

**Predmet C-112/19**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

12. veljače 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Verwaltungsgericht Aachen (Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

4. veljače 2019.

**Tužitelj:**

Marvin M.

**Tuženik:**

Kreis Heinsberg

[omissis]

**VERWALTUNGSGERICHT AACHEN (UPRAVNI SUD U AACHENU)**

**RJEŠENJE**

[omissis]

U upravnom sporu

Marvina M., Nizozemska,

tužitelja,

[omissis]

protiv

okrug Heinsberg, [omissis],

tuženika,

zbog odbijanja priznavanja nizozemske vozačke isprave

ovdje: zahtjev Sudu Europske unije

treće vijeće

**VERWALTUNGSGERICHTA AACHEN (UPRAVNI SUD U AACHENU)**

4. veljače 2019.

**[orig. str. 2.]***[omissis]*

o d l u č i l o j e:

Postupak pred Verwaltungsgerichtom Aachen (Upravni sud u Aachenu) se prekida.

U skladu s člankom 267. UFEU-a Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja:

1. Treba li članak 2. stavak 1. Direktive 2006/126/EZ tumačiti na način da države članice trebaju u svakom slučaju priznati vozačku ispravu, uključujući prava na upravljanje vozilima koja su u njoj iskazana, čak i ako se izdavanje te isprave temelji na zamjeni vozačke isprave u skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive 2006/126/EZ?
2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan: smije li država članica odbiti priznavanje zamijenjene vozačke isprave u skladu s člankom 11. stavkom 4. podstavkom 2. Direktive 2006/126/EZ, ako ju je država izdavanja zamijenila u trenutku u kojem ju je država članica iz koje potječe materijalno pravo na upravljanje vozilom već oduzela?
3. Ako je odgovor na drugo pitanje negativan i postoji obveza priznavanja: smije li država članica svakako odbiti priznavanje zamijenjene vozačke isprave u slučaju, kada država članica, na čijem se državnom području postavlja pitanje priznavanja vozačke dozvole, može na temelju „nedvojbenih informacija” utvrditi da materijalno pravo na upravljanje vozilom u trenutku zamjene vozačke isprave više nije postojalo? **[orig. str. 3.]**

**O b r a z l o ž e n j e**

I.

- 1 Tužitelj je njemački državljanin i živi u njemačko-nizozemskom graničnom području, na nizozemskoj strani. On traži poništenje odluke kojom mu tuženik oduzima pravo da na temelju svoje nizozemske vozačke isprave upravlja motornim vozilima u Njemačkoj.
- 2 Tužitelj, rođen 28. studenoga 1990., stekao je 3. srpnja 2008. u Njemačkoj vozačku dozvolu kategorije AM i B te 1. srpnja 2015. vozačku dozvolu kategorije T. Njemačka tijela su mu na temelju toga izdala vozačku dozvolu s brojem J 2408774372.
- 3 Policijska kontrola zaustavila ga je 9. lipnja 2016. kao vozača motornog vozila. Test korištenja opojnih droga bio je pozitivan na kanabis. Kemijsko-toksikološkom analizom uzorka krvi dokazana je prisutnost kanabionidne tvari THC te tragova amfetamina u krvnom serumu.
- 4 Dopisom od 20. rujna 2016. tuženik je obavijestio tužitelja o namjeri da mu se zbog navedene vožnje pod utjecajem droga oduzme pravo na upravljanje vozilom.
- 5 Tužitelj je odjavio svoje njemačko boravište 29. rujna 2016. te se preselio u Nizozemsku, gdje je 13. listopada 2016. prijavio svoje boravište u jednom nizozemskom pograničnom mjestu.
- 6 Tužitelj se 1. studenoga 2016. obratio nizozemskim tijelima te je zatražio zamjenu svoje njemačke vozačke dozvole (br. J 2408774372) nizozemskom vozačkom dozvolom.
- 7 Tuženik je odmah izvršnim nalogom od 9. studenoga 2016. tužitelju oduzeo pravo na upravljanje vozilima dodijeljeno 3. srpnja 2008. (kategorije AM i B) odnosno 1. srpnja 2015. (kategorije T) te je zatražio da mu tuženik pod prijetnjom novčane kazne **[orig. str. 4.]** bez odgode preda vozačku dozvolu izdanu pod brojem J 2408774372. U obrazloženju je istaknuo da tužitelj nije sposoban upravljati motornim vozilom. Kod njega postoji problem ovisnosti o drogama. Vjerojatno je da će i u budućnosti upravljati motornim vozilom pod utjecajem droga, kao što je to bio slučaj 9. srpnja 2016.
- 8 Tužitelju je 12. studenoga 2016. putem njegovog tadašnjeg njemačkog odvjetnika uredno dostavljena odluka od 9. studenoga 2016.
- 9 Tijelo nadležno za zamjenu vozačkih dozvola u Nizozemskoj, „Rijksdienst voor het Wegverkeer” (u daljnjem tekstu: RDW), izvršilo je 14. studenoga 2016. provjeru pripada li tužitelju, koji je zatražio zamjenu svoje njemačke vozačke dozvole, i dalje u njoj iskazano pravo na upravljanje vozilima kategorije AM, B i T. U tu svrhu, RDW je proveo računalnu provjeru u europskoj bazi podataka vozačkih dozvola „Réseau permis de conduire” (u daljnjem tekstu: RESPER).
- 10 Tog je dana europska baza podataka RESPER nizozemskom tijelu RDW pokazala da je vozačka dozvola, izdana tužitelju 3. srpnja 2008. odnosno 1. srpnja 2015. u Njemačkoj, valjana (nizozemski: „geldig”).

- 11 RDW je 17. studenoga 2016. tužitelju izdao nizozemsku vozačku dozvolu (br. 5871795197). U stupcu 10. isprave (datum izdavanja) navedeno je „3. srpnja 2008.” odnosno „1. srpnja 2015.”. U stupcu 12. isprave (dodatni podaci/ograničenja) uneseno je „AM 70.D.J 2408774372” i „B 70.D. J 2408774372”.
- 12 Tuženik je dopisom RDW-a koji je primio 5. prosinca 2016. obaviješten da je tužitelj zamijenio svoju njemačku vozačku dozvolu nizozemskom vozačkom dozvolom. Njemačka vozačka isprava bila je priložena tom dopisu.
- 13 S obzirom na njemačko oduzimanje prava na upravljanje vozilom odlukom od 9. studenoga 2016., tuženik je pitao nizozemski RDW smatra li da je nizozemska vozačka dozvola od 17. studenoga 2016. valjana. **[orig. str. 5.]**
- 14 E-poštom od 4. siječnja 2017. RDW je izvijestio da provedeni prijem smatra valjanim jer mu je baza podataka RESPER prilikom upita 14. studenoga 2016. pokazala valjanost njemačke vozačke dozvole.
- 15 Tužitelj je 17. siječnja 2017. svojim osobnim vozilom vozio u njemačko-nizozemskom graničnom području, cestom koja se nalazi na njemačkoj strani na tužnikovu području, kada ga je zaustavila policijska kontrola. Policijski službenici su ga upozorili da ne posjeduje valjanu vozačku dozvolu za Njemačku.
- 16 Odlukom od 5. rujna 2017. koja je predmet spora tuženik je utvrdio da tužitelj na temelju vozačke dozvole izdane u Nizozemskoj 17. studenoga 2016. (br. 5871795197, kategorije: AM, B i T) nije ovlašten upravljati vozilima za koja je potrebno imati vozačku dozvolu u Njemačkoj.
- 17 Tuženik je u obrazloženju, među ostalim, naveo: tužitelju je zbog vožnje pod utjecajem droga pravomoćnim nalogom od 9. lipnja 2016. oduzeto pravo na upravljanje vozilom. Tužitelj, međutim, svoju vozačku ispravu protivno obvezi dostavljanja nije predao, nego ju je nakon odlaska sa saveznog područja zamijenio nizozemskom vozačkom dozvolom. Ovu vozačku dozvolu EU-a izdala su nizozemska tijela bez ikakve provjere sposobnosti u postupku zamjene. Stoga ta isprava, u skladu s člankom 28. njemačkog Fahrerlaubnis-Verordnungs (Pravilnik o pravu na upravljanje vozilom), ne može dati pravo na upravljanje vozilom na saveznom području.
- 18 Tužitelj je 15. rujna 2017. protiv toga podigao tužbu. U obrazloženju u biti navodi da je deklaratorna odluka protivna načelu uzajamnog priznavanja vozačkih dozvola EU-a koje je utvrđeno u pravu Unije, kako proizlazi iz presude Suda Europske unije od 26. travnja 2012. u predmetu Hofmann (C-419/10).
- 19 Rješenjem od 26. veljače 2018. *[omissis]* sudsko vijeće odbilo je zahtjev tužitelja za osiguranje privremene pravne zaštite: u skladu s njemačkom sudskom praksom i pravnom teorijom u ovom slučaju treba odbiti priznanje nizozemske **[orig. str. 6.]** vozačke isprave. Čak i ako se pravna situacija u pogledu prava Unije smatra nejasnom, pri odvagivanju interesa koje je potrebno provesti u žurnom

postupku treba dati prednost interesima sigurnosti cestovnog prometa pred interesima mobilnosti tužitelja. Žalbu tužitelja protiv ovog rješenja odbio je Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud Sjeverne Rajne-Vestfalije, Njemačka) rješenjem od 14. lipnja 2018. [omissis]

## II.

- 20 Postupak povodom tužbe se prekida. Potrebno je od Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU) zatražiti donošenje odluke o pitanjima navedenima u izreci ovog rješenja, vidjeti članak 267. UFEU-a.
- 21 Pravni okvir prava Unije:
- 22 Članak 2. stavak 1. Direktive 2006/126/EZ:  
„Države članice uzajamno priznaju vozačke dozvole koje su izdale.”
- 23 Članak 11. stavak 1. Direktive 2006/126/EZ:  
„Ako imatelj valjane nacionalne vozačke dozvole koju je izdala država članica stekne uobičajeno boravište u drugoj državi članici, on može zatražiti da se njegova vozačka dozvola zamijeni jednakovrijednom dozvolom. Država članica koja obavlja zamjenu dužna je provjeriti za koju kategoriju podnesena dozvola stvarno još vrijedi.”
- 24 Članak 11. stavak 4. podstavak 2. Direktive 2006/126/EZ:  
„Država članica odbit će priznati valjanost svake vozačke dozvole koju je izdala druga država članica osobi čija je vozačka dozvola na području ove prve države članice ograničena, privremeno oduzeta ili oduzeta.” **[orig. str. 7.]**
- 25 Pravni okvir njemačkog prava:
- 26 Članak 29. stavak 1. prva rečenica Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung) (Pravilnik o uključivanju osoba u cestovni promet, u daljnjem tekstu: Pravilnik o pravu na upravljanje vozilom) utvrđuje:  
„Imatelji stranih prava na upravljanje vozilom mogu u granicama ovlaštenja iz tog prava upravljati motornim vozilima na njemačkom teritoriju ako u Njemačkoj nemaju uobičajeno boravište u smislu članka 7.”
- 27 Članak 29. stavak 3. Pravilnika o pravu na upravljanje vozilom utvrđuje:  
„Ovlaštenje iz stavka 1. ne primjenjuje se na imatelje stranih prava na upravljanje vozilom,  
[...]

3. kojima je pravo na upravljanje vozilom na nacionalnom teritoriju privremeno ili pravomoćno oduzeo sud ili upravno tijelo na temelju neposredno izvršne ili konačne odluke,

[...]

U slučajevima iz prve rečenice tijelo može donijeti deklaratorni upravni akt o nepostojanju ovlaštenja.”

### III.

- 28 Prethodna pitanja relevantna su za donošenje odluke.
- 29 Sudska odluka o tužbi ovisi o tome je li pobijana odluka od 5. rujna 2017. u skladu s pravom Unije.
- 30 U odluci se tužitelju uskraćuje pravo da na temelju vozačke isprave stečene u postupku zamjene u Nizozemskoj na području Savezne Republike Njemačke upravlja vozilima za koja je potrebno imati vozačku dozvolu. Verwaltungsgericht (Upravni sud) pred kojim je pokrenut postupak namjerava pobijanu odluku smatrati zakonitom. Smatra se da je potrebna iznimka od obveze priznavanja iz prava Unije jer je tužitelju u trenutku zamjene njegove njemačke vozačke isprave u Nizozemskoj već bilo oduzeto njemačko materijalno **[orig. str. 8.]** pravo na upravljanje vozilom. Stoga ne bi bilo opravdano da ishod isprave zamijenjene u Nizozemskoj budu veća prava nego što ih daje izvorna njemačka isprava, koja tužitelju u trenutku zamjene više ne daje materijalno pravo na upravljanje vozilom. Međutim, sud smatra da ne može donijeti takvu odluku. Postoje naime uvjeti prava Unije koji zahtijevaju tumačenje odnosno pojašnjenja, a prema kojima se vozačka isprava stečena u državi izdavanja u postupku zamjene može u drugoj državi članici iznimno smatrati nevaljanom.
- 31 Prvo pitanje tumačenja:  
  
Nacionalni sud pretpostavlja da je odgovor na prvo pitanje potvrđan, s posljedicom da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda EU postojeća obveza priznavanja „bez ikakvih formalnosti” (u tom pogledu osobito vidjeti: presuda Hofmann, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240, t. 43.) bez daljnjega vrijedi i za zamijenjene vozačke isprave i u njima iskazano materijalno pravo na upravljanje vozilom.
- 32 Drugo pitanje tumačenja:  
  
Nacionalni sud je sklon i na drugo pitanje tumačenja odgovoriti potvrdno. Na to upućuje (njemački) tekst odredbe članka 11. stavka 4. podstavka 2. Direktive 2006/126/EZ. Prema toj odredbi, priznavanje vozačke isprave u državi članici može se bez daljnjega odbiti, ako je ta država članica dotičnoj osobi prethodno oduzela materijalno pravo na upravljanje vozilom.



- 33 Suprotno tomu, sudsko vijeće smatra gotovo nemogućim, imajući u vidu sigurnost cestovnog prometa i s tim povezani cilj zaštite života i tijela sudionika u prometu, da pukom zamjenom vozačke isprave treba nastati novo pravo na upravljanje vozilom koje je prethodno oduzeto zbog nedostataka sposobnosti, bez ikakve provjere sposobnosti predmetne osobe.
- 34 To vrijedi i zato što prema zahtjevima prava Unije u skladu s Prilogom I. točkom 3. Direktivi 2006/126/EZ treba razlikovati vozačku ispravu kao običnu dokaznu ispravu (prema njemačkoj terminologiji: „Führerschein” [„vozačka dozvola”]) od materijalnog prava na upravljanje vozilom (prema njemačkoj terminologiji: „Fahrerlaubnis”). **[orig. str. 9.]** To razlikovanje odražava se u upisima, koji moraju postojati u zamijenjenoj vozačkoj ispravi. U skladu s time, nizozemski je RDW 17. studenoga 2016. u stupac 12. svoje vozačke isprave dodao sljedeće unose:
- „AM 70.D.J 2408774372” i „B 70.D.J 2408774372”.
- 35 RDW se pritom koristio kodnim brojem „70”, koji slijedi oznaku kategorije vozačke dozvole (AM odnosno B) te koji u skladu s Prilogom I. br. 3. Direktivi 2006/126/EZ pokazuje da je isprava izdana na osnovi zamjene, pri čemu kombinacija slova i brojki „D.J 2408774372” označava zamijenjenu njemačku („D”) vozačku dozvolu EU-a. Usto su dodani unosi u stupcu 10. nizozemske vozačke isprave, koji iskazuju podatke o pravu na upravljanje vozilom stečenom u Njemačkoj: „3. srpnja 2008.” u pogledu kategorija AM i B te „1. srpnja 2015.” za pravo na upravljanje vozilom kategorije T.
- 36 Sudsko vijeće pred kojim se vodi postupak ipak se pita treba li i u kojem opsegu široko formulirane odredbe članka 11. stavka 4. podstavka 2. Direktive 2006/126/EZ treba usko tumačiti, s obzirom na posebno značenje načela uzajamnog priznavanja vozačkih dozvola koje je utvrđeno u članku 2. stavku 1. Direktive 2006/126/EZ, koji služi ostvarenju slobode kretanja koja se jamči svim građanima Unije u skladu s člankom 21. UFEU-a.
- 37 Sud EU-a je tako, u skladu s ustaljenom sudskom praksom o takozvanom „turizmu vozačkim dozvolama”, nedvosmisleno pojasnio da državi članici koja je predmetnoj osobi oduzela ili nije dodijelila pravo na upravljanje vozilom zbog nedostataka sposobnosti, ni u kom slučaju nije dopušteno zbog toga odbiti priznavanje vozačke isprave koja je predmetnoj osobi nakon toga izdana u drugoj državi članici na temelju tamošnje provjere sposobnosti, vidjeti u tom pogledu presude Hofmann, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240, t. 70. i Akyüz, C-467/10, ECLI:EU:C:2012:112, t. 47. kao i u tom smislu već presudu Kapper, C-476/01, ECLI:EU:C:2004:261, t. 77. **[orig. str. 10.]** i rješenja Halbritter, C-227/05, ECLI:EU:C:2006:245, t. 28. i Kremer, C-340/05, ECLI:EU:C:2006:620, t. 30.
- 38 Međutim, presudno razmatranje u presudi Hofmann, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240, t. 76. i sljedeće, nije relevantno za zamjenu isprava koju

treba razmotriti u ovom slučaju. Tako je Sud EU-a u navedenoj presudi uzeo u obzir i da bi pravno tumačenje Direktive 2006/126/EZ, koje bi u smislu priznavanja bilo manje povoljno, imalo za posljedicu da predmetna osoba kojoj nije priznata njena vozačka isprava, ne bi mogla steći pravo na upravljanje vozilom u novoj državi boravišta, što bi s druge strane dovelo do neopravdanog ograničenja prava slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica koje je zajamčeno člankom 21. UFEU-a.

- 39 Međutim, u slučaju odbijanja priznavanja zamijenjene vozačke isprave ne postoji bojazan nastanka situacije protivne pravu Unije. Predmetna osoba ima mogućnost podvrgnuti se provjeri sposobnosti u državi boravišta i potom zatražiti izdavanje vozačke isprave koja se priznaje u svim državama članicama (dakle, i u onoj koja mu je prethodno oduzela pravo na upravljanje vozilom) bez daljnjih formalnosti.
- 40 Daljnje nesigurnosti pri utvrđivanju opsega načela priznavanja i njegove iznimke nastaju, međutim, zbog toga što prema sudskoj praksi Suda EU predmetna država boravišta nije ovlaštena provesti provjeru je li druga država članica poštovala relevantne uvjete za izdavanje isprava o vozačkim dozvolama. Posjed vozačke dozvole koju je izdala jedna država članica treba naime smatrati dokazom da je njezin imatelj ispunjavao relevantne uvjete na dan njezina izdavanja, vidjeti u tom pogledu osobito presude Grasser, C-184/10, ECLI:EU:C:2011:324, t. 21 i Schwarz, C-321/07, ECLI:EU:C:2009:104, t. 77.
- 41 Sudsko vijeće dvoji u neograničenu primjenu ovog načela kod zamjene isprava. Tako se provjera koju provodi država članica u postupku zamjene prema članku 11. stavku 1. drugoj rečenici Direktive 2006/126/EZ odnosi na to **[orig. str. 11.]** za koje kategorije vozila još vrijedi isprava podnesena radi zamjene. Time država izdavanja treba ocijeniti valjanost upravnog akta koji nije donijela ona, nego druga država članica. Zbog ove posebnosti postoji sumnja u to može li posjed zamijenjene vozačke isprave zaista vrijediti kao dokaz ispunjavanja svih uvjeta zamjene.
- 42 Osim toga, za pitanje priznavanja zamijenjene vozačke isprave ne bi smjelo biti relevantno je li izdavanje isprave, kao u ovom slučaju, uslijedilo na temelju netočne oznake valjanosti u registru RESPER EU-a.
- 43 Treće pitanje tumačenja:

Ako članak 11. stavak 4. podstavak 2. Direktive 2006/126/EZ nije primjenjiv, za sudsko vijeće se postavlja pitanje proizlazi li odbijanje priznavanja iz sudske prakse Suda EU. Prema tome je relevantno je li na temelju „nedvojbenih informacija” utvrđeno da je država članica kod izdavanja vozačke isprave prekršila takve uvjete koji su za sustav priznavanja prema pravu Unije od odlučujućeg značenja. To je posebno prepoznato kod „zahtjeva u pogledu boravišta”, u tom pogledu vidjeti presude Hofmann, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240, t. 43. i sljedeće te Grasser, C-184/10,



ECLI:EU:C:2011:324, t. 33. kao i presudu Wiedemann i dr., C-329/06 i drugi, ECLI:EU:C:2008:366, t. 72.

- 44 U tom kontekstu, sudskom vijeću se čini moguće postojanje iznimke od obveze priznavanja u slučaju zamijenjenih vozačkih isprava, ako država članica na čijem se državnom području treba odgovoriti na pitanje priznavanja, može na temelju „nedvojbenih informacija” utvrditi da materijalno pravo na upravljanje vozilom u trenutku zamjene vozačke isprave više nije postojalo.
- 45 Stoga bi u cilju učinkovitog suzbijanja „turizma vozačkim dozvolama” od obveze priznavanja prema pravu Unije bili izuzeti takvi slučajevi u kojima država članica (primjerice prilikom provjere u prometu) može iz stupaca 10. i 12. predočene vozačke isprave EU-a zaključiti da postoji materijalno pravo na upravljanje vozilom, koje je ova država članica u prošlosti sama dodijelila, kao što se dogodilo u ovom slučaju **[orig. str. 12.]**, ali je to pravo već prije zamjene vozačkih isprava nedvojbeno valjano oduzela.

[omissis]

RADNI DOKUMENT