

PRESUDA SUDA

29. veljače 1996.(*)

„Sloboda kretanja osoba – Vozačka dozvola – Obveza zamjene vozačke dozvole - Sankcije”

U predmetu C-193/94,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u uputio Amtsgericht Tiergarten (Općinski sud Tiergarten u Berlinu, Njemačka) s ciljem da se u kaznenim postupcima pred tim sudom protiv

Sofije Skanavi

i

Konstantina Chryssanthakopoulou,

donese prethodna odluka o tumačenju članaka 6., 8.A i 52. Ugovora,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C. N. Kakouris i G. Hirsch, predsjednici vijeća, G. F. Mancini (izvjestitelj), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm i L. Sevón, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Léger,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za njemačku vladu, E. Röder, *Ministerialrat* u Saveznome ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu Philippe Martinet, tajnik za vanjske poslove uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i Catherine de Salins, zamjenica direktora u istoj upravi, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine Stephen Braviner, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, i Rhodri Thompson, *barrister*,
- za Komisiju Europskih zajednica, Goetz zur Hausen, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvješće s rasprave,

saslušavši usmena očitovanja njemačke vlade, koju zastupaju M. Gereon Thiele, Assessor u Saveznome ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa Rhodri Thompson, i Komisije, koju zastupa Goetz zur Hausen, na raspravi održanoj 12. rujna 1995.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. listopada 1995.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 20. svibnja 1994., koja je na Sudu zaprimljena 4. lipnja iste godine, Amtsgericht Tiergarten (Općinski sud Tiergarten u Berlinu) je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u uputio zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članaka 6., 8.A i 52. Ugovora o EZ-u.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenih postupaka koje je državno odvjetništvo pokrenulo protiv S. Skanavi i njezinog supruga M. Chryssanthakopoulosa.
- 3 Na temelju zajedničke primjene članka 4. Verordnungsung ueber internationalen Kraftfahrzeugverkehr (njemačke uredbe koja se odnosi na međunarodni promet motornih vozila, u daljnjem tekstu: IntVO) i članka 21. stavka 1. točke 1. Strassenverkehrsgesetz (njemačkog zakona o cestama, u daljnjem tekstu: StVG) protiv S. Skanavi bio je pokrenut postupak zbog upravljanja vozilom bez vozačke dozvole, prekršaj za koji se može izreći kazna zatvora od jedne godine ili novčana kazna ili pak, kada je prekršaj počinjen nepažnjom, kazna od šest mjeseci zatvora ili novčana kazna. K. Chryssanthakopoulos podliježe istim kaznama, na temelju zajedničke primjene odredaba navedenog članka 4. IntVO-a i članka 21. stavka 1. i 2. StVG-a, jer je kao imatelj motornog vozila naredio ili odobrio da njegovo vozilo vozi osoba bez dozvole.

Direktive koje se odnose na vozačku dozvolu

- 4 Vozačke dozvole bile su predmet prvog usklađivanja donošenjem Prve direktive Vijeća 80/1263/EEZ od 4. prosinca 1980. o uvođenju vozačke dozvole Zajednice (SL L 375, str. 1.), kojom se, kao što to navodi njezina prva uvodna izjava, posebno nastoji doprinijeti poboljšanju sigurnosti prometa na cestama i omogućiti kretanje osoba koje su se nastanile u drugoj državi članici, a ne onoj u kojoj su položile vozački ispit ili koje se kreću unutar Zajednice.
- 5 U tu svrhu Direktivom 80/1263/EEZ u tom su području usklađena nacionalna pravila, među ostalim, ona o nacionalnim sustavima za izdavanje vozačkih dozvola, kategorijama vozila i uvjetima valjanosti navedenih dozvola. Njome je također utvrđen model dozvole Zajednice i uspostavljen sustav međusobnog priznavanja vozačkih dozvola od strane država članica, kao i zamjene tih dozvola kada imateljji svoje boravište ili mjesto rada prenesu iz jedne države članice u drugu.

- 6 Na temelju članka 8. stavka 1. navedene direktive, ako imatelj nacionalne vozačke dozvole ili dozvole prema obrascu Zajednice tijekom razdoblja valjanosti dozvole koju je izdala država članica stekne uobičajeno boravište u drugoj državi članici, njegova dozvola u njoj ostaje važeća najviše godinu dana nakon stjecanja boravišta. U tom roku, na zahtjev imatelja i uz predaju njegove dozvole, država članica domaćin mu izdaje vozačku dozvolu prema obrascu Zajednice u kategoriji ili odgovarajućim kategorijama a da od njega ne zahtijeva, među ostalim, da položi praktični i teorijski ispit ili da zadovolji zdravstvene norme. Ipak, ta država može odbiti zamjenu dozvole u slučaju kada je izdavanje dozvole, uključujući zdravstvene norme, protivno njezinim nacionalnim propisima.
- 7 Direktivom 91/439/EEZ o vozačkim dozvolama (SL L 237, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 7.) uspjelo se s jedne strane ostvariti novu fazu u usklađivanju nacionalnih odredaba, osobito uvjeta za izdavanje vozačkih dozvola i kategorija vozila. S druge strane, njome je ukinuta obveza zamjene vozačke dozvole u slučaju promjene uobičajenog boravišta u državi članici, koja je prema njezinoj devetoj uvodnoj izjavi prepreka slobodnom kretanju osoba i ne može se prihvatiti s obzirom na napredak ostvaren u okviru europskih integracija.
- 8 Na temelju članka 1. stavka 2. Direktive 91/439 vozačke dozvole koje izdaju države članice uzajamno se priznaju. Člankom 8. stavkom 1. iste direktive predviđa se da imatelj valjane nacionalne vozačke dozvole izdane u državi članici koji je uspostavio uobičajeno boravište u drugoj državi članici može zatražiti zamjenu svoje vozačke dozvole istovjetnom dozvolom, ali to nije dužan učiniti.
- 9 U skladu s člankom 12. te direktive, države članice su nakon savjetovanja s Komisijom, do 1. srpnja 1994. donijele zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 91/439 počevši od 1. srpnja 1996. Člankom 13. propisuje se da se Direktiva 80/1263 od istog datuma stavlja izvan snage.

Činjenice u glavnom postupku

- 10 S. Skanavi i K. Chryssanthakopoulos, grčki državljani, nastanili su se u Njemačkoj radi preuzimanja društva Guestrower Moebel GmbH (u daljnjem tekstu: Guestrower/Moebel) od Treuhanda. U vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku K. Chryssanthakopoulos bio je glavni direktor u Guestroweru.
- 11 S. Skanavi, koja je boravila u Njemačkoj od 15. listopada 1992. policija je zaustavila 28. listopada 1993. jer je vozilom koje je pripadalo društvu Guestrower Moebel upravljala s vozačkom dozvolom koju su joj izdale grčke vlasti, a da nije posjedovala njemačku vozačku dozvolu.
- 12 Uzimajući u obzir te činjenice, državno odvjetništvo Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu) podnijelo je zahtjev za izricanje novčane kazne svakom prekršitelju u petnaest dnevnih iznosa od 200 DM, odnosno ukupno 3000 DM.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev smatrao je da su prekršitelji počinili prekršaje nepažnjom, s obzirom na to da S. Skanavi nije zamijenila svoju dozvolu u roku od jedne godine računajući od dana stjecanja svog uobičajenog boravišta u Njemačkoj. Međutim, sud

je smatrao da bi se predmetno njemačko zakonodavstvo moglo protiviti odredbama članka 6., 8.A i 52. Ugovora.

- 14 U tom pogledu, nacionalni sud je među ostalim istaknuo da je odobravanje dozvole za upravljanje motornim vozilom u aktualnim okolnostima uvjet potreban za obavljanje zanimanja i da prema tome prekomjerni zahtjevi mogu utjecati na slobodno kretanje. U tom kontekstu obveza zamjene predstavlja diskriminaciju protiv državljana drugih država članica koji su se nastanili u Njemačkoj. Iako se na zamjenu ne primjenjuje nikakav poseban uvjet prema imatelju vozačke dozvole koju mu je odobrila druga država članica, a koji upravlja vozilom nakon isteka roka određenog za zamjenu dozvole koja je istekla, postupa se kao i prema osobi koja nikad nije posjedovala vozačku dozvolu ili joj je ona bila oduzeta. Ta osoba će stoga dobiti kaznu zatvora ili novčanu kaznu i tako imati povijest prethodnih kažnjavanja, zbog čega također može snositi posljedice u obavljanju svojeg zanimanja, poput oduzimanja koncesije zbog nesavjesnog ponašanja. Čak i ako obveza zamjene jest opravdana zbog objektivnih razloga, poput toga da je potrebno provjeriti autentičnost dozvole ili izvršavanja eventualnih dodatnih upisa koje zahtijeva njemačko zakonodavstvo, sankcije predviđene za njezinu povredu nisu proporcionalne u odnosu na težinu prekršaja.
- 15 S obzirom na ta razmatranja, Amtsgericht Tiergarten (Općinski sud Tiergarten), Berlin odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članke 6., 8.A i 52. Ugovora o osnivanju Europske zajednice tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba kojom se zahtijeva da ako se nacionalna vozačka dozvola odobrena u drugim državama članicama zajednice ne zamijeni za njemačku vozačku dozvolu u roku od godine dana računajući od dana kada imatelj strane dozvole uspostavi uobičajeno boravište na državnom području Savezne Republike Njemačke, to predstavlja prekršaj za koji se može odrediti zatvorska kazna od najviše jedne godine ili novčana kazna?“

Predmet prethodnog pitanja

- 16 Uvodno valja utvrditi da se pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odnosi na tumačenje odredaba Ugovora o EZ-u iako su se činjenice iz glavnog postupka dogodile 28. listopada 1993. odnosno tri dana prije nego što je Ugovor o Europskoj uniji stupio na snagu. Međutim, iako je članak 6. Ugovora o EZ-u u bitnome preuzet iz članka 7. Ugovora o EEZ-u, a članak 52. nije se mijenjao Ugovorom o Europskoj uniji, članak 8. A nova je odredba kojoj se, prema navedenom nacionalnom sudu, može protiviti primjena predmetnih nacionalnih propisa u započetim kaznenim postupcima pred tim sudom.
- 17 Tako je nacionalni sud mogao primijeniti načelo, poznato u njegovom nacionalnom pravu, o retroaktivnoj primjeni povoljnijeg kaznenog prava i posljedično zanemariti nacionalno pravo jer se ono protivi odredbama Ugovora.
- 18 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti da je na nacionalnom sudu da ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu (vidjeti među ostalim presudu od 23. veljače 1995., Bordessa i dr. C-358/93 i C-416/93, Zb., str. I-361., t. 10.).

Obveza zamjene dozvole koja je odobrena u drugoj državi članici

- 19 Svojim pitanjem nacionalni sud u biti pita, kao prvo, protivi li se člancima 6., 8.A i 52. Ugovora, prema trenutačnom stanju prava Zajednice, a prije početka primjene Direktive 91/439, da država članica od imatelja vozačke dozvole koju je izdala druga država članica zahtijeva da zamijeni tu dozvolu dozvolom države članice domaćina u roku od godine dana računajući od dana uspostave svojeg uobičajenog boravišta na državnom području te države, da bi on u njoj i dalje imao pravo upravljanja motornim vozilom.
- 20 U tom pogledu najprije valja podsjetiti da se u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda članak 6. Ugovora, koji utvrđuje opće načelo nediskriminacije na temelju državljanstva, autonomno primjenjuje na situacije koje su uređene pravom Zajednice i za koje Ugovor ne predviđa posebno pravilo o nediskriminaciji (vidjeti među ostalim presudu od 17. svibnja 1994., *Corsica Ferries*, C-18/93, Zb., str. I-1783., t. 19.).
- 21 Međutim, načelo nediskriminacije u području prava poslovnog nastana primijenjeno je i konkretizirano člankom 52. Ugovora.
- 22 Nadalje, valja istaknuti da se specifična formulacija iz članka 8.A Ugovora, u kojem se općenito utvrđuje da svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, nalazi u članku 52. Ugovora. Međutim, budući da se slučaj iz glavnog postupka odnosi na ovu potonju odredbu, nije potrebno odlučivati o tumačenju članka 8.A.
- 23 Kad je riječ o članku 52., Sud je već u presudi od 28. studenoga 1978. *Choquet* (16/78, Zb., str. 2293., t. 4.) odlučio da propisi koji se odnose na izdavanje i međusobno priznanje vozačkih dozvola od strane država članica imaju i izravan i neizravan utjecaj na izvršavanje prava zajamčenih ugovornim odredbama koje se odnose na slobodno kretanje radnika, slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga. Naime, vodeći računa o važnosti pojedinačnih prijevoznih sredstava, posjedovanje vozačke dozvole, uredno priznate od strane države članice domaćina, može utjecati na to da osobe na koje se odnosi pravo Zajednice učinkovito obavljaju veliku većinu profesionalnih djelatnosti, kao zaposlenici ili u obliku samostalne djelatnosti, te općenitije, na njihovu slobodu kretanja.
- 24 U točki 7. iste presude Sud je ipak smatrao da se s obzirom na zahtjeve za sigurnošću prometa na cestama, obično i jednostavno priznanje vozačkih dozvola osobama koje su odabrale ostati na području države članice koja nije država koja je izdala vozačku dozvolu ne može predvidjeti bez dovoljne razine usklađenosti uvjeta za odobravanje tih dozvola.
- 25 U tim okolnostima na Vijeću je da ostvari to usklađivanje i predvidi da dozvole koje su države članice izdale budu i uzajamno priznate, radi uklanjanja prepreka slobodnom kretanju osoba koje proizlaze iz obveze pribavljanja vozačke dozvole koju izdaje država članica domaćin.
- 26 Međutim, s jedne strane valja utvrditi da će te prepreke u potpunosti biti ukinute 1. srpnja 1996., primjenom Direktive 91/439 koja u svojem članku 1. stavku 2. predviđa uzajamno priznavanje vozačkih dozvola koje su izdale države članice i to bez ikakve

formalnosti. S druge strane, obveza osoba s boravištem u državi članici da dozvole izdane od strane države članice zamijene dozvolom države članice domaćina, sama je po sebi prepreka slobodnom kretanju osoba, kao što je to istaknuto u preambuli navedene direktive.

- 27 Međutim, vodeći računa o složenosti materije i razlikama koje postoje između zakonodavstava država članica, Vijeće je bilo ovlašteno potrebnom usklađivanju pristupiti postupno. Ono je dakle imalo osnova državama članicama omogućiti da navedenu obvezu zamjene uvedu na privremenoj osnovi.
- 28 Zato na prvi dio postavljenog pitanja valja odgovoriti da prema trenutačnom stanju prava Zajednice i prije početka primjene Direktive 91/439, članku 52. Ugovora ne protivi se da država članica od imatelja vozačke dozvole koju je izdala druga država članica zahtijeva da tu dozvolu zamijeni dozvolom države članice domaćina u roku od godine dana računajući od dana uspostave svog uobičajenog boravišta na državnom području te države, da bi on u njoj i dalje imao pravo upravljati motornim vozilom.

Sankcije koje su predviđene za povredu obveze zamjene

- 29 Kao drugo, nacionalni sud pita protivi li se člancima 6., 8.A i 52. Ugovora da se prema upravljanju motornim vozilom od strane osobe koja je mogla ishoditi dozvolu države članice domaćina u zamjenu za dozvolu koju je izdala druga država članica, ali koja tu zamjenu nije obavila u određenom roku, postupa jednako kao i prema upravljanju motornim vozilom bez dozvole te zbog toga vozača kažnjava zatvorskom ili novčanom kaznom.
- 30 Zbog razloga iznesenih u točkama 20. do 22. nije potrebno odlučivati o tumačenju članka 52.
- 31 U tom pogledu valja najprije utvrditi da na temelju odredaba Direktive 80/1263 vozačku dozvolu koju je izdala jedna država članice priznaju druge države članice u kojima imatelj nema uobičajeno boravište, a tijekom godine dana i ona država u kojoj taj imatelj uspostavi svoje uobičajeno boravište.
- 32 Nadalje, valja primijetiti da iako se od navedenog imatelja moglo zahtijevati da zamijeni dozvolu da bi i dalje imao pravo upravljati motornim vozilom na državnom području države članice domaćina nakon isteka roka od godine dana, njegova prvotna dozvola i dalje vrijedi u državi članici koja ju je izdala te je i dalje priznaju druge države članice.
- 33 Naposljetku, ako je istina da države članice mogu odbiti zamjenu dozvole u određenim okolnostima izričito predviđenima navedenom direktivom, ta mogućnost ne bi smjela utjecati na pravo imatelja dozvole da ishode zamjenu te dozvole mimo tih izvanrednih okolnosti.
- 34 Iz toga slijedi da izdavanje vozačke dozvole od strane države članice u zamjenu za onu koju je izdala druga država članica nije osnova prava na upravljanje motornim vozilom na državnom području države domaćina, a koje je izravno dodijeljeno pravom Zajednice, nego je potvrda da takvo pravo postoji.

- 35 Obveza zamjene koju u tim okolnostima države članice mogu nametnuti na temelju navedene direktive u biti odgovara zahtjevima koji su svojstveni upravnoj vlasti.
- 36 Ako u tim stvarima ne postoje propisi Zajednice, države članice ostaju nadležne odrediti kazne za povredu takve obveze. Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda u vezi s neispunjavanjem formalnosti propisanih za utvrđivanje prava na boravak koje ima pojedinac pod zaštitom prava Zajednice proizlazi da države članice ne mogu predvidjeti neproporcionalnu sankciju kojom bi nastala prepreka slobodi kretanja osoba, a da je to slučaj osobito ako se radi o zatvorskoj kazni (vidjeti među ostalim presudu od 12. prosinca 1989., Messner, C-265/88, Zb., str. 4209., t. 14.). Zbog utjecaja koji pravo upravljanja motornim vozilom ima na učinkovito ostvarivanje prava koja se povezuju sa slobodnim kretanjem osoba, isti zaključci nameću se i kada se radi o povredi obveze zamjene vozačke dozvole.
- 37 Valja dodati da jednako postupanje prema osobi koja nije zamijenila vozačku dozvolu kao i prema osobi koja je vozila bez vozačke dozvole, a koje dovodi do primjene kaznenih sankcija, iako samo novčane prirode, kao što su sankcije predviđene predmetnim nacionalnim zakonodavstvom, nije proporcionalno ni težini tog prekršaja uzimajući u obzir posljedice koje iz toga proizlaze.
- 38 Naime, kao što je to istaknuo sud koji je uputio zahtjev, kaznena presuda može za obavljanje određenih samostalnih ili nesamostalnih djelatnosti imati posljedice osobito za pristup određenim djelatnostima ili određenim funkcijama, što bi kasnije predstavljalo dugotrajnu zabranu slobodi kretanja osoba.
- 39 Zato na drugi dio pitanja koje je postavio nacionalni sud valja odgovoriti da se članku 52. Ugovora protivi da se prema upravljanju motornim vozilom od strane osobe koja je mogla ishoditi dozvolu države članice domaćina u zamjenu za dozvolu koju je izdala druga država članica, ali koja tu zamjenu nije obavila u određenom roku, postupa jednako kao i prema upravljanju motornim vozilom bez dozvole i zbog toga vozača kažnjava zatvorskom ili novčanom kaznom kao što su one koje postoje u nacionalnom pravnom poretku o kojemu je riječ, vodeći računa o posljedicama koje iz toga postupanja proizlaze.

Troškovi

- 40 Troškovi njemačke i francuske vlade te vlade Ujedinjene Kraljevine kao i Komisije Europskih zajednica, koje su Sudu podnijele očitovanja, ne nadoknađuju se. 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.

Slijedom navedenoga,

SUD

odlučujući o pitanju koje mu je postavio Amtsgericht Tiergarten (Općinski sud Tiergarten u Berlinu), rješenjem od 20. svibnja 1994., odlučuje:

- 1. Prema trenutačnom stanju prava Zajednice, a prije početka primjene Direktive Vijeća 91/439/EEZ od 29. srpnja 1991. o vozačkim dozvolama,**

članku 52. Ugovora ne protivi se da država članica od imatelja vozačke dozvole koju je izdala druga država članica zahtijeva da tu dozvolu zamijeni dozvolom države članice domaćina u roku od godine dana računajući od dana uspostave njegovog uobičajenog boravišta na državnom području te države, da bi on u njoj i dalje imao pravo upravljanja motornim vozilom.

2. Članku 52. Ugovora protivi se da se prema upravljanju motornim vozilom od strane osobe koja je mogla ishoditi dozvolu države članice domaćina u zamjenu za dozvolu koju je izdala druga država članica, ali koja tu zamjenu nije obavila u određenom roku, postupa jednako kao prema vožnji bez dozvole i zbog toga vozača kažnjava zatvorskom ili novčanom kaznom uzimajući u obzir posljedice koje iz toga proizlaze poput posljedica nastalih u nacionalnom pravnom poretku o kojemu je riječ.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 29. veljače 1996.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački