Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

26. rujna 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Cestovni promet – Članci 91. i 92. UFEU-a – Uredba (EU) br. 165/2014 – Članak 32. stavak 3., članak 33. stavak 1. i članak 41. stavak 1. – Povreda pravila o korištenju tahografa – Obveza država članica da predvide učinkovite, odvraćajuće i nediskriminirajuće sankcije – Rezidentna i nerezidentna mala i srednja poduzeća – Različito postupanje"

U predmetu C-600/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szombathelyju, Mađarska), odlukom od 14. rujna 2018., koju je Sud zaprimio 24. rujna 2018., u postupku

UTEP 2006. SRL

protiv

Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik vijeća, J. Malenovský i L. S. Rossi (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za UTEP 2006. SRL, Z. Szároz, *jogtanácsos*,

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, W. Mölls, L. Havas i J. Hottiaux, u svojstvu agenata,

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

donosi sljedeću

* Jezik postupka: mađarski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 92. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva UTEP 2006. SRL (u daljnjem tekstu: UTEP) i Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály (Ured Vlade u okrugu Vas, Služba za upravu, gradnju i obrazovanje, Mađarska) u vezi s upravnom novčanom kaznom koju je potonji izrekao UTEP-u zbog povrede propisa o korištenju tahografa.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U članku 32. Uredbe (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu, stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL 2014., L 60, str. 1.) određuje se:

„1. Prijevozna poduzeća i vozači moraju osigurati ispravan rad i pravilnu uporabu digitalnih tahografa i kartica vozača. Prijevozna poduzeća i vozači koji koriste analogne tahografe osiguravaju njihov ispravan rad te pravilno korištenje tahografskih listića.

[…]

3. Zabranjeno je krivotvorenje, prikrivanje, tajenje ili uništavanje podataka zabilježenih na tahografskom listiću ili podataka pohranjenih u tahografu ili kartici vozača ili podataka ispisanih s tahografa. Zabranjeno je svako rukovanje tahografom, tahografskim listićem ili karticom vozača koje može dovesti do krivotvorenja, tajenja ili uništavanja podataka i/ili ispisanih informacija. […]

[…]”

4 U članku 33. te uredbe propisuje se:

„1. Prijevozna poduzeća odgovorna su za osiguravanje da su njihovi vozači odgovarajuće osposobljeni i upućeni u pogledu ispravnog funkcioniranja tahografa, digitalnog ili analognog, te su dužna provoditi redovite provjere kako bi osigurala da njihovi vozači na ispravan način upotrebljavaju tahografe te svojim vozačima ne smiju davati izravne ni neizravne poticaje koji bi mogli potaknuti zlouporabu tahografa.

[…]

3. Prijevozna poduzeća odgovorna su za kršenja ove Uredbe koja počine njihovi vozači ili osobe koje poduzećima stoje na raspolaganju. […]”

5 U članku 41. stavku 1. navedene uredbe određuje se:

„ Države članice, u skladu s nacionalnim ustavnim odredbama, utvrđuju pravila o sankcijama u slučaju kršenja ove Uredbe te poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale provedbu tih pravila. Te sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne, odvraćajuće, i nediskriminirajuće te moraju biti u skladu s kategorijama kršenja određenima u Direktivi 2006/22/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i br. 3821/85 o

socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 88/599/EEZ (SL 2006., L 102, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 84.)]."

6 U skladu s člankom 9. Direktive 2006/22, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) 2016/403 od 18. ožujka 2016. (SL 2016., L 74, str. 8.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/22), Prilog III. toj direktivi sastoji se od popisa povreda, osobito povreda odredbi Uredbe br. 165/2014, podijeljenih po kategorijama u skladu s njihovom težinom („najteže povrede", „vrlo teške povrede", „teške povrede„ i „manje povrede"). U točki 2. tog priloga, koja objedinjuje povrede potonje uredbe, pod točkom H, koja se odnosi na povrede u pogledu „[u]porabe tahografa, kartice vozača ili tahografskih listića", kršenja odredbi članaka 32. i 33. Uredbe br. 165/2014 uvrštena su među „najteže" i „vrlo teške" povrede.

Mađarsko pravo

7 Članak 12/A a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (Zakon br. XXXIV iz 2004. o malim i srednjim poduzećima i o potporama za njihov razvoj), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon o MSP-ima), propisivao je:

„1. Kada tijela koja provode upravni nadzor malih i srednjih poduzeća – osim kada je riječ o poreznim i carinskim postupcima te o postupcima nadzora ustanova koje se bave djelatnošću obrazovanja odraslih – sankcioniraju prvu počinjenu povredu umjesto novčane kazne izriču opomenu te ispituju mogućnost provedbe postupka iz članka 94. stavka 1. točke (a) [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Zakon br. CXL iz 2004. o općim odredbama koje se odnose na upravni postupak i upravne usluge)].

2. Novčana kazna ne može se zamijeniti ako je:

a) povredom nanesena šteta ili prijetnja životu, tjelesnom integritetu ili zdravlju osoba;

[…]"

8 U skladu s člankom 20. stavkom 7. Zakona o MSP-ima:

„Svrha ovog zakona je prenošenje Preporuke Komisije od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća [(SL 2003., L 124, str. 36.)]."

Glavni postupak i prethodno pitanje

9 UTEP je društvo sa sjedištem u Rumunjskoj koje se bavi, među ostalim, djelatnošću prometa. Nesporno je da to društvo udovoljava kriterijima za svrstavanje u mala i srednja poduzeća (MSP) u smislu Zakona o MSP-ima.

10 Dana 15. svibnja 2017., u okviru kontrole cestovnog prometa, nadležna mađarska tijela utvrdila su da je vozač kamiona u vlasništvu UTEP-a u razdoblju između 12. i 14. svibnja 2017. uklonio tahografski listić i na različite načine manipulirao uređajem i njegovim električnim priključcima. Iako je to razdoblje od oko 48 sati vozač označio kao vrijeme odmora, nadležna mađarska tijela utvrdila su da je ono u stvarnosti iskorišteno za utovar i opskrbu gorivom.

11 Tijekom upravnog postupka, koji je okončan odlukom od 28. srpnja 2017., nadležna mađarska tijela ocijenila su da je UTEP povrijedio članak 32. stavak 3. i članak 33. stavke 1. i 3. Uredbe br. 165/2014 i izrekla mu upravnu novčanu kaznu u visini od 800 000 mađarskih forinti (HUF) (oko 2600 eura),

odbijajući njegovu argumentaciju prema kojoj članak 12/A stavak 1. Zakona o MSP-ima dopušta zamjenu novčane kazne pisanom opomenom. Naime, prema mišljenju tih tijela, navedeni se članak može primijeniti samo na MSP-e sa sjedištem u Mađarskoj.

12 UTEP je sudu koji je uputio zahtjev, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságu (Upravni i radni sud u Szombathelyju, Mađarska), podnio, ponajprije, tužbu za poništenje odluke od 28. srpnja 2017. i, podredno, zahtjev za smanjenje iznosa novčane kazne, tvrdeći da je odbijanje nadležnih mađarskih tijela da mu priznaju mogućnost izricanja pisane opomene umjesto novčane kazne koja mu je izrečena, i to zato što mu se sjedište nalazi u nekoj drugoj državi članici, a ne u Mađarskoj, diskriminirajuće i protivno članku 92. UFEU-a.

13 U tim je okolnostima Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szombathelyju) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 92. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi tumačenje članka 12/A [Zakona o MSP-ima] i s tim povezana upravna praksa u skladu s kojima tu odredbu nije moguće primijeniti na poduzeća (pravne subjekte) iz drugih država članica koja nisu registrirana u Mađarskoj, ali odgovaraju pojmu [MSP-a] u smislu navedenog zakona?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

14 U svojim pisanim očitovanjima mađarska vlada ističe da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten zbog dva razloga.

15 S jedne strane, ta vlada smatra da članak 92. UFEU-a, čiji se tumačenje traži od suda koji je uputio zahtjev, nije relevantan za donošenje odluke u glavnom postupku. Naime, novčana kazna UTEP-u je izrečena na temelju nacionalnog propisa kojim se provodi Uredba br. 165/2014. Potonja je donesena u skladu s člankom 91. UFEU-a, što članak 92. UFEU-a čini potpuno irelevantnim.

16 S druge strane, mađarska vlada dvoji o mogućnosti primjene članka 12/A stavka 1. Zakona o MSP-ima na glavni postupak s obzirom na to da je na temelju stavka 2. tog članka zamjena opomenom isključena kada se postupcima o kojima je riječ može dovesti u opasnost život ili tjelesni integritet osobe. Kao što to proizlazi iz Direktive 2006/22, povrede odredbi o korištenju tahografa moraju se razvrstati u kategoriju najtežih povreda. Slijedom navedenog i neovisno o mogućem različitom postupanju u Mađarskoj prema rezidentnim i nerezidentnim MSP-ima, zamjena novčane kazne opomenom nije moguća. Mađarska vlada stoga smatra prethodno pitanje hipotetskim.

17 Kada je riječ o prvom argumentu te vlade, valja podsjetiti da je u okviru suradnje između nacionalnih sudova i Suda, ustanovljene člankom 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji mu omogućuje rješavanje spora koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je potrebno, preoblikovati postavljena pitanja (presuda od 27. lipnja 2018., Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, t. 24. i navedena sudska praksa).

18 Slijedom toga, čak i ako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio svoje pitanje na tumačenje određene odredbe prava Unije, to Sud ne sprečava da mu pruži sve elemente tumačenja koji mogu biti korisni za donošenje odluke u postupku koji se vodi pred njim, bez obzira na to je li se na njih pozvao u svojem pitanju. U tom smislu na Sudu je da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku, izdvoji one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet glavnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 29. rujna 2016., Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

19 U predmetnom slučaju postavljeno pitanje odnosi se na tumačenje članka 92. UFEU-a koji se na sektor prometa primjenjuje samo u slučaju da na razini prava Unije ne postoji propis donesen na temelju članka 91. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2019., Austrija/Njemačka, C-591/17, EU:C:2019:504, t. 158., 161. i 163.).

20 U području cestovnog prometa, pravila o ugrađivanju i korištenju tahografa te povrede tih pravila uređeni su odredbama Uredbe br. 165/2014, kojoj je jedna od pravnih osnova članak 91. UFEU-a.

21 U tom pogledu, kako je priznala i sama mađarska vlada, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je novčana kazna koja je bila povod glavnom postupku izrečena, u skladu s nacionalnim propisom kojim se prenosi Uredba br. 165/2014, za povredu članka 32. stavka 3. i članka 33. stavaka 1. i 3. potonje. K tome, spomenuta uredba u članku 41. stavku 1. propisuje da sankcije – čiji sustav utvrđuju države članice i koje se primjenjuju u slučaju povreda odredbi spomenute uredbe – moraju, među ostalim biti učinkovite, odvraćajuće i nediskriminirajuće.

22 Prema tome, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 17. i 18. ove presude, prethodno pitanje valja preoblikovati tako da se odnosi na tumačenje članka 41. stavka 1. Uredbe br. 165/2014, a ne na tumačenje članka 92. UFEU-a.

23 Kada je riječ o drugom argumentu mađarske vlade, koji se temelju na navodno hipotetskoj naravi prethodnog pitanja, mora se napomenuti da se njime u stvarnosti osporava tumačenje odredbe članka 12/A Zakona o MSP-ima što ga je prihvatio sud koji je uputio zahtjev. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, tumačenje nacionalnog zakonodavstva isključivo je na sudu koji je uputio zahtjev, pri čemu se Sud mora držati tumačenja nacionalnog prava kako mu ga je iznio navedeni nacionalni sud (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2019., Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

24 Iz toga slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnom pitanju

25 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 41. stavak 1. Uredbe br. 165/2014 tumačiti na način da mu se protivi upravna praksa države članice na temelju koje se MSP-ima za cestovni promet koja imaju sjedište na državnom području te države članice može – za razliku od nerezidentnih MSP-a – izreći blaža kazna u obliku opomene umjesto upravne novčane kazne u slučaju prvog počinjenja jednako teške povrede odredbi Uredbe br. 165/2014.

26 Kao što to proizlazi iz točke 21. ove presude, na temelju članka 41. stavka 1. Uredbe br. 165/2014 sankcije – čiji sustav utvrđuju države članice i koje se primjenjuju u slučaju povreda odredbi spomenute uredbe – moraju, među ostalim biti učinkovite, odvraćajuće i nediskriminirajuće.

27 Zahtjev prema kojem sankcije moraju biti nediskriminirajuće nesumnjivo se odnosi na situaciju u kojoj jednako teška povreda odredbi Uredbe br. 165/2014 dovodi do različitih sankcija ovisno o tome imaju li poduzeća za cestovni promet sjedište u državi članici na čijem je državnom području navedena povreda počinjena ili nemaju. Ta uredba polazi od pretpostavke prema kojoj se spomenuti poduzetnici, neovisno o tomu gdje im je poslovni nastan, nalaze u usporedivoj situaciji kada počine povredu odredbi Uredbe br. 165/2014 na državnom području iste države članice. Posljedično, država članica mora osigurati da se sustav sankcija – koji je na njezinu državnom području uspostavljen u skladu s člankom 41. stavkom 1. Uredbe br. 165/2014 – primjenjuje bez razlikovanja s obzirom na mjesto poslovnog nastana poduzeća za cestovni promet koje je povrijedilo njezine odredbe.

28 Iz toga slijedi da je upravna praksa na temelju koje se nerezidentni MSP za cestovni promet može teže kazniti od rezidentnog MSP-a za počinjenje jednako teške povrede odredbi Uredbe br. 165/2014 protivna članku 41. stavku 1. te uredbe jer on propisuje da sankcije moraju biti nediskriminirajuće.

29 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 41. stavak 1. Uredbe br. 165/2014 treba tumačiti na način da mu se protivi upravna praksa države članice na temelju koje se MSP-ima za cestovni promet koja imaju sjedište na državnom području te države članice može – za razliku od nerezidentnih MSP-a – izreći blaža kazna u obliku opomene umjesto upravne novčane kazne u slučaju prvog počinjenja jednako teške povrede odredbi Uredbe br. 165/2014.

Troškovi

30 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 (osmo vijeće) odlučuje:

Članak 41. stavak 1. Uredbe (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu, stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet treba tumačiti na način da mu se protivi upravna praksa države članice na temelju koje se malim i srednjim poduzećima za cestovni promet koja imaju sjedište na državnom području te države članice može – za razliku od nerezidentnih poduzeća – izreći blaža kazna u obliku opomene umjesto upravne novčane kazne u slučaju prvog počinjenja jednako teške povrede odredbi Uredbe br. 165/2014.

Potpisi