Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 22 maja 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Transport — Dyrektywa 2006/126/WE — Załącznik III pkt 6.4 — Ważność — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuł 20, art. 21 ust. 1 i art. 26 — Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych — Prawa jazdy — Fizyczna i psychiczna zdolność do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym — Minimalne wymagania — Ostrość widzenia — Równość traktowania — Brak możliwości odstępstwa — Proporcjonalność

W sprawie C-356/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Niemcy) postanowieniem z dnia 5 lipca 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 lipca 2012 r., w postępowaniu:

Wolfgang Glatzel

przeciwko

Freistaat Bayern,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, E. Juhász, A. Rosas (sprawozdawca), D. Šváby i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 czerwca 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu W. Glatzela przez E. Gieblera, Rechtsanwalt,

— w imieniu Freistaat Bayern przez M. Niesego, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz K. Petersen, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Parlamentu Europejskiego przez A. Troupiotisa oraz P. Schonarda, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez E. Karlsson, R. Wiemann oraz Z. Kupčovą, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Brauna oraz J. Hottiaux, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 lipca 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zgodności pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz.U. L 403, s. 18), zmienionej dyrektywą Komisji 2009/113/WE z dnia 25 sierpnia 2009 r. (Dz.U. L 223, s. 31) (zwanej dalej „dyrektywą 2006/126") z art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") w przedmiocie minimalnych wymagań dotyczących fizycznej zdolności do kierowania pojazdami mechanicznymi w zakresie ostrości widzenia.

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Wolfgangiem Glatzelem a Freistaat Bayern w przedmiocie decyzji, na podstawie której odmówiono W. Glatzelowi wydania prawa jazdy dla pojazdów należących do określonych dyrektywą 2006/126 kategorii C1 i C1E ze względu na to, że ostrość widzenia, jaką ma w oku słabszym, nie osiąga minimalnego poziomu wymaganego na mocy pkt 6.4 załącznika III do tej dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

3 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r. (Dz.U. 2010, L 23, s. 35) (zwana dalej „konwencją ONZ o niepełnosprawności"), w lit. e) preambuły stanowi:

„Państwa Strony niniejszej konwencji,

[...]

e) uznając, że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i że niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa na zasadzie równości z innymi osobami".

4 Zgodnie z art. 1 tej konwencji, zatytułowanym „Cel":

„Celem niniejszej konwencji jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności.

Do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi osobami".

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej konwencji:

[...]

»Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność« oznacza jakiekolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiejkolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia.

[...]”.

6 Artykuł 4 konwencji ONZ o niepełnosprawności, zatytułowany „Obowiązki ogólne”, brzmi:

„1. Państwa Strony zobowiązują się do zapewnienia i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. W tym celu Państwa Strony zobowiązują się do:

a) przyjęcia wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w niniejszej konwencji,

b) podjęcia wszelkich odpowiednich środków, w tym ustawodawczych, w celu zmiany lub uchylenia obowiązujących ustaw, przepisów wykonawczych, zwyczajów i praktyk, które dyskryminują osoby niepełnosprawne,

c) uwzględniania wymogu ochrony i popierania praw człowieka w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w każdej polityce i każdym programie działania,

d) powstrzymywania się od angażowania się w jakiekolwiek działania lub praktyki, które są niezgodne z niniejszą konwencją, i zapewnienia, że władze i instytucje publiczne będą działały zgodnie z niniejszą konwencją,

e) podejmowania wszelkich odpowiednich działań w celu wyeliminowania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przez jakąkolwiek osobę, organizację lub prywatne przedsiębiorstwo,

[...]”.

7 Zgodnie z art. 5 tej konwencji, zatytułowanym „Równość i niedyskryminacja”:

„1. Państwa Strony uznają, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa i są uprawnieni, bez jakiejkolwiek dyskryminacji, do jednakowej ochrony prawnej i jednakowych korzyści wynikających z prawa.

2. Państwa Strony zakażą jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i zagwarantują osobom niepełnosprawnym jednakową dla wszystkich i skuteczną ochronę przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów.

3. W celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia racjonalnych usprawnień.

4. Za dyskryminację w rozumieniu niniejszej konwencji nie będą uważane szczególne środki, które są niezbędne celem przyśpieszenia osiągnięcia lub zagwarantowania faktycznej równości osób niepełnosprawnych”.

8 Artykuł 27 wspomnianej konwencji, zatytułowany „Praca i zatrudnienie”, stanowi w ust. 1 lit. a):

„Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do pracy na zasadzie równości z innymi osobami; obejmuje to prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy. Państwa Strony będą chronić i popierać realizację prawa do pracy, również tych osób, które staną się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, poprzez podjęcie odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej, między innymi w celu:

a) zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do wszelkich kwestii dotyczących wszystkich form zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji, przyjmowania do pracy i zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy”.

Prawo Unii

9 Zgodnie z brzmieniem motywu 8 dyrektywy 2006/126:

„Z uwagi na bezpieczeństwo ruchu drogowego powinny zostać ustanowione minimalne wymagania, jakim podlega wydawanie praw jazdy. Należy podjąć harmonizację wymagań dotyczących egzaminów na prawo jazdy oraz wydawania praw jazdy. W tym celu powinien zostać określony zakres wiedzy, umiejętności i zachowań związanych z kierowaniem pojazdami silnikowymi, a egzamin na prawo jazdy powinien opierać się na tym zakresie, oraz powinno się ponownie ustalić minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania takimi pojazdami”.

10 Motyw 14 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Należy przyjąć przepisy szczególne w celu ułatwienia kierowania pojazdami osobom niepełnosprawnym pod względem fizycznym”.

11 Motyw 19 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„Komisja powinna mieć prawo aktualizowania załączników I–VI w świetle postępu naukowego i technicznego”.

12 Artykuł 4 dyrektywy 2006/126, zatytułowany „Kategorie, definicje i dolne granice wieku”, stanowi:

„1. Prawo jazdy określone w art. 1 upoważnia do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym, które należą do kategorii zdefiniowanych poniżej [...].

[...]

4. Pojazdy silnikowe:

[...]

d) Kategoria C1:

pojazdy silnikowe nieujęte w kategoriach D1 lub D, o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3500 kg, lecz nieprzekraczającej 7500 kg, i konstrukcyjnie przystosowane do przewozu nie więcej niż ośmiu pasażerów oprócz kierowcy; pojazdy silnikowe tej kategorii mogą być łączone z przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej do 750 kg;

e) Kategoria C1E:

— bez uszczerbku dla przepisów dotyczących zasad przyznawania omawianym pojazdom homologacji typu – zespoły pojazdów złożone z pojazdu ciągnącego kategorii C1 oraz przyczepy lub naczepy, której dopuszczalna masa całkowita przekracza 750 kg, pod warunkiem że dopuszczalna masa takiego zespołu pojazdów nie przekracza 12 000 kg,

— bez uszczerbku dla przepisów dotyczących zasad przyznawania omawianym pojazdom homologacji typu – zespoły pojazdów złożone z pojazdu ciągnącego kategorii B oraz przyczepy lub naczepy, której dopuszczalna masa całkowita przekracza 3500 kg, pod warunkiem że dopuszczalna masa takiego zespołu pojazdów nie przekracza 12 000 kg,

— dolna granica wieku dla kategorii C1 i C1E zostaje ustalona na 18 lat, bez uszczerbku dla przepisów dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób [zmieniającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 i dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającej dyrektywę Rady 76/914/EWG (Dz.U. L 226, s. 4)];

[...]”.

13 Zgodnie z art. 7 tej dyrektywy, zatytułowanym „Wydawanie, ważność oraz przedłużanie terminu ważności”:

„1. Prawa jazdy są wydawane tylko tym kandydatom, którzy:

a) zdali egzamin umiejętności i zachowania oraz egzamin teoretyczny i zadowalająco przeszli badanie lekarskie, zgodnie z przepisami załączników II i III;

[...]

3. Ważność praw jazdy, po wygaśnięciu administracyjnego okresu ich ważności, jest przedłużana zależnie od tego, czy:

a) kierowca nieprzerwanie spełnia minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E określone w załączniku III [...]

[...]”.

14 Artykuł 8 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Aktualizacja przepisów w świetle postępu naukowo-technicznego”, stanowi:

„Zmiany niezbędne w celu zaktualizowania załączników I–VI w świetle postępu naukowo-technicznego przyjmowane są zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 9 ust. 2”.

15 Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2006/126, zatytułowanym „Komitet”:

„1. Komisja jest wspierana przez komitet ds. praw jazdy.

2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5a ust. 1–4 i art. 7 decyzji 1999/468/WE, z uwzględnieniem przepisów jej art. 8”.

16 Załącznik III do dyrektywy 2006/126 odnosi się do minimalnych wymagań dotyczących fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym, w tym do wymagań w zakresie wzroku. Dla celów tego załącznika kierowców klasyfikuje się w dwóch grupach, mianowicie w grupie 1, obejmującej kierowców pojazdów kategorii A, A1, A2, AM, B, B1 i BE, oraz w grupie 2, tworzonej przez kierowców pojazdów kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E.

17 Co się tyczy badań lekarskich dotyczących wzroku, załącznik III do dyrektywy 2006/126 przewiduje, co następuje:

„6. Wszystkie osoby ubiegające się o prawo jazdy poddają się właściwemu badaniu w celu upewnienia się, czy posiadają odpowiednią ostrość widzenia do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym. W przypadku uzasadnionych wątpliwości co do odpowiedniej zdolności widzenia osoby ubiegającej się o prawo jazdy osoba taka poddaje się badaniu przez właściwy organ medyczny. Podczas takiego badania zwraca się szczególną uwagę na: ostrość widzenia, pole widzenia, widzenie w półmroku, wrażliwość na kontrast i olśnienie, diplopię oraz na inne funkcje wzroku, których upośledzenie może zagrażać bezpiecznemu kierowaniu pojazdami.

Dla kierowców należących do grupy 1 można rozważać wydanie prawa jazdy w »wyjątkowych przypadkach«, gdy nie jest możliwe spełnienie wymogów dotyczących pola widzenia lub ostrości widzenia. W takich przypadkach kierowca powinien się poddać badaniu przez właściwy organ medyczny, aby wykazać, że nie występuje upośledzenie innych funkcji wzroku, w tym wrażliwości na olśnienie, wrażliwości na kontrast i widzenia w półmroku. Kierowca lub osoba ubiegająca się o prawo jazdy powinni również przejść z pozytywnym wynikiem egzamin praktyczny przeprowadzony przez właściwy organ.

Grupa 1:

6.1. Osoby ubiegające się o prawo jazdy lub o przedłużenie terminu jego ważności muszą wykazać się obuoczną ostrością widzenia, w razie konieczności przy zastosowaniu soczewek korekcyjnych, wynoszącą przynajmniej 0,5 dla obojga oczu naraz.

Ponadto poziome pole widzenia powinno wynosić przynajmniej 120 stopni, a jego rozszerzenie powinno wynosić przynajmniej 50 stopni na lewo i na prawo oraz 20 stopni w górę i w dół. W obrębie kąta 20 stopni od centrum nie powinny występować żadne wady.

W przypadku wykrycia lub zgłoszenia postępującej wady wzroku prawo jazdy może zostać wydane lub jego okres ważności może zostać przedłużony z zastrzeżeniem, że osoba ubiegająca się o to będzie się poddawać regularnemu badaniu przez właściwy organ medyczny.

6.2. U osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy lub o przedłużenie okresu jego ważności, u których występuje całkowita utrata możliwości widzenia na jedno oko, oraz u osób widzących wyłącznie za pomocą jednego oka (np. w przypadku diplopii) ostrość widzenia musi wynosić przynajmniej 0,5, w razie konieczności z zastosowaniem soczewek korekcyjnych. Właściwy organ medyczny musi poświadczyć, że dana osoba widzi tylko na jedno oko od wystarczająco długiego czasu, aby umożliwić dostosowanie, a pole widzenia tego oka spełnia wymóg ustanowiony w pkt 6.1.

6.3. Po niedawnym wystąpieniu diplopii lub utracie możliwości widzenia na jedno oko należy przewidzieć odpowiedni okres adaptacji (na przykład sześciomiesięczny), podczas którego nie wolno kierować pojazdami. Po tym okresie kierowanie pojazdami jest dozwolone wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej opinii specjalistów w zakresie okulistyki i kierowania pojazdami.

Grupa 2:

6.4. Osoby ubiegające się o prawo jazdy lub o przedłużenie terminu jego ważności muszą wykazać się ostrością widzenia, w razie konieczności przy zastosowaniu soczewek korekcyjnych, wynoszącą przynajmniej 0,8 dla oka sprawniejszego i przynajmniej 0,1 dla oka słabszego. Jeżeli dla osiągnięcia wartości 0,8 i 0,1 dana osoba korzysta z soczewek korekcyjnych, minimalna ostrość widzenia (0,8 i 0,1) musi zostać osiągnięta za pomocą okularów o sile nieprzekraczającej plus ośmiu dioptrii lub za pomocą soczewek kontaktowych. Środki korekcyjne muszą być dobrze tolerowane.

Ponadto poziome pole widzenia obuocznego powinno wynosić przynajmniej 160 stopni, a jego rozszerzenie powinno wynosić przynajmniej 70 stopni na lewo i na prawo oraz 30 stopni w górę i w dół. W obrębie kąta 30 stopni od centrum nie powinny występować żadne wady.

Nie wydaje się praw jazdy ani nie przedłuża się okresu ich ważności w przypadku osób ubiegających się o nie lub kierowców, u których występuje obniżona wrażliwość na kontrast lub diplopia.

Po znacznej utracie możliwości widzenia na jedno oko należy przewidzieć odpowiedni okres adaptacji (na przykład sześciomiesięczny), podczas którego nie wolno kierować pojazdami. Po upływie tego okresu kierowanie pojazdami jest dozwolone wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej opinii specjalistów w zakresie okulistyki i kierowania pojazdami”.

18 Zgodnie z pkt 1.3 załącznika III do dyrektywy 2006/126 państwa członkowskie mogą przewidzieć, że dotyczące kierowców z grupy 2 przepisy wymienione we wspomnianym załączniku będą stosowane w odniesieniu do kierowców pojazdów kategorii B, którzy wykorzystują prawo jazdy do celów zawodowych (taksówki, karetki pogotowia itd.).

19 Ponadto zgodnie z pkt 5 tego załącznika, co się tyczy grupy 2, wymagania ustanowione przez państwa członkowskie w odniesieniu do wydawania lub przedłużania terminu ważności prawa jazdy mogą być bardziej rygorystyczne niż te wymienione we wspomnianym załączniku.

Prawo niemieckie

20 Paragraf 2 ust. 2 zdanie pierwsze Straßenverkehrsgesetz (ustawy o ruchu drogowym), w wersji opublikowanej w dniu 5 marca 2003 r. (BGBl. 2003 I, s. 310; i sprostowanie s. 919), zmienionej ostatnio § 2 ust. 118 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. (BGBl. 2011 I, s. 3044) (zwanej dalej „StVG”), ma następujące brzmienie:

„Prawo jazdy powinno być wydane dla danej kategorii, jeśli osoba ubiegająca się o nie:

[...]

3. jest zdolna do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym,

[...]”.

21 Paragraf 2 ust. 4 zdanie pierwsze StVG definiuje pojęcie „zdolności” w następujący sposób:

„Zdolna do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym jest każda osoba, która spełnia niezbędne do tego celu wymogi fizyczne i psychiczne i nie popełniła ciężkich ani powtarzających się naruszeń przepisów w zakresie ruchu drogowego lub przepisów karnych”.

22 Dokładne wymagania, które muszą być spełnione, aby osoba została uznana za zdolną kierowania pojazdami o napędzie silnikowym, są określone przez Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straβenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung) [rozporządzenie w sprawie dopuszczenia osób do ruchu drogowego (rozporządzenie w sprawie prawa jazdy)] z dnia 13 grudnia 2010 r. (BGBl. 2010 I, s. 1980), zmienione ostatnio rozporządzeniem z dnia 26 czerwca 2012 r. (BGBI. 2012 I, p. 1394).

23 Co się tyczy wzroku, § 12 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Do celów prowadzenia pojazdów o napędzie silnikowym wzrok osoby ubiegającej się musi spełniać wymogi, o których mowa w załączniku 6”.

24 Punkt 2.2.1 załącznika 6 do wspomnianego rozporządzenia przewiduje:

„Centralna dzienna ostrość widzenia

Niedowidzenie należy skorygować, o ile to jest możliwe i dobrze tolerowane, tak aby przestrzegane były następujące wartości minimalne dla ostrości widzenia: ostrość widzenia oka sprawniejszego lub obuoczna ostrość widzenia – 0,8; ostrość widzenia oka słabszego – 0,5.

[...]

W niektórych szczególnych przypadkach, jeśli uwzględni się doświadczenie w prowadzeniu pojazdu i korzystaniu z niego, ostrość widzenia oka słabszego może być niższa od 0,5 dla kategorii C, CE, C1 i C1E, ale nie może być niższa od 0,1. W takich przypadkach konieczne jest przeprowadzenie badania okulistycznego”.

Okoliczności powstania sporu i pytanie prejudycjalne

25 W. Glatzelowi, urodzonemu w 1959 r., odebrano prawo jazdy na podstawie orzeczenia sądowego wydanego w kwietniu 2010 r. z powodu prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości.

26 Decyzją administracyjną z listopada 2010 r. Landratsamt Schwandorf (zarząd powiatu w Schwandorf) częściowo uwzględnił wniosek W. Glatzela, wydając mu nowe prawo jazdy, upoważniające go do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym należącymi w szczególności do określonych dyrektywą 2006/126 kategorii A, A1 i BE oraz należącymi do niektórych kategorii krajowych uprawniających do prowadzenia rowerów wyposażonych w silnik pomocniczy, lekkich motocykli i lekkich pojazdów o napędzie silnikowym osiągających z uwagi na konstrukcję prędkość jazdy do 45 kilometrów na godzinę oraz maszyn budowlanych lub ciągników rolniczych osiągających z uwagi na konstrukcję maksymalną prędkość jazdy, odpowiednio, do 25 i 32 kilometrów na godzinę.

27 W tej samej decyzji natomiast odmówiono W. Glatzelowi wydania nowego prawa jazdy w odniesieniu do pojazdów kategorii C1 i C1E, czyli w szczególności samochodów ciężarowych. Landratsamt Schwandorf uzasadnił tę odmowę okolicznością, że badanie wzroku wykazało, iż W. Glatzel cierpi na jednostronną amblyopię, powodującą znaczące funkcjonalne osłabienie widzenia w jednym oku. Podczas gdy jego centralna ostrość widzenia w lewym oku wynosi 1,0 i tym samym jest pełna, a widzenie obuoczne również wykazuje ostrość o tej samej wartości, to W. Glatzel, patrząc tylko prawym okiem, był w stanie w czasie badania dostrzec jedynie ruchy ręką. W rezultacie ostrość

widzenia prawym okiem u W Glatzela nie spełnia wymogów przewidzianych w ustawodawstwie niemieckim dla celów wydania prawa jazdy w odniesieniu do pojazdów należących do kategorii wymienionych na ostatnim miejscu.

28 Po bezskutecznym sprzeciwie dotyczącym tej odmowy W. Glatzel wniósł skargę do Verwaltungsgericht Regensburg (sądu administracyjnego w Ratyzbonie). Ponieważ sąd ten oddalił skargę, W. Glatzel odwołał się od tego wyroku do sądu odsyłającego, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof.

29 Sąd odsyłający zarządził przeprowadzenie środków dowodowych i zlecił klinice okulistycznej wykonanie w szczególności ekspertyzy w celu ustalenia aktualnego stanu wzroku W. Glatzela i stwierdzenia, czy i w jakim stopniu może on skompensować istniejące upośledzenia, w szczególności w odniesieniu do widzenia przestrzennego, oraz czy zdolności kompensacji działają niezależnie od jego woli. Ponadto sąd odsyłający stara się ustalić w ramach zlecenia innej ekspertyzy, czy z punktu widzenia naukowego istnieją przyczyny uzasadniające odmowę wydania prawa jazdy w odniesieniu do pojazdów kategorii C1 i C1E osobom widzącym na jedno oko z przyczyn anatomicznych lub funkcjonalnych, nawet jeśli jest ustalone, że osoby te są zdolne do wystarczającego kompensowania ewentualnego uszkodzenia wzroku. Sąd ten chce również ustalić, jakie wymogi powinny być ewentualnie spełnione, aby prowadzenie przez takie osoby pojazdów objętych tymi kategoriami nie stanowiło dodatkowego zagrożenia dla bezpieczeństwa na drogach w porównaniu z prowadzeniem takich samych pojazdów przez osoby, których widzenie nie jest z żaden sposób uszkodzone.

30 Ponadto w toku rozprawy, która odbyła się przed sądem odsyłającym, biegli zajęli stanowisko w przedmiocie prawdopodobieństwa ewentualnej utraty widzenia w jednym oku, gdy dana osoba znajduje się za kierownicą pojazdu należącego do kategorii C1 i C1E, oraz w kwestii tego, czy taka utrata widzenia może nastąpić na tyle nagle, by kierowcy była niezbędna szczątkowa ostrość widzenia o wartości 0,1, jaką ma w drugim oku, aby móc zatrzymać pojazd na poboczu drogi.

31 Na podstawie tak uzyskanych informacji w ocenie Bayerischer Verwaltungsgerichtshof należy przychylić się do wniosku W. Glatzela, to znaczy stwierdzić nieważność decyzji administracyjnych i uchylić wyrok wydany przez Verwaltungsgericht Regensburg oraz wydać mu prawo jazdy w odniesieniu do pojazdów kategorii C1 i C1E. Sąd ten stwierdza bowiem, że nie istnieje żaden powód do zakazania kierowania pojazdami o napędzie silnikowym należącymi do tych kategorii osobom, które mają jedynie ostrość widzenia niższą od wartości 0,1 w jednym oku, gdy po pierwsze, chodzi o osoby mające widzenie obuoczne, po drugie, pole widzenia obuocznego u tych osób spełnia wymagania określone w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126, a po trzecie, wspomniane osoby nauczyły się w całości kompensować widzenie przestrzenne, którego im brakuje.

32 W tym ostatnim względzie sąd odsyłający uściśla, że osoba, która nie ma widzenia przestrzennego, adaptuje się do tego braku, w razie gdy pojawia się on w toku jej życia, najpóźniej po sześciu miesiącach. Taka adaptacja, która zresztą nie zależy od rozmyślonego praktykowania przez zainteresowanego pewnych zachowań, nastąpi tym bardziej, gdy osoba cierpi na znaczące upośledzenie widzenia w jednym oku od narodzin, jak w przypadku W. Glatzela. Tym samym przewidziany w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 wymóg, zgodnie z którym kierowcy z grupy 2 muszą wykazywać się ostrością widzenia przynajmniej o wartości 0,1, zasadza się nie na chęci zaradzenia brakowi widzenia przestrzennego u zainteresowanych osób, ale na chęci umożliwienia kierowcy należącego do tych kategorii pojazdu o napędzie silnikowym zareagowania na nagłą utratę widzenia w oku sprawniejszym w czasie przejazdu i zatrzymania wspomnianego pojazdu na poboczu drogi przy posłużeniu się szczątkowym widzeniem, którym dysponuje.

33 Sąd odsyłający podkreśla zaś, że wymóg takiej szczątkowej ostrości widzenia dla oka słabszego jest obiektywnie uzasadniony tylko wobec osób, które nie mają widzenia obuocznego lub których pole widzenia obuocznego nie spełnia wymagań z pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126. Natomiast osoba taka jak W. Glatzel, u której pole widzenia jest normalne i u której upośledzenia widzenia dotyczą w szczególności centralnej ostrości widzenia, jest zdolna do postrzegania obiektów

pojawiających się w obwodowym polu widzenia zasadniczo w ten sam sposób co osoba mająca normalny wzrok i z tego względu jest w stanie zatrzymać prowadzony przez siebie pojazd o napędzie silnikowym, posługując się jedynie widzeniem szczątkowym. Sąd odsyłający dodaje, że bardzo rzadko kierowcy samochodów ciężarowych tracą widzenie w jednym oku w sposób na tyle nagły, by w celu zatrzymania pojazdu byli zmuszeni do posłużenia się wyłącznie widzeniem szczątkowym, które mają w drugim oku.

34 W ocenie Bayerischer Verwaltungsgerichtshof wymóg przewidziany w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 stanowi ingerencję w prawa podstawowe gwarantowane art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 26 karty, które dotyczą odpowiednio równości wobec prawa, niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i integracji osób niepełnosprawnych.

35 W szczególności niemożność uzyskania przez osoby takie jak W. Glatzel dostępu do działalności zawodowej, której wykonywanie jest ustawowo lub w praktyce uzależnione od warunku posiadania prawa do kierowania pojazdami kategorii C1 i C1E, stanowi zdaniem sądu odsyłającego dyskryminację ze względu na niepełnosprawność zainteresowanej osoby. Ponadto różnice istniejące pomiędzy nałożonymi w załączniku III do dyrektywy 2006/126 wymaganiami dotyczącymi wzroku osób ubiegających się o prawo jazdy lub o przedłużenie terminu jego ważności w zależności od tego, czy należą one do grupy 1, czy grupy 2, powodują naruszenie równości traktowania. W każdym razie sąd odsyłający twierdzi, że wymogu minimalnej ostrości widzenia o wartości 0,1 nie można uzasadnić w niektórych konkretnych przypadkach oraz że alternatywne i bardziej proporcjonalne rozwiązanie zasadza się na możliwości indywidualnego badania mającego na celu sprawdzenie zdolności do kierowania pojazdami kategorii C1 i C1E przez osobę cierpiącą na amblyopię, podobnie jak w przypadku kierowców pojazdów należących do grupy 1 wymienionej w załączniku III do dyrektywy 2006/126.

36 W tych okolicznościach Bayerischer Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 [...] jest zgodny z art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 26 [karty] w zakresie, w jakim przepis ten, nie przewidując możliwości odstępstwa, wymaga od ubiegających się o prawo jazdy [w odniesieniu do pojazdów] kategorii C1 i C1E minimalnej ostrości widzenia w wysokości 0,1 w gorszym oku także wówczas, gdy osoby te widzą na oboje oczu i w obojgu oczach posiadają normalne pole widzenia?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

37 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o dokonanie oceny ważności pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126, który dotyczy minimalnych wymagań w zakresie wzroku dla kierowców pojazdów należących do kategorii C1 i C1E, czyli w szczególności samochodów ciężarowych, w świetle art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 26 karty, dotyczących odpowiednio równości wobec prawa, niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i integracji osób niepełnosprawnych.

38 W szczególności sąd odsyłający uważa, że wymóg, zgodnie z którym kierowcy pojazdów o napędzie silnikowym należących do kategorii C1 i C1E powinni wykazywać się minimalną ostrością widzenia o wartości 0,1 dla słabszego oka, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność wobec osób niemających takiej ostrości widzenia w zakresie, w jakim u osób tych widzenie jest obuoczne, a pole widzenia dla obojga oczu jest wystarczające. Wymóg taki w zakresie ostrości widzenia jest zdaniem sądu odsyłającego również nie do pogodzenia z zasadą integracji osób niepełnosprawnych i sprzeczny z konwencją ONZ o niepełnosprawności.

39 Ponadto sąd odsyłający stwierdza, że zgodnie z brzmieniem pkt 6 załącznika III do dyrektywy 2006/126 kierowcy należący do grupy 1, mianowicie kierowcy lżejszych pojazdów o napędzie silnikowym, mogą uzyskać prawo jazdy w „wyjątkowych przypadkach", nawet jeśli nie spełniają oni wymogów dotyczących pola widzenia lub ostrości widzenia. Natomiast kierowcy należący do grupy 2, w tym ubiegający się o prawo jazdy w odniesieniu do kategorii pojazdów C1 i C1E, którzy mają ostrość widzenia niższą od wartości 0,1 dla oka słabszego, nie mają możliwości uzyskania prawa jazdy. Zatem prawo tych kierowców do równości wobec prawa jest naruszone w zakresie, w jakim wspomniana dyrektywa nie przewiduje żadnej możliwości indywidualnego badania lekarskiego pozwalającego wykazać, że pomimo niespełnienia przez zainteresowanych kierowców niezbędnych wymagań bezpieczeństwo kierowania pojazdami nie jest zagrożone.

40 Aby odpowiedzieć na pytanie postanowione przez sąd odsyłający, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, czy prawodawca Unii naruszył prawo do niedyskryminacji określone w art. 21 ust. 1 karty, gdy przyjął próg ostrości widzenia widniejący w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126. Należy także zbadać ewentualne skutki dla tego przepisu wywierane przez konwencję ONZ o niepełnosprawności. W drugiej kolejności należy ocenić, czy art. 26 karty, wyrażający zasadę integracji osób niepełnosprawnych, stoi na przeszkodzie pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126, którego ważność jest podważana. W trzeciej kolejności należy zbadać, czy art. 20 karty, zgodnie z którym wszyscy są równi wobec prawa, stoi na przeszkodzie temu, by kierowcy niektórych samochodów ciężarowych nie mieli możliwości wykazania za pomocą indywidualnego badania lekarskiego, że są zdolni do kierowania takimi pojazdami nawet w braku pewnych zdolności fizycznych wymaganych przez dyrektywę 2006/126, podczas gdy inni kierowcy niektórych innych rodzajów pojazdów mają taką możliwość.

W przedmiocie wymogu niedyskryminacji osób niepełnosprawnych ustanowionego w art. 21 karty

41 Należy zbadać, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie Unii ustawiające wymóg w zakresie ostrości widzenia dla kierowców pojazdów o napędzie silnikowym należących do kategorii C1 i C1E jest sprzeczne z art. 21 ust. 1 karty, zgodnie z którym „[z]akazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu na [...] niepełnosprawność".

42 W powyższej kwestii należy przypomnieć przede wszystkim, że zgodnie z brzmieniem art. 52 ust. 1 karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i muszą szanować istotę wspomnianych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

43 Zasada równego traktowania stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wyrażoną w art. 20 karty, której szczególnym wyrazem jest zasada niedyskryminacji ujęta w art. 21 ust. 1 karty. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału wspomniana zasada ogólna wymaga od prawodawcy Unii zgodnie z wymaganiami art. 52 ust. 1 karty, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest uzasadnione w sposób obiektywny (zob. podobnie wyrok Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisja, C-550/07 P, EU:C:2010:512, pkt 54, 55 i przytoczone tam orzecznictwo). Różnica traktowania jest uzasadniona, o ile jest ona oparta na kryterium racjonalnym i obiektywnym, tzn. w sytuacji gdy pozostaje ona w związku dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania (wyroki: Arcelor Atlantique i Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 47; a także Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 77).

44 Co się tyczy następnie szczególnej kwestii dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, należy stwierdzić, że pojęcie „niepełnosprawności" nie jest zdefiniowane w samej karcie.

45 W orzecznictwie dotyczącym równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy Trybunał uznał już, że pojęcie „niepełnosprawności" należy rozumieć dla celów dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303, s. 16), interpretowanej w świetle konwencji ONZ o niepełnosprawności, jako ograniczenie wynikające w szczególności z trwałego osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać danej osobie pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami (wyroki: HK Danmark, C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, pkt 37–39; Komisja/Włochy, C-312/11, EU:C:2013:446, pkt 56; a także Z., C-363/12, EU:C:2014:159, pkt 76).

46 W tych okolicznościach należy uznać, że co się tyczy kwestii dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, art. 21 ust. 1 karty wymaga od prawodawcy Unii zwłaszcza, by nie dopuszczał się odmiennego traktowaniu na podstawie ograniczenia wynikającego w szczególności z trwałego osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać danej osobie pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi osobami, chyba że takie odmienne traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.

47 Co się tyczy osób, które podobnie jak W. Glatzel cierpią na trwałe schorzenie sensoryczne i których ostrość widzenia jest niższa od wartości 0,1 dla oka słabszego, należy zauważyć, że osoby te nie spełniają wymagań medycznych zawartych w załączniku III do dyrektywy 2006/126 i z tego względu nie mogą uzyskać prawa jazdy w szczególności dla kategorii pojazdów C1 i C1E. Mimo to należy stwierdzić, że o ile zgodnie z informacjami wynikającymi z postanowienia odsyłającego W. Glatzel ma bardzo słabą ostrość widzenia w oku słabszym, o tyle jednak gdy używa obojga oczu, wykazuje się obuoczną ostrością widzenia o wartości 1,0, czyli ostrością „pełną". W tym względzie Trybunał nie ma wystarczających informacji dla oceny, czy takie schorzenie stanowi „niepełnosprawność" w rozumieniu art. 21 ust. 1 karty.

48 Dla celów dokonania oceny ważności dyrektywy 2006/126 w świetle art. 21 ust. 1 karty nie jest zaś konieczne określenie w sposób definitywny, czy w sprawie głównej W. Glatzel jest uznawany za niepełnosprawnego, czy pełnosprawnego w rozumieniu tego ostatniego postanowienia. Nawet bowiem przy założeniu, że stan osoby takiej jak W. Glatzel jest uznawany za objęty pojęciem „niepełnosprawności" w rozumieniu karty, odmienne traktowanie polegające na niewydaniu mu prawa jazdy w odniesieniu do pojazdów należących do kategorii C1 i C1E na tej podstawie, iż jego ostrość widzenia jest niewystarczająca, może być obiektywnie uzasadnione w świetle nadrzędnych względów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

49 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już w odniesieniu do ogólnej zasady równego traktowania w kontekście przyczyn takich jak wiek lub płeć, iż odmienne traktowanie ze względu na cechy związane z takimi przyczynami nie stanowi dyskryminacji – czyli naruszenia art. 21 ust. 1 karty – w przypadku gdy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem że cel takiego odmiennego traktowania jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny do zamierzonych celów (zob. podobnie w odniesieniu do dyskryminacji ze względu na wiek wyroki: Wolf, C-229/08, EU:C:2010:3, pkt 35; Prigge i in., C-447/09, EU:C:2011:573, pkt 66; a także podobnie w odniesieniu do dyskryminacji ze względy na płeć wyroki: Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, pkt 40; Sirdar, C-273/97, EU:C:1999:523, pkt 25).

50 Idąc tym samym tokiem rozumowania, należy rozważyć dla celów niniejszej sprawy, czy odmienne traktowanie osoby według tego, czy ma ona ostrość widzenia niezbędną do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym, czy jej nie ma, nie jest co do zasady sprzeczne z zakazem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w rozumieniu art. 21 ust. 1 karty, o ile taki wymóg odpowiada faktycznie celowi interesu ogólnemu, jest niezbędny i nie stanowi nadmiernego obciążenia.

51 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego stanowi cel interesu ogólnego Unii (zob. podobnie w szczególności wyroki: van Schaik, C-55/93, EU:C:1994:363, pkt 19; Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, pkt 59; Komisja/Finlandia, C-54/05, EU:C:2007:168, pkt 40; Komisja/Włochy, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 60; Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 50; Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 48; Grasser, C-184/10, EU:C:2011:324, pkt 26; a także Apelt, C-224/10, EU:C:2011:655, pkt 47). Poprzez określenie w załączniku III minimalnego progu ostrości widzenia w odniesieniu do oka słabszego dla kierowców grupy 2 w rozumieniu tego załącznika dyrektywa 2006/126 służy bowiem poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego i odpowiada w ten sposób celowi interesu ogólnego.

52 Co się tyczy sądowej kontroli wymogów zasady proporcjonalności odnoszących się do minimalnych wymagań dotyczących ostrości widzenia niezbędnej do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym, należy zauważyć, że w odniesieniu do złożonych ocen o charakterze medycznym, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, prawodawcy Unii przysługują szerokie uprawnienie dyskrecjonalne i kontrola Trybunału musi ograniczać się do zbadania, czy skorzystanie z takiego uprawnienia dyskrecjonalnego nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy wspomniany prawodawca w sposób oczywisty nie przekroczył granic przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych [zob. podobnie wyroki: Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, pkt 47; Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 28; Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, pkt 60].

53 Jednakże nie zmienia to faktu, że posiadając tego rodzaju uprawnienia dyskrecjonalne, prawodawca Unii jest zobowiązany do oparcia swej decyzji na obiektywnych kryteriach (zob. wyrok Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 53) i spoczywa na nim obowiązek czuwania nad poszanowaniem praw podstawowych (zob. podobnie wyroki: Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 46; a także Association belge des Consommateurs Test-Achats i in., C-236/09, EU:C:2011:100, pkt 17).

54 Co się tyczy koniecznego charakteru minimalnych wymagań w zakresie wzroku kierowców pojazdów o napędzie silnikowym, należy zauważyć, że dla zagwarantowania bezpieczeństwa ruchu drogowego jest istotne, by osoby, którym wydano prawa jazdy, miały odpowiednie zdolności fizyczne, w szczególności w odniesieniu do wzroku, jako że ułomności fizyczne mogą mieć poważne konsekwencje (zob. analogicznie w odniesieniu do pilotów linii lotniczych wyrok Prigge i in., EU:C:2011:573, pkt 67). Jest rzeczywiście powszechnie wiadome, że wzrok pełni istotną funkcję w odniesieniu do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym i z tego względu im bardziej ta funkcja jest ograniczona, tym bardziej wydaje się potrzebne wzięcie pod uwagę wymagań dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

55 O ile zakaz wydania żądanego prawa jazdy osobom, których ostrość widzenia nie osiąga pewnego progu, jest konieczny i oczywiście stanowi skuteczny środek poprawy bezpieczeństwa drogowego poprzez wyłącznie wspomnianych osób z ruchu, o tyle taki zakaz nie może stanowić nadmiernego obciążenia.

56 I tak w sprawie takiej jak sprawa główna zasada proporcjonalności wymaga w szczególności pogodzenia w miarę możliwości zasady równego traktowania z wymogami bezpieczeństwa ruchu drogowego, które są decydujące w odniesieniu do warunków kierowania pojazdami o napędzie silnikowym (zob. analogicznie wyroki: Johnston, EU:C:1986:206, pkt 38; Sirdar, EU:C:1999:523, pkt 26; Kreil, C-285/98, EU:C:2000:2, pkt 23).

57 Z tego względu należy zbadać, czy postanowienie pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126, który ustanawia próg ostrości widzenia o wartości 0,1 dla kierowców pojazdów o napędzie silnikowym należących do grupy 2 w rozumieniu tego załącznika, nie jest nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu.

58 Należy przypomnieć, że minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym, ustanowione w załączniku III do dyrektywy 2006/126, zostały określone, jak wynika z motywu 8 tej dyrektywy, z uwagi na bezpieczeństwo ruchu drogowego zgodnie z art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE.

59 Ustanowiony na mocy art. 9 dyrektywy 2006/126 komitet ds. praw jazdy powołał grupę roboczą „Wzrok", która opublikowała w maju 2005 r. sprawozdanie „New standards for the visual functions of drivers". Zgodnie z tym sprawozdaniem, o ile ścisłe wymagania w zakresie wzorku najlepiej służą celowi bezpieczeństwa ruchu drogowego, o tyle wymagania te nie powinny być takie, by wykluczać pewne osoby z czynności obejmujących kierowanie pojazdami o napędzie silnikowym bez uzasadnionego powodu z uwagi na podstawowe znaczenie, jakie mają te czynności w dzisiejszym społeczeństwie zarówno z punktu widzenia społecznego, jak i gospodarczego.

60 W sprawozdaniu tym eksperci wspomnianej grupy roboczej, przyznając, że brak jest danych badawczych dla określenia minimalnych wartości w zakresie ostrości widzenia, uznali, iż w odniesieniu do kierowców należących do grupy 2 w rozumieniu załącznika III do dyrektywy 2005/126, mianowicie w szczególności kierowców samochodów ciężarowych, wymagana dyrektywą minimalna wartość 0,5 dla ostrości widzenia w oku słabszym nie jest już uzasadniona. Jednakże uznając, że możliwe jest podtrzymanie tezy, zgodnie z którą kierowanie pojazdami o napędzie silnikowym jest czynnością wymagającą widzenia dwuocznego i z tego względu żadne wymaganie dotyczące jednoocznej ostrości widzenia nie może być uwzględnione w odniesieniu do kierowców grupy 2, grupa robocza „Wzrok" doszła do wniosku, że wzmożona odpowiedzialność kierowców wspomnianej grupy 2 przemawia na korzyść wymagania, by ci kierowcy dysponowali „okiem rezerwowym", tak aby być w stanie w razie potrzeby zatrzymać pojazd, którym kierują, na poboczu drogi, posługując się okiem słabszym.

61 W następstwie tych propozycji grupy roboczej „Wzrok" prawodawca Unii zmienił załącznik III do dyrektywy 2006/126, tak że wymagany minimalny próg ostrości widzenia w odniesieniu do oka słabszego dla kierowców grupy 2 w rozumieniu tego załącznika został w szczególności obniżony z 0,5 do 0,1. Ponadto w sprawozdaniu tym grupa robocza „Wzrok" wymienia również właśnie skutki amblyopii dla kierowców pojazdów o napędzie silnikowym.

62 Wydaje się w tych okolicznościach, że prawodawca Unii zmienił wspomniany załącznik ze znajomością stanu rzeczy i dołożył starań, aby ograniczyć w miarę możliwości jakiekolwiek naruszenie praw osób cierpiących na upośledzenie widzenia.

63 Jednakże z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sądowi odsyłającemu nawet ten próg o wartości 0,1, przyjęty w dyrektywie 2006/126, wydaje się nadmierny.

64 Co się tyczy zaś określenia tej minimalnej wartości dotyczącej ostrości widzenia wymaganej przez dyrektywę 2006/126, należy przypomnieć, że prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do złożonych kwestii o charakterze medycznym, takich jak te dotyczące ostrości widzenia niezbędnej do prowadzenia pojazdów o napędzie silnikowym. W tym kontekście sąd Unii nie może bowiem zastępować swą oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny prawodawcy Unii, któremu traktaty powierzyły to zadanie (zob. w tym ostatnim względzie w szczególności wyrok Afton Chemical, EU:C:2010:419, pkt 28).

65 Ponadto grupa robocza „Wzrok" zauważa w swoim sprawozdaniu brak badań naukowych w odniesieniu do kilku aspektów wzroku kierowców pojazdów o napędzie silnikowym. W tym względzie należy przypomnieć również orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym jeżeli występuje niepewność dotycząca istnienia lub zakresu ryzyka dla zdrowia ludzi, prawodawca Unii może przyjąć środki ochronne bez konieczności oczekiwania, aż rzeczywistość i powaga tego ryzyka zostaną w pełni wykazane (zob. podobnie wyroki: Zjednoczone Królestwo/Komisja C-180/96, EU:C:1998:192, pkt 99; Komisja/Dania, C-192/01, EU:C:2003:492, pkt 49; a także Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, pkt 73).

66 Biorąc pod uwagę ścisły związek pomiędzy bezpieczeństwem ruchu drogowego a ochroną zdrowia użytkowników dróg, gdy prawodawca Unii przyjmuje zgodnie z art. 8 dyrektywy 2006/126 minimalne wymagania w zakresie ostrości widzenia w świetle postępu naukowo-technicznego, ma możliwość w razie wątpliwości natury naukowej uprzywilejowania względów dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zatem okoliczność, że wspomniany prawodawca w trosce o to, by nie narażać na szwank bezpieczeństwa ruchu drogowego, postanowił nie znosić minimalnego wymagania dotyczącego ostrości widzenia w oku słabszym dla kierowców należących do grupy 2 w rozumieniu załącznika III do wspomnianej dyrektywy, nie powoduje, że ten środek adaptacyjny nabiera charakteru nieproporcjonalnego.

67 Wreszcie sąd odsyłający zauważa, że okoliczność, iż W. Glatzel nie uzyskał prawa jazdy, o które się ubiegał, mogłoby stanowić dyskryminację w rozumieniu art. 2 konwencji ONZ o niepełnosprawności. Z brzmienia wspomnianego artykułu, zatytułowanego „Definicje", wynika w szczególności, że dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność obejmuje wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia.

68 W tym względzie należy przypomnieć, że Unia zatwierdziła konwencję ONZ o niepełnosprawności decyzją 2010/48. W rezultacie od momentu wejścia w życie wskazanej konwencji jej postanowienia stanowią integralną część prawnego porządku Unii (zob. wyroki: Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 5; Z., EU:C:2014:159, pkt 73). Ponadto z dodatku do załącznika II do decyzji 2010/48 wynika, że w odniesieniu do mobilności osobistej dyrektywa 2006/126 widnieje wśród aktów prawnych Unii odnoszących się do spraw regulowanych konwencją.

69 Jednakże, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, jako że postanowienia konwencji ONZ o niepełnosprawności są uzależnione – w zakresie ich wypełnienia lub skutków – od wydania kolejnych aktów, za co odpowiedzialne są umawiające się strony, postanowienia wskazanej konwencji nie stanowią postanowień, których treść jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna, umożliwiających kontrolę ważności aktu prawa Unii w świetle postanowień wspomnianej konwencji (zob. podobnie wyrok Z., EU:C:2014:159, pkt 89, 90).

70 Nie zmianie to faktu wszelako faktu, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Unię przed przepisami prawa wtórnego wymaga, by te ostatnie interpretowane były w miarę możliwości zgodnie z tymi umowami (zob. w szczególności wyroki: Komisja/Niemcy C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 52; HK Danmark, EU:C:2013:222, pkt 29; a także Z., EU:C:2014:159, pkt 72).

71 Należy zaś stwierdzić, że pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 przewiduje w sposób jednoznaczny, iż kierowcy pojazdów o napędzie silnikowym należących do kategorii C1 i C1E muszą wykazać się minimalną ostrością widzenia o wartości 0,1 w oku słabszym. W tych okolicznościach nie wydaje się możliwe nadanie temu przepisowi prawa wtórnego wykładni, która pozwoliłaby na odstępstwo od jasnej normy określającej tę wartość minimalną.

72 Z całości powyższych rozważań wynika, że prawodawca Unii, ustanawiając przepis, którego ważność jest podważana, dokonał wyważenia z jednej strony względów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz z drugiej strony praw osób dotkniętych niepełnosprawnością wzrokową do niedyskryminacji w sposób, którego nie można uznać za nieproporcjonalny w stosunku do zamierzonych celów.

73 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że analiza postawionego pytania nie ujawniła niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 w świetle art. 21 ust. 1 karty.

W przedmiocie integracji osób niepełnosprawnych określonej w art. 25 karty

74 Należy przypomnieć, jak wynika to z art. 52 ust. 5 i 7 karty oraz wyjaśnień dotyczących karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) dotyczących art. 26 i art. 52 ust. 5 karty, że dozwolone jest przywołanie art. 26 karty przed sądem dla celów interpretacji i kontroli zgodności z prawem aktów ustawodawczych Unii, które wprowadzają w życie zasadę wyrażoną we wspomnianym artykule, mianowicie zasadę integracji osób niepełnosprawnych.

75 Co się tyczy wprowadzenia w życie tej zasady przez dyrektywę 2006/126, z brzmienia motywu 14 tej dyrektywy wynika w szczególności, że „należy przyjąć przepisy szczególne w celu ułatwienia kierowania pojazdami osobom niepełnosprawnym pod względem fizycznym". Podobnie art. 5 ust. 2 wspomnianej dyrektywy czyni wzmiankę dotyczącą warunków wydawania prawa jazdy kierowcom niepełnosprawnym pod względem fizycznym, w szczególności w odniesieniu do dopuszczenia do kierowania pojazdami specjalnie przystosowanymi.

76 Zatem skoro dyrektywa 2006/126 stanowi akt ustawodawczy Unii wprowadzający w życie zasadę zawartą w art. 26 karty, to ostatnie postanowienie znajduje zastosowanie do sprawy głównej.

77 Poza tym na mocy art. 51 ust. 1 zdanie drugie karty prawodawca Unii przestrzega zasad w niej wyrażonych i popiera ich stosowanie. Co się tyczy zasady integracji osób niepełnosprawnych, art. 26 karty proklamuje, że Unia szanuje i uznaje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

78 Z tego względu, chociaż art. 26 karty nakazuje, by Unia uznawała i szanowała prawa osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków dotyczących integracji, zasada wyrażona w tym artykule nie oznacza jednak, że prawodawca Unii jest zobowiązany do przyjęcia takiego a nie innego konkretnego środka. Aby bowiem artykuł ten wywierał w pełni zamierzone skutki, musi być skonkretyzowany przepisami prawa Unii lub prawa krajowego. W rezultacie wspomniany artykuł nie może sam w sobie przyznawać jednostkom prawa podmiotowego, które może być powoływane jako takie (zob. podobnie w odniesieniu do art. 27 karty wyrok Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 45, 47).

79 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że analiza pytania nie ujawniła niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 w świetle art. 26 karty.

W przedmiocie równości wobec prawa określonej w art. 20 karty

80 Sąd odsyłający zauważa, że dla kierowców należących do grupy 1 w rozumieniu załącznika III do dyrektywy 2006/126, którzy nie spełniają wymogów dotyczących w szczególności ostrości widzenia, można jednakże rozważać wydanie prawa jazdy w „wyjątkowych przypadkach", gdy kierowca poddaje się indywidualnemu badaniu dotyczącemu zdolności kierowania pojazdem. Okoliczność zaś, że brak jest takiej możliwości dla kierowców z grupy 2 w rozumieniu tegoż załącznika, może zdaniem sądu odsyłającego stanowić odmienne traktowanie sprzeczne z art. 20 karty.

81 Jak zostało przypomniane w pkt 43 niniejszego wyroku, artykuł ten, który jest zatytułowany „Równość wobec prawa", ma na celu zagwarantowanie w szczególności, by porównywalne sytuacje nie podlegały odmiennemu traktowaniu.

82 Z tego względu należy ocenić, czy z jednej strony sytuacja kierowców należących do grupy 1 w rozumieniu załącznika III do dyrektywy 2006/126, a z drugiej strony sytuacja kierowców z grupy 2 w rozumieniu tegoż załącznika są porównywalne.

83 W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 62 opinii, prawodawca Unii ustanowił dwie kategorie kierowców w zależności od wymiarów pojazdu, liczby przewożonych pasażerów i odpowiedzialności związanej z prowadzeniem tych pojazdów. Cechy danych pojazdów, takie jak rozmiar, waga lub łatwość manewrowania tymi pojazdami, uzasadniają bowiem istnienie różnych warunków wydawania prawa jazdy dla celów kierowania nimi. W rezultacie sytuacje kierowców takich pojazdów nie są porównywalne.

84 W zakresie, w jakim wspomniane sytuacje nie są porównywalne, odmienne traktowanie rozważanych sytuacji nie narusza prawa kierowców należących do jednej lub drugiej grupy kierowców do „równości wobec prawa", określonej w art. 20 karty.

85 Zatem skoro sytuacja kierowców z grup 1 i 2 nie jest porównywalna, art. 20 karty nie stoi na przeszkodzie pkt 6 załącznika III do dyrektywy 2006/126 w zakresie, w jakim wspomniany punkt pozwala kierowcom należącym do grupy 1 na uzyskanie prawa jazdy w „wyjątkowych przypadkach", nawet w braku ostrości widzenia odpowiadającej wymaganiom przewidzianym przez tę dyrektywę wobec kierowców tej grupy, lecz nie pozwala na to kierowcom należącym do grupy 2.

86 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że analiza pytania nie ujawniła niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 w świetle art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 26 karty.

W przedmiocie kosztów

87 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Analiza pytania nie ujawniła niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy, zmienionej dyrektywą Komisji 2009/113/WE z dnia 25 sierpnia 2009 r., w świetle art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Podpisy