Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 10 listopada 2011 r.[1]

Sprawa C-419/10

Wolfgang Hofmann
przeciwko
Freistaat Bayern

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Niemcy)]

Dyrektywa 2006/126/WE — Wzajemne uznawanie praw jazdy — Odmowa uznania przez państwo członkowskie, na którego terytorium zainteresowanemu cofnięto prawo jazdy, prawa jazdy wydanego tej samej osobie w innym państwie członkowskim

1. W związku z pytaniem prejudycjalnym w niniejszej sprawie Trybunał będzie miał po raz pierwszy okazję dokonać wykładni przepisów dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy[2], która stanowi przekształcenie dyrektywy Rady 91/439/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie praw jazdy[3].

2. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2006/126 przewiduje, że prawa jazdy wydawane przez państwa członkowskie są wzajemnie uznawane.

3. Istnieje jednak ograniczenie tej zasady. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy państwo członkowskie *odmawia*[4] uznania ważności jakiegokolwiek prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie osobie, której prawo jazdy podlega ograniczeniu, zawieszeniu lub cofnięciu na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego. Przepis ten zastępuje art. 8 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 91/439, zgodnie z którym państwo członkowskie *może odmówić*[5] uznania prawa jazdy wydanego w takiej sytuacji.

4. W związku z różnicą między sformułowaniem tych dwóch przepisów Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Niemcy) stawia pytanie, czy orzecznictwo Trybunału wypracowane na gruncie dyrektywy 91/439 znajduje zastosowanie również w sytuacjach uregulowanych dyrektywą 2006/126.

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Dz.U. L 403, s. 18.
3 — Dz.U. L 237, s. 1.
4 — Podkreślenie moje.
5 — Idem.

5. Trybunał orzekł bowiem, że zgodnie z art. 8 ust. 4 dyrektywy 91/439/EWG państwo członkowskie nie może odmówić uznania prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie z tego powodu, że jego posiadaczowi cofnięto lub unieważniono prawo jazdy wydane w tym pierwszym państwie członkowskim, jeżeli przed dniem wydania prawa jazdy przez drugie państwo członkowskie wygasł zakaz ubiegania się o nowe prawo jazdy towarzyszący cofnięciu lub unieważnieniu prawa jazdy[6].

6. Sąd krajowy dąży zatem w istocie do ustalenia, czy zmiana brzmienia przepisu nakazuje obecnie państwu członkowskiemu odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego w takiej samej sytuacji.

7. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla którym uważam, iż art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie jest zobowiązane odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie, jeżeli jego posiadaczowi cofnięto prawo jazdy w pierwszym z tych państw członkowskich w związku z prowadzeniem pojazdu pod wpływem alkoholu, a w wydającym państwie członkowskim nie przeprowadzono niezbędnego badania zdolności do kierowania pojazdami wskazanego w pkt 14.1 załącznika III do tej dyrektywy.

I – Ramy prawne

A – *Prawo Unii Europejskiej*

1. Dyrektywa 91/439

8. W celu ułatwienia przepływu osób we Wspólnocie Europejskiej lub osiedlania się w państwie członkowskim innym niż to, w którym osoby te zdawały egzamin na prawo jazdy, dyrektywa 91/439 ustanowiła zasadę wzajemnego uznawania praw jazdy[7].

9. Zasada ta nie jest jednak nieograniczona. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy państwo członkowskie może odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie osobie, której w pierwszym z tych państw członkowskich ograniczono, zawieszono, cofnięto lub unieważniono prawo jazdy.

2. Dyrektywa 2006/126

10. Dyrektywa 2006/126 stanowi w art. 2 ust. 1, że prawa jazdy wydane przez państwa członkowskie są wzajemnie uznawane.

11. Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2006/126 prawo jazdy wydaje się jedynie kandydatom mającym zwykłe miejsce zamieszkania na terytorium wydającego państwa członkowskiego.

12. Artykuł 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126 przewiduje, że państwo członkowskie odmawia uznania ważności jakiegokolwiek prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie osobie, której prawo jazdy podlega ograniczeniu, zawieszeniu lub cofnięciu na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego.

13. Zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2006/126 żadne uprawnienia do kierowania pojazdami przyznane przed 19 stycznia 2013 r. nie podlegają ograniczeniu lub unieważnieniu przez przepisy tej dyrektywy.

6 — Zobacz wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-476/01 Kapper, Rec. s. I-5205, pkt 78; a także postanowienia: z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-227/05 Halbritter; z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-340/05 Kremer.

7 — Zobacz art. 1 ust. 2 dyrektywy.

14. Punkt 14. 1 załącznika III do omawianej dyrektywy stanowi, że praw jazdy nie wydaje się ani nie przedłuża się okresu ich ważności w przypadku osób ubiegających się o nie albo kierowców uzależnionych od alkoholu lub niebędących w stanie powstrzymać się od picia i kierowania pojazdem. Osoby ubiegające się o prawo jazdy i kierowcy, którzy w przeszłości byli uzależnieni od alkoholu, mogą otrzymać prawo jazdy lub uzyskać przedłużenie okresu jego ważności po udowodnionym okresie abstynencji oraz z zastrzeżeniem opinii upoważnionego lekarza i regularnych kontrolnych badań lekarskich.

15. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 2006/126 przewiduje, że państwa członkowskie przyjmują i publikują, nie później niż do dnia 19 stycznia 2011 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do zapewnienia zgodności z tą dyrektywą. Przepisy te stosuje się od dnia 19 stycznia 2013 r.[8] i z tym dniem traci moc dyrektywa 91/439[9].

16. Jednakże niektóre przepisy dyrektywy 2006/126 wchodzą w życie przed wskazanym dniem. Zgodnie bowiem z art. 18 akapit drugi dyrektywy, jej art. 2 ust. 1, art. 5, art. 6 ust. 2 lit. b), art. 7 ust. 1 lit. a), art. 9, art. 11 ust. 1 i 3–6, art. 12 oraz załączniki I–III stosuje się od dnia 19 stycznia 2009 r.

B – *Prawo krajowe*

17. Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (rozporządzenie w sprawie dopuszczenia osób do ruchu drogowego, zwane dalej „FeV"), w brzmieniu obowiązującym w dniu 19 stycznia 2009 r., w § 28 ust. 1 przewiduje, że posiadacze ważnego prawa jazdy Unii Europejskiej lub prawa jazdy wydanego w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), mający zwykłe miejsce zamieszkania w rozumieniu § 7 ust. 1 lub 2 FeV w Niemczech, mogą w zakresie dopuszczonym przez ich prawo jazdy – z zastrzeżeniem ograniczeń określonych w § 28 ust. 2–4 – kierować pojazdami o napędzie silnikowym na terytorium kraju.

18. Paragraf 28 ust. 4 zdanie pierwsze pkt 3 FeV stanowi, że posiadacze praw jazdy Unii Europejskiej lub EOG nie są uprawnieni do kierowania pojazdami, jeżeli na terytorium Niemiec cofnięto im czasowo lub ostatecznie prawo jazdy na podstawie orzeczenia sądowego bądź pod rygorem natychmiastowej wykonalności lub ostatecznie na podstawie decyzji organu administracyjnego, jeżeli w drodze ostatecznej decyzji odmówiono im wydania prawa jazdy, bądź jeśli nie zostało ono cofnięte jedynie dlatego, że w międzyczasie zrezygnowali oni z jego uzyskania.

II – Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym

19. W. Hofmann, obywatel niemiecki, uzyskał niemieckie prawo jazdy w dniu 13 października 1960 r. Orzeczeniem z dnia 21 listopada 1996 r. Amtsgericht Memmingen cofnął mu prawo jazdy. Zostało mu ono zwrócone w dniu 31 sierpnia 1998 r.

20. W związku z prowadzeniem pojazdu pod wpływem alkoholu W. Hofmann został skazany przez Amtsgericht Memmingen na karę grzywny i ponownie cofnięto mu prawo jazdy. Postanowienie karne wydane przez Amtsgericht Memmingen stało się prawomocne w dniu 8 maja 2007 r. Dodatkowo orzeczono wobec niego zakaz ubiegania się o nowe prawo jazdy do dnia 7 sierpnia 2008 r.

21. W dniu 19 stycznia 2009 r. właściwe władze czeskie wydały W. Hofmannowi prawo jazdy. W tym prawie jazdy wskazano jako jego miejsce zamieszkania miejscowość Lazany (Republika Czeska).

8 — Artykuł 16 ust. 2 dyrektywy.

9 — Artykuł 17 akapit pierwszy dyrektywy 2006/126.

22. Podczas kontroli drogowej w dniu 17 marca 2009 r. władze niemieckie stwierdziły, że W. Hofmann posiada czeskie prawo jazdy. Podczas kolejnej kontroli, w dniu 25 marca 2009 r., prawo jazdy W. Hofmanna zostało zatrzymane przez policję i przekazane niemieckim władzom właściwym w sprawach wydawania praw jazdy.

23. Pismem z dnia 20 kwietnia 2009 r. władze te poinformowały W. Hofmanna, że czeskie prawo jazdy nie uprawnia go do kierowania pojazdami na terytorium Niemiec i że prowadząc na terytorium Niemiec, dopuszcza się wykroczenia w postaci prowadzenia pojazdu bez uprawnień. Władze te poinformowały go również, że jeżeli nie wyrazi zgody na umieszczenie w jego prawie jazdy zakazu prowadzenia pojazdów na terytorium Niemiec, wydana zostania odpowiednia decyzja deklaratoryjna.

24. Ponieważ W. Hofmann nie wyraził zgody na umieszczenie takiej adnotacji na czeskim prawie jazdy, Landratsamt Unterallgäu stwierdził decyzją z dnia 15 lipca 2009 r., że jego prawo jazdy wydane przez właściwe władze czeskie nie uprawnia do kierowania pojazdami na terytorium Niemiec.

25. W dniu 13 sierpnia 2009 r. W. Hofmann wniósł do Verwaltungsgericht Augsburg skargę na tę decyzję. Sąd ten oddalił skargę orzeczeniem z dnia 11 grudnia 2009 r., stwierdzając, iż warunki wskazane w § 28 ust. 4 zdanie pierwsze pkt 2 i 3 FeV zostały spełnione, jako że W. Hofmannowi cofnięto niemieckie prawo jazdy. W związku z tym nie może on na terytorium Niemiec posługiwać się prawem jazdy wydanym przez inne państwo członkowskie.

26. W. Hofmann odwołał się od tego orzeczenia do sądu krajowego. Żąda on, co do istoty, uchylenia orzeczenia oraz stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Landratsamt Unterallgäu w dniu 15 lipca 2009 r.

III – Pytanie prejudycjalne

27. W związku z wątpliwościami co do właściwej wykładni przepisów dyrektywy 2006/126 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126 […] należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie musi odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie poza okresem tymczasowego zakazu ubiegania się o nowe prawo jazdy osobie, której prawo jazdy zostało cofnięte na terytorium pierwszego ze wskazanych państw członkowskich i która w chwili wydania prawa jazdy miała zwykłe miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, które wydało prawo jazdy?”.

IV – Analiza

A – *Uwagi wstępne*

28. Ponieważ kwestia zastosowania art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126 została podniesiona przez sąd krajowy we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz przez strony w uwagach na piśmie, na wstępie wyjaśnię powody, dla których moim zdaniem przepisy te znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie.

29. Na mocy art. 17 tej dyrektywy dyrektywa 91/439 zostaje uchylona ze skutkiem od dnia 19 stycznia 2013 r. Państwa członkowskie stosują przepisy dyrektywy 2006/126 od tego samego dnia[10]. Jednakże, jak wspomniałem, zgodnie z art. 18 akapit drugi dyrektywy 2006/126 niektóre z jej przepisów stosuje się od dnia 19 stycznia 2009 r. Dotyczy to między innymi art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4 dyrektywy.

10 — Artykuł 16 ust. 2 dyrektywy.

30. W. Hofmann uzyskał zaś czeskie prawo jazdy w dniu 19 stycznia 2009 r. W związku z tym nie ma moim zdaniem żadnych wątpliwości, że przepisami właściwymi dla niniejszej sprawy są przepisy nowej dyrektywy w sprawie praw jazdy, to jest art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4 dyrektywy 2006/126, mające zastosowanie od tego samego dnia.

31. Sąd krajowy stawia ponadto pytanie, czy art. 13 ust. 2 dyrektywy 2006/126 nie stoi na przeszkodzie stosowaniu jej art. 11 ust. 4 akapit drugi. Przypomnę, że zgodnie z tym ostatnim przepisem żadne prawo jazdy wydane przed 19 stycznia 2013 r. nie podlega unieważnieniu ani ograniczeniu przez przepisy tej dyrektywy.

32. W. Hofmann twierdzi wobec tego, że art. 11 ust. 4 akapit drugi może mieć zastosowanie dopiero od dnia 19 stycznia 2013 r. oraz że prawa jazdy wydane przed tym dniem nie mogą podlegać ograniczeniu, zawieszeniu ani cofnięciu.

33. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/126 jej przepisy, w tym art. 13, są stosowane dopiero od dnia 19 stycznia 2013 r.

34. W każdym zaś razie, jak zauważa rząd niemiecki, miejsce art. 13 w systemie dyrektywy 2006/126 wskazuje, że odnosi się on tylko do nabytych uprawnień do kierowania pojazdami konkretnych kategorii, a nie do ograniczenia, zawieszenia lub cofnięcia prawa jazdy.

35. Dyrektywa ta wprowadza bowiem jednolity, wspólnotowy model prawa jazdy, który ma zastąpić prawa jazdy istniejące w państwach członkowskich [11]. Dyrektywa określa i definiuje poszczególne kategorie praw jazdy [12]. Ponieważ każde z państw członkowskich określiło przed wejściem w życie przepisów wspólnotowych własne kategorie praw jazdy, muszą one obecnie ustalić zasady równoważności między tymi kategoriami a kategoriami zdefiniowanymi przez ustawodawcę Unii Europejskiej.

36. Artykuł 13 dyrektywy 2006/126, zatytułowany „Równoważność wzorów praw jazdy nieodpowiadających wzorowi wspólnotowemu", ma na celu wyłącznie uregulowanie kwestii równoważności poszczególnych kategorii praw jazdy.

37. To samo wynika zresztą z dokumentów z postępowania legislacyjnego. Przepis art. 13 ust. 2 dyrektywy został dodany z inicjatywy Parlamentu Europejskiego [13]. Parlament uzasadnił tę poprawkę w taki sposób, że wymiana starych praw jazdy nie powinna w żadnym razie skutkować utratą lub ograniczeniem praw nabytych w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami poszczególnych kategorii [14].

38. Taka wykładnia, jaką proponuje W. Hofmann, oznaczałaby wreszcie, że państwo członkowskie nie może stosować swoich przepisów krajowych dotyczących ograniczenia, zawieszenia, cofnięcia lub unieważnienia uprawnień do kierowania pojazdami przez kierowców, którzy uzyskali prawo jazdy przed 19 stycznia 2013 r. Byłoby to całkowicie sprzeczne z celem w postaci poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, jakiemu służy dyrektywa 2006/126.

39. Ze wszystkich omówionych powyżej powodów uważam, że art. 13 ust. 2 dyrektywy 2006/126 nie stoi na przeszkodzie stosowaniu jej art. 11 ust. 4 akapit drugi.

11 — Zobacz art. 1 ust. 1 dyrektywy.

12 — Zobacz art. 4 dyrektywy 2006/126.

13 — Zobacz poprawkę 13 w sprawozdaniu z dnia 3 lutego 2005 r. dotyczącym projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy (przekształcenie) (A6-0016/2005, zwanym dalej „sprawozdaniem").

14 — Idem.

B – *W przedmiocie pytania prejudycjalnego*

40. Poprzez pytanie prejudycjalne w niniejszej sprawie sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie jest zobowiązane odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie, w sytuacji gdy jego posiadaczowi na terytorium pierwszego z tych państw członkowskich cofnięto poprzednie prawo jazdy, nawet kiedy wygasły skutki cofnięcia tego prawa jazdy i gdy spełniony jest warunek miejsca zamieszkania.

41. Konkretnie problem dotyczy tego, czy dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, wypracowane na gruncie dyrektywy 91/439[15], znajduje zastosowanie również do sytuacji tego rodzaju, jak przypadek W. Hofmanna, podlegających przepisom dyrektywy 2006/126.

42. Nie uważam tak z następujących powodów.

43. Z dokumentów z postępowania legislacyjnego w sprawie dyrektywy 2006/126 wynika, że ustawodawca Unii Europejskiej zamierzał nasilić walkę ze zjawiskiem turystyki związanej z uzyskiwaniem praw jazdy, a co za tym idzie – z zagrożeniami na drodze.

44. Zmiana brzmienia art. 11 ust. 4 akapit drugi wynika z propozycji Parlamentu. W trakcie prac nad przekształceniem dyrektywy 91/439 Parlament zaproponował wprowadzenie wzajemnego uznawania sankcji stosowanych wobec kierowców powodujących zagrożenie na drodze. Stwierdził on, że w celu zapewniania, iż cofnięcie prawa jazdy w jednym państwie członkowskim będzie skuteczne na terytorium wszystkich państw członkowskich, należy zobowiązać je do uznawania wszelkich sankcji polegających na ograniczeniu, zawieszeniu, cofnięciu lub unieważnieniu prawa jazdy zastosowanych przez inne państwa członkowskie oraz do odmowy uznawania ważności praw jazdy objętych takimi sankcjami[16].

45. Parlament miał na celu ograniczenie w możliwie największym stopniu zjawiska turystyki związanej z uzyskiwaniem praw jazdy[17]. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Transportu i Turystyki turystyka taka polega na tym, że obywatel, któremu w jego państwie członkowskim cofnięto prawo jazdy w związku z poważnym wykroczeniem, uzyskuje nowe prawo jazdy w innym państwie członkowskim[18].

46. Poza tym Parlament wyraźnie wskazał na problem polegający na tym, że osoba, której cofnięto prawo jazdy w jednym z państw członkowskich, na przykład w związku z prowadzeniem pojazdu w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających, może z łatwością ustanowić fikcyjne miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim i uzyskać tam prawo jazdy, omijając w ten sposób warunki uzyskania nowego prawa jazdy[19].

47. W związku z tym jest moim zdaniem jasne, że zmiana brzmienia art. 11 ust. 4 dyrektywy 2006/126 stanowi wyraz woli nasilenia walki z zagrożeniami na drodze środkami wykraczającymi poza to, co przewidywała dyrektywa 91/439. Artykuł 11 ust. 4 akapit drugi nie pozostawia więc już państwom członkowskim swobody oceny i nakazuje im obecnie odmawiać uznawania ważności praw jazdy wydanych w innych państwach członkowskich, w sytuacji gdy posiadaczowi ograniczono, zawieszono lub cofnięto poprzednie prawo jazdy.

48. W związku z tym moim zdaniem w sytuacji W. Hofmanna właściwe władze niemieckie mają prawo nie uznać ważności prawa jazdy wydanego przez władze czeskie.

15 — Zobacz pkt 5 niniejszej opinii.

16 — Zobacz poprawkę 57 w sprawozdaniu oraz uzasadnienie, s. 59.

17 — Zobacz uzasadnienie tej poprawki.

18 — Zobacz projekt zaleceń do drugiego czytania z dnia 21 września 2006 r. dotyczących wspólnego stanowiska Rady w przedmiocie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy [2003/0252(COD), pkt 2.1].

19 — Zobacz uzasadnienie poprawki 57 w sprawozdaniu.

49. Środek w postaci cofnięcia poprzedniego prawa jazdy zastosowany przez właściwe władze niemieckie uzależniał bowiem wydanie nowego prawa jazdy, po wygaśnięciu zakazu ubiegania się o nie, od przedstawienia zaświadczenia lekarsko-psychologicznego o zdolności W. Hofmanna do kierowania pojazdami.

50. Wydaje mi się niewątpliwe, że w przypadku niektórych rodzajów wykroczeń, będących statystycznie przyczyną znacznej liczby poważnych wypadków drogowych, jak prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwym [20], uzależnienie przedłużenia uprawnienia do kierowania pojazdami od przedstawienia takiego zaświadczenia stanowi skuteczny środek prewencyjny służący poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z tego punktu widzenia środek zastosowany przez władze krajowe wydaje się zgodny z celem dyrektywy 2006/126, jakim jest poprawa bezpieczeństwa na drogach [21].

51. Komisja przypomina w tej kwestii, jak ważne jest edukowanie, kształcenie, kontrolowanie, a w razie potrzeby karanie użytkowników dróg, którzy stanowią pierwsze ogniwo w łańcuchu bezpieczeństwa ruchu drogowego [22].

52. W związku z tym pogląd, iż właściwe władze niemieckie miały prawo odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego przez właściwe władze czeskie, wydaje mi się zgodny nie tylko z duchem omawianej dyrektywy, ale także z jej literą, w zakresie przepisów znajdujących zastosowanie od dnia 19 stycznia 2009 r.

53. Należy bowiem moim zdaniem brać pod uwagę, że zgodnie z art. 18 akapit drugi dyrektywy 2006/126 załącznik III do tej dyrektywy również jest stosowany od dnia 19 stycznia 2009 r. Punkt 14 tego załącznika stwierdza zaś, że spożywanie alkoholu stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz że w związku ze skalą tego problemu służby medyczne muszą wykazać się szczególną czujnością. Punkt 14.1 omawianego załącznika przewiduje w związku z tym, że praw jazdy nie wydaje się osobom uzależnionym od alkoholu, a osobom, które były uzależnione od alkoholu w przeszłości, wydaje się prawo jazdy tylko pod pewnymi warunkami, jak opinia lekarza.

54. Powody, dla których wobec W. Hofmanna wydano decyzję z dnia 15 lipca 2009 r., mogą w mojej ocenie uzasadniać zastosowanie środków kontrolnych przewidzianych w pkt 14.1 załącznika III do dyrektywy 2006/126. Gdyby środki te zostały zastosowane i wszelkie badania pozwalające stwierdzić, iż W. Hofmann znów jest w stanie kierować pojazdami, zostały przeprowadzone, wtedy właściwe władze niemieckie byłyby zobowiązane uznać ważność czeskiego prawa jazdy jako spełniającego wymagania odpowiadające na szczeblu Unii Europejskiej wspólnej trosce o zapewnienie bezpieczeństwa.

55. Okoliczność, iż właściwe władze czeskie nie uwzględniły decyzji Amtsgericht Memmingen o cofnięciu prawa jazdy, uważam za pozbawioną znaczenia dla rozstrzygnięcia, które proponuję. Powodem tego było bowiem albo zatajenie przez W. Hofmanna faktu cofnięcia mu prawa jazdy, albo brak porozumienia właściwych władz czeskich z właściwymi władzami niemieckimi. W pierwszym przypadku jest oczywiste, że zatajenie przez W. Hofmanna prawdy nie może przysporzyć mu korzyści. W drugim – ewentualny błąd administracji krajowej jednego z państw członkowskich nie może być źródłem uprawnień, w szczególności w stosunku do prawa innego państwa, zwłaszcza gdy dyrektywa nakazuje temu ostatniemu stosować swoje prawo krajowe w ramach wyjątku przewidzianego w tej dyrektywie jako element ustanowionej w niej równowagi.

20 — W 2009 r. na drogach w Unii Europejskiej zginęło ponad 35 000 ludzi, to jest tyle, ile wynosi ludność średniej wielkości miasta, a co najmniej 1 500 000 zostało rannych (komunikat Komisji z dnia 20 lipca 2010 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów zatytułowany „W kierunku europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego: kierunki polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011–2020” [COM(2010) 389 wersja ostateczna, s. 2]. Szacuje się, że jedna trzecia wypadków ma bezpośredni związek z alkoholem.

21 — Zobacz motyw 2 dyrektywy.

22 — Zobacz pkt 5 komunikatu Komisji przytoczonego w przypisie 20.

56. Komisja przyznała podczas rozprawy, że w niniejszej sprawie hipotezę, w której państwo członkowskie wydające prawo jazdy przeprowadziłoby konsultacje z właściwymi władzami niemieckimi i po powzięciu wiadomości o problemach alkoholowych W. Hofmanna zastosowałoby środki przewidziane w pkt 14.1 załącznika III do dyrektywy 2006/126, można uznać za zgodną z duchem dyrektywy, w związku z czym prawo jazdy wydane przez Republikę Czeską byłoby w takiej sytuacji skuteczne wobec Republiki Federalnej Niemiec.

57. Ze swej strony uważam, że taka hipoteza pozwoliłaby pogodzić, z punktu widzenia prewencji, której służy, nowy przepis art. 11 ust. 4 dyrektywy 2006/126 z zasadą wzajemnego uznawania opartą na niepodważalnym wzajemnym zaufaniu, ponieważ w takiej sytuacji wymagania przewidziane w pkt 14.1 załącznika III do tej dyrektywy, obowiązujące w 27 państwach członkowskich, zostałyby spełnione.

58. Wprawdzie Komisja stwierdziła również, że system taki, wymagający porozumienia między właściwymi organami poszczególnych państw członkowskich, wydaje jej się skomplikowany i nie został przewidziany wprost w przepisach. Przypominam jednak, że nie tylko art. 12 ust. 3 dyrektywy 91/439 przewidywał już wzajemną pomoc państw członkowskich we wdrażaniu tej dyrektywy i w razie potrzeby wymianę niezbędnych informacji o zarejestrowanych prawach jazdy, ale również art. 15 dyrektywy 2006/126 powtarza konieczność wzajemnego wsparcia, w perspektywie powstania w przyszłości sieci praw jazdy. Współpraca i wzajemna pomoc państw członkowskich wydaje mi się być właśnie kluczem do osiągnięcia, poprzez wzmocnienie wzajemnego zaufania, celów, jakie Unia Europejska wyznaczyła sobie w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Poza tym stworzenie sieci praw jazdy nie wydaje mi się wcale bardziej skomplikowane niż zrealizowane już między niektórymi państwami członkowskimi powiązanie danych z rejestrów karnych.

59. W związku z tym rozwiązanie, które proponuję, wydaje mi się najlepiej odpowiadać woli ustawodawcy Unii Europejskiej, by nasilić walkę z zagrożeniami w ruchu drogowym, i pozwala na skuteczne stosowanie art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126, którego brzmienie zostało zmienione właśnie w tym celu.

60. Potwierdza to postępowanie W Hofmanna. Jak się bowiem wydaje, nie rozwiązał on swoich problemów z alkoholem, jako że w dniu 16 kwietnia 2009 r., czyli prawie trzy miesiące po wydaniu mu czeskiego prawa jazdy, został on zatrzymany przez policję niemiecką, która stwierdziła u niego wysoki poziom alkoholu we krwi. Konsekwencją takiego, niebezpiecznego dla wszystkich użytkowników drogi, zachowania było cofnięcie mu czeskiego prawa jazdy na okres 18 miesięcy, na mocy decyzji, która stała się prawomocna w dniu 5 kwietnia 2011 r. Moim zdaniem, gdyby właściwe władze czeskie znały problemy alkoholowe W. Hofmanna, prawdopodobnie nie wydałyby mu prawa jazdy.

61. Artykuł 11 ust. 4 akapit drugi stanowi więc, jak ujął to rząd niemiecki, wentyl bezpieczeństwa pozwalający zapobiec prowadzeniu pojazdów na terytorium państw członkowskich przez osoby powodujące zagrożenie.

62. Mojemu rozumowaniu można postawić zarzut, że nie da się go zastosować do art. 11 ust. 4 akapit trzeci dyrektywy 2006/126, to jest w sytuacji, gdy nastąpiło unieważnienie prawa jazdy. Zgodnie bowiem z tym przepisem państwo członkowskie *może odmówić*[23] wydania prawa jazdy kandydatowi, którego prawo jazdy zostało unieważnione w innym państwie członkowskim. Uważam jednak, podobnie jak rząd niemiecki i Komisja, że unieważnienie, które należy odróżnić od zawieszenia, ograniczenia i cofnięcia prawa jazdy, nie następuje z powodów dotyczących zdolności jego posiadacza do kierowania pojazdami, lecz z powodów formalnych dotyczących procedury jego wydania.

23 — Podkreślenie moje.

63. Celem dyrektywy 2006/126 nie jest umożliwienie obywatelom Unii Europejskiej swobodnego wyboru miejsca uzyskania prawa jazdy, w zależności od tego, czy w sąsiednim państwie warunki jego uzyskania są łatwiejsze do spełnienia [24], lecz umożliwienie posiadaczom praw jazdy zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego, niż państwo, które wydało im prawo jazdy, bez konieczności ponownego zdawania egzaminu lub wymiany prawa jazdy, a także zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom dróg na terytorium Unii [25].

64. W związku z powyższym, mając na względzie całość powyższych rozważań, uważam, iż art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie jest zobowiązane odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie w sytuacji, gdy jego posiadaczowi cofnięto prawo jazdy w pierwszym z tych państw członkowskich ze względu na prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu, a w państwie członkowskim, które wydało nowe prawo jazdy, nie przeprowadzono niezbędnych badań jego zdolności do kierowania pojazdami przewidzianych w pkt 14.1 załącznika III do tej dyrektywy.

V – Wnioski

65. Wobec powyższego proponuję udzielić następującej odpowiedzi na pytanie postawione przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof:

Artykuł 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie jest zobowiązane odmówić uznania ważności prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie w sytuacji, gdy jego posiadaczowi cofnięto prawo jazdy w pierwszym z tych państw członkowskich ze względu na prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu, a w państwie członkowskim, które wydało nowe prawo jazdy, nie przeprowadzono niezbędnych badań jego zdolności do kierowania pojazdami przewidzianych w art. 14.1 załącznika III do dyrektywy 2006/126.

24 — W czeskim prawie jazdy W. Hofmanna wpisano wprawdzie miejsce zamieszkania na terytorium Republiki Czeskiej. Jest jednak powszechnie wiadome, że niektóre, mało skrupulatne szkoły jazdy wyspecjalizowały się w udostępnianiu obywatelom niemieckim adresu wyłącznie w celu spełnienia tego warunku wydania prawa jazdy (zob. na ten temat pkt 46 niniejszej opinii).

25 — Zobacz motyw 2 dyrektywy.