



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

26. rujna 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Promet – Cestovni promet – Uredba (EZ) br. 561/2006 – Članak 19. stavak 2. prvi podstavak – Upravna sankcija zbog prekršaja počinjenog na državnom području države članice sjedišta poduzeća koju su odredila nadležna tijela druge države članice u kojoj je taj prekršaj otkriven”

U predmetu C-513/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Amtsgericht Köln (Općinski sud u Kölnu, Njemačka), odlukom od 31. srpnja 2017., koju je Sud zaprimio 22. kolovoza 2017., u postupku koji je pokrenuo

Josef Baumgartner,

uz sudjelovanje:

Bundesamt für Güterverkehr,

Staatsanwaltschaft Köln,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: A. Rosas (izvjestitelj), predsjednik vijeća, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Bundesamt für Güterverkehr, A. Marquardt, u svojstvu agenta,
- za vladu Helenske Republike, M. Tassopoulou i D. Tsagkaraki, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, G. Braun i J. Hottiaux, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: njemački

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 19. stavka 2. prvog podstavka Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 (SL 2006., L 102, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 167. i ispravak SL 2016., L 195, str. 83.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru postupka povodom prigovora Josefa Baumgartnera protiv novčane kazne koju mu je kao zastupniku društva Transporte Josef Baumgartner GmbH & Co KG (u daljnjem tekstu: društvo) sa sjedištem u Austriji odredio Bundesamt für Güterverkehr (Savezna uprava za prijevoz robe, Njemačka) zbog kršenja Uredbe br. 561/2006 počinjenog u državi članici sjedišta poduzeća.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s uvodnim izjavama 14., 19. i 26. Uredbe br. 561/2006:
 - „(14) Kako bi se zajamčila učinkovita provedba, od iznimne je važnosti da nadležna tijela, kada provode provjere na cestama te nakon prijelaznog razdoblja, mogu utvrditi da su razdoblja vožnje kao i razdoblja odmora poštovana na dan provjere te tijekom prethodnih 28 dana.
 - [...]
 - (19) S obzirom na povećani prekogranični prijevoz robe i putnika, poželjno je da zbog cestovne sigurnosti i poboljšane provedbe provjere na cesti i u prostorima poduzeća obuhvate vrijeme vožnje, razdoblja prekida vožnje i odmora na području drugih država članica ili trećih zemalja te utvrde da li su relevantna pravila u potpunosti i na primjereni način poštovana.
 - [...]
 - (26) Države članice trebale bi utvrditi pravila sankcioniranja u slučaju povreda ove Uredbe te osigurati njihovu provedbu. Te kazne moraju biti učinkovite, razmjerne, odvraćajuće i nediskriminirajuće. U sklopu uobičajenih mjera koje su na raspolaganju državama članicama trebala bi se uključiti i mogućnost isključivanja vozila iz prometa ako se otkriju ozbiljna kršenja. Odredbe ove Uredbe koje se odnose na sankcije ili sudski postupak ne bi trebale utjecati na nacionalne propise koji se odnose na teret dokazivanja.”
- 4 Člankom 10. stavkom 5. Uredbe br. 561/2006 određeno je:
 - „(a) Prijevoznik koji koristi vozila opremljena uređajima za bilježenje [tahografom] koji su u skladu s Prilogom I.B Uredbi [Vijeća] (EEZ) br. 3821/85 [od 20. prosinca 1985. o tahografu u cestovnom prometu (SL 1985., L 370, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 7., str. 4.)] te su obuhvaćeni područjem primjene ove Uredbe:
 - i. osigurava da se svi podaci s jedinice u vozilu i kartice vozača preuzimaju redovito u skladu sa zahtjevima država članica i da se relevantni podaci preuzimaju i češće kako bi se osiguralo preuzimanje svih podataka koji se odnose na aktivnosti koje izvrši to poduzeće ili su izvršene za to poduzeće;

ii. osigurava čuvanje svih preuzetih podataka s jedinice u vozilu i kartice vozača najmanje 12 mjeseci nakon bilježenja te dostupnost tih podataka ako ih zatraži nadzorni službenik ili izravno ili na daljinu iz prostorija poduzeća;

(b) u svrhe ovog stavka ‚preuzeti‘ se tumači u skladu s definicijom utvrđenom u Prilogu I.B, poglavlju I. točki (s) Uredbe (EEZ) br. 3821/85;

(c) Komisija određuje maksimalno razdoblje unutar kojega se odgovarajući podaci preuzimaju na temelju točke (a) alineje i. u skladu s postupkom iz članka 24. stavka 2.”

5 Članak 19. stavci 1. i 2. Uredbe br. 561/2006 glasi:

„1. Države članice utvrđuju pravila sankcioniranja koja se primjenjuju na kršenja ove Uredbe i Uredbe (EEZ) br. 3821/85 te poduzimaju mjere potrebne za osiguranje njihove provedbe. Te su sankcije učinkovite, proporcionalne, odvraćajuće i nediskriminirajuće. Svako kršenje ove Uredbe i Uredbe (EEZ) br. 3821/85 podliježe samo jednoj sankciji ili postupku. Države članice obavješćuju Komisiju o tim mjerama i pravilima sankcioniranja do datuma koji je određen u članku 29. drugom podstavku. Komisija o tome obavješćuje države članice.

2. Države članice omogućuju nadležnim tijelima određivanje sankcije poduzeću i/ili vozaču za kršenje ove Uredbe koje je otkriveno na njezinu državnom području i za koje sankcija još nije određena, čak i ako je kršenje počinjeno na području druge države članice ili treće zemlje.

Iznimno, kada se otkrije kršenje:

- koje nije počinjeno na državnom području predmetne države članice, i
- koje je počinilo poduzeće koje ima poslovni nastan ili vozač čije je mjesto zaposlenja u drugoj državi članici ili u trećoj zemlji,

država članica može, do 1. siječnja 2009., umjesto određivanja sankcije, o činjenicama kršenja obavijestiti nadležno tijelo u državi članici ili u trećoj zemlji u kojoj poduzeće ima poslovni nastan ili gdje je mjesto zaposlenja vozača.”

6 Člankom 13. Uredbe br. 3821/85, izmijenjene Uredbom Komisije (EU) br. 1266/2009 od 16. prosinca 2009. (SL 2009., L 339, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 10., str. 173.), predviđalo se:

„Poslodavac i vozači osiguravaju ispravno funkcioniranje i pravilno korištenje tahografa, s jedne strane i, s druge strane, vozačke kartice, kad se od vozača zahtijeva da upravlja vozilom opremljenim tahografom u skladu s Prilogom I. B.”

7 Poglavljem I. Priloga I.B navedene uredbe bilo je propisano:

„U ovom Prilogu:

(l) ‚kartica poduzeća‘ znači: kartica tahografa koju nadležna tijela države članice izdaju vlasniku ili posjedniku vozila opremljenih tahografom; kartica poduzeća identificira poduzeće i omogućuje prikaz, preuzimanje podataka i ispis podataka pohranjenih u tahografu, koje je blokiralo to poduzeće ili koje nije blokiralo nijedno poduzeće.

[...]

(s) ‚preuzimanje podataka‘ znači: kopiranje, zajedno s digitalnim potpisom, dijela ili čitave skupine datoteka pohranjenih u podatkovnoj memoriji vozila ili u memoriji kartice tahografa, za koje su ti podaci potrebni, kako bi se ustanovila sukladnost s odredbama Uredbe (EZ) br. 561/2006.

[...]”

Njemačko pravo

- 8 Drugom rečenicom članka 2. stavka 5. Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (Uredba o provedbi Zakona o profesionalnim vozačima, u daljnjem tekstu: Fahrpersonalverordnung) predviđeno je u bitnome da u pogledu vozila koja su obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 561/2006 poduzeće mora osigurati preuzimanje svih podataka kartica vozača najkasnije 28 dana nakon njihova bilježenja u poduzeću.
- 9 Člankom 5. Gesetza über Ordnungswidrigkeiten (Zakon o prekršajima, u daljnjem tekstu: OWiG) propisano je:
- „Ako zakonom nije drukčije određeno, mogu se kazniti samo prekršaji koji su počinjeni u okviru prostornog područja primjene ovog Zakona ili izvan tog područja na brodu ili u zrakoplovu koji je ovlašten vijati saveznu zastavu ili isticati oznaku državne pripadnosti Saveznoj Republici Njemačkoj.”
- 10 U članku 9. OWiG-a navedeno je, u bitnome, da zastupnik fizičke ili pravne osobe može biti kažnjen za djelo koje ispunjava uvjete za prekršaj koji je počinila zastupana osoba.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 11 Prilikom provjere na cestama 19. studenoga 2015. u Njemačkoj nadležna su tijela na jednom od vozila u vlasništvu društva otkrila dva kršenja Uredbe br. 561/2006.
- 12 S jedne strane, podaci kartice vozača nisu bili preuzeti u roku utvrđenom člankom 10. stavkom 5. točkom (a) podtočkom i. Uredbe br. 561/2006 u vezi s člankom 2. stavkom 5. Fahrpersonalverordnung. S druge strane, kartica poduzeća nije bila učitana u uređaj za bilježenje navedenog vozila.
- 13 J. Baumgartner je 15. veljače 2016. pozvan da kao zastupnik društva zauzme stajalište o tako iznesenim optužbama. Budući da se tom pozivu nije odazvao, Savezna uprava za prijevoz robe mu je za ta dva prekršaja odlučila odrediti novčanu kaznu u iznosu od 406,25 eura.
- 14 J. Baumgartner je protiv te odluke navedenoj upravi podnio prigovor u kojem je osporio njezinu mjesnu nadležnost za kažnjavanje otkrivenih kršenja.
- 15 J. Baumgartner je tvrdio da se u skladu s drugom rečenicom članka 2. stavka 5. Fahrpersonalverordnung obveza preuzimanja podataka kartice vozača i postavljanja zaključavanja poduzeća odnosi samo na sjedište poduzeća. S obzirom na to da je Transporte Josef Baumgartner društvo sa sjedištem u Austriji, tužitelj u glavnom postupku smatra da je prekršaj koji mu se stavlja na teret počinjen izvan prostornog područja primjene članka 5. OWiG-a.
- 16 Amtsgericht Köln (Općinski sud u Kölnu, Njemačka), koji odlučuje o prigovoru J. Baumgartnera, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje primjećuje da je Oberlandesgericht Köln (Visoki zemaljski sud u Kölnu, Njemačka) u rješenju od 31. srpnja 2017. u sličnom predmetu prihvatio tumačenje nacionalnog propisa navedeno u prethodnoj točki.

- 17 Osim toga, u tom je rješenju Oberlandsgericht Köln (Visoki zemaljski sud u Kölnu) odbio njemačkim državnim tijelima priznati ovlast za sankcioniranje na temelju članka 19. stavka 2. Uredbe br. 561/2006.
- 18 Iako je priznao da je Uredba br. 561/2006 izravno primjenjiva te da na taj način odgovara pojmu „zakon” u smislu izraza „[a]ko zakonom nije drukčije određeno” koji je upotrijebljen u članku 5. OWiG-a, Oberlandsgericht Köln (Visoki zemaljski sud u Kölnu) smatrao je da članak 19. stavak 2. navedene uredbe treba tumačiti na način da država članica koja je otkrila kršenje ovlašćuje državna tijela druge države članice na njegovo sankcioniranje, bez obzira na to gdje je to kršenje počinjeno, tako da Savezna uprava za prijevoz robe u tom slučaju nije bila nadležna za sankcioniranje otkrivenog kršenja.
- 19 Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, članak 19. stavak 2. prvi podstavak Uredbe br. 561/2006 treba tumačiti na način da se tom odredbom države članice ovlašćuju na sankcioniranje kršenja navedene uredbe koja su otkrivena na njihovu državnom području, čak i ako su ta kršenja počinjena na državnom području druge države članice.
- 20 Navedeni sud smatra da je to tumačenje potvrđeno člankom 19. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 561/2006. Država članica je na temelju te odredbe mogla, do 1. siječnja 2009., umjesto određivanja sankcije o činjenicama kršenja obavijestiti nadležno tijelo u državi članici ili u trećoj zemlji u kojoj poduzeće ima poslovni nastan ili gdje je mjesto zaposlenja vozača.
- 21 U tim je okolnostima Amtsgericht Köln (Općinski sud u Kölnu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 19. stavak 2. prvi podstavak Uredbe br. 561/2006 tumačiti na način da sankciju protiv poduzeća ili protiv odgovorne osobe u poduzeću prema člancima 30., 9. i 130. [OWiG-a] za prekršaj koji je počinjen u sjedištu poduzeća može odrediti samo država članica na čijem području to poduzeće ima sjedište? Jesu li ipak i druge države članice ovlaštene odrediti sankciju za taj prekršaj ako je potonji otkriven na njihovu državnom području?”

O prethodnom pitanju

- 22 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 19. stavak 2. prvi podstavak Uredbe br. 561/2006 tumačiti na način da izravno ovlašćuje nadležna tijela države članice na određivanje sankcije poduzeću ili odgovornoj osobi u poduzeću za kršenje navedene uredbe koje je otkriveno na njezinu državnom području, čak i ako je to kršenje počinjeno na državnom području druge države članice u kojoj to poduzeće ima sjedište.
- 23 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, prilikom tumačenja određene odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, t. 20. i navedenu sudsku praksu).
- 24 Na temelju članka 19. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 561/2006, država članica omogućuje nadležnim tijelima određivanje sankcije poduzeću i/ili vozaču za kršenje te uredbe koje je otkriveno na njezinu državnom području i za koje sankcija još nije određena, čak i ako je kršenje počinjeno na području druge države članice ili treće zemlje.
- 25 Međutim, kao što su to u svojim očitovanjima istaknule austrijska vlada i Komisija, tumačenja suda koji je uputio zahtjev, s jedne strane, i tužitelja u glavnom postupku, s druge strane, gramatički su prihvatljiva s obzirom na to da u navedenoj odredbi nije jasno navedeno o kojoj državi članici ovise „nadležna tijela”.

- 26 Sud je već smatrao da članak 19. stavak 2. prvi podstavak Uredbe br. 561/2006 izričito predviđa mogućnost da nadležna tijela države članice odrede sankciju poduzeću i/ili vozaču za kršenje te uredbe, čak i ako je to kršenje počinjeno na državnom području druge države članice ili treće zemlje (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2016., *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, t. 33.).
- 27 Osim toga, Sud je smatrao da je cilj Uredbe br. 561/2006, osim poboljšanja uvjeta rada radnika u cestovnom sektoru, isto tako i poboljšanje opće cestovne sigurnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2016., *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, t. 39.).
- 28 U svrhu ostvarenja tog cilja i kako bi se zajamčila učinkovita provedba odredbi Uredbe br. 561/2006, kao što to potvrđuje njezina uvodna izjava 14., od iznimne je važnosti da nadležna tijela, kada provode provjere na cestama te nakon prijelaznog razdoblja, mogu utvrditi da su razdoblja vožnje kao i razdoblja odmora poštovana na dan provjere te tijekom prethodnih 28 dana.
- 29 Kao što je to u svojim očitovanjima istaknula Savezna uprava za prijevoz robe, radi učinkovite provedbe Uredbe br. 561/2006 u interesu cestovne sigurnosti potrebno je ne samo nadzirati poštovanje odredbi te uredbe nego i državama članicama omogućiti da u slučaju otkrivanja kršenja mogu određivati učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije, kako je to predviđeno člankom 19. stavkom 1. te uredbe.
- 30 Osim toga valja utvrditi da je, s obzirom na prekogranično obilježje djelatnosti cestovnog prijevoza, tumačenje članka 19. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 561/2006 prema kojem države članice dopuštaju svojim nadležnim tijelima određivanje sankcije za kršenje otkriveno na njihovu državnom području, čak i ako je to kršenje počinjeno na državnom području druge države članice ili treće zemlje, primjerenije ciljevima koji se tom uredbom žele ostvariti.
- 31 Nasuprot tomu, tumačenje članka 19. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 561/2006 prema kojem bi država članica koja je otkrila kršenje počinjeno na državnom području druge države članice ili treće zemlje davanjem prethodnog odobrenja morala dopustiti nadležnim tijelima druge države članice da sankcioniraju to kršenje, bez obzira na mjesto počinjenja tog kršenja, nije u skladu s navedenim ciljevima.
- 32 U tom je pogledu Sud već presudio da je država članica na čijem je državnom području počinjeno kršenje Uredbe br. 561/2006 u svakom slučaju ovlaštena sankcionirati to kršenje (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2016., *Eurospeed*, C-287/14, EU:C:2016:420, t. 33.), tako da odobrenje nadležnog tijela druge države članice nije potrebno.
- 33 Tumačenjem iz točke 31. ove presude nadležnim bi se tijelima države članice omogućilo sankcioniranje kršenja koje nije ni počinjeno ni otkriveno na državnom području te države članice. Međutim, ne može se pretpostaviti da je zakonodavac Unije članku 19. stavku 2. prvom podstavku Uredbe br. 561/2006 namjeravao dati takvo područje primjene.
- 34 Osim toga, što se tiče članka 19. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 561/2006, tom se odredbom predviđalo, kao iznimku, da kada se otkrije kršenje koje nije počinjeno na državnom području predmetne države članice i koje je počinilo poduzeće koje ima poslovni nastan ili vozač čije je mjesto zaposlenja u drugoj državi članici ili u trećoj zemlji, država članica koje se to kršenje tiče može o činjenicama kršenja obavijestiti nadležno tijelo u državi članici ili u trećoj zemlji u kojoj poduzeće ima poslovni nastan ili gdje je mjesto zaposlenja vozača. Ta se odredba temelji na pretpostavci da je predmetna država članica, koja je do 1. siječnja 2009. „umjesto određivanja sankcije” mogla obavijestiti o činjenicama kršenja, država članica na čijem je državnom području kršenje bilo otkriveno.
- 35 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje treba odgovoriti tako da članak 19. stavak 2. prvi podstavak Uredbe br. 561/2006 valja tumačiti na način da izravno ovlašćuje nadležna tijela države članice na određivanje sankcije poduzeću ili odgovornoj osobi u poduzeću za kršenje

navedene uredbe koje je otkriveno na njezinu državnom području i za koje sankcija još nije određena, čak i ako je to kršenje počinjeno na državnom području druge države članice u kojoj to poduzeće ima sjedište.

Troškovi

- ³⁶ Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 19. stavak 2. prvi podstavak Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 treba tumačiti na način da izravno ovlašćuje nadležna tijela države članice na određivanje sankcije poduzeću ili odgovornoj osobi u poduzeću za kršenje navedene uredbe koje je otkriveno na njezinu državnom području i za koje sankcija još nije određena, čak i ako je to kršenje počinjeno na državnom području druge države članice u kojoj to poduzeće ima sjedište.

Potpisi