Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 21 marca 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Transport – Transport drogowy – Dyrektywa 2006/126/WE – Prawa jazdy – Warunki wydawania lub przedłużenia terminu ważności – Minimalne wymagania dotyczące zdolności fizycznej i psychicznej – Wzrok – Załącznik III pkt 6.4 – Zasada proporcjonalności – Osoba niespełniająca wymagań w zakresie pola widzenia – Korzystne orzeczenie biegłych lekarzy co do zdolności do kierowania pojazdem – Zakres uznania w indywidualnym przypadku wobec braku wyraźnego wyjątku

W sprawie C-703/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniem z dnia 16 listopada 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 listopada 2022 r., w postępowaniu:

WU

przeciwko

Directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR),

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: N. Piçarra, prezes izby, N. Jääskinen (sprawozdawca) i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu niderlandzkiego – K. Bulterman i H.S. Gijzen, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Nijenhuis, P. Messina i G. Wilms, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

* Język postępowania: niderlandzki.

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz.U. 2006, L 403, s. 18), zmienionej dyrektywą Komisji 2009/113/WE z dnia 25 sierpnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 223, s. 31) (zwanej dalej „dyrektywą 2006/126").

2 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu pomiędzy WU a directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) (centralnym urzędem ds. praw jazdy, Niderlandy) w przedmiocie decyzji tego urzędu oddalających wniosek WU o stwierdzenie jego zdolności fizycznej i psychicznej do kierowania pojazdem o napędzie silnikowym, w szczególności pojazdami kategorii C i CE, wydanych w ramach procedury przedłużenia ważności prawa jazdy WU i odmawiających mu wydania innego prawa jazdy ograniczonego geograficznie do terytorium Niderlandów.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 8 i 9 dyrektywy 2006/126 mają następujące brzmienie:

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

(9) Dowód spełniania minimalnych wymagań dotyczących fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania przez kierowców pojazdami używanymi do przewozu osób lub rzeczy powinien być przedstawiany w momencie wydawania prawa jazdy, a później w określonych przedziałach czasowych. Taka regularna kontrola przeprowadzana zgodnie z przepisami krajowymi dotyczącymi zgodności z minimalnymi wymaganiami będzie wspierać swobodny przepływ osób, pozwoli na uniknięcie zakłóceń konkurencji oraz uwzględni w pełniejszy sposób specyficzne obowiązki kierowców takich pojazdów. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia obowiązkowych badań lekarskich jako gwarancji przestrzegania minimalnych wymagań dotyczących fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania innymi pojazdami silnikowymi. Przez wzgląd na przejrzystość, termin takich badań powinien zbiegać się z terminem przedłużenia ważności praw jazdy, a zatem powinien być wyznaczony okresem ważności prawa jazdy".

4 Artykuł 1 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie wprowadzają krajowe prawo jazdy oparte na wzorze wspólnotowym określonym w załączniku I, zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy. Emblemat umieszczony na

pierwszej stronie wspólnotowego wzoru prawa jazdy zawiera znak wyróżniający państwa członkowskiego, które wydało prawo jazdy”.

5 Zgodnie z art. 2 ust. 1 rzeczonej dyrektywy:

„Prawa jazdy wydawane przez państwa członkowskie są wzajemnie uznawane”.

6 Artykuł 4 tej samej dyrektywy brzmi następująco:

„1. Prawo jazdy określone w art. 1 upoważnia do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym, które należą do kategorii zdefiniowanych poniżej. Może ono być wydane osobom spełniającym wymagania wiekowe dla każdej kategorii. […]

[…]

4. Pojazdy silnikowe:

– »pojazd silnikowy« oznacza wszelkie pojazdy o napędzie silnikowym, zwykle używane do przewozu drogowego osób lub rzeczy lub do ciągnięcia po drodze pojazdów używanych do przewozu osób lub rzeczy. Określenie to obejmuje trolejbusy, tj. pojazdy podłączone do przewodu elektrycznego ale nie poruszające się po szynach. Nie obejmuje ono ciągników rolniczych i leśnych,

[…]

f) Kategoria C:

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

g) Kategoria CE:

– bez uszczerbku dla przepisów dotyczących zasad przyznawania omawianym pojazdom homologacji typu, zespoły pojazdów złożone z pojazdu ciągnącego kategorii C oraz przyczepy lub naczepy, której dopuszczalna masa całkowita przekracza 750 kg,

[…]”.

7 Artykuł 7 dyrektywy 2006/126 stanowi:

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

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

[…]

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

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

[…]”.

8 Załącznik III do tej dyrektywy, zatytułowany „Minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym”, stanowi:

„Definicje

1. Do celów niniejszego załącznika kierowców klasyfikuje się w dwóch grupach:

1.1. Grupa 1:

kierowcy pojazdów kategorii A, A1, A2, AM, B, B1 i BE.

1.2. Grupa 2:

kierowcy pojazdów kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E.

[…]

Badania lekarskie

[…]

4. Grupa 2:

Osoby ubiegające się o prawo jazdy poddają się badaniom lekarskim przed otrzymaniem prawa jazdy po raz pierwszy, a kierowcy w okresie późniejszym poddają się badaniom zgodnym z krajowym systemem stosowanym w państwie członkowskim, w którym znajduje się ich miejsce zamieszkania, przy okazji przedłużania ważności prawa jazdy.

5. Wymagania ustanowione przez państwa członkowskie w odniesieniu do wydawania lub przedłużania terminu ważności prawa jazdy mogą być bardziej rygorystyczne niż te wymienione w niniejszym załączniku.

Wzrok

6. Wszystkie osoby ubiegające się o prawo jazdy poddają się właściwemu badaniu w celu upewnienia się, czy posiadają one odpowiednią ostrość widzenia do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym. W przypadku uzasadnionych wątpliwości co do odpowiedniej zdolności widzenia osoby ubiegającej się o prawo jazdy, osoba taka poddaje się badaniu przez właściwy organ medyczny. Podczas takiego badania zwraca się szczególną uwagę na: ostrość

widzenia, pole widzenia, widzenie w półmroku, wrażliwość na kontrast i olśnienie, diplopię oraz na inne funkcje wzroku, których upośledzenie może zagrażać bezpiecznemu kierowaniu pojazdami.

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

[…]

Grupa 2:

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

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

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

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

[…]”.

Prawo niderlandzkie

9 Artykuł 111 ust. 1 Wegenverkeerswet 1994 (ustawy z 1994 r. o ruchu drogowym) stanowi:

„Prawo jazdy może zostać wydane na wniosek i po uiszczeniu określonej w tym celu opłaty wyłącznie osobie:

a) która osiągnęła minimalny wiek określony w ogólnych przepisach wykonawczych dla prowadzenia pojazdu o napędzie silnikowym kategorii, której dotyczy wniosek o wydanie prawa jazdy, i

b) która po egzaminie zorganizowanym przez organy lub w imieniu organów zgodnie z zasadami określonymi w ogólnych przepisach wykonawczych lub zgodnie z prawem jazdy wydanym jej wcześniej lub z prawem jazdy, które zostało jej wydane poza terytorium Niderlandów przez właściwy w tym celu organ i które spełnia wymogi ustanowione w ogólnych przepisach wykonawczych, posiada odpowiedni poziom zdolności do kierowania pojazdami i umiejętności w tym zakresie lub jeżeli wniosek dotyczy wydania ważnego prawa jazdy na motorowery, posiada wystarczający poziom zdolności kierowania pojazdami".

10 Artykuł 97 ust. 1 Reglement rijbewijzen (dekretu królewskiego w sprawie praw jazdy) przewiduje, że na wniosek i po uiszczeniu określonej w tym celu opłaty CBR rejestruje oświadczenia o zdolności do kierowania pojazdami w rejestrze praw jazdy dla każdej osoby, która spełnia wymogi określone w rozporządzeniu ministra w sprawie fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym. CBR powiadamia wnioskodawcę o tej rejestracji.

11 Artykuł 1 ust. 1 Regeling eisen geschiktheid 2000 (rozporządzenia ministra z 2000 r. w sprawie wymogów w zakresie umiejętności, zwanego dalej „rozporządzeniem ministerialnym z 2000 r.") ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszego rozporządzenia rozumie się przez:

a) Grupę 1: prawa jazdy kategorii A1, A2, A, B, B+E i T;

b) Grupę 2: kierowcy pojazdów kategorii C, C1, CE, C1E, D, DE, D1 i D1E".

12 Artykuł 2 tego rozporządzenia przewiduje:

„Wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym określa się zgodnie z załącznikiem do niniejszego rozporządzenia".

13 Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia ministerialnego z 2000 r.:

„[…]

Rozdział 3: Zaburzenia widzenia

[…]

3.3. Pole widzenia

a. Grupa 1: poziome pole widzenia powinno wynosić przynajmniej 120°, a jego rozszerzenie powinno wynosić przynajmniej 50° na lewo i na prawo. Pionowe pole widzenia musi wynosić co najmniej 20° w górę i w dół. W obrębie kąta 20° od centrum nie powinny występować żadne wady w polu widzenia.

W wyjątkowych przypadkach osoby, które nie spełniają wymogów w zakresie pola widzenia, np. w przypadku skotomii, kwadranopsji lub homonimicznej hemianopsji, mogą zostać uznane za zdolne do uzyskania prawa jazdy grupy 1. Warunkiem jest brak innych zaburzeń widzenia, pozytywna opinia okulisty i zdanie egzaminu na prawo jazdy (zob. pkt 3.5).

Wyjątek ten nie ma zastosowania do osób o poziomym polu widzenia poniżej 90°.

b. Grupa 2: dwuoczne poziome pole widzenia powinno wynosić przynajmniej 160° i powinno obejmować co najmniej 70° na lewo i na prawo. Pionowe pole widzenia powinno wynosić co najmniej 30° w górę i w dół. W obrębie kąta 30° od centrum nie powinny występować żadne wady w polu widzenia.

3.4. Utrata wzroku w jednym oku

a. Grupa 1: niezdolność występuje w przypadku nagłej utraty wzroku w jednym oku, a zatem również w przypadku uciążliwej diplopii wymagającej zasłonięcia jednego oka. Osoby te mogą zostać ponownie uznane za zdolne do uzyskania prawa jazdy z grupy 1 po upływie co najmniej 3-miesięcznego okresu adaptacyjnego i na podstawie pozytywnej opinii okulisty.

b. Grupa 2: w wyjątkowych przypadkach, po co najmniej 3-miesięcznego okresu adaptacyjnego i na podstawie pozytywnej opinii okulisty, kierowca zawodowy posiadający już jedno lub więcej praw jazdy należących do grupy 2 może zostać ponownie uznany za zdolnego do uzyskania prawa jazdy kategorii C/CE lub D/DE, które jest ograniczone geograficznie i może obejmować maksymalnie terytorium Niderlandów.

Warunki, jakie należy spełnić w tym celu, to pozytywna opinia okulisty, oświadczenie pracodawcy sporządzone zgodnie ze wzorem ustalonym przez CBR i zdanie egzaminu na prawo jazdy (zob. pkt 3.5)".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 WU, który urodził się w 1988 r., w wieku jednego roku uległ wypadkowi, w wyniku którego doznał złamania podstawy czaszki, co spowodowało ograniczenie jego poziomego pola widzenia. Zaburzenie to nazywa się „hemianopsją".

15 W dniu 11 lipca 2007 r. uzyskał on prawo jazdy na pojazdy samochodowe kategorii C i CE, do których odnosi się art. 4 ust. 4 lit. f) i g) dyrektywy 2006/126.

16 W następstwie przyjęcia dyrektywy 2009/113 w dniu 15 września 2009 r. weszły w życie minimalne wymagania określone w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126. Wymagania te przewidują, że w przypadku kierowców pojazdów kategorii C i CE poziome pole widzenia obuocznego powinno wynosić przynajmniej 160°.

17 Z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający nie był w stanie ustalić, ze względu na brak dokumentów potwierdzających, czy w dniu, w którym WU uzyskał prawo jazdy, CBR posiadał wiedzę o zaburzeniu widzenia, na które cierpiał WU, ani tego, jakie była wówczas stanowisko CBR w odniesieniu do takiego zaburzenia.

18 Następnie WU pracował przez ponad dziesięć lat jako zawodowy kierowca. W tym okresie kierował on w Niderlandach i za granicą samochodami ciężarowymi, bez żadnych problemów ani wypadków, pokonując łącznie ponad milion kilometrów.

19 W ramach rozpatrywania złożonego przez WU w 2016 r. wniosku o przedłużenie prawa jazdy decyzją z dnia 14 lutego 2017 r. CBR odrzucił pierwszy wniosek o wydanie oświadczenia o zdolności fizycznej i psychicznej do kierowania pojazdem silnikowym. Pomimo pozytywnego orzeczenia okulisty wydanego w dniu 11 stycznia 2017 r. oraz orzeczenia lekarskiego

sporządzonego przez innego lekarza w dniu 25 sierpnia 2016 r., który również uznał WU za zdolnego do kierowania pojazdami, CBR uznał, że WU nie spełnia minimalnych wymagań, zgodnie z którymi poziome pole widzenia obuocznego powinno wynosić przynajmniej 160°, jak przewiduje pkt 3.3 lit. b) załącznika do rozporządzenia ministerialnego z 2000 r.

20 WU wniósł odwołanie od tej decyzji. Decyzją z dnia 13 lipca 2017 r. CBR uznał odwołanie za bezzasadne.

21 WU wniósł apelację od wyroku, w którym sąd pierwszej instancji również uznał jego skargę za bezzasadną. W apelacji WU podniósł, że zarówno pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126, jak i pkt 3.3 lit. b) załącznika do rozporządzenia ministerialnego z 2000 r. nie stanowią ścisłych wymagań minimalnych. Jego zdaniem CBR miał zatem możliwość wydania oświadczenia o jego zdolności fizycznej i psychicznej do kierowania pojazdem o napędzie silnikowym, mimo że jego pole widzenia było bardziej ograniczone niż wymagane przez te przepisy.

22 Wyrokiem z dnia 27 lutego 2019 r. Raad van State (rada stanu, Niderlandy) uznała tę apelację za bezzasadną i utrzymała w mocy wyrok sądu pierwszej instancji. Uznała ona, że pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 stanowi minimalne wymaganie w zakresie wymaganego pola widzenia, od którego nie można czynić żadnych wyjątków. Punkt 3.3 lit. b) załącznika do rozporządzenia ministerialnego z 2000 r. stanowi prawidłowe wykonanie pkt 6.4. Ponieważ ustalono, że obuoczne poziome pole widzenia WU wynosi mniej niż 160° i że z tego powodu nie spełnia on wymogu w zakresie pola widzenia, CBR słusznie odmówił wydania wnioskowanego oświadczenia o zdolności, i to pomimo faktu, że dwóch lekarzy wydało pozytywne orzeczenia w przedmiocie jego wniosku. CBR nie mógł zatem uwzględnić indywidualnych interesów WU i uczynić wyjątku na jego korzyść.

23 W dniu 27 sierpnia 2018 r. WU złożył drugi wniosek o wydanie oświadczenia o fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdem o napędzie silnikowym w celu uzyskania prawa jazdy na pojazdy silnikowe należące do kategorii C i CE w Niderlandach. W ramach tego drugiego wniosku CBR uznał za konieczne ponowne poddanie WU badaniu ostrości widzenia, które miało zostać przeprowadzone przez okulistę innego niż ten, który wydał opinię w ramach pierwszego wniosku. W orzeczeniu z dnia 11 października 2018 r. drugi okulista stwierdził, po pierwsze, że poziome pole widzenia WU wynosi mniej niż 160°, po drugie, że od czasu wypadku w 1989 r. utrata przez niego pola widzenia była stabilna, a po trzecie, że z tym samym polem widzenia WU dwukrotnie otrzymał pozytywną opinię w zakresie kierowania pojazdami o napędzie silnikowym. Wspomniany okulista uznał go zatem za zdolnego do kierowania pojazdami samochodowymi kategorii C i CE.

24 Decyzją z dnia 13 marca 2019 r. CBR ponownie odmówił jednak wydania WU wnioskowanego oświadczenia o zdolności, ponieważ nie spełniał on minimalnego wymogu w zakresie obuocznego poziomego pola widzenia, które powinno wynosić przynajmniej 160°.

25 WU wniósł odwołanie od tej decyzji. Decyzją z dnia 16 lipca 2019 r. CBR uznał odwołanie za bezzasadne. Według CBR raport drugiego okulisty wskazuje na utratę pola widzenia po lewej stronie obojga oczu. Pole widzenia wynosiło poniżej 160°. Z tego względu WU nie spełniał wymogu przewidzianego w pkt 3.3 lit. b) załącznika do rozporządzenia ministerialnego z 2000 r. ani wymogów pkt 3.4 lit. b) tego załącznika, który przewiduje mimo to możliwość uznania za zdolnego do kierowania pojazdem o napędzie silnikowym kierowcę zawodowego, posiadającego już jedno lub więcej praw jazdy należących do grupy 2 i nagle tracącego wzrok w jednym oku, uzyskania prawa jazdy grupy 2, ograniczonego geograficznie do terytorium Niderlandów, po co

najmniej trzymiesięcznym okresie adaptacyjnym i na podstawie pozytywnej opinii okulisty. Zdaniem CBR WU nie jest bowiem osobą niewidzącą na jedno oko, lecz dotkniętą hemianopią, co oznacza niedowidzenie zarówno w przypadku lewej, jak i prawej połowy pola widzenia. Występująca u WU hemianopia ma charakter homonimiczny, co oznacza, że utrata pola widzenia występuje w obu oczach po tej samej (lewej) stronie.

26 Wyrokiem z dnia 21 maja 2021 r. sąd pierwszej instancji uznał skargę WU na tę ostatnią decyzję za bezzasadną. Sąd ten uznał, że CBR słusznie oświadczył, iż pkt 3.4 lit. b) załącznika do rozporządzenia ministerialnego z 2000 r. nie ma zastosowania w przypadku WU, ponieważ nie jest on osobą niewidzącą na jedno oko, lecz dotkniętą hemianopią homonimiczną. Pomimo pozytywnego orzeczenia okulisty z dnia 11 października 2018 r. sąd ten nie dostrzegł żadnych podstaw do uznania tej decyzji za niezgodną z prawem w okolicznościach, na które powołuje się WU, zgodnie z którymi od pierwszego roku życia jego pole widzenia było ograniczone, kompensował on brak pełnego pola widzenia i był obdarzony wysoką ostrością widzenia. Zdaniem tego sądu bezwzględnie wiążący charakter pkt 3.4 lit. b) załącznika do rozporządzenia ministerialnego z 2000 r. nie pozwala na uwzględnienie indywidualnych interesów WU.

27 WU wniósł apelację od tego wyroku do Raad van State (rady stanu), będącej sądem odsyłającym. Podnosi on w szczególności, że trzy orzeczenia, sporządzone przez różnych lekarzy, uznały go za zdolnego do prowadzenia samochodu ciężarowego. Ma on wprawdzie ograniczenie pola widzenia, ale ograniczenie to istnieje od najmłodszych lat i w pełni kompensuje je sposób, w jaki WU obserwuje ruch i porusza głową. WU popiera ten punkt widzenia, przedstawiając orzeczenie neuropsychologa, które wyjaśnia, że sposób, w jaki WU obserwuje ruch, jest tak dobrze rozwinięty, że pod względem korzystania z narządu wzroku może on funkcjonować normalnie. Zdaniem WU okoliczność, by osoba dotknięta zaburzeniem widzenia, lecz posiadająca wystarczająco dobry wzrok, była uprawniona do kierowania pojazdem samochodowym kategorii C i CE, nie jest sprzeczna z celem systemu oświadczeń o zdolności fizycznej i psychicznej do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym. Sytuacja takiej osoby uzasadniałaby wprowadzenie wyjątku od wymogu zawartego w pkt 3.3 lit. b) załącznika do rozporządzenia ministerialnego z 2000 r. w taki sam sposób, w jaki istnieje wyjątek w przypadku utraty wzroku w jednym oku, o którym mowa w pkt 3.4 lit. b) tego załącznika.

28 Sąd odsyłający zwraca uwagę, że z medycznego punktu widzenia WU z pewnością nie spełnia minimalnego wymogu, zgodnie z którym powinien posiadać poziome pole widzenia obuocznego wynoszące co najmniej 160°, przewidziane w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126. Sąd ten jest jednak zdania, że nie zostało wykazane, iż WU jest niezdolny do kierowania pojazdami samochodowymi kategorii C i CE. Powstaje zatem pytanie, czy nie należy uznać WU za zdolnego do kierowania takimi pojazdami, interpretując pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 w ten sposób, że określony w nim minimalny wymóg spełnia osoba, która kompensuje ograniczenie horyzontalnego pola widzenia. Sąd odsyłający rozważa jednocześnie, czy istnieje możliwość zastosowania zasady proporcjonalności przy przyjmowaniu decyzji o przedłużeniu ważności prawa jazdy, nawet jeśli wymóg przewidziany w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 nie przewiduje żadnego wyjątku. Sąd ten wskazuje, że poza ustaleniami biegłych lekarzy dotyczącymi fizycznej i psychicznej zdolności wnioskodawcy do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym ocena proporcjonalności decyzji, jaka zostanie przyjęta, mogłaby uwzględniać fakt, że wcześniej wnioskodawca ten był w stanie bezpiecznie kierować pojazdami, a wnioskowane prawo jazdy jest używane w ramach wykonywania zawodu. W tym względzie należy zwrócić uwagę na art. 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), który stanowi, że każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.

29 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy [2006/126], a w szczególności wymaganie, że obuoczne poziome pole widzenia powinno wynosić co najmniej 160[°], należy interpretować w świetle zasady proporcjonalności w ten sposób, że wymaganie to może spełnić także i osoba, która nie spełnia go z medycznego punktu widzenia, ale według różnych biegłych lekarzy jest faktycznie zdolna do kierowania samochodem ciężarowym?

2) Gdyby na powyższe pytanie udzielono odpowiedzi przeczącej, to czy wówczas w ramach dyrektywy [2006/126] pozostaje miejsce na analizę proporcjonalności w przypadku indywidualnym, nawet jeśli wymaganie, o którym mowa w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy, nie przewiduje w takich przypadkach żadnego odstępstwa?

3) Jeśli tak, to jakie okoliczności mogą odgrywać rolę w ocenie, czy w konkretnym przypadku możliwe jest odstępstwo od określonego w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy [2006/126] wymagania dotyczącego pola widzenia?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

30 Poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 w związku z zasadą proporcjonalności i art. 15 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by w konkretnym przypadku osobę, która z medycznego punktu widzenia nie spełnia przewidzianego w nim wymagania – by kierowcy z grupy 2, mianowicie kierujący pojazdami kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E, posiadali poziome pole widzenia obuocznego wynoszące nie mniej niż 160° – można było uznać za spełniającą to wymaganie z tego względu, że zdaniem wielu biegłych lekarzy osoba ta jest rzeczywiście zdolna do kierowania pojazdem silnikowym należącym do jednej z tych kategorii.

31 W tym względzie należy przypomnieć, że dyrektywa 2006/126 dokonuje, jak wynika z jej motywu 8, minimalnej harmonizacji wymagań, jakim podlega wydawanie prawa jazdy przewidzianego w jej art. 1. Wymagania te są w szczególności zdefiniowane w art. 4 i 7 owej dyrektywy i dotyczą między innymi dolnej granicy wieku, zdolności do kierowania pojazdami, egzaminów, jakie powinna zdać osoba ubiegająca się, oraz jej miejsca zamieszkania na terytorium wydającego państwa członkowskiego. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy prawa jazdy wydawane przez państwa członkowskie są wzajemnie uznawane.

32 Na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/126 prawa jazdy są wydawane tylko tym kandydatom, którzy zdali egzamin umiejętności i zachowania oraz egzamin teoretyczny i zadowalająco przeszli badanie lekarskie, zgodnie z przepisami załączników II i III tej dyrektywy. Ponadto art. 7 ust. 3 lit. a) owej dyrektywy wymaga, aby przedłużenie ważności prawa jazdy zależało od spełnienia tych minimalnych wymagań dotyczących zdolności fizycznej i psychicznej posiadaczy prawa jazdy na pojazdy kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E. Przepisy te są zatem sformułowane w sposób nakazowy.

33 Należy stwierdzić, że pkt 6.4 akapit drugi załącznika III do dyrektywy 2006/126, który przewiduje we francuskiej wersji językowej, że poziome pole widzenia obuocznego powinno wynosić przynajmniej 160°, również jest sformułowany w sposób nakazowy. Chociaż, jak wskazała Komisja

Europejska, przepis ten w niektórych wersjach językowych tej dyrektywy, tak jak w wersji niemieckiej (sollte), angielskiej (should) i fińskiej (olisi oltava), posługuje się czasownikiem mniej wiążącym niż użyty w wersji francuskiej tej dyrektywy, to jednak inne wersje językowe, takie jak wersja hiszpańska (deberá), włoska (deve), niderlandzka (dient) i portugalska (deve), posługują się również czasownikami wiążącymi.

34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem pozostałych wersji językowych. Konieczność jednolitego stosowania i, co za tym idzie, jednolitej wykładni aktu Unii wyklucza bowiem jego rozpatrywanie w jednej, w oderwaniu od innych, wersji językowej, wymaga zaś interpretowania go z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego przepis ten stanowi część, a zwłaszcza w świetle wszystkich wersji językowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 listopada 1969 r., Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, pkt 2, 3; z dnia 30 czerwca 2022 r., Allianz Elementar Versicherung, C-652/20, EU:C:2022:514, pkt 36; a także z dnia 18 stycznia 2024 r., Regionalna direktsia „Avtomobilna administratsia" Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, pkt 43).

35 Co się tyczy ogólnej systematyki dyrektywy 2006/126, należy zauważyć, że pkt 6.4 załącznika III do tej dyrektywy nie formułuje żadnego wyjątku od wymagania przewidzianego dla kierowców z grupy 2, zdefiniowanego w pkt 1.2 tego załącznika, dotyczącego posiadania poziomego pola widzenia obuocznego wynoszącego przynajmniej 160°, podczas gdy w pkt 6 akapit drugi wspomnianego załącznika przewidziano wyjątek dla kierowców z grupy 1, obejmujący przypadki, gdy nie jest możliwe spełnienie wymogów dotyczących pola widzenia lub ostrości widzenia.

36 Wobec braku podobnego wyjątku dla kierowców należących do grupy 2 muszą oni zawsze spełniać wymogi dotyczące pola i ostrości widzenia przy ubieganiu się o nowe prawo jazdy lub przedłużenie terminu ważności istniejącego.

37 Prawodawca Unii ustanowił dwie kategorie kierowców w zależności od wagi pojazdu, liczby przewożonych pasażerów i odpowiedzialności związanej z prowadzeniem tych pojazdów. Cechy danych pojazdów, takie jak rozmiar, waga lub łatwość manewrowania tymi pojazdami, uzasadniają bowiem istnienie różnych warunków wydawania prawa jazdy dla celów kierowania nimi (wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 83).

38 Ponadto sytuacja określona w pkt 6.4 akapit czwarty załącznika III do dyrektywy 2006/126, która jako wyjątek powinna być przedmiotem ścisłej wykładni, różni się od sytuacji ograniczenia poziomego pola obuocznego widzenia. Zgodnie z tym przepisem po znacznej utracie możliwości widzenia na jedno oko należy przewidzieć odpowiedni okres adaptacji, po upływie którego uznanie danej osoby za znowu zdolną do kierowania pojazdami jest dozwolone wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej opinii specjalistów w zakresie okulistyki i kierowania pojazdami. Znaczna utrata możliwości widzenia na jedno oko niekoniecznie oznacza jednak ograniczenie poziomego pola obuocznego widzenia, a zatem sytuacje tych kierowców nie są porównywalne.

39 Co się tyczy celu dyrektywy 2006/126, dokonuje ona, jak wynika z jej motywu 8, minimalnej harmonizacji wymagań, jakim podlega wydawanie prawa jazdy przewidzianego w art. 1, która ma na celu w szczególności ustanowienie warunków wstępnych niezbędnych do wzajemnego uznawania tego prawa jazdy i zmierza również do osiągnięcia celu wspomnianej dyrektywy, jakim jest przyczynienie się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 stycznia 2024 r., Regionalna direktsia „Avtomobilna administratsia" Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Motyw ten wskazuje w tym względzie, że

z uwagi na bezpieczeństwo ruchu drogowego powinny zostać ustanowione minimalne wymagania, jakim podlega wydawanie praw jazdy, oraz że należy podjąć harmonizację wymagań dotyczących egzaminów na prawo jazdy oraz wydawania praw jazdy.

40 Należy przypomnieć, że minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym, ustanowione w załączniku III do dyrektywy 2006/126, zostały określone, jak wynika z motywu 8 tej dyrektywy, z uwagi na bezpieczeństwo ruchu drogowego zgodnie z art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE (wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 58).

41 Definiując w załączniku III minimalną szerokość poziomego pola obuocznego widzenia dla kierowców grupy 2 w rozumieniu tego załącznika, dyrektywa 2006/126 służy bowiem poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego i odpowiada w ten sposób celowi interesu ogólnego Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 51).

42 W tym kontekście należy przypomnieć, że dla zagwarantowania bezpieczeństwa ruchu drogowego jest istotne, by osoby, którym wydano prawa jazdy, miały odpowiednie zdolności fizyczne, w szczególności w odniesieniu do wzroku, jako że ułomności fizyczne mogą mieć poważne konsekwencje. Jest rzeczywiście powszechnie wiadome, że wzrok pełni istotną funkcję w odniesieniu do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym i z tego względu im bardziej ta funkcja jest ograniczona, tym bardziej wydaje się potrzebne wzięcie pod uwagę wymagań dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego (wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 54).

43 Tymczasem, jak podkreśliła Komisja, dopuszczenie pewnego zakresu uznania w celu umożliwienia w konkretnym przypadku uznania za zdolną do kierowania pojazdem osoby, która z medycznego punktu widzenia nie spełnia wymogu przewidzianego w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126, lecz która zdaniem wielu biegłych lekarzy rzeczywiście jest zdolna do kierowania samochodem ciężarowym, mogłoby skutkować różnymi podejściami w poszczególnych państwach członkowskich i prowadzić w efekcie do podważenia celu tej dyrektywy.

44 Należy dodać, że istnienie pozytywnych opinii lekarzy okulistów dotyczących zdolności do kierowania pojazdami również nie może uzasadniać niezastosowania w konkretnym przypadku wymogu przewidzianego w pkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126, ponieważ z motywu 9 i art. 7 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy jednoznacznie wynika, że to właśnie dowód spełniania minimalnych wymagań określonych w pkt 6.4 akapit drugi tej dyrektywy, a nie dowód takiej zdolności, jest wymagany od osoby zainteresowanej, a opinie lub ekspertyzy okulistyczne nie mogą zrekompensować braku takiego dowodu.

45 Tym samym, mając na względzie ogólną systematykę i cel dyrektywy 2006/126, pkt 6.4 akapit drugi załącznika III do tej dyrektywy nie można interpretować w ten sposób, że można przyznać prawo skorzystania z wyjątku kierowcom z grupy 2, którzy nie spełniają z medycznego punktu widzenia wymogu określonego w tym przepisie, lecz są zdaniem wielu biegłych lekarzy rzeczywiście zdolni do kierowania pojazdem jednej z kategorii należących do tej grupy.

46 Co się tyczy oceny proporcjonalności decyzji, jaką należy wydać w przedmiocie przedłużenia terminu ważności prawa jazdy w konkretnym przypadku, sąd odsyłający podkreśla, że poza ustaleniami biegłych dotyczącymi zdolności wnioskodawcy do kierowania pojazdami można wziąć pod uwagę okoliczność, iż ustalono, że wnioskodawca ten był wcześniej w stanie

bezpiecznie kierować pojazdami i że to prawo jazdy było używane w ramach wykonywania zawodu, zważywszy na art. 15 Karty, który przewiduje, że każda osoba ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.

47 W tym względzie wyważenie między względami bezpieczeństwa ruchu drogowego i innymi prawami i interesami, w tym mobilności dla wszystkich i dostępu do zawodu kierowcy zawodowego, zostało już dokonane przez prawodawcę Unii, który dysponując szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w odniesieniu do złożonych ocen o charakterze medycznym, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, dołożył starań, aby ograniczyć w miarę możliwości jakiekolwiek naruszenie praw osób cierpiących na zaburzenie widzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 52, 62). Przyjął on zatem normy przewidziane w dyrektywie 2006/126, w szczególności w świetle wniosków sprawozdania „New standards for the visual functions of drivers", przywołanego przez sąd krajowy i opublikowanego w maju 2005 r. przez grupę roboczą „Wzrok" powołaną na podstawie art. 9 tej dyrektywy przez komitet ds. praw jazdy.

48 Tymczasem należy stwierdzić, że pkt 6.4 akapit drugi załącznika III do dyrektywy 2006/126 ustanawia, jak wynika z pkt 33–45 niniejszego wyroku, jednoznaczny wymóg, zgodnie z którym poziom pole obuocznego widzenia powinno wynosić przynajmniej 160°.

49 W tych okolicznościach nie wydaje się możliwe nadanie temu przepisowi prawa wtórnego wykładni, która pozwoliłaby w konkretnym przypadku na odstępstwo od jasnej normy określającej tę wartość minimalną (zob. podobnie wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 71).

50 W świetle całości powyższych rozważań na przedstawione pytania należy odpowiedzieć, że 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126 w związku z zasadą proporcjonalności i art. 15 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by w konkretnym przypadku osobę, która z medycznego punktu widzenia nie spełnia przewidzianego w nim wymagania – by kierowcy z grupy 2, mianowicie kierujący pojazdami kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E, posiadali poziome pole obuocznego widzenia wynoszące przynajmniej 160° – można było uznać za spełniającą to wymaganie z tego względu, że zdaniem wielu biegłych lekarzy osoba ta jest rzeczywiście zdolna do kierowania pojazdem silnikowym należącym do jednej z tych kategorii.

W przedmiocie kosztów

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

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

Punkt 6.4 załącznika III do dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy, zmienionej dyrektywą Komisji 2009/113/WE z dnia 25 sierpnia 2009 r., w związku z zasadą proporcjonalności i art. 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie temu, by w konkretnym przypadku osobę, która z medycznego punktu widzenia nie spełnia przewidzianego w nim wymagania – by kierowcy z grupy 2, mianowicie kierujący pojazdami kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 i D1E, posiadali poziome pole widzenia obuocznego wynoszące nie mniej niż 160° – można było uznać za spełniającą to wymaganie z tego względu, że zdaniem wielu biegłych lekarzy osoba ta jest rzeczywiście zdolna do kierowania pojazdem silnikowym należącym do jednej z tych kategorii.

Podpisy