

**Zadeva C-256/19**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

26. marec 2019

**Predložitveno sodišče:**

Verwaltungsgericht Wien (Avstrija)

**Datum predložitvene odločbe:**

27. februar 2019

**Pritožnica:**

S.A.D. Maler und Anstreicher OG

**Nasprotna stranka:**

Magistrat der Stadt Wien

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pooblastilo pravnega subjekta, pristojnega za pravice do dopusta v gradbenem sektorju, za izterjavo plačil od pritožnice v zvezi z nadomestilom za dopust za njene delavce, v okviru prenosa člena 7 Direktive 2003/88/ES v nacionalno zakonodajo

**Predmet in pravna podlaga predloga**

Posledice nepristojnosti sodnika z vidika prava Unije zaradi kršitve pravil o interni porazdelitvi dela na sodišču glede na člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in obveznosti zagotovitve zakonodajalca, da omogoči ukrepanje proti takim kršitvam

**Vprašanja za predhodno odločanje**

1) Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter načelo učinkovitosti, vsaj kar zadeva nacionalni pravni red, ki za

namene zagotavljanja neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v svoji ustavi določa temeljno pravico do dodeljevanja zadev sodnikom v skladu s fiksno porazdelitvijo dela, ki je vnaprej določena glede na splošna pravila, razlagati tako, da mora zakonodajalec zagotoviti, da je to temeljnopravno jamstvo učinkovito in ne zgolj teoretično?

1a) Dodatno vprašanje: če je odgovor na vprašanje 1 nikalen:

Ali člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter načelo učinkovitosti v nacionalnem pravnem redu, v katerem je temeljna pravica fiksne porazdelitve dela določena v ustavi, zakonodajalcu nalagata kakršne koli obveznosti zagotovitve, in če da, kakšne?

1b) Dodatni vprašanji: če je odgovor na vprašanje 1 pritrdilen:

1b- 1) Ali člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter načelo učinkovitosti, vsaj kar zadeva nacionalni pravni red, v katerem je temeljna pravica fiksne porazdelitve dela določena v ustavi, zahtevata, da se ne upošteva navodilo oziroma akt glede dodelitve zadeve sodniku, ki ga je glede na zakon, ki ureja to navodilo oziroma akt, izdal nepristojen organ?

1b- 2) Ali člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter načelo učinkovitosti, vsaj kar zadeva nacionalni pravni red, v katerem je temeljna pravica fiksne porazdelitve dela določena v ustavi, zahtevata, da se s poslovníkom o notranjem poslovanju sodišča organu, ki dodeljuje sodne spise, lahko v tem primeru pri odločitvi o dodelitvi prizna, če sploh, le že vnaprej določena ozka diskrecijska pravica?

2) Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter načelo učinkovitosti, vsaj kar zadeva nacionalni pravni red, ki za namene zagotavljanja neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v svoji ustavi določa temeljno pravico do dodeljevanja zadev sodnikom v skladu s fiksno porazdelitvijo dela, ki je vnaprej določena glede na splošna pravila, razlagati tako, da mora biti sodniku, ki ima pomisleke, prvič, glede zakonitosti interne porazdelitve dela na sodišču, oziroma, drugič, glede zakonitosti odločitve (posebej odločitve o dodelitvi zadeve), s katero se izvršujejo pravila o interni porazdelitvi dela na sodišču in ki neposredno zadeva delo tega sodnika, omogočeno, da v zvezi s temi pomisleki vloži pravno sredstvo na drugo sodišče (pri čemer to pravno sredstvo tega sodnika posebej finančno ne bremeni), ki ima polna pooblastila za preizkus zakonitosti domnevno nezakonitega akta?

Če je odgovor nikalen: Ali obstajajo kakršne koli druge določbe, ki jih mora opredeliti zakonodajalec, ki zagotavljajo, da sodnik lahko doseže zakonitost pri upoštevanju zakonskih določb, ki se nanašajo nanj, glede spoštovanja zakonskih določb (posebej internih, ki veljajo na sodišču) v zvezi z dodeljevanjem zadev?

3) Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter načelo učinkovitosti, vsaj kar zadeva nacionalni pravni red, ki za

namene zagotavljanja neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v svoji ustavi določa temeljno pravico do dodeljevanja zadev sodnikom v skladu s fiksno porazdelitvijo dela, ki je vnaprej določena glede na splošna pravila, razlagati tako, da mora biti stranki sodnega postopka, ki ima pomisleke, prvič, glede zakonitosti določbe o interni porazdelitvi dela na sodišču, vnaprej določene za njen postopek, oziroma, drugič, glede zakonitosti dodelitve tega postopka določenemu sodniku, omogočeno, da še pred izdajo sodne odločbe v zvezi s temi pomisleki vloži pravno sredstvo na drugo sodišče (pri čemer to pravno sredstvo te stranke finančno prekomerno ne bremeni), ki ima polna pooblastila za preizkus zakonitosti domnevno nezakonitega akta?

Če je odgovor nikalen: Ali obstajajo kakršne koli druge zahteve, ki jih mora opredeliti zakonodajalec, ki zagotavljajo, da lahko stranka še pred izdajo sodne odločbe doseže zakonitost pri spoštovanju njene temeljne pravice do „zakonitega sodnika“?

4) Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter načelo učinkovitosti, vsaj kar zadeva nacionalni pravni red, ki za namene zagotavljanja neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v svoji ustavi določa temeljno pravico do dodeljevanja zadev sodnikom v skladu s fiksno porazdelitvijo dela, ki je vnaprej določena glede na splošna pravila, razlagati tako, da sta interna porazdelitev dela na sodišču in interna dokumentacija v zvezi s prispetjem zadev na sodišče tako pregledni in razumljivi, da lahko sodnik oziroma stranka brez posebnih težav preverita ujemanje konkretne dodelitve zadeve sodniku oziroma določenemu senatu z določbami interne porazdelitve dela na sodišču?

Če je odgovor nikalen: Ali obstajajo kakršne koli druge zahteve, ki jih mora opredeliti zakonodajalec, ki zagotavljajo, da se sodnik oziroma stranka lahko seznanita z zakonitostjo določene dodelitve zadeve?

5) Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter načelo učinkovitosti, vsaj kar zadeva nacionalni pravni red, ki za namene zagotavljanja neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v svoji ustavi določa temeljno pravico do dodeljevanja zadev sodnikom v skladu s fiksno porazdelitvijo dela, ki je vnaprej določena glede na splošna pravila, razlagati tako, da mora biti strankam postopka in sodniku v sodnem postopku, ne da bi morali sami prispevati k temu, omogočeno, da vsebinsko razumejo določbe o porazdelitvi dela, ter da jim mora biti na ta način omogočeno, da preverijo zakonitost dodelitve zadeve sodniku oziroma določenemu senatu?

Če je odgovor nikalen: Ali obstajajo kakršne koli druge zahteve, ki jih mora opredeliti zakonodajalec, ki zagotavljajo, da se sodnik oziroma stranka lahko seznanita z zakonitostjo določene dodelitve zadeve?

6) Kakšne obveznosti ukrepanja ima sodnik ob upoštevanju njegove obveznosti, izhajajoče iz prava Unije, glede spoštovanja postopkovnih določb

prava Unije, ki ga (zunanji ali interni) akt, katerega ne more izpodbijati, zavezuje k ravnanju, ki krši pravo Unije in pravice strank?

### **Navedene določbe prava Unije**

Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU

Člena 31 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Člen 7 Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa

### **Navedene nacionalne določbe**

Člena 83 in 135(2) Bundes-Verfassungsgesetz (zvezni ustavni zakon, Avstrija, B-VG)

Člena 14 in 18 Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien (zakon o upravnem sodišču na Dunaju, Avstrija)

Členi 2, 3, od 4 do 12, 22, 23 in od 24 do 29a Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (zakon o dopustih in odpravninah delavcev v gradbenem sektorju, Avstrija, v nadaljevanju: BUAG)

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Predložitveno sodišče mora odločiti o pritožbi zoper odločbo nasprotne stranke z dne 19. 6. 2018, s katero je bilo na podlagi člena 25(5) BUAG odločeno o ugovoru pritožnice z dne 24. 5. 2018 zoper obvestilo o neplačanih zneskih z dne 25. 4. 2018.
- 2 To obvestilo o neplačanih zneskih je temeljilo na terjatvi, ki jo je Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (sklad za dopuste in odpravnine delavcev v gradbenem sektorju, Avstrija, v nadaljevanju: BUAK) uveljavljal od pritožnice – v zvezi z zahtevki glede nadomestila za dopust v smislu člena 7 Direktive 2003/88/ES – saj je BUAK izhajal iz tega, da se BUAG uporablja za pritožnico. Pritožnica je ugovarjala, da njeno podjetje ne spada na področje, ki ga ureja BUAG, zaradi česar naj bi se z izpodbijano odločbo neupravičeno posegalo v njene premoženjske pravice.
- 3 V tej zvezi sta bili sodniku predložitvenega sodišča 26. 7. 2018 dodeljeni dve pritožbi kot eno samo pravno sredstvo z le eno številko zadeve. Dejansko pa sta ti dve pritožbi temeljili na dveh samostojnih odločbah upravnih organov na podlagi dveh samostojnih in med seboj neodvisnih ugovorov, ki sta bila vložena v različnih trenutkih.

- 4 Ker je tajništvo predložitvenega sodišča ti dve pritožbi (zmotno) štelo za eno samo pravno sredstvo in ju zato ni dodelilo vsako zase glede na vsakokratna pravila o dodeljevanju, je prišlo do dodelitve, ki je v nasprotju z zahtevami porazdelitve dela. Po tem, ko je sodnik predložitvenega sodišča tajništvo opozoril na to očitno zmoto, je bila 31. 7. 2018 tudi za drugo pritožbo podeljena samostojna številka zadeve, pri čemer pa je bilo to pravno sredstvo ponovno dodeljeno sodniku predložitvenega sodišča na podlagi določbe o porazdelitvi dela, ki se je dejansko ne bi smelo uporabiti.
- 5 Zato je sodnik predložitvenega sodišča 3. 8. [2018] vložil „ugovor nepristojnosti“ zaradi te napačne dodelitve, nakar je predsednik sodišča, ne da bi vključil pristojni odbor za porazdelitev dela, tajništvu dal ustno navodilo, naj pritožbo, pri čemer ni upošteval določbe o porazdelitvi dela, na podlagi katere bi bilo treba obravnavani akt na novo dodeliti, združi z drugim postopkom (ki je bil že dodeljen sodniku predložitvenega sodišča). To ustno navodilo ni bilo dokumentirano; sodnik predložitvenega sodišča je bil z njim seznanjen zgolj naključno.
- 6 Avstrijski pravni red proti takemu ravnanju predsednika sodišča ne določa samostojnega pravnega sredstva. Sodnik predložitvenega sodišča je zato 5. 10. 2018 vložil zahtevo za ugotovitev, da ni pristojen za obravnavo zadevnega pravnega sredstva, in navedel, da bi bila odločitev, ki bi jo kljub temu sprejel, v nasprotju z ustavo in členom 6(1) EKČP, zaradi česar bi moral v tem primeru računati z delovnopravnimi, disciplinskimi, kazenskimi in odškodninskimi sankcijami.
- 7 Predsednik Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija) je z dopisom z dne 10. 10. 2018 sodniku predložitvenega sodišča sporočil, da je pristojen in dolžan obravnavati zadevno pravno sredstvo. Proti tej odločitvi je sodnik predložitvenega sodišča vložil pravno sredstvo na Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija). Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) je s sklepom z dne 21. 11. 2018 to pravno sredstvo zavrnilo, saj lahko le stranka postopka, ne pa sodnik, katerega pristojnost je bila določena v nasprotju z zakonskimi zahtevami glede obravnave zadev, problematizira nevarnost, da bi se s sprejetjem njegove odločitve lahko kršile ustava in konvencije.

### **Predstavitev obrazložitve predloga**

- 8 Če bi sodnik v obravnavanem primeru izhajal iz tega, da odločitve o dodelitvi, ki je v nasprotju s členom 6 EKČP in členom 47 Listine, zaradi prednostne uporabe člena 47 Listine ni treba upoštevati in je zato ni treba izvršiti, in torej sodne zadeve, ki mu je bila dodeljena v nasprotju z zakonom, ne bi obravnaval, bi moral računati z resnimi kazenskimi, delovnopravnimi in odškodninskimi posledicami. Take posledice pa sodniku grozijo tudi v primeru, če kljub temu, da ve za lastno nepristojnost, sprejme odločitev. Sodnik torej nima na voljo alternativnega ravnanja, ki bi vodilo do tega, da mu ne bi bilo treba računati s temi posledicami. Sodnik v skladu z avstrijskim pravnim redom ne more uveljavljati niti tega, da je



bil na nezakonit način zavezan k resni kršitvi določb avstrijske zvezne ustave, EKČP in Listine.

- 9 Predložitveno sodišče glede prvega vprašanja, ali mora zakonodajalec zagotoviti, da je zakonsko določeno temeljnopravno jamstvo glede fiksne porazdelitve dela učinkovito in ne zgolj teoretično, navaja, da mora zakonodajalec v okviru svoje obveznosti zagotovitve v skladu z EKČP in pravom Unije zagotoviti, da do uresničevanja konkretno priznane temeljne pravice tudi dejansko pride in da je to možno na sprejemljiv način.
- 10 Sodišče, kolikor je razvidno, še ni razvilo s tem povezane sodne prakse glede vprašanja, na kakšen način in v kakšnem obsegu mora biti ta zahteva glede učinkovitosti, kar zadeva pravico, zagotovljeno s členom 47 Listine v povezavi s členom 6(1) EKČP, da mora biti pristojnost sodnikov za sodne postopke določena na podlagi zakona, zakonsko opredeljena. Dejstvo, da je to vprašanje, vsaj v Avstriji, zelo pomembno, izhaja že iz predstavljenega nacionalnega pravnega položaja, ki sodniku, ter tudi vsaki stranki, onemogoča, da bi dosegel upoštevanje zakonskih določb glede porazdelitve pristojnosti.
- 11 Predložitveno sodišče glede drugega vprašanja, ali mora biti sodniku, ki ima pomisleke glede zakonitosti interne porazdelitve dela na sodišču oziroma glede zakonitosti odločitve (o dodelitvi), s katero se izvršujejo pravila o interni porazdelitvi dela, omogočeno, da lahko na preprost način vloži pravno sredstvo na drugo sodišče s polnimi pooblastili za preizkus, navaja, da se v zvezi s temeljnimi obveznostmi zakonodajalca glede zagotovitve naslovniku temeljne pravice priznava tudi pravica do vložitve učinkovitega pravnega sredstva. V okviru nacionalne sodne prakse, problematizirane v obravnavanem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, pa se sodniku odreka vsakršna pravica do vložitve takega pravnega sredstva. Zato se postavlja vprašanje, ali je sodnik, ki ga zadevajo odločitve o dodelitvi, že zaradi zakonskih sankcij, ki mu grozijo v primeru nespoštovanja odločitve o dodelitvi, naslovnik temeljne pravice v okviru temeljnopravnih zagotovil v členu 47 Listine. Če je odgovor na to nikalen, se postavlja vprašanje, ali in v kakšnem obsegu je ta sodnik vsaj posredno prek člena 47 Listine nosilec posebnih pravic, zlasti na primer pravice, da doseže, da odločitev o dodelitvi zadeve, ki je v nasprotju s pravili o interni porazdelitvi dela na sodišču, preizkusi neodvisno drugo sodišče.
- 12 Predložitveno sodišče v zvezi s tretjim vprašanjem, ali mora biti stranki sodnega postopka, ki ima pomisleke glede zakonitosti določbe o interni porazdelitvi dela na sodišču, predhodno določene za njen postopek, oziroma glede zakonitosti dodelitve tega postopka določenemu sodniku, omogočeno, da še pred izdajo sodne odločbe lahko vloži pravno sredstvo na drugo sodišče s polnimi pooblastili za preizkus zakonitosti domnevno nezakonitega akta, navaja zakonske prepreke, ki lahko onemogočijo uresničevanje temeljne pravice do vložitve učinkovitega pravnega sredstva.

- 13 Glede na jasen in nesporen avstrijski pravni položaj v postopku pred upravnim sodiščem ni na voljo nobenega pravnega sredstva, s katerim bi se lahko že pred izdajo dokončne odločitve preizkusilo vprašanje pristranskosti oziroma nepristojnosti sodnika. Ob upoštevanju sodne prakse ESČP glede tega pravnega položaja se to zanikanje zgoraj navedene pravice strank kaže kot kršitev člena 47 Listine.
- 14 Predložitveno sodišče glede četrtega vprašanja, ali sta interna porazdelitev dela na sodišču in interna dokumentacija v zvezi s prispetjem zadev na sodišče tako pregledni in razumljivi, da lahko sodnik oziroma stranka brez posebnih težav preverita ujemanje konkretne dodelitve zadeve z določbami interne porazdelitve dela na sodišču, navaja, da je obravnavani postopek naravnost tipični primer za to, kako interne odločitve o dodelitvi zadev na sodišču dejansko niso pregledne. Dokler zakonodajalec ne sprejme učinkovitih določb glede pregledne in preprosto dostopne dokumentacije v zvezi s postopki dodelitve, je torej celo v primeru, da bi Sodišče na obe pred tem postavljeni vprašanji odgovorilo pritrdilno, pravica, ki jo v zvezi s tem zagotavlja člen 47 Listine, le teoretične narave.
- 15 Poleg tega je stranki postopka glede na trenutno prakso dejansko povsem onemogočeno, da bi se seznanila s postopki, povezanimi z dodelitvijo, saj večinoma niti sodnik ne more priti do teh podatkov. Tudi to kaže na to, da je razjasnitev zahtev, ki jih člen 47 Listine nalaga zakonodajalcu glede vzpostavitve potrebne preglednosti in preverljivosti postopkov dodelitve, osrednjega pomena.
- 16 Predložitveno sodišče glede petega vprašanja, ali mora biti strankam postopka in sodniku, ne da bi morali v to vložiti veliko truda, omogočeno, da vsebinsko razumejo določbe o porazdelitvi dela ter da preverijo zakonitost dodelitve zadeve, navaja, da se večinoma nihče ne sprašuje o pravilnosti konkretnih dodelitev zadev na sodišču, saj praviloma niti sodnik nima možnosti, da bi se seznanil s postopki dodelitve. Organi, pristojni za dodeljevanje zadev na sodišču, so tako dejansko brez nadzora. Poleg tega glede na trenutno veljavni avstrijski pravni položaj določb o interni porazdelitvi dela na sodišču ne more oziroma ne sme glede njihove zakonitosti preizkusiti nobeno sodišče.
- 17 Šesto vprašanje se v okviru problematike dodeljevanja zadev na sodišču, ki je za sodnike temeljne narave, nanaša na obveznosti ukrepanja sodnika, ki ga akt, katerega ne more izpodbijati, zavezuje k ravnanju, ki krši pravo Unije in pravice strank, ob upoštevanju njegove obveznosti, izhajajoče iz prava Unije, glede spoštovanja postopkovnih določb prava Unije.
- 18 Kakor je že bilo navedeno zgoraj, se sodnik v primeru dodelitve zadeve v nasprotju s pravili znajde v težavi, saj mora zato, ker ne more ukrepati proti tej kršitvi zakona, sprejeti odločitev v nasprotju z zahtevami iz člena 47 Listine. Še večja težava pa nastane, če sodnik sodno prakso Sodišča vzame resno in akt o dodelitvi, ki je očitno v nasprotju s členom 47 Listine, zaradi učinka izrinjenja, ki ga povzroči neposredno uporabljivo pravo EU, šteje za nesprejetega oziroma neupoštevnega. V tem primeru so pravice stranke, ki ji jih zagotavlja člen 47

Listine, še bolj očitno kršene; to pot zato, ker zaradi nereševanja zadeve postopek predolgo traja. V takem primeru sodniku preostane le še možnost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, če se slučajno s konkretno dodeljeno zadevo izvršuje pravo EU.

DELOVNI DOKUMENT