Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

21. ožujka 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Promet – Cestovni promet – Direktiva 2006/126/EZ – Vozačka dozvola – Uvjeti za izdavanje ili produljenje – Minimalni standardi psihofizičke sposobnosti – Vid – Prilog III. točka 6,4. – Načelo proporcionalnosti – Osoba koja ne zadovoljava standard koji se odnosi na vidno polje – Pozitivno mišljenje o sposobnosti za upravljanje vozilom koje su donijeli medicinski stručnjaci – Margina prosudbe u pojedinačnom slučaju u kojem se ne primjenjuje izričita iznimka”

U predmetu C-703/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 16. studenoga 2022., koju je Sud zaprimio 16. studenoga 2022., u postupku

WU

protiv

Directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: N. Piçarra, predsjednik vijeća, N. Jääskinen (izvjestitelj) i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i H. S. Gijzen, u svojstvu agenata,

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

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

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama (SL 2006., L 403, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 107. i ispravak SL 2016., L 169, str. 18.), kako je izmijenjena Direktivom Komisije 2009/113/EZ od 25. kolovoza 2009. (SL 2009., L 233, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 256. i ispravak SL 2016., L 169, str. 18.).

2 Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora između osobe WU i Directije van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) (Uprava središnjeg ureda za izdavanje vozačkih dozvola, Nizozemska), u vezi s odlukama tog tijela kojima se odbija zahtjev za proglašenje osobe WU psihofizički sposobnom za upravljanje motornim vozilom, osobito vozilima kategorija C i CE, koji je podnesen u okviru produljenja vozačke dozvole osobe WU, i kojima se njoj odbija izdavanje druge vozačke dozvole koja je geografski ograničena na Nizozemsku.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U uvodnim izjavama 8. i 9. Direktive 2006/126 navodi se:

„(8) Zbog razloga sigurnosti prometa na cestama, potrebno je utvrditi minimalne zahtjeve za izdavanje vozačke dozvole. Potrebno je uskladiti standarde za vozačke ispite i izdavanje dozvola. S tim u vezi, potrebno je definirati znanja, vještine i ponašanje povezane s upravljanjem motornim vozilom te na tim elementima zasnovati vozački ispit, a minimalne standarde u vezi s psihofizičkim sposobnostima za upravljanje takvim vozilima ponovno definirati.

(9) Prilikom izdavanja vozačke dozvole te u redovitim razmacima nakon toga, vozači vozila koja se koriste za prijevoz osoba ili rob[e] trebaju dokazati da ispunjavaju minimalne standarde u pogledu psihofizičke sposobnosti za upravljanje vozilom. Takve redovite kontrole u skladu s nacionalnim propisima o ispunjenju minimalnih standarda doprinijet će slobodnom kretanju osoba, sprečavanju izigravanja pravila tržišnog natjecanja i boljem razumijevanju posebne odgovornosti vozača takvih vozila. Državama članicama treba dopustiti uvođenje zdravstvenih pregleda kao jamstva ispunjenja minimalnih standarda psihofizičke sposobnosti za upravljanje drugim motornim vozilima. Zbog razloga preglednosti, takvi se pregledi moraju podudarati s produljenjem vozačke dozvole te stoga biti vezani uz razdoblje valjanosti dozvole.”

4 Članak 1. stavak 1. te direktive predviđa:

„U skladu s odredbama ove Direktive, države članice uvode nacionalnu vozačku dozvolu temeljenu na obrascu Zajednice iz Priloga I. Oznaka na 1. strani obrasca vozačke dozvole Zajednice sadrži razlikovnu oznaku države članice koja izdaje dozvolu.”

5 Na temelju članka 2. stavka 1. navedene direktive:

„Države članice uzajamno priznaju vozačke dozvole koje su izdale.”

6 Članak 4. iste direktive glasi kako slijedi:

„1. Vozačkom dozvolom iz članka 1. stječe se pravo na upravljanje motornim vozilima prema niže definiranim kategorijama. Dozvola se izdaje prema najnižoj starosnoj dobi, navedenoj za svaku kategoriju. […]

[…]

4. Motorna vozila:

– ‚motorna vozila' su sva vozila na motorni pogon koja se uobičajeno koriste za prijevoz osoba ili roba cestom ili za cestovnu vuču vozila koja se koriste za prijevoz osoba ili roba. Ovaj pojam uključuje trolejbuse, tj. vozila priključena na električni vod koja ne voze po tračnicama. Ne uključuje poljoprivredne ili šumarske traktore;

[…]

(f) Kategorija C:

motorna vozila, osim onih kategorije D1 ili D, čija je najveća dopuštena masa veća od 3 500 kg, projektirana i izrađena za prijevoz najviše osam putnika uz vozača; motorna vozila u ovoj kategoriji mogu se kombinirati s priključnim vozilom čija najveća dopuštena masa nije veća od 750 kg;

(g) Kategorija CE:

– ne dovodeći u pitanje odredbe propisa o homologaciji za dotična vozila, kombinacija vozila koja se sastoji od vučnog kategorije C i njegove prikolice ili poluprikolice čija je najveća dopuštena masa veća od 750 kg,

[…]"

7 Članak 7. Direktive 2006/126 određuje:

„1. Vozačke dozvole izdaju se samo sljedećim kandidatima:

(a) koji su položili ispit vještina i ponašanja i teorijski ispit te koji su zadovoljili zdravstvene standarde, u skladu s odredbama priloga II. i III.;

[…]

3. Uvjeti za produljenje vozačkih dozvola po isteku razdoblja njihove valjanosti su:

(a) daljnje ispunjavanje minimalnih standarda psihofizičke sposobnosti za upravljanje vozilom iz Priloga III. za vozačke dozvole kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E; i

[…]"

8 Prilog III. toj direktivi, naslovljen „Minimalni standardi psihofizičke sposobnosti potrebne za upravljanje motornim vozilom”, predviđa:

„Definicije

1. U svrhu ovog Priloga vozači su razvrstani u dvije skupine:

1.1. Prva skupina:

vozači vozila kategorija A, A1, A2, AM, B, B1 i BE.

1.2. Druga skupina:

vozači vozila kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E.

[…]

Zdravstveni pregledi

[…]

4. Druga skupina:

Kandidati obavljaju zdravstvene preglede prije nego što im se prvi put izda vozačka dozvola, a potom u skladu s nacionalnim propisima na snazi u državi članici uobičajenog boravišta prilikom svakog produljenja vozačke dozvole.

5. Standardi koje država članica utvrdi za izdavanje ili svako naknadno produljenje vozačke dozvole mogu biti stroži od onih utvrđenih u ovom Prilogu.

Vid

6. Svi kandidati za vozačku dozvolu moraju obaviti odgovarajući pregled kako bi se osiguralo da imaju odgovarajuću oštrinu vida za upravljanje motornim vozilima. Ako postoji razlog za sumnju u kandidatov vid, pregledat će ga/nju nadležno zdravstveno tijelo. Tijekom tog pregleda posebna pozornost posvećuje se sljedećem: oštrini vida, vidnom polju, vidu pri slabijoj svjetlosti, osjetljivosti na bliještanje i kontrast, diplopiji i drugim vidnim funkcijama koje mogu ugroziti sigurno upravljanje vozilom.

Za vozače skupine I., može se uzeti u obzir izdavanje dozvole u ‚iznimnim slučajevima’ ako nije moguće zadovoljiti norme za vidno polje ili oštrinu vida; u tim slučajevima vozač mora obaviti pregled kod nadležnog zdravstvenog tijela kako bi se dokazalo da nema drugog nedostatka vidnih funkcija, uključujući bliještanje, osjetljivost na kontrast i vid u sumrak. Vozač ili kandidat također treba pristupiti pozitivnom praktičnom ispitu koje provodi nadležno tijelo.

[…]

Druga skupina:

6.4. Kandidati za vozačku dozvolu ili produljenje vozačke dozvole moraju imati oštrinu vida, prema potrebi s korektivnim lećama, najmanje 0,8 na boljem oku i najmanje 0,1 na slabijem oku. Ako se za postizanje vrijednosti 0,8 i 0,1 koriste korektivne leće, minimalna oštrina vida (0,8 i 0,1) mora se postići bilo s korekcijom pomoću naočala s jačinom koja ne prelazi dioptriju plus osam, ili pomoću kontaktnih leća. Korekcija se mora dobro podnositi.

Nadalje, vodoravno vidno polje na oba oka mora biti najmanje 160 stupnjeva, proširenja trebaju biti najmanje 70 stupnjeva lijevo i desno i 30 stupnjeva gore i dolje. U radijusu središnjih 30 stupnjeva ne smije biti poremećaja.

Vozačke dozvole se ne izdaju niti produljuju kandidatima ili vozačima koji pate od smanjene osjetljivosti na kontraste ili od diplopije.

Nakon znatnoga gubitka vida na jednom oku, treba postojati odgovarajuće razdoblje prilagodbe (npr. šest mjeseci) tijekom kojeg osobi nije dozvoljeno upravljanje vozilom. Nakon tog razdoblja, upravljanje vozilom je dozvoljeno samo nakon pozitivnog mišljenja stručnjaka za vid i upravljanje vozilom

[…]”

Nizozemsko pravo

9 Članak 111. stavak 1. Wegenverkeersweta 1994 (Zakon iz 1994. o cestovnom prometu) određuje:

„Vozačka dozvola može se izdati, na zahtjev i uz plaćanje cijene utvrđene u tu svrhu, samo osobi:

(a) koja je navršila minimalnu dob utvrđenu općom upravnom mjerom za upravljanje motornim vozilom kategorije na koju se odnosi zahtjev za izdavanje vozačke dozvole i

(b) koja, na temelju ispita koji organiziraju nadležna tijela ili ih se organizira u njihovo ime u skladu s pravilima utvrđenima općom upravnom mjerom ili na temelju ranije izdane vozačke dozvole ili vozačke dozvole koju joj je u tu svrhu izdalo nadležno tijelo izvan Nizozemske i koja ispunjava uvjete utvrđene općom upravnom mjerom, ima dostatnu sposobnost upravljanja vozilom ili, ako se zahtjev odnosi na izdavanje valjane dozvole za upravljanje mopedima, dostatnu sposobnost upravljanja vozilom.”

10 Članak 97. stavak 1. Reglement rijbewijzena (Kraljevska uredba o vozačkim dozvolama) predviđa da, na zahtjev i uz plaćanje cijene utvrđene u tu svrhu, CBR upisuje potvrde o sposobnosti u registar vozačkih dozvola za svaku osobu koja ispunjava zahtjeve utvrđene ministarskom uredbom o psihofizičkim sposobnostima za upravljanje motornim vozilima. CBR obavješćuje podnositelja zahtjeva o tom upisu.

11 Članak 1. stavak 1. Regelinga eisen geschiktheid 2000 (Ministarska uredba o zahtjevima u području sposobnosti iz 2000., u daljnjem tekstu: Ministarska uredba iz 2000.) glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove uredbe:

(a) prva skupina označava vozačke dozvole kategorije A1, A2, A, B, B+E i T;

(b) druga skupina označava vozačke dozvole kategorije C, C1, CE, C1E, D, D1, DE i D1E.”

12 Članak 2. te uredbe određuje:

„Zahtjevi u pogledu psihofizičke sposobnosti za upravljanje motornim vozilima određuju se u skladu s Prilogom ovoj Uredbi.”

13 U skladu s Prilogom Ministarskoj uredbi iz 2000.:

„[…]

Poglavlje 3. Problemi s vidom

[…]

3.3. Vidna polja

a. Prva skupina: vodoravno vidno polje mora biti najmanje 120 stupnjeva, proširenje treba biti najmanje 50 stupnjeva lijevo i desno. Vertikalno vidno polje mora biti najmanje 20 stupnjeva gore i dolje. Unutar radijusa središnjih 20 stupnjeva ne smije biti poremećaja vidnog polja.

U iznimnim slučajevima osobe koje ne zadovoljavaju standarde u području vidnog polja, kao što je to u slučaju slijepih točaka, kvadrantopsije ili homonimne hemianopsije, mogu se proglasiti sposobnima za potrebe izdavanja vozačkih dozvola skupine 1. Uvjeti u tu svrhu su nepostojanje drugih smetnji vida, pozitivno mišljenje oftalmologa i uspješno položen vozački ispiti (vidjeti t. 3.5.).

Ta iznimka ne primjenjuje se na osobe čije je vodoravno vidno polje najmanje 90 stupnjeva.

b. Druga skupina: binokularno vodoravno vidno polje mora biti najmanje 160 stupnjeva, proširenje treba biti najmanje 70 stupnjeva lijevo i desno. Vertikalno vidno polje mora biti najmanje 30 stupnjeva gore i dolje. Unutar radijusa središnjih 30 stupnjeva ne smije biti poremećaja vidnog polja.

3.4. Gubitak vida na jednom oku

a. Prva skupina: nesposobnost postoji u slučaju iznenadnog gubitka vida na jednom oku, dakle i u slučaju neugodne diplopije koja zahtijeva pokrivanje jednog oka. Te se osobe mogu ponovno proglasiti sposobnima za potrebe izdavanja vozačkih dozvola prve skupine nakon razdoblja prilagodbe od najmanje tri mjeseca i na temelju pozitivnog mišljenja oftalmologa.

b. Druga skupina: u iznimnim slučajevima, nakon razdoblja prilagodbe od najmanje tri mjeseca i nakon pozitivnog mišljenja oftalmologa, profesionalni vozač koji već ima jednu ili više vozačkih dozvola druge skupine može se ponovno proglasiti sposobnim za vozačku dozvolu kategorija C/CE ili D/DE koja je geografski ograničena i može se proširiti najviše na državno područje Nizozemske.

Uvjeti koje je potrebno ispuniti u tu svrhu su pozitivno mišljenje oftalmologa, izjava poslodavca sastavljena u skladu s obrascem koji je izradio CBR i uspješno položen vozački ispit (vidjeti t. 3.5.).”

Glavni postupak i prethodna pitanja

14 Osoba WU, rođena 1988., u dobi od jedne godine doživjela je nesreću u kojoj je zadobila frakturu baze lubanje, zbog čega je njezino vodoravno vidno polje ograničeno. To se stanje naziva „hemianopsija”.

15 Dana 11. srpnja 2007. izdana joj je vozačka dozvola za upravljanje motornim vozilima kategorija C i CE iz članka 4. stavka 4. točaka (f) i (g) Direktive 2006/126.

16 Minimalni standard iz točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 stupio je na snagu 15. rujna 2009. nakon donošenja Direktive 2009/113. Taj standard predviđa da vodoravno vidno polje vozača vozila kategorija C i CE na oba oka mora biti najmanje 160 stupnjeva.

17 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev nije mogao utvrditi, zbog nedostatka dokazne dokumentacije, je li na datum kada je osobi WU izdana njezina vozačka dozvola CBR već bio upoznat s njezinim poremećajem, ni koje je tada bilo stajalište CBR-a u pogledu takvog stanja.

18 Osoba WU je nakon toga više od deset godina radila kao profesionalni vozač. Tijekom tog razdoblja vozila je kamione bez poteškoća i bez nesreća, u Nizozemskoj i inozemstvu, te je ukupno prešla više od milijun kilometara.

19 U okviru zahtjeva za produljenje vozačke dozvole koji je osoba WU podnijela 2016., CBR je odlukom od 14. veljače 2017. odbio prvi zahtjev za izdavanje potvrde o psihofizičkoj sposobnosti za upravljanje motornim vozilom. Unatoč pozitivnom mišljenju oftalmologa koje je izdano 11. siječnja 2017. i liječničkom nalazu koji je drugi liječnik sastavio 25. kolovoza 2016. i u kojem je osoba WU također ocijenjena sposobnom za upravljanje motornim vozilom, CBR je smatrao da osoba WU ne ispunjava minimalni standard prema kojem vodoravno vidno polje na oba oka mora biti najmanje160 stupnjeva, kao što je predviđeno točkom 3.3. podtočkom (b) priloga Ministarskoj uredbi iz 2000.

20 Osoba WU podnijela je žalbu protiv te odluke. Odlukom od 13. srpnja 2017. CBR je žalbu proglasio neosnovanom.

21 Osoba WU podnijela je žalbu protiv presude kojom je prvostupanjski sud proglasio njezinu žalbu neosnovanom. U okviru svoje žalbe istaknula je da ni točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 ni točka 3.3. podtočka (b) priloga Ministarskoj uredbi iz 2000. ne predstavljaju strogi minimalni standard. Prema njezinom mišljenju, stoga joj je bilo moguće izdati potvrdu o psihofizičkoj sposobnosti za upravljanje motornim vozilom čak i ako ima vidno polje koje je suženije od onoga čije poštovanje te odredbe propisuju.

22 Presudom od 27. veljače 2019. Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) proglasio je tu žalbu neosnovanom te je potvrdio prvostupanjsku presudu. Ocijenio je da je točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 minimalni standard koji se odnosi na propisano vidno polje u pogledu kojeg ne može postojati nikakva iznimka. Točka 3.3. podtočka (b) priloga Ministarskoj uredbi iz 2000. predstavlja pravilnu provedbu te točke 6.4. Budući da je utvrđeno da je binokularno vodoravno vidno polje osobe WU manje od 160 stupnjeva i da zbog toga ne udovoljava standardu koji se odnosi na vidno polje, CBR je pravilno odbio izdati traženu potvrdu o sposobnosti, i to unatoč činjenici da su dva liječnika dala pozitivno mišljenje o takvom zahtjevu. Stoga CBR ne smije uzeti u obzir pojedinačne interese osobe WU i napraviti iznimku u njezinu korist.

23 Osoba WU je 27. kolovoza 2018. podnijela drugi zahtjev za izdavanje potvrde o psihofizičkoj sposobnosti za upravljanje motornim vozilom kako bi joj bila izdana vozačka dozvola za motorna vozila kategorija C i CE u Nizozemskoj. U okviru tog drugog zahtjeva CBR je smatrao potrebnim ponovno podvrgnuti osobu WU ispitivanju oštrine njezina vida, koje bi ipak trebao provesti drugi oftalmolog, a ne onaj koji je dao mišljenje u okviru prvog zahtjeva. U svojem izvješću od 11. listopada 2018. taj je drugi oftalmolog utvrdio, kao prvo, da je vodoravno vidno polje osobe WU bilo manje od 160 stupnjeva, kao drugo, da je od nezgode koja se dogodila 1989. gubitak njezina vidnog polja stabilan i, kao treće, da je u odnosu na osobu WU s tim istim vidnim poljem već dvaput izdano pozitivno mišljenje za upravljanje motornim vozilima. Navedeni oftalmolog stoga ju je smatrao sposobnom za upravljanje motornim vozilima kategorija C i CE.

24 Odlukom od 13. ožujka 2019. CBR je, međutim, ponovno odbio osobi WU izdati zatraženu potvrdu o sposobnosti, s obzirom na to da ona nije ispunjavala minimalni standard vodoravnog vidnog polja za oba oka, koji ne može biti manji od 160 stupnjeva.

25 Osoba WU podnijela je žalbu protiv te odluke. Odlukom od 16. srpnja 2019. CBR je žalbu proglasio neosnovanom. Prema CBR-u, izvješće drugog oftalmologa pokazuje gubitak lijeve polovice vidnog polja na oba oka. Vodoravno vidno polje manje je od 160 stupnjeva. Zbog toga osoba WU ne ispunjava zahtjev predviđen u točki 3.3. podtočki (b) priloga Ministarskoj uredbi iz 2000. ni zahtjeve točke 3.4. podtočke (b) tog priloga, koji predviđa mogućnost da se ipak proglasi sposobnim za upravljanje motornim vozilom profesionalnog vozača koji već ima jednu ili više vozačkih dozvola druge skupine i koji iznenada izgubi vid na jednom oku, radi dobivanja vozačke dozvole druge skupine koja je geografski ograničena na Nizozemsku, i to nakon razdoblja prilagodbe od najmanje tri mjeseca i na temelju pozitivnog mišljenja oftalmologa. Naime, prema mišljenju CBR-a, osoba WU nije slijepa na jedno oko, nego ima hemianopsiju, što znači da je djelomično slijepa na lijevoj polovici i na desnoj polovici vidnog polja. Hemianopsija o kojoj je riječ je homonimna, odnosno gubitak vidnog polja za oba se oka pojavljuje na istoj strani (lijevoj).

26 Presudom od 21. svibnja 2021. prvostupanjski sud proglasio je tužbu osobe WU protiv potonje odluke neosnovanom. Smatrao je da je CBR pravilno utvrdio da se točka 3.4. podtočka (b) priloga Ministarskoj uredbi iz 2000. ne primjenjuje na slučaj osobe WU s obzirom na to da nije slijepa na jedno oko, nego pati od homonimne hemianopsije. Taj sud nije izdvojio nijedan razlog na temelju kojeg bi se smatralo da je ta odluka nezakonita u okolnostima na koje se poziva osoba WU, a prema kojima ona ima ograničenje vida od prve godine života, nadomjestila je nepostojanje potpunog vidnog polja te ima oštar vid, i to unatoč pozitivnom mišljenju oftalmologa od 11. listopada 2018. Prema mišljenju navedenog suda, obvezujuća narav točke 3.4. podtočke (b) priloga Ministarskoj uredbi iz 2000. ne dopušta uzimanje u obzir pojedinačnih interesa osobe WU.

27 Osoba WU podnijela je žalbu protiv te presude Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska), sudu koji je uputio zahtjev. Osobito ističe da su je tri izvješća, koja su sastavili različiti liječnici, smatrala sposobnom za upravljanje kamionom. Točno je da ima ograničenje vidnog polja, ali to ograničenje postoji od njezine najranije dobi te ga je u potpunosti nadomjestila načinima na koje promatra promet i pokretima glave. Osoba WU potkrijepila je to stajalište podnošenjem potvrde neuropsihologa, u kojoj se navodi da je način na koji osoba WU promatra promet toliko dobro razvijen da može normalno funkcionirati kad je riječ o vidu. Prema mišljenju osobe WU, okolnost da je osoba koja ima oštećenje vida, ali prihvatljiv vid, ovlaštena upravljati motornim vozilom kategorija C i CE nije protivna cilju sustava utvrđivanja psihofizičke sposobnosti za upravljanje motornim vozilima. Položaj takve osobe opravdava iznimku od zahtjeva iz točke 3.3. podtočke (b) priloga Ministarskoj uredbi iz 2000. na isti način kao gubitak vida na jednom oku, koji je predviđen u točki 3.4. podtočki (b) tog priloga.

28 Sud koji je uputio zahtjev primjećuje da je točno da osoba WU s medicinskog stajališta ne zadovoljava minimalni standard prema kojem mora imati binokularno vodoravno vidno polje od najmanje 160 stupnjeva, predviđeno u točki 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126. Međutim, smatra da nije dokazano da nije sposobna upravljati motornim vozilima kategorija C i CE. Postavlja se pitanje treba li osobu WU smatrati sposobnom za upravljanje takvim vozilima, ako se točku 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 protumači na način da osoba koja nadomješta ograničenje vodoravnog vidnog polja ispunjava minimalni standard koji je njome utvrđen. Sud koji je uputio zahtjev također se pita postoji li mogućnost primjene načela proporcionalnosti prilikom donošenja odluke o produljenju vozačke dozvole, iako zahtjev iz točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 ne predviđa nikakvu iznimku. Taj sud navodi da se, osim utvrđenja medicinskih stručnjaka u vezi s fizičkom i psihičkom sposobnošću podnositelja zahtjeva za upravljanje motornim vozilima, prilikom ocjene proporcionalnosti odluke koju treba donijeti može uzeti u obzir činjenica da se prethodno pokazalo da je taj podnositelj zahtjeva mogao sigurno upravljati vozilom i da se zatražena vozačka dozvola koristi u okviru obavljanja zanimanja. U tom bi smislu trebalo obratiti pozornost na članak 15. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), u kojem se navodi da svatko ima pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja.

29 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li točku 6.4. Priloga III. [2006/126], a osobito standard u pogledu vodoravnog vidnog polja s oba oka od najmanje 160 stupnjeva s obzirom na načelo proporcionalnosti tumačiti na način da taj standard može ispuniti i osoba koja ga ne ispunjava s medicinskog stajališta, ali je prema mišljenju različitih medicinskih stručnjaka unatoč tomu zaista sposobna upravljati kamionom?

2. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje, postoji li u tom slučaju u okviru Direktive [2006/126] mogućnost ocjene proporcionalnosti u pojedinačnom slučaju, iako se standardom iz točke 6.4. Priloga III. toj direktivi ne predviđa mogućnost iznimki u takvim slučajevima?

3. Ako je to slučaj, koje okolnosti mogu biti relevantne prilikom ocjene pitanja može li se u pojedinačnom slučaju odstupiti od standarda u pogledu vidnog polja u smislu točke 6.4. Priloga III. Direktivi [2006/126]?”

O prethodnim pitanjima

30 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li točku 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, u vezi s načelom proporcionalnosti i člankom 15. Povelje, tumačiti na način da joj se protivi to da se u konkretnom slučaju, što se tiče osobe koja s medicinskog stajališta ne ispunjava njome predviđen zahtjev, prema kojem, kad je riječ o vozačima druge skupine, to jest vozačima vozila kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1E, vodoravno vidno polje na oba oka ne smije biti manje od 160 stupnjeva, može smatrati da ta osoba ispunjava taj zahtjev jer je, prema mišljenju nekoliko medicinskih stručnjaka, ona zaista sposobna upravljati motornim vozilom iz jedne od tih kategorija.

31 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se Direktivom 2006/126 provodi, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 8., minimalno usklađivanje uvjeta pod kojima se izdaje vozačka dozvola iz njezina članka 1. Ti se uvjeti posebno definiraju u člancima 4. i 7. te direktive, a odnose se, među ostalim, na propisanu minimalnu dob, sposobnost za upravljanje vozilom, ispite koje kandidat mora položiti te njegovo boravište na području države članice koja izdaje vozačku dozvolu. Usto, u skladu s člankom 2. stavkom 1. navedene direktive, države članice uzajamno priznaju vozačke dozvole koje su izdale.

32 Na temelju članka 7. stavka 1. točke (a) Direktive 2006/126, vozačke dozvole izdaju se samo onim kandidatima koji su položili ispit vještina i ponašanja i teorijski ispit te koji su zadovoljili minimalne standarde psihofizičke sposobnosti u skladu s odredbama iz priloga II. i III. toj direktivi. Usto, člankom 7. stavkom 3. točkom (a) navedene direktive zahtijeva se da produljenje vozačke dozvole bude uvjetovano ispunjavanjem tih minimalnih standarda psihofizičke sposobnosti za imatelje vozačkih dozvola kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E. Te su odredbe stoga formulirane na obvezujući način.

33 Valja utvrditi da je točka 6.4. drugi podstavak Priloga III. Direktivi 2006/126, koja u verziji na francuskom jeziku predviđa da vodoravno vidno polje na oba oka ne smije biti manje od 160 stupnjeva, također sastavljena na obvezujući način. Iako, kao što je to istaknula Europska komisija, ta odredba u određenim jezičnim verzijama te direktive, kao što su njemačka (*sollte*), engleska (*should*), finska (*olisi oltava*) sadržava manje obvezujući glagol nego što je slučaj u francuskoj verziji te odredbe, druge jezične verzije, poput španjolske (*deberá*), talijanske (*deve*), nizozemske (*dient*) i portugalske (*deve*), ipak isto tako koriste obvezujući glagol.

34 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, izričaj koji se koristi u jednoj od jezičnih verzija neke odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe, niti mu se u tom pogledu daje prednost u odnosu na druge jezične verzije. Naime, nužnost ujednačene primjene i stoga ujednačenog tumačenja akta Unije isključuje da se on razmatra izdvojeno u jednoj od svojih jezičnih verzija, te, naprotiv, zahtijeva njegovo tumačenje s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio, osobito, verzije utvrđene na svim jezicima (vidjeti u tom smislu presude od 12. studenoga 1969., Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, t. 2. i 3.; od 30. lipnja 2022., Allianz Elementar Versicherung, C-652/20, EU:C:2022:514, t. 36. i od 18. siječnja 2024., Regionalna direkcija „Avtomobilna administracija” Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, t. 43.).

35 Kad je riječ o općoj strukturi Direktive 2006/126, valja primijetiti da točka 6.4. Priloga III. toj direktivi ne spominje nikakvu iznimku od zahtjeva predviđenog za vozače druge skupine, definiranog u točki 1.2. tog priloga, da imaju vodoravno vidno polje na oba oka koje nije manje od 160 stupnjeva, dok je u točki 6. drugom podstavku navedenog priloga predviđena iznimka za vozače prve skupine koji ne ispunjavaju standarde oštrine vida i vidnog polja.

36 Ako nema slične iznimke za vozače druge skupine, oni uvijek moraju ispunjavati zahtjeve vezane uz oštrinu vida i vidno polje kada podnose zahtjev za izdavanje nove vozačke dozvole ili za produljenje postojeće.

37 Sud je u tom pogledu utvrdio da se zakonodavac Unije pobrinuo da utvrdi dvije skupine vozača u odnosu na dimenzije vozila, broj putnika koji se njima prevozi te odgovornosti koje slijedom toga proizlaze iz upravljanja tim vozilima. Naime, svojstva predmetnih vozila kao što su veličina, težina ili mogućnost upravljanja opravdavaju postojanje različitih uvjeta za izdavanje vozačke dozvole za upravljanje tim vozilima (presuda od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 83.).

38 Osim toga, slučaj iz točke 6.4. četvrtog stavka Priloga III. Direktivi 2006/126, koji se kao iznimka mora usko tumačiti, razlikuje se od slučaja ograničenja vodoravnog vizualnog polja na oba oka. U skladu s tom odredbom, nakon znatnog gubitka vida na jednom oku, nakon razdoblja prilagodbe i nakon pozitivnog mišljenja stručnjaka za vid i upravljanje vozilom, osobu se može ponovno smatrati sposobnom za upravljanje vozilom. Međutim, znatan gubitak vida na jednom oku ne podrazumijeva nužno ograničenje vodoravnog vidnog polja na oba oka jer situacije vozača o kojima je riječ stoga nisu usporedive.

39 Kad je riječ o cilju Direktive 2006/126, njome se provodi, kako je to razvidno iz njezine uvodne izjave 8., minimalno usklađivanje uvjeta pod kojima se izdaje vozačka dozvola iz članka 1. te direktive, pri čemu se tim usklađivanjem želi posebice utvrditi nužne preduvjete za uzajamno priznavanje te dozvole i nastoji postići cilj navedene direktive da se doprinese poboljšanju sigurnosti prometa na cestama (vidjeti u tom smislu presudu od 18. siječnja 2024., Regionalna direkcija „Avtomobilna administracija” Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, t. 27. i navedenu sudsku praksu). Ta uvodna izjava 8. u tom pogledu navodi da je zbog razloga sigurnosti prometa na cestama potrebno utvrditi minimalne zahtjeve za izdavanje vozačke dozvole i da je potrebno uskladiti standarde za vozačke ispite i izdavanje dozvole.

40 Minimalni standardi psihofizičke sposobnosti potrebni za upravljanje motornim vozilom, sadržani u Prilogu III. Direktivi 2006/126 utvrđeni su zbog tih razloga sigurnosti prometa na cestama, u skladu s člankom 91. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a (presuda od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 58.).

41 Time što je u Prilogu III. Direktive 2006/126 za vozače druge skupine u smislu tog priloga utvrđen minimalni prag vodoravnog vidnog polja na oba oka, njome se nastoji poboljšati sigurnost prometa na cestama i na taj način ona ispunjava cilj od općeg interesa Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 51.).

42 U tom kontekstu valja podsjetiti na to da je, radi osiguranja sigurnosti cestovnog prometa, nužno da osobe kojima se izdaje vozačka dozvola imaju primjerene tjelesne sposobnosti, osobito kad je riječ o njihovu vidu, s obzirom na to da tjelesni nedostaci mogu imati ozbiljne posljedice. Dobro je poznato da vid ima ključnu funkciju pri upravljanju motornim vozilima te je stoga, što je ta funkcija slabija, to potrebnije uzeti u obzir zahtjeve sigurnosti cestovnog prometa (presuda od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 54.).

43 Kao što je to istaknula Komisija, priznavanje određene margine prosudbe kako bi se u konkretnom slučaju omogućilo da se osoba koja s medicinskog stajališta ne ispunjava zahtjev predviđen u točki 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, ali koja je, prema mišljenju više medicinskih stručnjaka, zapravo sposobna za upravljanje kamionom, moglo bi dovesti do različitih pristupa u različitim državama članicama, što bi moglo ugroziti ciljeve te direktive.

44 Valja dodati da ni postojanje pozitivnih mišljenja o sposobnosti za upravljanje vozilom koja izdaju oftalmolozi ne može u konkretnom slučaju opravdati neprimjenjivanje zahtjeva predviđenog u točki 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, s obzirom na to da iz uvodne izjave 9. i članka 7. stavka 3. točke (a) te direktive nedvojbeno proizlazi da je osoba o kojoj je riječ dužna podnijeti dokaz o ispunjavanju minimalnog standarda iz drugog podstavka te točke 6.4., a ne dokaz o toj sposobnosti i da oftalmološka mišljenja ili vještačenja ne mogu nadomjestiti nepostojanje takvog dokaza.

45 Stoga, s obzirom na opću strukturu i cilj Direktive 2006/126, točka 6.4. drugi stavak Priloga III. toj direktivi ne može se tumačiti na način da se može odobriti iznimka u odnosu na vozače druge skupine koji s medicinskog stajališta ne ispunjavaju zahtjev utvrđen tom odredbom, ali koji su, prema mišljenju različitih medicinskih stručnjaka, zapravo sposobni upravljati vozilom jedne od kategorija te skupine.

46 Kad je riječ o ocjeni proporcionalnosti odluke koju treba donijeti o produljenju vozačke dozvole u konkretnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev naglašava da bi, osim utvrđenja stručnjaka o sposobnosti podnositelja zahtjeva za upravljanje vozilom, bilo moguće uzeti u obzir činjenicu da se pokazalo da je taj podnositelj zahtjeva prethodno mogao sigurno upravljati vozilom i da je ta vozačka dozvola korištena u okviru obavljanja zanimanja, s obzirom na članak 15. Povelje, koji predviđa da svatko ima pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja.

47 U tom pogledu, odvagivanje između, s jedne strane, zahtjeva sigurnosti cestovnog prometa i, s druge strane, drugih prava i interesa, uključujući mobilnost za sve i pristup zanimanju profesionalnog vozača, već je proveo zakonodavac Unije, koji ima široke diskrecijske ovlasti kada je riječ o složenim medicinskim ocjenama kao što su one koje su predmet glavnog postupka, time što je nastojao, koliko je to moguće, ograničiti svaku štetu pravima osoba s oštećenjima vida (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 52. i 62.). Tako je usvojio standarde predviđene Direktivom 2006/126, osobito uzimajući u obzir zaključke izvješća „New standards for the visual functions of drivers”, koje je naveo sud koji je uputio zahtjev i koje je u svibnju 2005. objavila radna skupina „Vid”, koju je utemeljio Odbor za vozačke dozvole osnovan na temelju članka 9. te direktive.

48 Međutim, valja utvrditi da točka 6.4. drugi stavak Priloga III. Direktivi 2006/126 uspostavlja, kao što to proizlazi iz točaka 33. do 45. ove presude, nedvosmislen zahtjev prema kojem vodoravno vidno polje na oba oka ne smije biti manje od 160 stupnjeva.

49 U tim okolnostima tu odredbu nije moguće tumačiti na način koji, u konkretnom slučaju, omogućuje odstupanje od jasnog pravila o toj najnižoj vrijednosti (vidjeti u tom smislu presudu od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 71.).

50 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da točku 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, u vezi s načelom proporcionalnosti i člankom 15. Povelje, treba tumačiti na način da joj se protivi to da se u konkretnom slučaju, što se tiče osobe koja s medicinskog stajališta ne ispunjava njome predviđen zahtjev, prema kojem, kad je riječ o

vozačima druge skupine, to jest vozačima vozila kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1E, vodoravno vidno polje na oba oka ne smije biti manje od 160 stupnjeva, može smatrati da ta osoba ispunjava taj zahtjev jer je, prema mišljenju nekoliko medicinskih stručnjaka, ona zaista sposobna upravljati motornim vozilom iz jedne od tih kategorija.

Troškovi

51 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (osmo vijeće) odlučuje:

Točku 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama, kako je izmijenjena Direktivom Komisije 2009/113/EZ od 25. kolovoza 2009., u vezi s načelom proporcionalnosti i člankom 15. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da joj se:

protivi to da se u konkretnom slučaju, što se tiče osobe koja s medicinskog stajališta ne ispunjava njome predviđen zahtjev, prema kojem, kad je riječ o vozačima druge skupine, to jest vozačima vozila kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1E, vodoravno vidno polje na oba oka ne smije biti manje od 160 stupnjeva, može smatrati da ta osoba ispunjava taj zahtjev jer je, prema mišljenju nekoliko medicinskih stručnjaka, ona zaista sposobna upravljati motornim vozilom iz jedne od tih kategorija.

Potpisi