OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 6 listopada 2008 r. [1]

1. Czy osoba, której cofnięto w 1997 r. niemieckie prawo jazdy za kierowanie pojazdem w stanie nietrzeźwości i która nie wykazała, że była znowu zdolna do prowadzenia pojazdów, może posługiwać się austriackim prawem jazdy wydanym jej wcześniej w 1964 r.? Taka jest w istocie treść pytania zadanego Trybunałowi przez Landgericht Mannheim (Niemcy).

2. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym różni się od spraw rozpatrywanych do tej pory przez Trybunał z uwagi na fakt, iż dwa prawa jazdy, wystawione przez dwa różne państwa członkowskie, zostały wydane tej osobie przed przystąpieniem Republiki Austrii do Unii Europejskiej w 1995 r.

3. Mając na względzie te daty, właściwymi aktami wspólnotowymi są: dyrektywa Rady 80/1263/EWG z dnia 4 grudnia 1980 r. w sprawie ustanowienia wspólnotowego prawa jazdy [2], dyrektywa Rady 91/439/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie praw jazdy [3] oraz decyzja Komisji 2000/275/WE z dnia 21 marca 2000 r. w sprawie równoważności niektórych kategorii praw jazdy [4].

4. Tak więc Trybunał będzie musiał w pierwszej kolejności zbadać w świetle tych przepisów, czy rzeczona osoba mogła w takich okolicznościach posiadać zgodnie z prawem dwa prawa jazdy, mimo iż art. 7 ust. 5 dyrektywy 91/439 stanowi, że osoba nie może posiadać praw jazdy wydanych przez więcej niż jedno państwo członkowskie.

5. Pytanie to skłoni następnie Trybunał do ponownego zbadania zakresu art. 8 ust. 2 i 4 tej dyrektywy, który pozwala państwu członkowskiemu na odmowę uznania ważności

1 — Język oryginału: francuski

2 — Dz.U. L 375, s. 1. Niniejsza dyrektywa weszła w życie w dniu 1 stycznia 1983 r.

3 — Dz.U. L 237, s. 1. Dyrektywa ta została zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 284, s. 1, zwana dalej „dyrektywą 91/439").

4 — Dz.U. L 91, s. 1.

prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie, jeżeli na terytorium pierwszego państwa członkowskiego wobec jego posiadacza zastosowano środek polegający na ograniczeniu, zawieszeniu, cofnięciu lub unieważnieniu uprawnienia do kierowania.

I — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

1. Dyrektywa 80/1263

6. W niniejszej opinii przedstawię powody, z jakich uważam, że art. 7 ust. 5 dyrektywy 91/439 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie, by osoba mogła posiadać dwa prawa jazdy, po pierwsze, jeśli pierwsze prawo jazdy wystawione w państwie trzecim zostało wydane przed wejściem w życie dyrektywy 80/1263, a po drugie, jeżeli przed wejściem w życie dyrektywy 91/439 osoba ta, posiadająca już prawo jazdy uznane na terytorium Wspólnoty, poddaje się kontroli zdolności do kierowania wymaganych do wydania prawa jazdy.

8. W celu ułatwienia przepływu osób we Wspólnocie lub osiedlania się w państwie członkowskim innym niż to, w którym osoby te zdawały egzamin na prawo jazdy, dyrektywa 80/1263 wprowadziła wzór wspólnotowego prawa jazdy.

9. Zgodnie z art. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy krajowe prawo jazdy wystawione według wzoru wspólnotowego jest ważne zarówno w ruchu krajowym, jak i w ruchu międzynarodowym.

7. Wskażę również, dlaczego w moim przekonaniu art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 91/439 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie, by w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym państwo członkowskie odmówiło uznania ważności prawa jazdy wydanego wcześniej przez inne państwo członkowskie.

10. Artykuł 8 ust. 1 akapit pierwszy rzeczonej dyrektywy stanowi, że posiadacz prawa jazdy wydanego przez państwo członkowskie, zamieszkujący na terytorium innego państwa członkowskiego, powinien w terminie

jednego roku od momentu obrania miejsca zamieszkania przystąpić do wymiany prawa jazdy. Państwo członkowskie miejsca zamieszkania wydaje mu wówczas prawo jazdy odpowiedniej lub odpowiednich kategorii.

11. Zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 80/1263 państwo członkowskie, które dokonuje wymiany prawa jazdy, powinno zwrócić stare prawo jazdy organom państwa członkowskiego, które je wydały.

2. Dyrektywa 91/439

12. Dyrektywa 91/439, która uchyliła dyrektywę 80/1263 z dniem 1 lipca 1996 r., wprowadziła zasadę wzajemnego uznawania praw jazdy [5].

13. Artykuł 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 91/439 określa minimalne wymogi warunkujące wydanie prawa jazdy i uzależnia jego wydanie od pomyślnego przejścia badania umiejętności i zachowań oraz sprawdzenia wiedzy, a także od spełnienia norm medycznych.

14. W szczególności zgodnie z pkt 14.1 i 15 załącznika III, do którego odsyła ten przepis, praw jazdy nie wydaje się ani nie przedłuża się okresu ich ważności w przypadku kandydatów lub kierowców, którzy są uzależnieni od alkoholu lub od narkotyków lub którzy regularnie zażywają lub nadużywają takich substancji, choć nie są od nich uzależnieni.

15. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 5 dyrektywy 91/439 żadna osoba nie może posiadać praw jazdy wydanych przez więcej niż jedno państwo członkowskie.

16. Artykuł 8 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że państwo członkowskie normalnego miejsca zamieszkania może stosować swoje przepisy krajowe dotyczące ograniczenia, zawieszenia, cofnięcia lub unieważnienia uprawnienia do kierowania wobec posiadacza prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie.

5 — Zobacz art. 1 ust. 2.

17. Artykuł 8 ust. 4 wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwo członkowskie może odmówić uznania ważności jakiegokolwiek prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie osobie, która na terytorium poprzednio wymienionego państwa podlega jednemu ze środków, określonych w ust. 2.

Państwo członkowskie może również odmówić wydania prawa jazdy kandydatowi, który podlega takim środkom w innym państwie członkowskim".

3. Decyzja 2000/275

18. Dyrektywa 91/439 stanowi, że państwa członkowskie określają równoważność kategorii praw jazdy wydanych przed wdrożeniem tej dyrektywy i kategorii wskazanych w jej art. 3 [6]. Decyzja 2000/275 służy stworzeniu tabel określających równoważność tych dwóch kategorii praw jazdy [7].

19. Wzory praw jazdy wydawanych w Austrii w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 1 listopada 1997 r. znajdują się w załączniku do tej decyzji i są więc uznane za równoważne wobec wzoru wspólnotowego.

B — *Prawo krajowe*

20. Paragraf 28 ust. 1 Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (rozporządzenia w sprawie dopuszczenia osób do ruchu drogowego, zwanego dalej „FeV") stanowi, że posiadacze prawa jazdy wydanego przez państwo członkowskie Unii są uprawnieni do kierowania pojazdami na terytorium Republiki Federalnej Niemiec.

21. Jednakże zgodnie z § 28 ust. 4 pkt 3 FeV uprawnienie to nie ma zastosowania do osób, którym na terytorium niemieckim prawo jazdy zostało cofnięte tymczasowo lub ostatecznie na podstawie orzeczenia sądowego bądź pod rygorem natychmiastowej wykonalności lub ostatecznie na podstawie decyzji organu administracyjnego.

22. Zgodnie z § 69 ust. 1 Strafgesetzbuch (niemieckiego kodeksu karnego) właściwy sąd karny zarządza cofnięcie prawa jazdy kierowcy, który został skazany za naruszenie

6 — Zobacz art. 10 akapit pierwszy dyrektywy 91/439 i pkt 3 uzasadnienia decyzji 2000/275.

7 — Zobacz art. 2 decyzji 2000/275.

przepisów ruchu drogowego, jeżeli jest on uważany za niezdolnego do kierowania pojazdami. Zgodnie z § 69a tego kodeksu karnego omawianemu cofnięciu towarzyszy czasowy zakaz ubiegania się o nowe prawo jazdy, który może trwać od sześciu miesięcy do pięciu lat.

23. Paragraf 20 FeV i § 11 FeV, do którego on odsyła, stanowi, że wydanie nowego prawa jazdy po jego cofnięciu lub po odstąpieniu jest uzależnione od wykazania, że kandydat spełnia konieczne warunki fizyczne i psychologiczne, a tym dowodem może być przekazana opinia medyczno-psychologiczna.

24. Ponadto § 21 Straßenverkehrsgesetz (ustawy o ruchu drogowym) stanowi, że ten, kto kieruje pojazdem, nie posiadając wymaganego prawa jazdy, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku lub karze grzywny.

II — Stan faktyczny i postępowanie przed sądem krajowym

25. W dniu 28 października 1964 r. organy austriackie wydały K. Schwarzowi, obywatelowi austriackiemu, prawo jazdy. W 1968 r. w związku z przeniesieniem miejsca zamieszkania na terytorium Niemiec właściwe organy niemieckie wydały K. Schwarzowi — na wniosek zainteresowanego, na podstawie jego austriackiego prawa jazdy — niemieckie prawo jazdy. K. Schwarz zachował swoje austriackie prawo jazdy.

26. W dniu 9 maja 1988 r. K. Schwarz zwrócił niemieckie prawo jazdy właściwym organom niemieckim, a w dniu 11 listopada 1993 r. wystąpił ponownie o wydanie niemieckiego prawa jazdy. Po pomyślnym przejściu badań lekarskich i psychologicznych przewidzianych w ustawie niemieckiej Ordnungsamt Mannheim (urząd ruchu drogowego miasta Mannheim) wydał w dniu 3 maja 1994 r. K. Schwarzowi nowe prawo jazdy, nie odebrawszy mu austriackiego prawa jazdy.

27. Wyrokiem z dnia 1 grudnia 1997 r. Amtsgericht Mannheim skazał K. Schwarza na karę grzywny w wysokości 40 stawek dziennych po 50 DEM za kierowanie pojazdem pod wpływem alkoholu. Cofnięto mu niemieckie prawo jazdy i orzeczono zakaz ubiegania się o nowe prawo jazdy przez okres sześciu miesięcy. Zgodnie z ustawą niemiecką w celu otrzymania nowego prawa jazdy K. Schwarz musiał wykazać, że był ponownie zdolny do kierowania pojazdami, przedstawiając między innymi opinię medyczno-psychologiczną.

28. W dniu 24 lipca 2000 r. K. Schwarz złożył do Ordnungsamt Mannheim wniosek o wydanie nowego prawa jazdy. Decyzją z dnia 2 kwietnia 2001 r. urząd ten oddalił wniosek, ponieważ K. Schwarz nie przedstawił wymaganej opinii medyczno-psychologicznej.

29. W dniu 30 stycznia 2006 r. Amtsgericht Mannheim wydał przeciwko K. Schwarzowi nakaz karny, skazując go na karę grzywny w wysokości 30 stawek dziennych po 25 EUR, ponieważ został on uznany za winnego kierowania pojazdem w dniu 11 kwietnia 2005 r. bez prawa jazdy.

30. Podczas drugiej kontroli drogowej przeprowadzonej w dniu 23 grudnia 2005 r. w Mannheim K. Schwarz okazał austriackie prawo jazdy, które wciąż posiadał, jako że nie zabrano mu go w momencie wydania niemieckiego prawa jazdy w 1968 r., a następnie w 1994 r. Powstała zatem kwestia ważności jego austriackiego prawa jazdy.

31. Wyrokiem z dnia 22 czerwca 2006 r. Amtsgericht Mannheim uwolnił K. Schwarza od zarzutu kierowania pojazdem na terytorium Niemiec bez ważnego prawa jazdy.

32. Staatsanwaltschaft Mannheim (prokuratura w Mannheim) wniosła odwołanie od tego wyroku do Landgericht Mannheim. W toku postępowania przed tym sądem prokuratura wniosła o skazanie K. Schwarza za kierowanie pojazdem w dniu 23 grudnia 2005 r. bez ważnego prawa jazdy.

III — Pytania prejudycjalne

33. Z uwagi na wątpliwości co do ważności austriackiego prawa jazdy Landgericht Mannheim postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy jest dopuszczalne na gruncie prawa wspólnotowego, aby — wbrew art. 7 ust. 5 dyrektywy 91/439/EWG — obywatel UE mógł posiadać ważne krajowe prawo jazdy oraz drugie prawo jazdy wydane przez inne państwo członkowskie, w przypadku gdy oba zostały uzyskane przed przystąpieniem obcego państwa członkowskiego do UE oraz, jeśli tak,

2) czy odebranie — przed wejściem w życie [Fahrerlaubnisverordnung (rozporządzenia w sprawie uprawnienia do kierowania pojazdami)] z dnia 1 stycznia 1999 r. — wydanego później drugiego

krajowego prawa jazdy z powodu kierowania pojazdem samochodowym w stanie nietrzeźwości skutkuje tym, że ważność wydanego uprzednio za granicą pierwszego prawa jazdy nie musi być uznawana na terytorium kraju po przystąpieniu tego obcego państwa do UE, mimo że okres krajowego zakazu kierowania pojazdami już upłynął?".

IV — Analiza

34. K. Schwarzowi, który posiada austriackie i niemieckie prawo jazdy wydane przed przystąpieniem Republiki Austrii do Unii Europejskiej, cofnięto niemieckie prawo jazdy. Kilka lat po tym fakcie podczas kontroli drogowej na terytorium niemieckim K. Schwarz okazał właściwym władzom austriackie prawo jazdy.

35. Sąd krajowy zastanawia się więc, czy K. Schwarz był winny kierowania pojazdem bez prawa jazdy, czy też organy niemieckie powinny uznać, że austriackie prawo jazdy jest ważne, mimo że zastosowano środek polegający na cofnięciu niemieckiego prawa jazdy.

36. Sąd krajowy zwraca się zatem do Trybunału z pytaniem, czy w świetle art. 7 ust. 5 dyrektywy 91/439, który stanowi, że osoba może posiadać tylko jedno prawo jazdy, obywatel Unii może posiadać dwa prawa jazdy w okolicznościach takich jak te, które bada sąd krajowy.

37. W wypadku twierdzącej odpowiedzi na pierwsze pytanie sąd krajowy zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii, czy art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 91/439 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może odmówić osobie, wobec której zastosowano na jego terytorium środek polegający na cofnięciu prawa jazdy, uznania ważności prawa jazdy wydanego jej wcześniej przez inne państwo członkowskie przed jego przystąpieniem do Unii Europejskiej.

38. W pierwszej kolejności wskażę, jaki jest moim zdaniem zakres art. 7 ust. 5 dyrektywy 91/439, a następnie przedstawię powody, z jakich uważam, że K. Schwarz mógł posiadać zgodnie z prawem dwa prawa jazdy. W dalszej kolejności wyjaśnię, dlaczego w moim przekonaniu Republika Federalna Niemiec może — z uwagi na zastosowanie środka polegającego na cofnięciu niemieckiego prawa jazdy — odmówić uznania ważności austriackiego prawa jazdy.

A — *Uwagi wstępne*

39. W pierwszej kolejności należy precyzyjnie określić zakres art. 7 ust. 5 dyrektywy 91/439 w ramach systemu, który ona ustanawia.

40. Dyrektywa 91/439 zmierza do zapewnienia swobodnego przepływu osób na terytorium Unii Europejskiej, przyczyniając się jednocześnie do poprawy bezpieczeństwa drogowego na tym terytorium [8].

41. W tym celu art. 1 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że prawa jazdy wydane przez państwa członkowskie są wzajemnie uznawane. Wspomniany obowiązek uznawania praw jazdy pozwala obywatelowi Unii na swobodne przemieszczanie się na obszarze 27 państw członkowskich Unii z jednym prawem jazdy.

42. Konsekwencją zasady wzajemnego uznawania praw jazdy wprowadzonej przez ten przepis jest art. 7 ust. 5 wspomnianej dyrektywy, który stanowi, że osoba może posiadać tylko jedno prawo jazdy. Zważywszy, że państwo członkowskie jest zobowiązane do uznania prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie, samo to prawo jazdy wystarczy w istocie do swobodnego przemieszczania się na terytorium europejskim.

43. Moim zdaniem posiadanie jedynego prawa jazdy jest też sposobem na zapewnienie skuteczności środków ograniczających, które właściwe organy państwa członkowskiego mogą podejmować w stosunku do posiadacza tego prawa jazdy. Fakt, iż uprawnienie do kierowania pojazdami znajduje ucieleśnienie w postaci jednego prawa jazdy, pozwala na uniknięcie sytuacji, w której posiadacz tego prawa jazdy, w wypadku jego cofnięcia, może posługiwać się innym prawem jazdy i obejść w ten sposób nałożoną na niego karę.

44. Dlatego też dyrektywa 91/439 stanowi, że właściwe organy dokonujące wymiany prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie muszą zwrócić stare prawo jazdy właściwym organom tego innego państwa [9]. W wypadku wymiany prawa jazdy wydanego przez państwo trzecie posiadacz musi przekazać stare prawo jazdy właściwym organom państwa członkowskiego dokonującym wymiany [10].

45. W związku z tym w wypadku wymiany prawa jazdy wydanie nowego prawa jazdy jest uzależnione od przekazania starego prawa jazdy. W poniższej analizie zostanie wykazane, że ta ostatnia zasada nie ma zastoso-

8 — Zobacz motyw pierwszy.

9 — Zobacz art. 8 ust. 3 tej dyrektywy.

10 — Zobacz art. 8 ust. 6 akapit drugi rzeczonej dyrektywy.

wania w sprawie rozpatrywanej przez sąd krajowy z uwagi na chronologię zdarzeń.

46. Moim zdaniem odpowiedzi na pytania zadane przez sąd krajowy należy zatem udzielić w kontekście tych rozważań.

B — *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

47. W pierwszym pytaniu sąd krajowy zastanawia się, czy w okolicznościach takich jak te w postępowaniu przed tym sądem K. Schwarz mógł posiadać zgodnie z prawem dwa prawa jazdy.

48. Należy przypomnieć pokrótce okoliczności faktyczne w postępowaniu przed sądem krajowym.

49. Z akt sprawy wynika, że K. Schwarz otrzymał austriackie prawo jazdy w 1964 r. Następnie w 1968 r. w związku z przeniesieniem miejsca zamieszkania na terytorium Niemiec właściwe organy niemieckie wydały K. Schwarzowi — na wniosek zainteresowanego, na podstawie jego austriackiego prawa jazdy — niemieckie prawo jazdy. Po zwróceniu niemieckiego prawa jazdy właściwym organom w 1988 r. K. Schwarz otrzymał w 1994 r. nowe niemieckie prawo jazdy. W 1968 r., jak i w 1994 r. właściwe organy niemieckie nie zażądały od K. Schwarza zwrotu austriackiego prawa jazdy. K. Schwarz był zatem w posiadaniu dwóch praw jazdy aż do chwili cofnięcia mu niemieckiego prawa jazdy w 1997 r. za kierowanie pojazdem w stanie nietrzeźwości. K. Schwarz posługuje się obecnie swoim austriackim prawem jazdy.

50. Uważam, że w świetle tych okoliczności należy wyróżnić sytuację, w której zdarzenia miały miejsce przed wejściem w życie dyrektywy 80/1263, oraz sytuację, w której fakty zaistniały przed wejściem w życie dyrektywy 91/439.

51. W momencie wydania pierwszego niemieckiego prawa jazdy w 1968 r. Republika Austrii nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej. Ponadto w tym okresie nie obowiązywały żadne przepisy wspólnotowe dotyczące praw jazdy, a w szczególności wymiany praw jazdy wydanych przez państwo trzecie na prawo jazdy wydane przez państwo członkowskie. Republika Federalna Niemiec mogła więc zgodnie z prawem wydać K. Schwarzowi niemieckie prawo jazdy, nie żądając w zamian austriackiego prawa jazdy.

52. W momencie wydania drugiego niemieckiego prawa jazdy w 1994 r. dyrektywa 91/439 jeszcze nie obowiązywała. Zgodnie z art. 12 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie były zobowiązane do wydania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy w terminie do dnia 1 lipca 1996 r.

53. Natomiast mająca zastosowanie dyrektywa 80/1263 stanowiła, że prawo jazdy wydane przez państwo trzecie i wymienione na prawo jazdy zgodne ze wzorem wspólnotowym powinno zostać przekazane właściwym organom państwa członkowskiego dokonującego wymiany.

54. Tymczasem z okoliczności sporu zawisłego przed sądem krajowym wynika, że wydanie niemieckiego prawa jazdy w dniu 3 maja 1994 r. nie było następstwem wymiany na austriackie prawo jazdy, ale konsekwencją zwykłego wniosku o wydanie prawa jazdy na terytorium niemieckim.

55. Z uwagi na fakt, iż prawo wspólnotowe nie przewidywało wówczas żadnej możliwości zapobieżenia sytuacji, w której państwo członkowskie wydaje prawo jazdy osobie posiadającej już inne prawo jazdy, oraz zważywszy, że Republika Federalna Niemiec nie dysponowała zasobami materialnymi pozwalającymi na sprawdzenie, czy K. Schwarz posiadał już prawo jazdy [11], K. Schwarz mógł zgodnie z prawem otrzymać drugie prawo jazdy.

56. Prawdą jest, że art. 1 ust. 2 dyrektywy 91/439 zobowiązuje państwa członkowskie do uznawania praw jazdy wydanych przed przystąpieniem do Unii państwa członkowskiego wydającego [12]. Uważam jednak, że art. 7 ust. 5 tej dyrektywy nie ma mocy wstecznej i nie zmusza zatem w takich okolicznościach do dokonania wyboru między automatyczną utratą pierwszego prawa jazdy a nieważnością drugiego prawa jazdy.

57. Uważam natomiast, że od momentu wejścia w życie w dniu 1 lipca 1996 r. dyrektywy 91/439 konieczne jest w celu

11 — Sprawy dotyczące praw jazdy przedkładane wcześniej Trybunałowi dowodzą, że nawet mimo wejścia w życie dyrektywy 91/439 i obowiązku posiadania tylko jednego prawa jazdy, trudno jest w praktyce sprawdzić, czy osoba posiada już prawo jazdy wydane przez inne państwo członkowskie. Nie ulega wątpliwości, że właściwe organy państwa członkowskiego wydającego nadal będą napotykać trudności, dopóki nie zostanie uruchomiona w Unii sieć rejestrów zawierających prawa jazdy użytkowników dróg. Artykuł 7 ust. 5 lit. b), c) i d) dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz.U L 403, s. 18), która ma zastąpić dyrektywę 91/439 i która wejdzie w życie w dniu 19 stycznia 2013 r., stanowi wyraźnie w tym względzie, że państwa członkowskie odmawiają wydania prawa jazdy osobie posiadającej już prawo jazdy oraz że jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, iż osoba ubiegająca się jest już posiadaczem innego prawa jazdy, państwa członkowskie mają obowiązek to sprawdzić w innych państwach członkowskich. W celu spełnienia tego wymogu państwa członkowskie będą korzystać z unijnej sieci praw jazdy, gdy zostanie uruchomiona.

12 — Zobacz pkt 1 uzasadnienia decyzji 2000/275. Należy też przypomnieć, że prawa jazdy wydane przez organy austriackie między dniem 1 stycznia 1956 r. a dniem 1 listopada 1997 r. są uznawane za równoważne wobec wzoru wspólnotowego.

zapewnienia skuteczności art. 7 ust. 5 tej dyrektywy, by zainteresowany posiadał tylko jedno prawo jazdy.

58. W tym celu wydaje mi się logiczne, że prawo jazdy wydane po tej dacie — w sytuacji, gdy jego posiadacz dysponuje już prawem jazdy uznanym na terytorium Wspólnoty — będzie uważane za nieważne.

59. W świetle wszystkich powyższych informacji, uważam, że w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym K. Schwarz mógł posiadać dwa ważne prawa jazdy, z czym zresztą sąd krajowy oraz Komisja Wspólnot Europejskich wydają się zgadzać [13].

60. Niemniej jednak fakt, iż w tych szczególnych okolicznościach K. Schwarz może posiadać dwa ważne prawa jazdy, nie powinien, moim zdaniem, pozwalać mu na obejście środka polegającego na cofnięciu prawa jazdy, zastosowanego przez organy niemieckie w 1997 r. oraz na uchylenie się od obowiązku poddania się kontrolnemu badaniu zdolności do kierowania potwierdzonemu opinią medyczno-psychologiczną.

13 — Zobacz pkt 11 postanowienia odsyłającego i pkt 22–26 uwag Komisji.

C — *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego*

61. Nasuwa się więc teraz pytanie, czy zastosowany przez organy niemieckie środek polegający na cofnięciu niemieckiego prawa jazdy może mieć również wpływ na ważność austriackiego prawa jazdy i uniemożliwić tym samym K. Schwarzowi posługiwanie się tym prawem jazdy.

62. Komisja wydaje się przyjmować, że taki środek nie ma wpływu na rzeczone prawo jazdy. Komisja uważa, że jeżeli austriackie prawo jazdy zostało wydane, gdy nie wyczerpały się skutki środka polegającego na cofnięciu innego prawa jazdy, Republika Federalna Niemiec mogła odmówić na podstawie art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 91/439 uznania austriackiego prawa jazdy. Jednakże Komisja zauważa, że w chwili wydania austriackiego prawa jazdy wobec jego posiadacza nie stosowano żadnego środka polegającego na cofnięciu innego prawa jazdy. Dlatego też Komisja twierdzi, że pomimo środka polegającego na cofnięciu niemieckiego prawa jazdy organy niemieckie powinny uznać austriackie prawo jazdy.

63. Z poniżej przedstawionych względów nie podzielam tej opinii.

64. Bez wątpienia z utrwalonego orzecznictwa wynika, że obowiązek wzajemnego uznawania praw jazdy istnieje bez jakichkolwiek formalności i nie pozostawia państwom członkowskim żadnego zakresu uznania w odniesieniu do działań, które należy podjąć w celu zastosowania się do niego [14].

65. Natomiast art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 91/439 wprowadza wyraźnie odstępstwo od tej zasady. Stanowi on bowiem, że państwo członkowskie może odmówić uznania ważności każdego prawa jazdy otrzymanego w innym państwie członkowskim, jeżeli na terytorium pierwszego państwa członkowskiego wobec jego posiadacza zastosowano środek polegający na ograniczeniu, zawieszeniu, cofnięciu lub unieważnieniu uprawnienia do kierowania.

66. Jak już wskazałem w pkt 58 moich opinii w sprawach połączonych Wiedemann i Funk oraz w sprawach połączonych Zerche i in. [15], w których wydano wyroki w dniu 26 czerwca 2008 r., przepis ten pozwala państwu członkowskiemu zabezpieczyć się przed tym, by osoby, które po przeprowadzeniu postępowania prawnego zgodnego z aktami prawa wspólnotowego zostały uznane za niezdolne do kierowania z uwagi na stwarzane zagrożenie, nie mogły korzystać z prawa jazdy wydanego w innym państwie członkowskim.

67. Jednakże Trybunał orzekł, że państwo członkowskie nie może odmówić uznania prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie osobie, wobec której na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego zastosowano środek polegający na cofnięciu, jeżeli to prawo jazdy zostało wydane po upływie okresu zakazu ubiegania się o nowe prawo jazdy, który towarzyszył temu środkowi [16]. Tak samo jest wówczas, gdy środek polegający na cofnięciu prawa jazdy nie był połączony z okresem zakazu ubiegania się o nowe prawo jazdy i nowe prawo jazdy zostało wydane po zastosowaniu środka polegającego na cofnięciu [17].

68. W ww. sprawach Kapper i Kremer posiadacze praw jazdy, których ważność była kwestionowana, uzyskali prawa jazdy po zastosowaniu środka polegającego na cofnięciu lub po wygaśnięciu okresu zakazu ubiegania się o nowe prawo jazdy. Jednakże właściwe organy mogły skontrolować zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 91/439, czy te osoby były znowu zdolne do kierowania pojazdami, a także czy nie stwarzały już zagrożenia.

69. Inaczej jest w sprawie rozpatrywanej przez sąd krajowy. K. Schwarz uzyskał bowiem austriackie prawo jazdy 43 lata przed tym, jak wskutek popełnionego naruszenia cofnięto niemieckie prawo jazdy. Ponadto w dniu 2 kwietnia 2001 r. Ordnungs-

14 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 29 października 1998 r. w sprawie C-230/97 Awoyemi, Rec. s. I-6781, pkt 41 i 42.

15 — Odpowiednio C-329/06 i C-343/06 oraz od C-334/06 do C-336/06, Zb.Orz. s. I-4635.

16 — Zobacz wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-476/01 Kapper, Rec. s. I-5205, pkt 76.

17 — Zobacz postanowienie z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-340/05 Kremer, pkt 34 i 35.

amt Mannheim odmówił wydania K. Schwarzowi nowego prawa jazdy, ponieważ nie przedstawił on wymaganej opinii medyczno-psychologicznej i nie wykazał zatem, że był znowu zdolny do kierowania pojazdami.

70. Dlatego też po zastosowaniu środka polegającego na cofnięciu jego niemieckiego prawa jazdy i upływie sześciomiesięcznego okresu zakazu ubiegania się o nowe prawo jazdy żaden organ nie mógł przeprowadzić kontroli jego zdolności do kierowania pojazdami. Moim zdaniem sam fakt posiadania prawa jazdy uzyskanego wiele lat przed popełnieniem naruszenia nie pozwala też na upewnienie się, czy K. Schwarz spełnia wymagane warunki medyczne, o których mowa w art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 91/439.

71. Przypomnę w tym względzie, że z pkt 14.1 i 15 załącznika III do tej dyrektywy wynika, że zakazane jest wydanie lub przedłużenie prawa jazdy osobie, która jest uzależniona od alkoholu lub od narkotyków lub która regularnie zażywa lub nadużywa takich substancji, choć nie jest od nich uzależniona.

72. Opinia medyczno-psychologiczna wymagana przez organy niemieckie celem wydania nowego prawa jazdy na podstawie wspomnianych punktów załącznika III pozwala właśnie na sprawdzenie zdolności do kierowania osoby, której cofnięto prawo jazdy za kierowanie pojazdem w stanie nietrzeźwości.

73. Przyjęcie, że K. Schwarz może posługiwać się austriackim prawem jazdy, mimo że nie poddał się on jakiemukolwiek badaniu sprawdzającemu jego zdolności do kierowania pojazdami, sprowadza się do obejścia reguł bezpieczeństwa przewidzianych w dyrektywie 91/439 i jest sprzeczne z jej celem, jakim jest przyczynienie się do poprawy bezpieczeństwa drogowego.

74. Przypomnę, że jest to właśnie powód, z jakiego rzeczona dyrektywa stanowi, że osoba może posiadać tylko jedno prawo jazdy. Fakt posiadania w bardzo szczególnym przypadku — tak jak w sprawie przed sądem krajowym — dwóch praw jazdy nie może naruszać dwojakiego celu dyrektywy 91/439, jakim jest mianowicie, po pierwsze, swobodny przepływ osób dzięki zasadzie wzajemnego uznawania praw jazdy, a po drugie, poprawa bezpieczeństwa drogowego.

75. Innymi słowy, chociaż K. Schwarz może posiadać dwa prawa jazdy, niemniej jednak posiada on tylko jedno uprawnienie do kierowania.

76. Nie byłoby zgodne z dyrektywą 91/439 zezwolenie osobie, która popełniła poważne naruszenie kodeksu drogowego, na posługiwanie się drugim prawem jazdy, jeżeli nawet nie wykazano, że ta osoba jest znowu zdolna do kierowania pojazdami.

77. Mając powyższe na względzie, uważam, że państwo członkowskie może na podstawie art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 91/439 odmówić osobie, wobec której zastosowano na jego terytorium środek polegający na cofnięciu prawa jazdy, uznania ważności prawa jazdy wydanego jej wcześniej przez inne państwo członkowskie.

78. W świetle tych wszystkich rozważań, uważam, że art. 7 ust. 5 dyrektywy 91/439 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie, by osoba mogła posiadać dwa prawa jazdy, po pierwsze, jeśli pierwsze prawo jazdy wystawione w państwie trzecim zostało wydane przed wejściem w życie dyrektywy 80/1263, a po drugie, jeżeli przed wejściem w życie dyrektywy 91/439 osoba ta, posiadająca już prawo jazdy uznane na terytorium Wspólnoty, poddaje się kontroli zdolności do kierowania wymaganych do wydania prawa jazdy. Sądzę jednak, iż art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 91/439 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie, by w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym państwo członkowskie odmówiło uznania ważności prawa jazdy wydanego wcześniej przez inne państwo członkowskie.

79. Zanim przejdę do wniosków, wydaje mi się, że użyteczne będzie szkicowe przypomnienie ogólnego opisu zastosowania zasady wzajemnego uznawania praw jazdy i wyjątków od tej zasady, który wynika z dyrektywy 91/439 i z orzecznictwa Trybunału.

80. Zgodnie z dyrektywą 91/439:

— obywatel Unii nie może posiadać praw jazdy wydanych przez więcej niż jedno państwo członkowskie;

— państwo członkowskie nie może wydać prawa jazdy osobie zamieszkującej na jego terytorium krócej niż sześć miesięcy lub osobie uzależnionej od alkoholu lub od narkotyków;

— prawo jazdy wydane przez państwo członkowskie korzysta ze wzajemnego uznania na terytorium pozostałych państw członkowskich;

— państwo członkowskie może jednak w pewnych okolicznościach stosować wobec posiadacza prawa jazdy swoje przepisy dotyczące ograniczenia, zawieszenia, cofnięcia lub unieważnienia uprawnienia do kierowania; i

— państwa członkowskie zobowiązane są do lojalnej współpracy między sobą.

81. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału:

— w ww. wyroku w sprawie Awoyemi Trybunał orzekł, że obowiązek wzajemnego uznawania istnieje bez jakichkolwiek formalności i nie pozostawia państwom członkowskim żadnego zakresu uznania w odniesieniu do działań, które należy podjąć w celu zastosowania się do niego [18];

— w ww. wyroku w sprawie Kapper, a także w postanowieniu w sprawie Halbritter [19] oraz w ww. postanowieniu w sprawie Kremer Trybunał wskazał, że jeżeli okres zakazu ubiegania się o nowe prawo jazdy upłynął na terytorium państwa członkowskiego przyjmującego lub jeśli środek polegający na cofnięciu prawa jazdy nie był połączony z okresem zakazu ubiegania się o nowe prawo jazdy, to państwo członkowskie nie może odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego wcześniej przez inne państwo członkowskie;

— w ww. wyroku w sprawach połączonych Wiedemann i Funk Trybunał ustanowił odstępstwo od tej zasady wzajemnego uznawania. Trybunał wskazał, że państwo członkowskie mogło odmówić osobie, wobec której na jego terytorium zastosowano środek polegający na cofnięciu prawa jazdy połączony z zakazem ubiegania się o nowe prawo jazdy, uznania nowego prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie podczas okresu zakazu [20], i

— Trybunał uznał, że osoba, wobec której zastosowano środek ograniczający jej uprawnienie do kierowania, nie powinna mieć możności uzyskania prawa jazdy z naruszeniem warunku miejsca zamieszkania. Trybunał stwierdził bowiem, że w braku pełnej harmonizacji przepisów państw członkowskich dotyczących wydawania praw jazdy warunek ten przyczynia się między innymi do zwalczania „turystyki w celu uzyskania prawa jazdy". Ponadto rzeczony warunek stanowi warunek wstępny pozwalający na zbadanie poszanowania pozostałych przesłanek przewidzianych w dyrektywie 91/439, w związku z czym ma on szczególne znaczenie [21]. Trybunał położył tu nacisk na imperatyw bezpieczeństwa drogowego.

18 — Punkty 41 i 42.

19 — Postanowienie z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-227/05.

20 — Zobacz ww. wyrok w sprawach połączonych Wiedemann i Funk, pkt 65.

21 — Ibidem (pkt 68–71). Zobacz również ww. wyrok w sprawach połączonych Zerche i in. (pkt 65–68).

82. W świetle powyższego wydaje mi się jasne, że jednolite orzecznictwo Trybunału, tak jak je interpretuję, jest wyrazem troski o połączenie swobody przepływu z koniecznością zapewnienia wszystkim tym, którzy z niej korzystają, niezbędnych warunków bezpieczeństwa.

83. Stosowne wydaje mi się wskazanie, że swoboda przepływu może urzeczywistnić się wyłącznie pod warunkiem, iż obywatele, którzy z niej korzystają, nie są w związku z tym narażeni na nieusprawiedliwione niebezpieczeństwa. Moim zdaniem źródłem takiego niebezpieczeństwa jest osoba, która orzeczeniem sądu lub decyzją administracyjną została uznana za niezdolną, a mimo to nadal prowadzi, choć nie spełnia przesłanek wymaganych odtąd na mocy obowiązującej dyrektywy.

84. Właśnie dlatego wydaje mi się słuszne stwierdzenie, że przy obecnym stanie przepisów wspólnotowych orzecznictwo nie będzie w stanie zapobiec tego typu sytuacjom.

85. Nawet jeśli Trybunał postąpi zgodnie z moją propozycją, niniejsza sprawa wskazuje w niezaprzeczalny sposób na lukę prawną pozostawioną w tym względzie przez dyrektywę 91/439. Toteż gdyby Trybunał postanowił tak, jak mam zamiar zaproponować, i uznał, że Republika Federalna Niemiec miała prawo odmówić uznania ważności austriackiego prawa jazdy K. Schwarza, K. Schwarz mógłby przemieszczać się bez przeszkód z tym prawem jazdy w innych państwach członkowskich Unii, gdzie powodowałby takie samo zagrożenie jak w Niemczech.

86. Z tych względów wydaje mi się, że prawodawca wspólnotowy powinien zająć się tym problemem, aby przedstawić odpowiednie rozwiązanie.

V — Wnioski

87. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytania przedstawione przez Landgericht Mannheim:

Artykuł 7 ust. 5 dyrektywy Rady 91/439/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie praw jazdy, zmienionej rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego

i Rady z dnia 29 września 2003 r., należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie, by osoba mogła posiadać dwa prawa jazdy, po pierwsze, jeśli pierwsze prawo jazdy wystawione w państwie trzecim zostało wydane przed wejściem w życie dyrektywy Rady 80/1263/EWG z dnia 4 grudnia 1980 r. w sprawie ustanowienia wspólnotowego prawa jazdy, a po drugie, jeżeli przed wejściem w życie dyrektywy 91/439 osoba ta, posiadająca już prawo jazdy uznane na terytorium Wspólnoty, poddaje się kontroli zdolności do kierowania wymaganych do wydania prawa jazdy.

Ponadto art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 91/439 ze zmianami należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie, by w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym państwo członkowskie odmówiło uznania ważności prawa jazdy wydanego wcześniej przez inne państwo członkowskie.