagy relevanciával bír, már az ismertett azon nemzeti jogi helyzetből is látszik, amely megakadályozza a bírót és a feleket is abban, hogy betartassák a hatáskörelosztásra vonatkozó törvényi rendelkezéseket.

- 11 Azon második kérdéssel kapcsolatban, hogy a bírósági ügyelosztási rend, illetve az ezt végrehajtó (kiosztásra vonatkozó) döntés jogszerűségét illetően kétségeket támasztó bíró számára lehetővé kell-e tenni, hogy megfelelő jogorvoslattal éljen valamely, teljes felülvizsgálati jogkörrel rendelkező másik bíróságnál, a kérdést előterjesztő bíróság kifejtje, hogy a jogalkotó alapjogi garanciális kötelezettségeivel összefüggésben az alapvető jog jogosultja számára a hatékony jogorvoslathoz való jogot is biztosítják. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képező nemzeti joggyakorlat megfosztja a bírót minden, ilyen jogorvoslathoz való jogtól. Felmerül ennél fogva a kérdés, hogy a hatáskörre vonatkozó döntés által érintett bíró már a hatáskörre vonatkozó döntés figyelmen kívül hagyása esetén őt érintő törvényi szankciók alapján a Charta 47. cikkében foglalt alapjogi garanciák alapjogi címzettjének minősül-e. Nemleges válasz esetén felmerül a kérdés, hogy ez a bíró legalább közvetve, a Charta 47. cikke alapján különleges jogok – mint különösen a bírósági ügyelosztási rendet sértő, hatáskörre vonatkozó döntés független más bíróság általi felülvizsgálatának érvényre juttatásához való jog – alanya-e, és ha igen, milyen terjedelemben.
- 12 Azon harmadik kérdéssel kapcsolatban, miszerint a bírósági eljárásban részt vevő azon fél számára, amelynek kétségei vannak a bírósági ügyelosztási rend valamely, a fél eljárásának lefolytatása szempontjából meghatározó rendelkezésének jogszerűségét illetően, illetve ezen eljárásnak egy bizonyos bíróra történő kiosztását illetően, lehetővé kell tenni, hogy még a bírósági határozat elfogadása előtt jogorvoslatot terjesszen elő más olyan bíróságnál, amely teljes jogkörrel rendelkezik a jogellenesnek minősített jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatára, a kérdést előterjesztő bíróság utal azokra az akadályokra, amelyek megghiúsíthatják a hatékony jogorvoslathoz való alapvető jog gyakorlását.
- 13 Az egyértelmű és nem vitatott osztrák jogi helyzet szerint a közigazgatási bírósági eljárásban nincs semmiféle olyan jogorvoslat, amellyel az adott bíró elfogultságára, illetve hatáskörének hiányára vonatkozó kérdés már a végleges határozat elfogadása előtt felülvizsgálható lenne. Az EJEB e jogi helyzettel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára tekintettel úgy tűnik, hogy a felek fent ismertetett jogának tagadása sérti a Charta 47. cikkét.
- 14 Azon negyedik kérdéssel kapcsolatban, hogy a bírósági ügyelosztási rend és az ügyek iktatásával kapcsolatos bírósági dokumentáció oly módon átlátható és érthető legyen-e, hogy a bírónak, illetve valamely félnek lehetősége legyen különös ráfordítás nélkül felülvizsgálni a konkrét ügy kiosztásának a bírósági ügyelosztási rend előírásaival való összhangját, a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a szóban forgó eljárás éppen annak tipikus esete, hogy a kiosztásra vonatkozó, bíróságon belüli döntések indokát ténylegesen lehetetlen megérteni. Ennél fogva, ameddig a jogalkotó nem ír elő a kiosztással kapcsolatos események érthető és könnyen hozzáférhető dokumentációjára vonatkozó, érvényesíthető rendelkezéseket, az ez esetben a Charta 47. cikke által biztosított jog csak elméleti jellegű még akkor is, ha a Bíróság igenlő választ ad az előzőleg feltett két kérdésre.

- 15 Ezenkívül a jelenlegi gyakorlat szerint az eljárásban részt vevő valamely fél számára valójában teljesen lehetetlen tudomást szerezni a kiosztás szempontjából releváns eseményekről, mivel többnyire még egy bírónak sincs lehetősége arra, hogy ezen információkhoz hozzájusson. Ez is azt jelzi, hogy központi jelentőséggel bír a Charta 47. cikke által a jogalkotóra rótt azon kötelezettség, hogy biztosítsa a kiosztással kapcsolatos események szükséges átláthatóságát és felülvizsgálhatóságát.
- 16 Azon ötödik kérdéssel kapcsolatban, hogy az eljárásban részt vevő felek és a bíró számára lehetővé kell-e tenni, hogy különös saját közreműködés nélkül tartalmilag megértsék az ügyelosztási rend szabályait, és felülvizsgálják az ügy kiosztását, a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy messzemenően nem kerül sor a konkrét bírósági ügyek kiosztásának megkérdőjelezésére, mivel szokásosan még a bírónak sincs lehetősége tudomást szerezni a kiosztással kapcsolatos eseményekről. A bírósági ügyek kiosztásával foglalkozó szervek tehát ténylegesen nem vonhatók felülvizsgálat alá. Ezenkívül a jelenlegi osztrák jogi helyzet szerint a bírósági ügyelosztási rend előírásainak jogszerűségét egyetlen bíróság sem képes, illetve jogosult felülvizsgálni.
- 17 A hatodik kérdés az ügyek kiosztásának a bíró szempontjából egzisztenciális problémája keretében azon bíró – az uniós jogi eljárási rendelkezések tiszteletben tartására vonatkozó uniós jogi kötelezettségére tekintettel fennálló – cselekvési kötelezettségére vonatkozik, akit egy általa meg nem támadható jogi aktussal az uniós jogot és a felek jogait sértő cselekményre köteleznek.
- 18 Ahogy a bíróság korábban kifejtette, az ügyeknek az előírásokkal ellentétes kiosztása esetén a bíró annak a veszélynek van kitéve, hogy az e jogellenességre való hivatkozás lehetőségének hiányában a Charta 47. cikkének rendelkezéseivel ellentétesen kell döntést hoznia. Még problematikusabb azonban, ha a bíró komolyan veszi a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, és a kiosztásra vonatkozó, a Charta 47. cikkét nyilvánvalóan sértő aktust – a kizorító hatás következtében közvetlenül alkalmazandó uniós jog alapján – el nem fogadottnak, illetve irrelevánsnak minősíti. Ekkor még inkább megsértik a félnek a Charta 47. cikke által biztosított jogait; ez esetben az eljárásnak az ügy el nem intézésével okozott túl hosszú időtartama következtében. Ilyen esetben a bíró számára csak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének lehetősége marad, amennyiben a kiosztott konkrét ügygel véletlenül uniós jogot hajtanak végre.