

**Sprawa C-56/20**

**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości**

**Data wpływu:**

4 lutego 2020 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Niemcy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

30 stycznia 2020 r.

**Strona skarżąca i wnosząca odwołanie:**

AR

**Druga strona postępowania w pierwszej instancji i odwoławczego:**

Stadt Pforzheim

**Przedmiot postępowania głównego**

Adnotacja o zakazie prowadzenia pojazdów w zagranicznym prawie jazdy, zgodność z prawem Unii

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

**Pytanie prejudycjalne**

Czy prawo Unii, w szczególności dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz.U. 2006, L 403, s. 18), ostatnio zmieniona dyrektywą Komisji (UE) 2018/933 z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie sprostowania niemieckiej wersji językowej dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy (Dz.U. 2018, L 165, s. 35) stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego,

zgodnie z którymi w ramach decyzji o odmowie uznania ważności w rozumieniu art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126/WE należy niezwłocznie przedłożyć właściwemu organowi krajowemu wydaną w innym państwie członkowskim kartę wspólnotowego prawa jazdy osoby, która nie ma miejsca zamieszkania w państwie członkowskim tego organu, tak aby organ ten mógł zaznaczyć na prawie jazdy brak uprawnienia do prowadzenia pojazdów w danym państwie członkowskim; przy czym adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów należy zasadniczo dokonać w przypadku karty wspólnotowego prawa jazdy poprzez umieszczenie w rubryce 13 przekreślonej po przekątnej czerwoną literą „D” (np. w formie naklejki)?

### **Powołane przepisy prawa Unii**

Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) (Dz.U. 2006, L 403, s. 18)

### **Powołane przepisy krajowe**

Straßenverkehrsgesetz (ustawa o ruchu drogowym), § 3

Fahrerlaubnis-Verordnung (rozporządzenie w sprawie pozwoleń na prowadzenie pojazdów), § 46 i § 47

### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania**

- 1 Skarżący jest obywatelem austriackim i jego miejsce zamieszkania znajduje się w Austrii. W dniu 29 sierpnia 2008 r. uzyskał on w Austrii pozwolenie na prowadzenie pojazdów kategorii A i B.
- 2 W dniu 26 czerwca 2014 r. skarżący prowadził pojazd silnikowy na drodze publicznej w Niemczech, chociaż w tym czasie był pod wpływem konopi indyjskich.
- 3 Decyzją z dnia 10 sierpnia 2015 r. organ Stadt Pforzheim (miasta Pforzheim) wydający pozwolenia na prowadzenia pojazdów cofnął austriackie pozwolenie skarżącego na prowadzenia pojazdów ze skutkiem na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Jednocześnie organ zażądał od skarżącego niezwłocznego przedłożenia mu austriackiego prawa jazdy – najpóźniej do dnia 28 sierpnia 2015 r. – w celu zaznaczenia na dokumencie prawa jazdy, że jest ono nieważne na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Zaznaczenie miało być dokonane poprzez umieszczenie przekreślonej po przekątnej czerwoną literą „D” (tzw. „adnotacja o zakazie prowadzenia pojazdów”). W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku organ zagroził tymczasowym odebraniem prawa jazdy przez funkcjonariuszy organu egzekucyjnego, ze wskazaniem, że prawo jazdy zostanie wydane ponownie po umieszczeniu adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów.

- 4 Odwołanie wniesione przez skarżącego od decyzji z dnia 10 sierpnia 2015 r. nie zostało uwzględnione. Wniesiona następnie skarga została oddalona w pierwszej instancji jako bezzasadna. Apelacja wniesiona do sądu odsyłającego dotyczy jedynie żądania przedłożenia prawa jazdy oraz grożącej sankcji jego odebrania. Natomiast odmowa uznania austriackiego pozwolenia na prowadzenie pojazdów na terytorium Republiki Federalnej Niemiec stała się ostateczna i nie jest przedmiotem postępowania odwoławczego.

#### **Istotne argumenty stron postępowania głównego**

- 5 Skarżący jest zdania, że ustanowiony w decyzji z dnia 10 sierpnia 2015 r. obowiązek przedstawienia prawa jazdy w celu wpisania adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów jest niezgodny z prawem Unii. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2006/126 przewiduje wzajemne uznawanie, bez żadnych formalności, praw jazdy wydawanych przez państwa członkowskie. Do wydawania i zmieniania praw jazdy właściwe jest wyłącznie państwo członkowskie miejsca zamieszkania, jak wynika na przykład z art. 2 ust. 2, art. 7 ust. 1 lit. e) i art. 7 ust. 3 lit. b), art. 11 ust. 1, 2 i 3, art. 12 a także z pkt 3 (w zakresie rubryk 13 i 14) oraz pkt 4 lit. a) załącznika I do tej dyrektywy. Gdyby wszystkie pozostałe państwa członkowskie również mogły zmieniać dokument prawa jazdy – na przykład poprzez umieszczenie adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów – byłoby to sprzeczne z zasadą wzajemnego uznawania praw jazdy i celem dyrektywy 2006/126 polegającym na stworzeniu jednolitego wspólnotowego wzoru prawa jazdy (na przykład motywy 4 i 16 oraz art. 1 ust. 1 dyrektywy 2006/126).
- 6 Zdaniem skarżącego należy przyjąć, iż w chwili przyjęcia dyrektywy 2006/126 problematyka ta była znana. W szczególności w strefach przygranicznych od dawna już występują sytuacje, w których osoby mające miejsce zamieszkania w danym państwie członkowskim podczas jedynie tymczasowego pobytu w innym państwie członkowskim popełniają wykroczenie drogowe, które zgodnie z przepisami tego ostatniego państwa członkowskiego prowadzi do odebrania pozwolenia na prowadzenie pojazdów. Dyrektywa 2006/126 nie przewiduje jednak żadnych kompetencji państwa członkowskiego tymczasowego pobytu do dokonywania wpisów w nowym wspólnotowym wzorze prawa jazdy. Nasuwa to jedyny możliwy wniosek, że takie wpisy są niedopuszczalne w świetle prawa Unii.
- 7 Podobnie, obszerne przepisy dotyczące ochrony przed podrabianiem prawa jazdy w formie plastikowej karty (na przykład art. 3 dyrektywy 2006/126 oraz pkt 1 i 2 załącznika I do tej dyrektywy) uniemożliwiają, ze względu na swój cel, zmianę danych zawartych na tej plastikowej karcie poprzez wprowadzenie przez państwo członkowskie tymczasowego pobytu dalszych danych, czy to na stałe czy w formie naklejki (którą można następnie łatwo usunąć). Przy tym należy również wziąć pod uwagę, że zgodnie z dyrektywą 2006/126 rubryka 13 prawa jazdy jest zarezerwowana dla wpisów dokonywanych przez właściwe państwo

członkowskie i że wpis raz dokonany przez to państwo członkowskie nie może być po prostu „zaklejony”.

- 8 Dodatkowo spełnienie obowiązku przedłożenia prawa jazdy wiąże się dla skarżącego z niemałymi nakładami pieniężnymi i czasowymi, ogranicza jego swobodę przemieszczania się i może następnie prowadzić do poważnych problemów w praktyce, na przykład jeżeli podczas kontroli drogowej w innym państwie członkowskim tamtejsze organy bezpieczeństwa popadną w irytację z powodu wpisu na prawie jazdy, który nie jest im znany. Ze względu na te obciążenia i niedogodności konieczny byłby wyraźny przepis w tym zakresie, ale dyrektywa 2006/126 nie zawiera takiego przepisu. Istnieje co najwyżej możliwość, że wydające [prawo jazdy] państwo członkowskie lub przyjmujące państwo członkowskie może, w ramach wzajemnej pomocy na mocy art. 15 dyrektywy 2006/126, dokonać odpowiedniego wpisu na dokumencie prawa jazdy i w tym względzie – w razie konieczności – wydać nowy dokument prawa jazdy.
- 9 W każdym przypadku, gdy kontrola ruchu drogowego jest przeprowadzana w państwie członkowskim, nie ma przeszkód do tego, by elektronicznie w bazach danych sprawdzić, czy dana osoba jest uprawniona do prowadzenia pojazdu silnikowego w tym państwie członkowskim. Związany z tym dodatkowy nakład czasu jest minimalny.
- 10 Druga strona postępowania podnosi, że Trybunał w wyroku z dnia 23 kwietnia 2015 r., Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257), orzekł, że państwo członkowskie, w którym posiadacz pozwolenia na prowadzenie pojazdów nie ma miejsca zamieszkania, jest również uprawnione, na podstawie art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126, do odmowy uznania ważności prawa jazdy ze względu na naruszenie prawa popełnione na jego terytorium. Trybunał podkreślił przy tym znaczenie takiego środka dla bezpieczeństwa drogowego.
- 11 Zdaniem ustawodawcy niemieckiego adnotacja o zakazie prowadzenia pojazdów, którą należy umieścić na prawie jazdy po odmowie uznania jego ważności na terytorium danego państwa członkowskiego, jest środkiem niezbędnym, ponieważ ma ona duże znaczenie dla skutecznego wykonania decyzji o odmowie uznania w rozumieniu art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126. Ponadto z genezy i motywów dyrektywy 2006/126 wynika, że jej głównym celem było ułatwienie swobodnego przepływu osób oraz wspieranie swobody przedsiębiorczości i polepszenie bezpieczeństwa na drogach. Cele te mogą zostać osiągnięte tylko wtedy, gdy europejskie prawo jazdy zachowa swoją funkcję dokumentu legitymizującego. W tym jednak wypadku organ kontrolny mógłby określić status uprawnienia do prowadzenia pojazdów nie na podstawie prawa jazdy, lecz jedynie poprzez dalsze, czasochłonne czynności kontrolne. Należy zatem założyć, że dyrektywa 2006/126 zawiera niezamierzoną lukę w tym zakresie, która może zostać zlikwidowana przez analogię.
- 12 Ze względu na to, że dyrektywa 2006/126 przewiduje możliwość zmiany przez przyjmujące państwo członkowskie prawa jazdy wydanego przez inne państwo

członkowskie (na przykład pkt 3 [odnośnie rubryki 13] i pkt 4 lit. a) załącznika I), nie można nawet w obecnej sytuacji uznać, że zmiana, na przykład w formie naklejki, stanowi naruszenie przepisów dotyczących ochrony przed podrabianiem. Ponadto nie stanowi niedogodności dla skarżącego to, że zabezpieczenie dokumentu przed podrabianiem zostało zmniejszone przez fakt, że naklejka z niekorzystną dla skarżącego treścią może zostać usunięta.

### **Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego**

- 13 Zaskarżone przez skarżącego postanowienie niemieckiego organu wydającego pozwolenia na prowadzenie pojazdów zobowiązujące do przedłożenia austriackiego prawa jazdy w celu wpisania adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów jest zgodne z § 3 Straßenverkehrsgesetz w związku z §§ 46 i 47 Fahrlaubnis-Verordnung. Te przepisy krajowe mogą jednak naruszać prawo Unii, w szczególności dyrektywę 2006/126.
- 14 Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału nie można łatwo wywnioskować, czy tak jest w istocie. W przeciwieństwie do sprawy rozstrzygniętej przez Trybunał w wyroku z dnia 23 kwietnia 2015 r., Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257), nie chodzi tu o zgodność z prawem decyzji o odmowie uznania na podstawie art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126, ponieważ decyzja ta stała się w międzyczasie ostateczna, lecz raczej o wynikającą z tego kwestię, czy państwo członkowskie, które podjęło decyzję o odmowie uznania ze względu na naruszenie prawa popełnione na jego terytorium, jest również uprawnione do umieszczenia odpowiedniej adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów w prawie jazdy wydanym przez inne państwo członkowskie, nawet jeśli posiadacz prawa jazdy nie ma miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 12 dyrektywy 2006/126 w państwie członkowskim, które podjęło decyzję o odmowie uznania.
- 15 Główne argumenty za takim uprawnieniem i przeciw niemu zostały już przedstawione przez strony. Ze względu na to, iż może chodzić o sytuację często występującą w praktyce, okoliczność, że sporne uprawnienie nie zostało wyraźnie uregulowane, sugeruje, że nie jest ono przewidziane przez dyrektywę. Ponadto z powodu związanego z taką zmianą naruszenia suwerennych praw państwa członkowskiego wydającego prawo jazdy oraz praw i wolności posiadacza przedmiotowego prawa jazdy, powstaje pytanie, czy do uznania istnienia takiego uprawnienia nie jest konieczna wyraźna regulacja w prawie Unii.
- 16 Za takim uprawnieniem przemawia z kolei okoliczność, iż państwo członkowskie tymczasowego pobytu jest zgodnie z art. 11 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2006/126 zasadniczo uprawnione do odmowy uznania ważności prawa jazdy na swoim terytorium z powodu naruszenia prawa popełnionego na tym terytorium. Wpisanie do prawa jazdy odpowiedniej adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów jest jedynie środkiem wykonawczym dla tej decyzji o odmowie uznania. W każdym razie nie leży to w interesie bezpieczeństwa na drogach, aby posiadacz prawa jazdy mógł po odmowie uznania, przedstawiając swoje prawo



jazdy podczas kontroli drogowej, wywołać niezgodne z prawdą wrażenie, że jest uprawniony do prowadzenia pojazdów w ruchu drogowym w danym państwie członkowskim.

- 17 Problem ten można by też rozwiązać, uznając, że z art. 15 dyrektywy 2006/126 wynika ścisły obowiązek nałożony na państwo członkowskie miejsca wydania prawa jazdy względnie miejsca zamieszkania do umieszczenia na dokumencie prawa jazdy odpowiedniej adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów na wniosek państwa członkowskiego tymczasowego pobytu, które podjęło decyzję o odmowie uznania. Zapewniłoby to również zachowanie adnotacji o zakazie prowadzenia pojazdów również w wypadkach zastąpienia (ewentualnie w wyniku zgłoszenia utraty prawa jazdy) lub przedłużenia ważności prawa jazdy.
- 18 Zdaniem sądu odsyłającego postanowienia umów międzynarodowych, takich jak Konwencja o ruchu drogowym, nie mają znaczenia dla niniejszej sprawy.