Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

11. svibnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Cestovni promet – Zajednička pravila o uvjetima obavljanja djelatnosti cestovnog prijevoznika – Uredba (EZ) br. 1071/2009 – Članci 6. i 22. – Nacionalni propis koji dopušta prijenos kaznene odgovornosti za teške povrede koje se odnose na trajanje vožnje i odmora vozača – Neuzimanje u obzir sankcija izrečenih za te povrede prilikom ocjene dobrog ugleda cestovnog prijevoznika”

U predmetu C-155/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji), odlukom od 3. ožujka 2022., koju je Sud zaprimio 3. ožujka 2022., u postupku

RE

protiv

Bezirkshauptmannschaft Lilienfeld,

uz sudjelovanje:

Arbeitsinspektorat NÖ Wald- und Mostviertel,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, M. L. Arastey Sahún (izvjestiteljica), F. Biltgen, N. Wahl i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu RE, A. Bajraktarevic i D. Schärmer, *Rechtsanwälte*,

– za austrijsku vladu, C. Leeb, A. Posch i J. Schmoll, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za Europsku komisiju, P. Messina i G. Wilms, u svojstvu agenata,

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

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. stavka 1. i članka 22. Uredbe (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/26/EZ (SL 2009., L 300, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 135.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 517/2013 od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 10., str. 31.; u daljnjem tekstu: Uredba 1071/2009).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe RE i Bezirkshauptmannschafta Lilienfeld (Upravno tijelo okruga Lilienfeld, Austrija, u daljnjem tekstu: upravno tijelo) u vezi s više sankcija koje je upravno tijelo izreklo osobi RE zbog povreda pravila prava Unije o, među ostalim, trajanju vožnje i odmora vozača.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 1., 2. i 4. Uredbe br. 1071/2009 glase:

„(1) Uspostava unutarnjeg tržišta u cestovnom prometu na kojem bi se primjenjivali pravični uvjeti tržišne utakmice, pretpostavlja ujednačenu primjenu zajedničkih pravila u pogledu pristupa djelatnosti cestovnog prijevoznika u teretnom ili putničkom prometu (dalje u tekstu: djelatnost cestovnog prijevoznika). Takva zajednička pravila doprinijet će postizanju više razine profesionalne osposobljenosti cestovnih prijevoznika, racionalizaciji tržišta i poboljšanju kakvoće usluga, što je u interesu cestovnih prijevoznika, njihovih stranaka i cijeloga gospodarstva te većoj sigurnosti cestovnog prometa […]

(2) Direktivom Vijeća 96/26/EZ od 29. travnja 1996. o odobrenju za obavljanje djelatnosti prijevoznika u cestovnom prijevozu tereta i cestovnom prijevozu putnika i o međusobnom priznavanju diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama kako bi se tim prijevoznicima olakšalo ostvarivanje prava na slobodu poslovnog nastana u domaćem i međunarodnom prometu [(SL 1996., L 124, str. 1.)] propisuju se minimalni uvjeti za dobivanje dozvole za obavljanje djelatnosti cestovnoga prijevoznika i međusobno priznavanje u tu svrhu traženih isprava. Međutim, iskustvo, ocjene učinka i razne studije pokazale su da države članice tu Direktivu primjenjuju nedosljedno. Takve razlike imaju više negativnih posljedica, posebno iskrivljavanje tržišnog natjecanja i nedostatak tržišne transparentnosti i nejednakost razine praćenja, kao i rizik da poduzeća koja zapošljavaju osobe niskog stupnja stručne spreme budu nemarna u pogledu, ili manje poštuju, pravila o sigurnosti cestovnoga prometa i socijalne sigurnosti, što može naškoditi ugledu tog područja.

[…]

(4) Stoga bi trebalo osuvremeniti postojeća pravila o dozvoli za obavljanje djelatnosti cestovnoga prijevoznika kako bi se osigurala jednolična i učinkovita primjena tih pravila. […]”

4 Člankom 1. stavkom 1. te uredbe određuje se:

„Ovom se Uredbom uređuje pristup djelatnosti cestovnog prijevoza i obavljanje te djelatnosti.”

5 Članak 2. točka 5. navedene uredbe definira pojam „upravitelj prijevoza” tako da on znači „fizička osoba zaposlena u poduzeću ili, ako je poduzeće fizička osoba, tu osobu ili, ako je tako predviđeno, drugu fizičku osobu koju je to poduzeće imenovalo u ugovoru, koja stvarno ili trajno upravlja prijevoznom djelatnošću tog poduzeća”.

6 Članak 3. te uredbe, naslovljen „Zahtjevi za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika”, u stavku 1. točki (b) predviđa da poduzeća koja obavljaju djelatnost cestovnog prijevoznika moraju imati „dobar ugled”.

7 U skladu s člankom 6. Uredbe br. 1071/2009 naslovljenim „Uvjeti koji se odnose na zahtjeve o dobrom ugledu”:

„1. Pod uvjetima iz stavka 2. ovog članka, države članice određuju uvjete koje poduzeća i upravitelji prijevoza moraju ispuniti kako bi zadovoljili kriterij dobrog ugleda, propisan člankom 3. stavkom 1. točkom (b).

Prilikom utvrđivanja je li poduzeće ispunilo taj uvjet, države članice razmatraju ponašanje poduzeća, njegovih upravitelja prijevoza i svake druge relevantne osobe koju država članica odredi. Svako pozivanje u ovomu članku na osude, kazne ili prekršaje uključuje i osude, kazne ili prekršaje samog poduzeća, njezinih upravitelja prijevoza i svake druge relevantne osobe koju odredi država članica.

Uvjeti iz prvog podstavka uključuju barem sljedeće:

[…]

(b) upravitelj prijevoza ili prijevozno poduzeće nisu bili osuđeni za teško kazneno djelo, odnosno nije im bila izrečena kazna za tešku povredu pravila Zajednice u jednoj državi članici ili više njih, posebno u pogledu:
i. trajanja vožnje i odmora vozača, radnog vremena te ugradnje i korištenja nadzornih uređaja;

[…]

2. U smislu stavka 1. trećeg podstavka točke (b):

(a) ako je upravitelju prijevoza ili prijevoznom poduzeću u jednoj državi članici ili više njih bila izrečena osuđujuća presuda za teško kazneno djelo ili dosuđena kazna za neku od najtežih povreda pravila Zajednice, navedenih u prilogu IV., nadležno tijelo države članice poslovnog nastana dužno je na odgovarajući način i pravovremeno započeti te propisno zaključiti upravni postupak, prema potrebi zajedno s pregledom prostorija dotičnog poduzeća.

U postupku se utvrđuje bi li u konkretnom slučaju, uzimajući u obzir posebne okolnosti, gubitak dobrog ugleda predstavljao nerazmjernu mjeru. Svaki takav zaključak mora biti propisno obrazložen i opravdan.

Ako utvrdi da bi gubitak dobrog ugleda predstavljao nerazmjernu mjeru, nadležno tijelo može odlučiti da dobar ugled nije doveden u pitanje. U takvom slučaju, razlozi se unose u nacionalni registar. Broj takvih odluka navodi se u izvješću iz članka 26. stavka 1.

Ako nadležno tijelo utvrdi da gubitak dobrog ugleda ne bi predstavljao nerazmjernu mjeru, posljedica osuđujuće presude ili kazne je gubitak dobrog ugleda.

[…]”

8 Članak 12. te uredbe, naslovljen „Pregledi”, u stavku 1. određuje:

„Nadležna tijela nadziru jesu li poduzeća kojima su izdali dozvole za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika nastavila ispunjavati zahtjeve iz članka 3. […]”

9 U skladu s člankom 13. stavkom 3. navedene uredbe:

„Ako nadležno tijelo utvrdi da poduzeće više ne ispunjava jedan ili više zahtjeva propisanih člankom 3., ono poduzeću privremeno ili trajno, u rokovima iz stavka 1. ovog članka, oduzima dozvolu za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika.”

10 Člankom 22. te uredbe predviđa se:

„1. Države članice propisuju pravila o kaznama zapriječenima za povrede odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve mjere potrebne za osiguranje njihove provedbe. Tako predviđene kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće. Države članice dužne su o tim odredbama obavijestiti [Europsku] komisiju najkasnije do 4. prosinca 2011., a u najkraćem mogućem vremenu i o svakoj njihovoj naknadnoj izmjeni. Države članice osiguravaju da se sve takve mjere primjenjuju bez diskriminacije u pogledu državljanstva ili mjesta poslovnog nastana poduzeća.

2. Kazne iz stavka 1. uključuju, posebno, privremeno oduzimanje dozvole za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika, trajno oduzimanje takve dozvole i proglašenje nesposobnim upravitelja prijevoza.”

11 Prilog IV. Uredbi br. 1071/2009 sadržava „[n]ajteže povrede u smislu članka 6. stavka 2. točke (a)” te uredbe.

Austrijsko pravo

12 U skladu s člankom 9. stavkom 2. posljednjom rečenicom Verwaltungsstrafgesetza (Zakon o upravnim sankcijama) od 31. siječnja 1991. (BGB1. 52/1991), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: VStG), osobe ovlaštene za zastupanje društva u odnosu na treće osobe mogu odrediti kao odgovorne službenike jednu ili više osoba koje nisu dio kruga osoba ovlaštenih za njegovo zastupanje u odnosu na treće osobe, a koje su odgovorne za poštovanje upravnih pravila koja se odnose na određena područja poduzeća, teritorijalno ili materijalno određena.

13 U skladu s člankom 91. stavkom 2. Gewerbeordnunga (Zakonik o obrtničkim, trgovačkim i industrijskim djelatnostima) od 18. ožujka 1994. (BGBl. 194/1994), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, odobrenje za obavljanje profesionalne djelatnosti može se oduzeti pravnoj osobi koja obavlja industrijsku ili obrtničku djelatnost samo ako se razlozi za oduzimanje odnose na fizičku osobu koja ima značajan utjecaj na vođenje poslova i ako subjekt koji obavlja profesionalnu djelatnost tu fizičku osobu nije isključio u roku koji mu je u tu svrhu odredilo upravno tijelo.

14 U skladu s člankom 5. stavkom 2. Güterbeförderungsgesetza (Zakon o cestovnom prijevozu robe) od 31. kolovoza 1995. (BGB1. 593/1995), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, osim slučajeva koji su uređeni člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1071/2009, dobar ugled prijevoznika nije utvrđen osobito kada je podnositelj zahtjeva, nositelj odobrenja za obavljanje profesionalne djelatnosti ili upravitelj prijevoza pravomoćno osuđen na kaznu zatvora u trajanju duljem od tri mjeseca ili novčanu kaznu veću od 180 dnevnih iznosa ili kada je počinio teške povrede važećih propisa u području plaća i radnih uvjeta dotičnog profesionalnog sektora ili prijevoza robe, osobito trajanja vožnje i odmora vozača.

Glavni postupak i prethodno pitanje

15 H. Z. GmbH, društvo za cestovni prijevoz koje obavlja djelatnost u području međunarodnog prijevoza robe, odredilo je osobu RE kao odgovornog službenika u smislu posljednje rečenice članka 9. stavka 2. VStG-a. U tom je svojstvu osoba RE preuzela odgovornost za poštovanje odredbi Arbeitszeitgesetza (Zakon o radnom vremenu, u daljnjem tekstu: AZG).

16 Odlukom od 11. siječnja 2019. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) upravno tijelo izreklo je osobi RE, u svojstvu odgovornog službenika društva H. Z., više novčanih kazni, uz obrazloženje da su bile povrijeđene odredbe AZG-a, u vezi sa, s jedne strane, Uredbom (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.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. (SL 2014., L 60, str. 1.) i, s druge strane, određenim odredbama Uredbe br. 165/2014.

17 Konkretno, osoba RE nije planirala radno vrijeme osobe S. R., jednog od vozača zaposlenih u društvu H. Z., na način da joj omogući poštovanje dnevnih sati vožnje propisanih Uredbom br. 561/2006, kako je izmijenjena Uredbom br. 165/2014. Osoba RE nije osigurala da osoba S. R. poštuje obveze koje se odnose na upotrebu tahografa predviđene Uredbom br. 165/2014, osobito što se tiče obveze unosa određenih informacija u karticu vozača pomoću funkcije ručnog unosa, pri čemu potonja povreda predstavlja vrlo tešku povredu u smislu Priloga III. Direktivi 2006/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) 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.).

18 Na dan nastanka djela koja se stavljaju na teret, društvo H. Z. imalo je dozvolu za međunarodni prijevoz robe. Njegov upravitelj, u smislu trgovačkog prava, istodobno je bio i upravitelj prijevoza. S druge strane, osoba RE nije bila ni upravitelj prijevoza ni osoba ovlaštena zastupati društvo H. Z. u odnosu na treće osobe. Osoba RE također nije imala znatan utjecaj na upravljanje društvom H. Z.

19 Osim toga, na dan pokretanja upravno-kaznenog postupka koji je doveo do donošenja sporne odluke, kaznena evidencija osobe RE sadržavala je 113 pravomoćnih osuda, od kojih je najmanje 65 posljedica povreda prava Unije počinjenih unutar društva H. Z., u svojstvu cestovnog prijevoznika u smislu AZG-a. Dobar ugled tog društva, kao cestovnog prijevoznika, nikad nije ispitan s obzirom na te povrede.

20 Presudom od 29. svibnja 2020. sud koji je uputio zahtjev, Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji), poništio je spornu odluku zbog sumnji u usklađenost članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a s Uredbom br. 1071/2009. Taj je sud smatrao da nacionalne odredbe o kojima se pred njim vodi postupak ne mogu služiti kao pravna osnova za sankcije izrečene društvu RE jer upravni postupak na temelju kojeg su te sankcije donesene nije mogao dovesti do provjere dobrog ugleda društva H. Z. i, prema tome, do njegove eventualne sankcije. Prema njegovu mišljenju, u slučaju da se osobi RE izrekne sankcija, nijedna druga osoba ne može biti kažnjena za isto djelo.

21 Konkretno, sud koji je uputio zahtjev najprije je istaknuo da na temelju članka 22. Uredbe br. 1071/2009 države članice moraju poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da sankcije predviđene za povrede navedene uredbe, među kojima je i oduzimanje dozvole za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika u slučaju gubitka dobrog ugleda, predviđeno člankom 6. te uredbe, budu učinkovite, razmjerne i odvraćajuće. Postojanje sankcije za tešku povredu pravila prava Unije o trajanju vožnje i odmora vozača jedan je od elemenata na temelju kojih se može utvrditi gubitak dobrog ugleda. Iz toga slijedi da predmetni upravno-kazneni postupak predstavlja „mjeru” u smislu članka 22. Uredbe br. 1071/2009.

22 Nadalje, navedeni je sud naveo da odgovorni službenik u smislu članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a nije „relevantna osoba koju država članica odredi” u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1071/2009. Naime, relevantne nacionalne odredbe za takvo određivanje, odnosno članak 5. stavak 2. Zakona o cestovnom prijevozu robe, u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, i članak 91. stavak 2. Zakonika o obrtničkim, trgovačkim i industrijskim djelatnostima, u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, odnose se samo na nositelje dozvole za obavljanje profesionalne djelatnosti i osobe koje imaju znatan utjecaj na vođenje poslova, odnosno, kad je riječ o društvu s ograničenom odgovornošću kao što je H. Z., upravitelja u smislu trgovačkog prava ili većinskog člana društva. Stoga, u skladu s navedenim odredbama nacionalnog prava, sankcije izrečene odgovornim službenicima, u smislu članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a, zbog vrlo teških povreda odredaba prava Unije o trajanju vožnje i odmora vozača, poput onih koje se stavljaju na teret osobi RE, ne mogu narušiti dobar ugled dotičnog cestovnog prijevoznika i, slijedom toga, takve sankcije ne uzimaju se u obzir prilikom ocjene dobrog ugleda tog poduzetnika niti dovode do provjere takvog dobrog ugleda.

23 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev smatrao je da je rezultat do kojeg je dovela primjena nacionalnog prava u suprotnosti s ciljem članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1071/2009 i da se na temelju njega ne može osigurati, protivno zahtjevima iz članka 22. te uredbe, odvraćajući učinak nacionalnih odredbi o provjeri dobrog ugleda prijevoznika koje su povezane s kaznenim postupkom.

24 Taj je sud u biti smatrao da se u predmetu koji se pred njim vodi jedina mogućnost jamčenja usklađenosti s pravom Unije upravno-kaznenog postupka sastoji od toga da se osobi RE ne izrekne sankcija koja ne omogućuje postizanje tog cilja i da se zbog toga ne primijeni članak 9. stavak 2. VStG-a.

25 Presudom od 21. srpnja 2021., Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) ukinuo je presudu Landesverwaltungsgerichta Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji), smatrajući da sud koji je uputio zahtjev nije morao provjeriti je li kazna izrečena osobi RE na način da je dovela do obvezujuće provjere dobrog ugleda na temelju odredbi Uredbe br. 1071/2009.

26 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) najprije je presudio da iz Uredbe br. 1071/2009 ne proizlazi ocjena suda koji je uputio zahtjev prema kojoj se, kad je riječ o povredama odredaba prava Unije o trajanju vožnje i odmora vozača, samo upravitelj, u smislu trgovačkog prava, a ne odgovorni službenik imenovan u skladu s člankom 9. stavkom 2. VStG-a, može proglasiti kazneno odgovornim. Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatra da je u pogledu tih povreda trebalo poći od načela kaznene odgovornosti poslodavca ili odgovornog službenika.

27 Nadalje, taj je sud presudio da ocjena Landesverwaltungsgerichta Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji), prema kojoj sankcioniranje samo odgovornog službenika ne omogućuje to da se predmetnom cestovnom prijevozniku oduzme dozvola za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika, kao stvarna sankcija u smislu članka 22. Uredbe br. 1071/2009, nije relevantna za postupak u ovom slučaju jer se on ne odnosi na takvo oduzimanje.

28 Naposljetku, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) dodao je da članak 6. stavak 1. drugi podstavak Uredbe br. 1071/2009 ne samo da ne isključuje nego se čini da, naprotiv, u okviru takvog postupka oduzimanja treba uzeti u obzir i sankcije izrečene odgovornim službenicima kao „relevantnim osobama koje država članica odredi”, u ovom slučaju člankom 9. VStG-a.

29 Sud koji je uputio zahtjev, koji je pozvan odlučivati o predmetnom upravno-kaznenom postupku, nakon što je Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) ukinuo njegovu presudu od 29. svibnja 2020., i dalje izražava iste dvojbe iz te presude u pogledu usklađenosti članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a s Uredbom br. 1071/2009.

30 U tim okolnostima Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Regionalni upravni sud u Donjoj Austriji) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li pravo Unije tumačiti na način da je s njim u skladu nacionalna odredba kojom se dopušta da osoba koja kazneno odgovara za prijevozno poduzeće svoju odgovornost za vrlo teške povrede pravila Zajednice u području trajanja vožnje i odmora vozača na temelju zajedničkog dogovora prenese na fizičku osobu ako zbog tog prijenosa izostane provjera dobrog ugleda u smislu Uredbe br. 1071/2009 koja se u skladu s nacionalnim odredbama predviđa samo u slučaju kažnjavanja kazneno odgovorne osobe koja prenosi odgovornost?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

31 Sve zainteresirane osobe koje su Sudu podnijele pisana očitovanja osporavaju dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.

32 Prije svega, sve te zainteresirane osobe ističu da upravni postupak kaznene naravi u glavnom postupku nije postupak iz članka 6. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 1071/2009, s obzirom na to da njegov predmet nije provjera dobrog ugleda društva H. Z., nego nadzor zakonitosti odluke kojom se osobi RE izriču novčane kazne za povrede AZG-a. Tumačenje Uredbe br. 1071/2009 koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev stoga nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku niti se odnosi na problem hipotetske naravi.

33 Prema mišljenju osobe RE, hipotetski karakter pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi također iz činjenice da povrede koje joj se stavljaju na teret nisu obuhvaćene popisom najtežih povreda u smislu članka 6. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 1071/2009, navedenih u Prilogu IV. toj uredbi, tako da uvjet o kojem ovisi pokretanje postupka nacionalnih tijela koji omogućuje provjeru predstavlja li gubitak dobrog ugleda nerazmjernu mjeru predviđenu tom odredbom u svakom slučaju očito nije ispunjen.

34 Nadalje, austrijska vlada osporava tumačenje nacionalnog prava koje je dao sud koji je uputio zahtjev, prema kojem odgovorni službenici, u smislu članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a, ne spadaju u kategorije osoba čije ponašanje može utjecati na dobar ugled poduzeća. To tumačenje, na kojem se temelji prethodno pitanje, protivno je sudskoj praksi Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud), iz koje proizlazi da su takvi službenici „relevantne osobe koje država članica odredi” u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1071/2009 te je stoga pogrešno.

35 Naposljetku, Komisija se poziva na dvosmislenost zahtjeva za prethodnu odluku i nepoštovanje zahtjevâ u pogledu sadržaja takvog zahtjeva, navedenih u članku 94. Poslovnika Suda.

36 Uvodno valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obvezan donijeti odluku (presuda od 31. siječnja 2023., Puig Gordi i dr., C-158/21, EU:C:2023:57, t. 50. i navedena sudska praksa).

37 Naime, takva pitanja uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o tim pitanjima samo ako nisu ispunjeni uvjeti u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku navedeni u članku 94. Poslovnika ili ako je očito da tumačenje ili ocjena valjanosti pravila Europske unije koje je zatražio nacionalni sud nemaju nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski (presuda od 22. rujna 2022., Vicente (Postupak za naplatu nagrada za rad odvjetnika), C-335/21, EU:C:2022:720, t. 46. i navedena sudska praksa).

38 Kao prvo, valja smatrati da je sud koji je uputio zahtjev dovoljno jasno i precizno izložio činjenične i pravne elemente glavnog postupka, navedene u točkama 15. do 29. ove presude, na kojima se temelji pitanje upućeno Sudu, razloge koji su ga naveli na to da se zapita o tumačenju Uredbe br. 1071/2009, osobito, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, njezina članka 22., u vezi s njezinim člankom 6., i vezi koju uspostavlja između tih odredaba prava Unije i članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a, koji je primjenjiv u glavnom postupku.

39 Stoga zahtjev za prethodnu odluku ispunjava zahtjeve predviđene člankom 94. Poslovnika.

40 Kao drugo, što se tiče tvrdnje koja se odnosi na hipotetski karakter prethodnog pitanja i nepostojanje veze između tumačenja članaka 6. i 22. Uredbe br. 1071/2009 koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev i činjeničnog stanja ili predmeta glavnog postupka, kao prvo, valja istaknuti da članak 22. stavak 1. te uredbe nalaže državama članicama da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da povrede odredbi navedene uredbe budu sankcionirane na učinkovit, razmjeran i odvraćajući način.

41 Međutim, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. Uredbe br. 1071/2009, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 1., pristup poduzeća djelatnosti cestovnog prijevoznika i njegovo obavljanje te djelatnosti uvjetovani su ispunjavanjem više zahtjeva, među kojima je zahtjev o dobrom ugledu poduzeća. Iz toga slijedi da obavljanje te djelatnosti poduzeća koje ne ispunjava taj zahtjev predstavlja povredu Uredbe br. 1071/2009, koju države članice moraju sankcionirati u skladu s njezinim člankom 22.

42 Osim toga, kao što to proizlazi iz članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1071/2009, među elementima koji mogu utjecati na dobar ugled poduzeća i, ovisno o slučaju, dovesti do gubitka dobrog ugleda nalaze se teške kaznene osude i sankcije izrečene zbog teške povrede propisa prava Unije iz članka 6. stavka 1. trećeg podstavka točke (b) Uredbe br. 1071/2009.

43 Slijedom toga, kako bi se osiguralo to da dovođenje u pitanje dobrog ugleda prijevoznika do kojeg može doći zbog nepoštovanja tih propisa prava Unije bude sankcionirano na učinkovit, razmjeran i odvraćajući način te kako bi na taj način poštovale obveze koje imaju na temelju članka 6. stavka 1. i članka 22. Uredbe br. 1071/2009, države članice moraju osobito osigurati da se teške povrede navedenih propisa prava Unije počinjene unutar tog poduzeća progone i sankcioniraju, donoseći u tu svrhu potrebne odredbe, poput osobito onih koje se odnose na kaznenu odgovornost za navedene povrede.

44 Međutim, članak 9. stavak 2. posljednja rečenica VStG-a, koji se primjenjuje na glavni postupak, dio je takvih odredbi s obzirom na to da, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, s jedne strane, taj članak ovlašćuje cestovnog prijevoznika da odredi osobu kao službenika odgovornog za poštovanje propisa prava Unije o trajanju vožnje i odmora vozača koja su zaposlena u tom poduzeću i, s druge strane, takvo određivanje dovodi do prijenosa na tako imenovanog službenika kaznene odgovornosti za povrede tih propisa počinjene unutar navedenog društva.

45 Kao drugo, kao što to također proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, sudu koji je uputio zahtjev podnesena je tužba o zakonitosti sporne odluke u okviru koje, prema mišljenju tog suda, taj sud mora, u skladu s nacionalnim pravom, provesti nadzor te odluke u cijelosti, pri čemu mora odlučiti, osobito, o kažnjivosti ponašanja koje se stavlja na teret tužitelju u glavnom postupku. Stoga zakonitost sporne odluke ovisi, među ostalim, o usklađenosti s člankom 22. Uredbe br. 1071/2009, u vezi s njezinim člankom 6., primjene članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a u ovom slučaju. Naime, primjenom potonje odredbe u glavnom postupku samo se tužitelj u glavnom postupku može smatrati kazneno odgovornim za povrede o kojima je riječ u glavnom postupku, dok nacionalno pravo isključuje mogućnost da se postupanje te osobe uzme u obzir kako bi se utvrdilo ispunjava li predmetno društvo zahtjev dobrog ugleda.

46 Stoga bi takva primjena članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a i utvrđivanje da postoji kaznena odgovornost tužitelja u glavnom postupku koja iz toga proizlazi u ovom slučaju moglo utjecati na mogućnost uzimanja u obzir povreda o kojima je riječ u svrhu provjere dobrog ugleda navedenog društva iz članka 6. stavka 2. Uredbe br. 1071/2009 i izricanja eventualnih sankcija u vezi s nepostojanjem dobrog ugleda iz njezina članka 22.

47 Slijedom toga, nije očito da tumačenje prava Unije koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili da se prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi na hipotetski problem.

48 U tom je pogledu nebitna okolnost na koju se poziva osoba RE, da se činjenice koje joj se stavljaju na teret u glavnom postupku ne nalaze na popisu povreda navedenih u Prilogu IV. Uredbi br. 1071/2009, s obzirom na to da, kao što to proizlazi iz točaka 40. do 46. ove presude, veza koja postoji između članaka 22. i 6. Uredbe br. 1071/2009 i članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a, koji se primjenjuje u glavnom postupku, ne ovisi o činjenici da su povrede o kojima je riječ u glavnom postupku obuhvaćene navedenim popisom.

49 Kao treće, valja podsjetiti na to da je pri odgovaranju na prethodna pitanja Sud u okviru podjele nadležnosti između njega i nacionalnih sudova dužan uzeti u obzir činjenični i pravni okvir unutar kojeg su postavljena prethodna pitanja, kako je određen odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje (presuda od 2. travnja 2020., Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, t. 21. i navedena sudska praksa). Osobito, nije na Sudu da odluči o tumačenju odredaba nacionalnog prava ili da sudi o tome je li tumačenje nacionalnog suda pravilno (presuda od 26. rujna 2013., Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 28. i navedena sudska praksa).

50 Iz toga slijedi da se Sud mora držati tumačenja nacionalnog prava koje je dao sud koji je uputio zahtjev u pogledu neuzimanja u obzir, za potrebe članka 6. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1071/2009, povreda za koje odgovaraju odgovorni službenici na temelju članka 9. stavka 2. posljednje rečenice VStG-a, na kojem se temelji pitanje koje je postavio taj sud.

51 Tvrdnja austrijske vlade o pogrešnom tumačenju stoga ne utječe na dopuštenost tog pitanja.

52 Iz prethodno navedenog slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnom pitanju

53 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 22. Uredbe br. 1071/2009, u vezi s njezinim člankom 6. stavkom 1., tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg osoba koja kazneno odgovara za povrede počinjene unutar prijevoznog poduzeća i čije se ponašanje uzima u obzir u svrhu ocjene dobrog ugleda tog poduzeća može odrediti osobu kao službenika odgovornog za poštovanje odredbi prava Unije o trajanju vožnje i odmora vozača i tako na nju prenijeti kaznenu odgovornost za povrede tih odredbi prava Unije, ako nacionalno pravo ne omogućuje da se uzmu u obzir povrede koje se tako pripisuju navedenom službeniku kako bi se ocijenilo ispunjava li prijevoznik zahtjev dobrog ugleda.

54 Kao prvo, valja istaknuti da je, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 1., 2. i 4. Uredbe br. 1071/2009, njezin cilj modernizirati pravila kojima se uređuje pristup djelatnosti cestovnog prijevoznika kako bi se osigurala ujednačenija i učinkovitija primjena tih pravila u državama članicama radi postizanja više razine stručnih kvalifikacija za cestovne prijevoznike, racionalizacije tržišta, povećanja kvalitete usluga u interesu cestovnih prijevoznika, njihovih klijenata i gospodarstva u cjelini te poboljšanja sigurnosti cestovnog prometa.

55 Među zahtjevima za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika navedenima u članku 3. Uredbe br. 1071/2009 nalazi se zahtjev dobrog ugleda, čiji su uvjeti precizirani u njezinu članku 6.

56 U tom pogledu, s jedne strane, iz članka 6. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 1071/2009 proizlazi da je na državama članicama da utvrde uvjete koje poduzeća moraju ispuniti kako bi ispunila zahtjev dobrog ugleda. Međutim, zakonodavac Unije u članku 6. stavku 1. trećem podstavku te uredbe utvrdio je minimalne uvjete koje taj zahtjev mora sadržavati, među kojima se nalazi, u točki (b) te odredbe, nepostojanje teških kaznenih osuda ili sankcija izrečenih poduzeću ili upravitelju prijevoza zbog teške povrede propisa prava Unije navedenih u toj točki, poput onih koji se odnose na vrijeme vožnje i odmora vozača.

57 S druge strane, u skladu s člankom 6. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 1071/2009, kako bi se utvrdilo ispunjava li poduzeće zahtjev dobrog ugleda, države članice moraju uzeti u obzir ponašanje poduzeća, njegovih upravitelja prijevoza i svake druge relevantne osobe koju država članica odredi. Ta odredba također navodi da svako upućivanje u tom članku 6. na osude, sankcije ili povrede uključuje i osude, sankcije ili povrede samog poduzeća, njegovih upravitelja prijevoza, izvršnih direktora i svake druge relevantne osobe koju odredi država članica.

58 Iz toga slijedi da je poštovanje propisa iz članka 6. stavka 1. trećeg podstavka točke (b) Uredbe br. 1071/2009 cestovnog prijevoznika prilikom obavljanja svojih djelatnosti prijevoza jedan od uvjeta koje on mora ispuniti kako bi ispunio zahtjev dobrog ugleda.

59 Taj zahtjev stoga ima za cilj izbjeći to da cestovni prijevoznici koji postupaju s nepažnjom osobito u pogledu pravila o sigurnosti cestovnog prometa i socijalnoj sigurnosti djeluju na unutarnjem tržištu ugrožavajući time cilj Uredbe br. 1071/2009, kako je naveden u točki 54. ove presude.

60 Dobar ugled cestovnog prijevoznika ovisi, osim toga, o nepostojanju teških kaznenih osuda ili sankcija izrečenih njegovim upraviteljima prijevoza zbog teške povrede propisa prava Unije navedenih u članku 6. stavku 1. trećem podstavku točki (b) Uredbe br. 1071/2009.

61 Taj uvjet odgovara kako cilju koji se želi postići zahtjevom dobrog ugleda tako i cilju koji se nastoji postići tom uredbom jer se njime osobito nastoji spriječiti to da za upravljanje poslovanjem tih poduzeća, a osobito područjima djelatnosti koja su obuhvaćena navedenim propisima prava Unije, budu zadužene osobe protiv kojih su izrečene takve teške kaznene osude ili takve sankcije, kako bi se smanjio rizik od toga da prijevoznici koji postupaju s nepažnjom u smislu navedenom u točki 59. ove presude obavljaju tu profesiju.

62 Naposljetku, dobar ugled cestovnog prijevoznika također ovisi o nepostojanju teških kaznenih osuda ili sankcija izrečenih bilo kojoj drugoj relevantnoj osobi koju odredi država članica zbog teške povrede propisa prava Unije navedenih u članku 6. stavku 1. trećem podstavku točki (b) Uredbe br. 1071/2009.

63 Pojam „relevantne osobe” koje može odrediti država članica, naveden u članku 6. stavku 1. drugom podstavku Uredbe br. 1071/2009, nije definiran u toj uredbi ni neizravno upućivanjem na nacionalna prava država članica. Navedeni pojam stoga treba smatrati autonomnim pojmom prava Unije koji treba ujednačeno tumačiti na cijelom njezinom području, uzimajući u obzir ne samo tekst te odredbe nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 22. prosinca 2022., EUROAPTIEKA, C-530/20, EU:C:2022:1014, t. 31. i navedena sudska praksa).

64 U tom pogledu, iz samog teksta i strukture članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1071/2009 proizlazi da su „relevantne osobe” u smislu drugog podstavka te odredbe dio kategorija osoba čije ponašanje treba uzeti u obzir kako bi se ispitalo ispunjava li prijevoznik zahtjev dobrog ugleda iz članka 3. stavka 1. točke (b) te uredbe. Slijedom toga, teške kaznene osude i sankcije koje su im izrečene za teške

povrede pravila prava Unije iz članka 6. stavka 1. trećeg podstavka te uredbe mogu utjecati na dobar ugled navedenog poduzeća, kao i teške kaznene osude izrečene protiv samog poduzeća ili njegovih upravitelja prijevoza i sankcije koje su im izrečene za te povrede.

65 Međutim, s obzirom na cilj koji se želi postići zahtjevom dobrog ugleda, kako je naveden u točkama 59. i 61. ove presude, valja smatrati da su pojmom „relevantna osoba" u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1071/2009 obuhvaćene osobe različite od upravitelja prijevoza koje preuzimaju odgovornost za upravljanje područjima djelatnosti koja su obuhvaćena propisima prava Unije navedenima u članku 6. stavku 1. trećem podstavku točki (b) te uredbe i koje, slijedom toga, moraju osigurati poštovanje tih propisa prilikom obavljanja tih područja djelatnosti i kazneno odgovarati u slučaju povreda navedenih propisa.

66 Stoga, kada država članica nacionalnim propisom poput članka 9. stavka 2. VStG-a cestovnim prijevoznicima dodijeli mogućnost određivanja osoba koje nisu upravitelji prijevoza kao službenika odgovornih za upravljanje područjima djelatnosti iz prethodne točke, valja smatrati da je na taj način ta država članica takvu kategoriju zaposlenika odredila kao „relevantne osobe" u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1071/2009, čije ponašanje treba uzeti u obzir radi ocjene dobrog ugleda navedenih poduzeća.

67 Kao drugo, kao što je to istaknuto u točkama 40. i 41. ove presude, članak 22. stavak 1. Uredbe br. 1071/2009 nalaže državama članicama da donesu potrebne mjere kako bi na učinkovit, odvraćajući i razmjeran način sankcionirale cestovne prijevoznike koji ne ispunjavaju zahtjev u pogledu dobrog ugleda.

68 Među tim sankcijama nalaze se, među ostalim, kao što to proizlazi iz stavka 2. tog članka 22., privremeno oduzimanje dozvole za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika, trajno oduzimanje takve dozvole i proglašenje nesposobnim upravitelja prijevoza.

69 Budući da dobar ugled prijevoznika osobito ovisi o nepostojanju kaznenih osuda ili sankcija za nepoštovanje propisa iz članka 6. stavka 1. trećeg podstavka točke (b) Uredbe br. 1071/2009 prilikom obavljanja njihovih djelatnosti prijevoza, kako bi se poštovali zahtjevi iz njezina članka 22., države članice moraju osobito osigurati da se kaznena odgovornost za teške povrede tih propisa počinjene unutar takvog poduzeća utvrdi na način koji ne sprječava da se na učinkovit, odvraćajući i razmjeran način sankcionira gubitak dobrog ugleda koji bi mogao proizaći iz počinjenja navedenih povreda.

70 Međutim, očito je da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku omogućuje cestovnom prijevozniku da odredi osobu kao službenika odgovornog za poštovanje propisa prava Unije iz članka 6. stavka 1. trećeg podstavka točke (b) Uredbe br. 1071/2009, da to određivanje dovodi do prijenosa na tu osobu kaznene odgovornosti zbog povreda tih propisa prava Unije počinjenih u obavljanju djelatnosti cestovnog prijevoza tog poduzeća i da nacionalno pravo sprečava to da se uzme u obzir postupanje tako određene osobe kako bi se ocijenilo ispunjava li navedeni poduzetnik zahtjev dobrog ugleda predviđen u članku 3. stavku 1. točki (b) Uredbe br. 1071/2009.

71 Slijedom toga, teške povrede navedenih propisa počinjene unutar navedenog poduzeća nakon takvog određivanja ne mogu utjecati na dobar ugled dotičnog poduzeća.

72 Naime, iako tako imenovana osoba preuzima odgovornost za upravljanje područjima djelatnosti koja su obuhvaćena tim propisima i stoga ulazi u kategoriju „relevantnih osoba koje država članica odredi" u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1071/2009, izrečene teške osuđujuće presude i sankcije zbog tih povreda nikada neće dovesti do postupka provjere dobrog ugleda relevantnog poduzeća na temelju njezina članka 6. niti će se uzimati u obzir prilikom provjera koje su nadležna tijela dužna provesti u skladu s njezinim člankom 12., kako bi se provjerilo ispunjavaju li poduzeća koja imaju odobrenje za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika i dalje zahtjeve predviđene u njezinu članku 3.

73 Stoga počinjenje takvih povreda, neovisno o njihovu broju i težini, nikada neće dovesti do gubitka takvog dobrog ugleda ni, slijedom toga, do oduzimanja ili suspenzije dozvole za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika.

74 Slijedom toga, nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku sprječava, protivno članku 22. Uredbe br. 1071/2009, dovođenje u pitanje dobrog ugleda cestovnih prijevoznika i donošenje sankcija protiv njih iako su osobe koje treba smatrati, u odnosu na ta poduzeća, „relevantnim osobama" u smislu njezina članka 6. stavka 1. drugog podstavka počinile teške povrede propisa prava Unije iz članka 6. stavka 1. trećeg podstavka točke (b) navedene uredbe.

75 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 22. Uredbe br. 1071/2009, u vezi s njezinim člankom 6. stavkom 1., treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg osoba koja kazneno odgovara za povrede počinjene unutar poduzeća za cestovni prijevoz i čije se ponašanje uzima u obzir u svrhu ocjene dobrog ugleda tog poduzeća može odrediti osobu kao službenika odgovornog za poštovanje odredbi prava Unije o trajanju vožnje i odmora vozača i tako na nju prenijeti kaznenu odgovornost za povrede tih odredbi prava Unije, ako nacionalno pravo ne omogućuje da se uzmu u obzir povrede koje se tako pripisuju navedenom službeniku kako bi se ocijenilo ispunjava li navedeno poduzeće zahtjev dobrog ugleda.

Troškovi

76 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. postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 22. Uredbe (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/26/EZ, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 517/2013 od 13. svibnja 2013., u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe 1071/2009, kako je izmijenjena,

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalni propis na temelju kojeg osoba koja kazneno odgovara za povrede počinjene unutar poduzeća za cestovni prijevoz i čije se ponašanje uzima u obzir u svrhu ocjene dobrog ugleda tog poduzeća može odrediti osobu kao službenika odgovornog za

poštovanje odredbi prava Unije o trajanju vožnje i odmora vozača i tako na nju prenijeti kaznenu odgovornost za povrede tih odredbi prava Unije, ako nacionalno pravo ne omogućuje da se uzmu u obzir povrede koje se tako pripisuju navedenom službeniku kako bi se ocijenilo ispunjava li navedeno poduzeće zahtjev dobrog ugleda.

Potpisi