



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
YVESA BOTA  
od 18. srpnja 2013.<sup>1</sup>

**Predmet C-356/12**

**Wolfgang Glatzel**  
**protiv**  
**Freistaat Bayern**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Njemačka))

„Direktiva 2006/126/EZ – Minimalni standardi psihofizičke sposobnosti potrebne za upravljanje motornim vozilom – Kandidat za vozačku dozvolu kategorije C1 i C1E koji mora imati oštrinu vida najmanje 0,1 na slabijem oku – Nepostojanje bilo kakvih iznimaka uključujući i one za osobe koje imaju dobar vid na oba oka te normalno vidno polje – Članci 20., 21. i 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo jednakog postupanja – Načelo nediskriminacije na osnovi invaliditeta – Valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126/EZ“

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku od Suda se traži da ispita valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama<sup>2</sup>, kako je izmijenjena i dopunjena Direktivom Komisije 2009/113/EZ od 25. kolovoza 2009.<sup>3</sup> (u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/126) u odnosu na članke 20., 21. i 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>4</sup>.
2. Točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 zahtijeva da kandidati za vozačku dozvolu za kategorije C1 i C1E nakon korekcije imaju oštrinu vida najmanje 0,8 na boljem oku i najmanje 0,1 na slabijem oku. Međutim, tužitelju u glavnom postupku odbijeno je izdavanje vozačke dozvole za te kategorije zbog toga što boluje od jednostrane slabovidnosti<sup>5</sup> te zato nakon korekcije na slabijem oku ima oštrinu vida manju od 0,1.
3. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Njemačka) sumnja u usklađenost tih fizičkih zahtjeva s načelom jednakog postupanja i, konkretnije, s načelom nediskriminacije na osnovi invaliditeta kao i s načelom integracije osoba s invaliditetom.
4. U ovom mišljenju iznijet ću razloge zbog kojih smatram da je, iako je situacija u kojoj se nalazi tužitelj u glavnom postupku obuhvaćena pojmom invaliditeta, točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 u skladu s člankom 20., člankom 21. stavkom 1. i člankom 26. Povelje.

1 — Jezik izvornika: francuski

2 — SL L 403, str. 18. i ispravak u SL 2009, L 19, str. 67. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 107.)

3 — SL L 223, str. 31. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 256.)

4 — U daljnjem tekstu: Povelja

5 — Jednostrana slabovidnost funkcionalno je važan gubitak vida koji obično zahvaća centralni vid, dok periferni gotovo uvijek ostaje normalan.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

5. Direktiva 2006/126, među ostalim, definira različite kategorije vozačkih dozvola. Članak 4. stavak 4. te direktive glasi kako slijedi:

„[...]

d) kategorija C1:

motorna vozila, osim onih iz kategorija D1 ili D, čija je najveća dopuštena masa veća od 3 500 kg, ali nije veća od 7 500 kg, i koja su 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;

e) kategorija C1E:

- ne dovodeći u pitanje odredbe propisa o homologaciji za dotična vozila, kombinacija vozila koja se sastoji od vučnog vozila kategorije C1 i njegove prikolice ili poluprikolice čija je najveća dopuštena masa veća od 750 kg, pod uvjetom da dopuštena masa kombinacije vozila nije veća od 12 000 kg;
- ne dovodeći u pitanje odredbe propisa o homologaciji za dotična vozila, kombinacija vozila koja se sastoji od vučnog vozila kategorije B i njegove prikolice ili poluprikolice čija je najveća dopuštena masa veća od 3 500 kg, pod uvjetom da dopuštena masa kombinacije vozila nije veća od 12 000 kg;
- najniža starosna dob za kategorije C1 i C1E je 18 godina, ne dovodeći u pitanje odredbe o upravljanju takvim vozilima iz Direktive 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003. o početnim kvalifikacijama i periodičkoj izobrazbi vozača određenih cestovnih vozila za prijevoz roba ili putnika [o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i Direktive Vijeća 91/439/EEZ te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 76/914/EEZ]<sup>6</sup>;

[...]“

6. Cilj je Direktive 2006/126 i zadovoljiti zahtjeve sigurnosti cestovnog prometa te utvrditi minimalne zahtjeve za izdavanje ili produljenje vozačke dozvole, s obzirom na to da se ti uvjeti razlikuju ovisno o kategorijama vozačkih dozvola.

7. Članak 7. stavak 1. točka (a) te direktive predviđa da se vozačke dozvole izdaju samo kandidatima koji su položili ispit vještina i ponašanja kao i teorijski ispit te koji su zadovoljili zdravstvene standarde sukladno odredbama priloga II. i III. navedenoj direktivi. Članak 7. stavak 3. točka (a) Direktive 2006/126 navodi da je uvjet za produljenje vozačke dozvole po isteku razdoblja njezine valjanosti daljnje ispunjavanje minimalnih standarda psihofizičke sposobnosti za upravljanje vozilom iz Priloga III. toj direktivi za vozačke dozvole kategorija C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E.

8. Prilog III. Direktivi 2006/126 odnosi se na minimalne standarde psihofizičkih sposobnosti za upravljanje motornim vozilom. U njemu su određeni uvjeti za izdavanje vozačke dozvole. U tu svrhu kategorije vozačkih dozvola podijeljene su u dvije skupine, a uvjeti kojima kandidat za vozačku dozvolu mora udovoljiti razlikuju se ovisno o skupini kojoj pripada.

<sup>6</sup> — SL L 226, str. 4. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 22., str. 44.)

9. Stoga skupinu 1. čine vozači vozila kategorije A, A1, A2, AM, B, B1 i BE. Skupinu 2. čine vozači vozila kategorija C, CE, C1, C1E, D, D1 i D 1E.

10. Kada je riječ o zdravstvenim pregledima vida, Prilog III. Direktivi 2006/126 glasi kako slijedi:

„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 koji provodi nadležno tijelo.

Skupina 1:

6.1 Kandidati za vozačku dozvolu ili za obnovu takve dozvole moraju imati binokularnu oštrinu vida, prema potrebi s korektivnim lećama, najmanje 0,5 kada se gleda s oba oka istovremeno.

Nadalje, vodoravno vidno polje mora biti najmanje 120 stupnjeva, proširenje treba biti najmanje 50 stupnjeva lijevo i desno te 20 stupnjeva gore i dolje. Unutar radijusa središnjih 20 stupnjeva ne smije biti poremećaja.

Kad se otkrije ili potvrdi progresivna bolest oka, vozačke dozvole se mogu izdati ili obnoviti pod uvjetom da kandidat obavlja redovite preglede pri nadležnom zdravstvenom tijelu.

6.2. Kandidati za vozačku dozvolu ili produljenje vozačke dozvole, koji imaju potpuni funkcionalni gubitak vida na jednom oku ili koji koriste samo jedno oko (npr. u slučaju diplopije) moraju imati oštrinu vida najmanje 0,5, prema potrebi s korektivnim lećama. Nadležno zdravstveno tijelo mora potvrditi da to stanje monokularnog vida postoji dovoljno dugo da omogući prilagodbu i da vidno polje na tom oku udovoljava zahtjevu propisanom u [točki] 6.1.

6.3. Nakon svakog nedavnog razvoja diplopije ili nakon gubitka vida na jedno oko, treba proći odgovarajuće razdoblje prilagodbe (npr. šest mjeseci) tijekom kojeg upravljanje vozilom nije dozvoljeno. Nakon tog razdoblja, upravljanje vozilom je dozvoljeno samo nakon pozitivnog mišljenja stručnjaka za vid i upravljanje vozilom.

Skupina 2.:

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 s 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.“

## B – Njemačko pravo

11. Članak 2. stavak 2. prva rečenica Zakona o prometu na cestama (Straßenverkehrsgesetz), u verziji objavljenoj 5. ožujka 2003.<sup>7</sup>, kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena člankom 2. stavkom 118. Zakona od 22. prosinca 2011.<sup>8</sup>, predviđa da je potrebno izdati vozačku dozvolu za kategoriju o kojoj je riječ kada je kandidat, među ostalim, sposoban upravljati motornim vozilima.

12. Na temelju članka 2. stavka 4. prve rečenice tog zakona, za upravljanje motornim vozilom sposobna je svaka osoba koja u tom smislu ispunjava potrebne psihofizičke uvjete i koja nije počinila teške ili ponovljene prekršaje odredbi o prometu na cestama ili kaznenih odredbi.

13. Uredbom o pristupu osoba prometu na cestama (Uredba o vozačkoj dozvoli) (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung)) od 13. prosinca 2010.<sup>9</sup>, kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena Uredbom od 26. lipnja 2012.<sup>10</sup>, određeni su detaljni uvjeti koje osoba mora ispuniti kako bi joj se priznala sposobnost upravljanja motornim vozilima. Članak 12. stavak 1. te uredbe predviđa da, kako bi kandidat bio sposoban upravljati motornim vozilom, njegov vid treba udovoljavati zahtjevima na koje se odnosi Prilog 6. FeV-u.

14. U tom pogledu, točka 2.2.1. tog priloga predviđa da, ako je takva korekcija moguća i dobro se podnosi, svaki nedostatak vida valja korigirati, poštujući pritom sljedeće najniže vrijednosti oštine vida: oština jačeg oka ili binokularna oština vida: 0,8; oština slabijeg oka: 0,5. U određenim posebnim slučajevima, uzimajući u obzir iskustvo u vožnji i korištenju vozilom, oština vida slabijeg oka može biti manja od 0,5 za kategorije C, CE, C1, C1E, ali pritom ne smije biti manja od 0,1. U takvom slučaju potreban je oftalmološki pregled.

15. Sud koji je uputio zahtjev ističe kako je njemački zakonodavac prenio zahtjeve iz Direktive 2006/126 koji se odnose na oštinu vida tako da je on sam propisao strože uvjete za oštinu vida slabijeg oka, sukladno odredbama točke 5. Priloga III. toj direktivi, određujući minimalnu oštinu vida slabijeg oka isključivo za određene slučajeve i ako su ispunjeni restriktivni materijalni i postupovni uvjeti.

16. Na temelju točke 2.3. Priloga 6. FeV-u, nakon ponovnog gubitka vida na jednom oku, potrebno je odgovarajuće razdoblje prilagodbe tijekom kojeg nije dopušteno upravljanje motornim vozilima. Nakon tog razdoblja upravljanje motornim vozilima dopušteno je samo nakon oftalmološkog pregleda i savjetovanja.

17. Naposljetku, članak 74. stavak 1. točka 1. FeV-a određuje kako odstupanja mogu odobriti nadležna viša tijela savezne zemlje ili tijela koja imenuju navedena tijela ili tijela nadležna na temelju prava savezne zemlje, u određenim pojedinim slučajevima ili općenito za određene podnositelje zahtjeva, osim ako učinci tih odstupanja nisu ograničeni na područje savezne zemlje te ako nije potrebna

7 — BGBl. 2003 I, str. 310.

8 — BGBl. 2011 I, str. 3044.

9 — BGBl. 1998 I, str. 2214.

10 — BGBl. 2012 I, str. 1394., u daljnjem tekstu: FeV

jedinstvena odluka. Sukladno točki 2. ove odredbe, odstupanja u odnosu na sve odredbe FeV-a može odobriti i savezno Ministarstvo prometa, graditeljstva i urbanog razvoja onda kada tijela savezne zemlje nisu nadležna na temelju točke 1. navedene odredbe. To ministarstvo odobrava opća odstupanja temeljem pravilnika za koji nije potrebno odobrenje Bundesrata, nakon savjetovanja s nadležnim višim tijelima saveznih zemalja.

## II – Činjenice iz glavnog postupka i prethodno pitanje

18. Odlukom od 28. travnja 2010. W. Glatzelu oduzeta je vozačka dozvola zbog vožnje u pijanom stanju.

19. Landratsamt Schwandorf odlukom od 2. studenoga 2010. udovoljio je zahtjevu W. Glatzela tako što mu je izdao novu vozačku dozvolu na temelju koje može upravljati motornim vozilima iz skupine 1. kategorija A, A1 i BE, kako su definirane Prilogom III. Direktivi 2006/126, kao i vozilima nacionalnih kategorija M, L i S, koje priznaju pravo na upravljanje biciklima s pomoćnim motorom, lakim motociklima i lakim motornim vozilima najveće konstrukcijske brzine 45 km/h te traktorima gusjeničarima ili poljoprivrednim traktorima najveće konstrukcijske brzine 25 km/h odnosno 32 km/h.

20. S druge strane, istom tom odlukom W. Glatzelu odbijeno je izdavanje nove vozačke dozvole za motorna vozila kategorija C1 i C1E jer je oftalmološkim pregledom utvrđeno da je slabovidan na jedno oko. Iako oštrina centralnog vida na lijevom oku W. Glatzela iznosi 1,0 – što znači da je potpuna – te iako njegova binokularna oštrina vida ima istu tu vrijednost, on je tijekom pregleda desnim okom mogao opažati samo pokrete ruke. Stoga W. Glatzel nije udovoljio zahtjevima koje njemačko zakonodavstvo predviđa za izdavanje vozačke dozvole za vozila kategorija C1 i C1E.

21. W. Glatzel podnio je neuspješnu upravnu pritužbu protiv te odluke. Potom je podnio tužbu Verwaltungsgerichtu Regensburg kojom je tražio poništenje dijela odluke od 2. studenoga 2010. te izdavanje vozačke dozvole za kategorije C1 i C1E. Ta je tužba odbijena odlukom od 20. lipnja 2011. zbog toga što W. Glatzel nije imao minimalnu oštrinu vida od 0,5 koja se tada zahtijevala u skladu s njemačkim pravom.

22. W. Glatzel podnio je žalbu protiv te presude pred Bayerischer Verwaltungsgerichtshofom. Taj sud zatražio je nalaz i izvješće sudskog vještaka za oftalmologiju kako bi utvrdio aktualno stanje vida W. Glatzela i kako bi zaključio može li on i u kojoj mjeri kompenzirati postojeće nedostatke, u predmetnom slučaju one koji se odnose na prostorni vid, te ovisi li navedena sposobnost kompenzacije o njegovoj volji. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev na temelju drugog nalaza i izvješća vještaka nastojao je doznati postoje li sa znanstvenog stajališta opravdani razlozi za odbijanje izdavanja vozačke dozvole za vozila kategorija C1 i C1E osobama koje iz anatomskih ili funkcionalnih razloga imaju vid samo na jednom oku, čak i onda kada je ustanovljeno da su te osobe sposobne u dovoljnoj mjeri kompenzirati eventualna pogoršanja svojeg vida. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof isto je tako želio doznati koji su uvjeti koje takve osobe, prema potrebi, trebaju ispuniti kako njihovo upravljanje vozilima tih kategorija ne bi predstavljalo veći rizik za sigurnost cestovnog prometa od onoga kada tim vozilima upravljaju osobe čiji vid nije pogoršan.

23. Na temelju tako dobivenih informacija te nakon održane rasprave, sud koji je uputio zahtjev smatra da valja prihvatiti zahtjev W. Glatzela odnosno poništiti upravne odluke kao i presudu koju je donio Verwaltungsgericht Regensburg te mu izdati vozačku dozvolu za vozila kategorija C1 i C1E. Sud koji je uputio zahtjev smatra da odredba njemačkog zakona koja ne dopušta izdavanje takve vozačke dozvole nije valjana s obzirom na to da je suprotna načelu nediskriminacije na osnovi invaliditeta. Međutim, budući da je ova odredba prenesena u njemački pravni poredak sukladno točki 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, najprije se postavlja pitanje valjanosti te točke.

24. Stoga je Bayerischer Verwaltungsgerichtshof odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 [...] u skladu s člankom 20., člankom 21. stavkom 1. i člankom 26. [Povelje] u mjeri u kojoj navedena odredba bez mogućnosti odstupanja određuje da kandidati prilikom izdavanja ili produljenja vozačke dozvole za vozila kategorija C1 i C1E moraju imati oštrinu vida najmanje 0,1 barem na jedno oko čak i kada imaju vid na oba oka i na njima imaju normalno vidno polje?“

### III – Analiza

25. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku od Suda se traži da ocijeni usklađenost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 s člankom 20., člankom 21. stavkom 1. te člankom 26. Povelje. Konkretnije, od njega se traži da donese odluku o tome je li najmanja oštrina vida koja se zahtijeva od kandidata za vozačku dozvolu kategorije C1 ili C1E valjana u odnosu na te odredbe.

26. Sud koji je uputio zahtjev zapravo se pita nije li određivanje takvog praga kandidatu iz skupine 2., kako je definiran tom direktivom, suprotno načelu nediskriminacije na osnovi invaliditeta kao i, općenitije, načelu jednakog postupanja, s obzirom na to da je u navedenoj direktivi položaj kandidata skupine 2. uređen drukčije od položaja kandidata skupine 1.

27. Najprije ću ispitati valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 u odnosu na članak 21. stavak 1. i članak 26. Povelje, a potom i u odnosu na članak 20. te povelje.

*A – O valjanosti točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 u odnosu na članak 21. stavak 1. i članak 26. Povelje*

28. Za ispitivanje prethodnog pitanja upućenog Sudu u ovom predmetu najprije je potrebno proučiti primjenu članka 21. stavka 1. i članka 26. Povelje na okolnosti glavnog predmeta. Naime, ako situacija kao što je ona u kojoj se nalazi W. Glatzel, koji ima oštećenje vida, nije obuhvaćena pojmom invaliditeta, neće biti moguće ispitati valjanost točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 u odnosu na te odredbe.

#### 1. O pojmu invaliditeta

29. Pojam invaliditeta nije definiran ni u Povelji ni u Ugovorima i sekundarnom pravu. Sud je tek u okviru primjene načela nediskriminacije na osnovi invaliditeta, a osobito u okviru Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja<sup>11</sup>, imao priliku definirati taj pojam. Tako je Sud nedavno, kada je pojasnio definiciju koja proizlazi iz presude od 11. srpnja 2006. Chacón Navas<sup>12</sup>, u presudi od 11. travnja 2013. HK Danmark<sup>13</sup> ocijenio da se pojam „invaliditeta“ mora shvatiti kao ograničenje koje proizlazi iz dugotrajnih tjelesnih, mentalnih ili psihičkih oštećenja, a koje u međudjelovanju s različitim preprekama može sprečavati puno i učinkovito sudjelovanje dotične osobe u profesionalnom životu na ravnopravnoj osnovi s drugim radnicima<sup>14</sup>.

30. Smatram da se za potrebe utvrđivanja toga je li situacija u kojoj se nalazi W. Glatzel obuhvaćena pojmom invaliditeta ne bismo trebali udaljavati od definicije koju je donio Sud u tim presudama.

11 — SL L 303, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

12 — C-13/05, Zb. str. I-6467, t. 43.

13 — C-335/11 i C-337/11

14 — Točka 38.

31. Naime, kao prvo, ne možemo zanemariti činjenicu da u većini slučajeva podnošenjem zahtjeva za izdavanje vozačke dozvole za kategorije C1 ili C1E osoba o kojoj je riječ želi dobiti pristup zanimanju vozača teških teretnih vozila. Posjedovanje takve vozačke dozvole uvjet je za obavljanje tog zanimanja. Ona je stoga nesumnjivo i uvjet za pristupanje navedenom zanimanju u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2000/78. Osim toga, isto vrijedi i za druge kategorije vozačkih dozvola skupine 2., koja obuhvaća dozvole za upravljanje vozilima za prijevoz više od osam osoba kao što su putnički autobusi te autobusi javnog prijevoza s priključnim vozilom ili bez njega.

32. Čini mi se, dakle, da se od Suda traži da utvrdi je li situacija W. Glatzela obuhvaćena pojmom invaliditeta u okviru eventualne diskriminacije u odnosu na uvjete pristupa zapošljavanju. Osim toga, mislim da to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev izričito navodi profesionalnu integraciju osoba s invaliditetom i pristup zanimanju vozača teških motornih vozila<sup>15</sup>.

33. Slijedom toga, budući da se radi o pojmu iz prava Unije, ključno je da se on tumači ujednačeno unutar pravnog poretka Unije, to više s obzirom na to da je Direktiva 2000/78 donesena na temelju članka 13. UEZ-a, na kojem se izravno temelji članak 21. stavak 1. Povelje<sup>16</sup>.

34. U predmetnom slučaju smatram da je situacija u kojoj se nalazi W. Glatzel obuhvaćena pojmom invaliditeta.

35. Smatram da iz definicije koju je pružio Sud kao i iz definicije Ujedinjenih naroda<sup>17</sup> proizlazi da invaliditet ne treba shvaćati prema stupnju nedostatka o kojemu je riječ, već ga treba odrediti u odnosu na posljedicu do koje dolazi zbog tog nedostatka u nekom društvenom kontekstu ili određenom okruženju. Prema tome, pozornost je ovdje potrebno usmjeriti na tu posljedicu, a ne na sam nedostatak. Kad međudjelovanje između nedostatka – ili oštećenja, da ponovim izraz kojim se koristi Sud – te, posebice, okruženja prouzrokuje takvo ograničavanje aktivnosti dotične osobe da ona više ne može potpuno i učinkovito sudjelovati u profesionalnom životu jednako kao i ostali radnici, onda je riječ o invaliditetu.

36. Posljedično, nedostatak ili tjelesno, mentalno ili psihičko oštećenje ne mora nužno predstavljati invaliditet. Sve ovisi o okruženju u kojem se osoba o kojoj je riječ razvija i o preprekama s kojima se susreće kada njezin invaliditet dođe u kontakt s tim okruženjem<sup>18</sup>.

37. Nasuprot tome, iz ispitivanja situacije kao što je ona u kojoj se nalazi W. Glatzel zaključujem da je njegov nedostatak obuhvaćen pojmom invaliditeta.

38. Naime, W. Glatzel slabovidan je na jedno oko, što utječe na vid na njegovu desnom oku. Dakle, nakon korekcije, vid na njegovu desnom oku manji je od 0,1 i on vidi samo pokrete ruke. Slabovidnost nije nužno problem u svakodnevnom životu. Osobe koje su, poput W. Glatzela, rođene s tim nedostatkom naučile su kompenzirati vid drugim okom i mogu gotovo normalno živjeti u društvu.

15 — Vidjeti t. 37. i 38. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

16 — Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007, C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.).

17 — Vidjeti Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, koju je u ime Europske zajednice odobrilo Vijeće Odlukom 2010/48/EZ od 26. studenoga 2009. (SL 2010, L 23, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 66., str. 55.), koja u svojoj uvodnoj izjavi (e) određuje da invaliditet „nastaje kao rezultat djelovanja osoba s invaliditetom i prepreka koje proizlaze iz stajališta njihove okoline, te iz prepreka koje postoje u okolini, a koje sprječavaju njihovo potpuno i djelotvorno sudjelovanje u društvu ravnopravno s drugim članovima tog društva“.

18 — Dokaz je toga admiral Nelson, kojega gubitak oka tijekom opsade Calvija 1794. nije spriječio da nastavi voditi svoje ljude i da dobije bitku kod Trafalgara 1805. Iako je objektivno imao oštećen vid, to ipak u tim okolnostima nije predstavljalo invaliditet.

39. Ipak, slabovidnost ne dopušta nekome poput W. Glatzela da bude vozač teških teretnih vozila, s obzirom na to da on ne udovoljava uvjetima koje je potrebno ispuniti za izdavanje vozačke dozvole za upravljanje kategorijama C1 i C1E. Nedostatak ovdje predstavlja invaliditet u smislu sudske prakse Suda jer međudjelovanje između nedostatka i tog okruženja sprečava potpuno i učinkovito sudjelovanje u profesionalnoj aktivnosti koja je, na kraju krajeva, uobičajena.

40. Posljedično, situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku obuhvaćena je pojmom invaliditeta i stoga podrazumijeva primjenu članka 21. stavka 1. i članka 26. Povelje. Valja provjeriti predstavlja li nametanje od strane zakonodavca Unije minimalnog praga oštine vida za potrebe izdavanja vozačke dozvole za kategorije C1 i C1E diskriminaciju te je li ono suprotno načelu integracije osoba s invaliditetom.

## 2. O povredi članka 21. stavka 1. i članka 26. Povelje

41. Na temelju ustaljene sudske prakse, Sud je prilikom nadzora zakonitosti koji mora provoditi zakonodavcu Unije uvijek priznavao široku diskrecijsku ovlast kako u naravi tako i u doseg mjera koje je potrebno donijeti u područjima djelovanja Europske unije. Dakle, s obzirom na to da tijela Unije raspoložu širokim diskrecijskim ovlastima, osobito u procjeni vrlo složenih znanstvenih ili tehničkih činjenica, kako bi utvrdila prirodu i doseg mjera koje usvajaju, nadzor suca Unije mora se ograničiti na provjeru toga sadrži li izvršavanje takvih ovlasti neku očitu pogrešku ili zlorabu ovlasti ili pak ta tijela vlasti očito prekoračuju granice svojih diskrecijskih ovlasti. U tim okolnostima sudac Unije zapravo ne može svoju ocjenu znanstvenih i tehničkih činjenica zamijeniti ocjenama institucija kojima je jedinima Ugovor povjerio tu zadaću<sup>19</sup>.

42. Ipak, neupitno je da zakonodavac Unije mora poštovati temeljna prava i da su u okviru poštovanja načela proporcionalnosti ograničenja tih prava moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba, sukladno članku 52. stavku 1. Povelje.

43. Smatram da je to tako u glavnom predmetu.

44. Pravila koja sadrži Direktiva 2006/126 osobito doprinose poboljšanju sigurnosti prometa na cestama<sup>20</sup>. Točnije, radi sigurnosti prometa na cestama zakonodavac Unije utvrdio je minimalne zahtjeve za izdavanje vozačke dozvole<sup>21</sup>, koji se, među ostalim, nalaze u točki 6.4. Priloga III. tog direktivi.

45. Poboljšanje sigurnosti cestovnog prometa nesumnjivo predstavlja cilj od općeg interesa<sup>22</sup>. Zbog toga je Europska komisija, nakon donošenja trećeg akcijskog programa za sigurnost cestovnog prometa, 2010. izdala priopćenje u cilju naglašavanja potrebe pojačavanja mjera namijenjenih poboljšanju cestovne sigurnosti<sup>23</sup>. Naime, prema posljednjim statistikama, na europskim cestama svakog dana pogine 75 osoba, a na svakog poginulog dolazi još deset žrtava teških tjelesnih ozljeda kao što su ozljede mozga ili leđne moždine<sup>24</sup>.

19 — Vidjeti osobito presudu od 15. listopada 2009., *Enviro Tech (Europe) (C-425/08, Zb., str. I-10035., t. 47. i navedenu sudsku praksu).*

20 — Vidjeti uvodnu izjavu 2. te direktive.

21 — Vidjeti uvodnu izjavu 8. te direktive.

22 — Vidjeti presudu od 22. listopada 2009., *Komisija/Portugal (C-438/08, Zb., str. I-10219., t. 48. i navedenu sudsku praksu).* U tom smislu vidjeti presudu od 19. svibnja 2011., *Grasser (C-184/10, Zb., str. I-4057., t. 26.)* i presudu od 13. listopada 2011., *Apelt (C-224/10, t. 47.).*

23 — Vidjeti Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija od 20. srpnja 2010. naslovljeno: „Ususret sigurnom europskom cestovnom prostoru: smjer politike u području cestovne sigurnosti 2011.–2020.“ [COM(2010) 389 *final*]

24 — Vidjeti Priopćenje za medije Komisije od 19. ožujka 2013., dostupno na internetskoj stranici [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-236\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_fr.htm?locale=FR).



46. Osim toga, nije sporno da vožnja općenito, a posebice vožnja većih vozila kao što su teška teretna vozila, zahtijeva dobar vid, za koji su pretpostavke dobra oštrina vida te neoštećeno vidno polje.

47. Naime, oštrina vida je sposobnost razaznavanja sitnih pojedinosti na većoj udaljenosti, obično od 3 do 6 metara. Smatra se najvažnijom odlikom funkcije vida<sup>25</sup>. Vidno polje je opažanje prostora okom koje miruje. Neoštećeno vidno polje omogućava razaznavanje predmeta, svjetla, boje ili pokreta koji su udaljeni od točke u koju je usmjeren pogled.

48. Zato je još važnije imati dobar vid kad je osoba profesionalni vozač teških motornih vozila jer ona većinu svojeg radnog vremena provodi na cestama. Funkcija vida stoga je osobito potrebna u teškim vremenskim uvjetima kao što su kiša, noć ili gusta magla. Funkcija vida, koja omogućuje da vozač ima najbolje moguće reflekse u nepredvidljivim situacijama s kojima se susreće, jest nužna.

49. Vid ostaje najvažnija funkcija za vožnju motornih vozila<sup>26</sup> i čini mi se da je očita povezanost između dobrog vida i cestovne sigurnosti.

50. Zbog tih razmatranja zakonodavac Unije odredio je minimalne pragove oštrine vida ispod kojih nije moguće izdati vozačku dozvolu za kategorije C1 i C1E. Komisija je minimalan prag oštrine vida za kandidate za vozačku dozvolu najprije utvrdila u okviru Direktive 91/439/EEZ<sup>27</sup>. Budući da članak 8. Direktivi 2006/126 omogućuje prilagodbu Priloga III. znanstvenom i tehničkom napretku, zakonodavac Unije sazvaio je kolegij stručnjaka, radnu skupinu „Vid“, kako bi ispitali je li potrebno izmijeniti navedene pragove.

51. Ta radna skupina bila je svjesna integracijske uloge koju može imati vozačka dozvola te je u tom smislu na početku svojeg izvješća navela da zbog toga minimalni uvjeti glede sposobnosti ne moraju biti takvi da bez valjanog razloga isključuju određene vozače<sup>28</sup>. Bilo je, dakle, nužno pronaći ravnotežu između cilja poboljšanja sigurnosti cestovnog prometa i mobilnosti pojedinaca.

52. Nakon što je navedena radna skupina dala svoje mišljenje, zakonodavac Unije donio je Direktivu 2009/113, kojom je izmijenjena prva verzija Direktive 2006/126 i, preciznije, njezin Prilog III. Tako je, uz ostalo, odlučio izmijeniti prag oštrine vida za izdavanje vozačke dozvole za skupinu 2. Odredio je da prag nakon korekcije bude najmanje 0,8 za bolje oko te najmanje 0,1 za slabije, iako je prvotno bio 0,5.

53. Zbog uske povezanosti između funkcije vida i sigurnosti cestovnog prometa, nesumnjivo je da je određivanje takvih pragova potrebno radi povećanja te sigurnosti. Kada je riječ o osobi kao što je W. Glatzel, koja je slabovidna na jedno oko, valja istaknuti da taj nedostatak izravno utječe na njezinu funkciju vida. U predmetnom slučaju W. Glatzel okom na koje slabije vidi mogao je vidjeti samo pokrete ruke i na tom oku ima oštrinu vida manju od 0,1. Prema klasifikaciji kojom se koristi Svjetska zdravstvena organizacija, smatra se da takva oštrina izaziva ozbiljno oštećenje vida 2. skupine, nakon koje slijedi skupina kojom je obuhvaćena sljepoća<sup>29</sup>.

54. Iako jednostrana slabovidnost ne predstavlja nužno smetnju u svakodnevnom životu, na cesti može predstavljati potencijalnu opasnost za osobu koja od nje boluje kao i za ostale sudionike u prometu. Naime, u svojem je izvješću radna skupina „Vid“ navela da, iako se vožnja smatra aktivnošću za koju je potreban vid na oba oka, to ne mijenja činjenicu da na temelju odgovornosti vozača skupine 2. –

25 — Vidjeti izvješće radne skupine „Vid“ od svibnja 2005., naslovljeno „Novi standardi za vidne funkcije vozača“, dostupno na internetskoj stranici: [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/behavior/doc/new\\_standards\\_final\\_version\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf), str. 6.

26 — *Ibidem*, str. 4.

27 — Direktiva Vijeća 91/439/EEZ od 29. srpnja 1991. o vozačkim dozvolama (SL L 237, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 7.)

28 — Vidjeti spomenuto izvješće radne skupine „Vid“, str. 4.

29 — Vidjeti internetske stranice: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/fr#/H53-H54> i <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/fr/>.

napominjem da ti vozači upravljaju teškim vozilima od više od 3,5 tona koji prevoze robu ili vozilima kojima prevoze više od 8 putnika – potonji moraju imati „rezervno oko“, odnosno oko je sposobno opažati samo okolinu u slučaju da ti vozači iznenada izgube vid na drugom oku. Stoga je radna skupina „Vid“ smatrala da bi najmanja oštrina vida od 0,1 trebala biti dovoljna da vozač teških motornih vozila ili autobusa ima vremena reagirati i posve sigurno zaustaviti svoje vozilo<sup>30</sup>.

55. Zakonodavac Unije uzeo je u obzir mišljenje stručnjaka i zato od vozača skupine 2. zahtijeva da nakon korekcije imaju oštrinu vida najmanje 0,8 na boljem oku i najmanje 0,1 na slabijem oku.

56. Smatram da utvrđivanje takvih pragova ne prelazi ono što je nužno za postizanje cilja poboljšanja sigurnosti prometa na cestama. Najprije, prevencija u području sigurnosti cestovnog prometa ima odlučujuću ulogu i također uključuje detaljno ispitivanje psihofizičkih sposobnosti vozača kategorija C1 i C1E. Minimalni pragovi oštine vida nesumnjivo doprinose prevenciji rizika vezanih uz vožnju. Što se tiče utvrđivanja tih pragova, mislim da su stručnjaci najosposobljeniji za utvrđivanje toga ima li neka osoba dovoljnu oštrinu vida za posve sigurnu vožnju takvih vozila. Osim toga, podsjećam kako članak 8. Direktive 2006/126 izričito predviđa da se navedeni prag može mijenjati temeljem znanstvenog napretka, što se nedavno i dogodilo<sup>31</sup>.

57. Prema tome, uzimajući u obzir cilj povećanja sigurnosti cestovnog prometa koji nastoji ostvariti Direktiva 2006/126, podatke koji su bili na raspolaganju zakonodavcu Unije kao i široke diskrecijske ovlasti kojima on u ovom području raspolaže, mislim da je on mogao valjano nametnuti te zahtjeve te da oni opravdavaju ograničenja iz članka 21. stavka 1. i članka 26. Povelje.

58. Posljedično, uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, smatram da je točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126, koja određuje uvjete o sposobnosti vida u cilju izdavanja vozačke dozvole za kategorije C1 i C1E, u skladu s člankom 21. stavkom 1. i člankom 26. Povelje.

#### *B – O valjanosti točke 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 s obzirom na članak 20. Povelje*

59. Sud koji je uputio zahtjev isto tako želi znati je li točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/126 suprotna načelu jednakog postupanja sadržanom u članku 20. Povelje, s obzirom na to da se s vozačima skupine 2. postupa drukčije nego s vozačima skupine 1. Naime, za potonje je prag oštine vida uvjetovan samo za binokularni vid. Stoga jedino kandidati za vozačku dozvolu skupine 2. moraju bez iznimke imati „rezervno oko“.

60. Mislim da ta razlika u postupanju ne predstavlja povelju načela jednakog postupanja.

61. Naime, to načelo zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano<sup>32</sup>. Međutim, smatram da se položaj vozača skupine 1. i onaj vozača skupine 2. ne mogu uspoređivati.

62. Zakonodavac Unije pobrinuo se da odredi dvije skupine vozača u odnosu na dimenzije vozila, broj putnika koji se njima prevoze te odgovornosti koje slijedom toga proizlaze iz upravljanja tim vozilima. Dakle, podsjećam da vozači skupine 2. upravljaju teškim teretnim vozilima ili autobusima. Kao što sam to već istaknuo u predmetu u kojem je donesena gore navedena presuda Apelt, navedene razlike

30 — Vidjeti spomenuto izvješće radne skupine „Vid“, t. 23.

31 — Vidjeti t. 52. ovog mišljenja.

32 — Vidjeti presudu od 23. listopada 2012., Nelson i dr. (C-581/10 i C-629/10, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

te tjelesni i psihički zahtjevi koji iz njih proizlaze mogu se lako objasniti jer se autobusom ili teškim motornim vozilom ne upravlja na isti način kao automobilom ili motociklom. Upravljanje autobusom ili teškim motornim vozilom je teže, a i uvjeti na cesti veoma se razlikuju. Isto tako, veća je i odgovornost vozača autobusa kad se uzme u obzir broj putnika koje prevozi<sup>33</sup>.

63. Osim toga, razlika između vozača skupine 1. i vozača skupine 2. počiva i na činjenici da su posljedice prometne nesreće u kojoj je sudjelovalo teško teretno vozilo ili autobus znatno teže, zbog čega i uvjeti za izdavanje takve vozačke dozvole moraju biti stroži.

64. Osim toga, vozači skupine 2. u većini slučajeva profesionalni su vozači koji velik dio radnog vremena provode na cesti. Zato treba još opreznije nadzirati njihove fizičke i mentalne sposobnosti, a osobito funkciju vida, koja je iznimno važna na dugim putovanjima koja znatno utječu na umor, a time i na vid. Uostalom, kao što je to naglasilo Vijeće Europske unije u točki 29. svojih očitovanja, članice Unije, sukladno točki 1.3. Priloga III. Direktivi 2006/126, imaju mogućnost primijeniti isti nadzor u području tjelesnih i mentalnih sposobnosti vozača kategorije B koji se vozilom koriste u profesionalne svrhe, poput taksista ili vozača hitne pomoći.

65. Prema tome, budući da se položaj vozača iz skupine 1. ne može usporediti s položajem vozača iz skupine 2., mislim da je i točka 6.4. Priloga III. toj direktivi u skladu s člankom 20. Povelje.

#### **IV – Zaključak**

66. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da Bayerischer Verwaltungsgerichtshofu odgovori na sljedeći način:

Točka 6.4. Priloga III. Direktivi 2006/127/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama, kako je izmijenjena Direktivom 2009/113/EZ Komisije od 25. kolovoza 2009., u skladu je s člankom 20., člankom 21., stavkom 1. i člankom 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

33 — Vidjeti t. 39. mojeg mišljenja u tom predmetu.