Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 14 stycznia 2016 r.[1]

Sprawy połączone C-145/15 i C-146/15

K. Ruijssenaars,
A. Jansen (C-145/15),
J.H. Dees-Erf (C-146/15)
przeciwko
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (rada stanu, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne — Transport lotniczy — Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 — Odszkodowanie i pomoc dla pasażerów — Odwołanie lotu — Artykuł 16 — Krajowe organy odpowiedzialne za wykonanie rozporządzenia — Prawa podmiotowe — Zadania krajowych organów odpowiedzialnych za wykonanie rozporządzenia — Skarga indywidualna — Sankcje

1. W swoim pytaniu Raad van State (rada stanu) zmierza do ustalenia, czy art. 16 rozporządzenia (WE) nr 261/2004[2] nakłada na organ krajowy odpowiedzialny za wykonanie tego rozporządzenia, obowiązek zastosowania środków przymusu w celu przymuszenia przewoźników lotniczych do wypłacenia pasażerom linii lotniczych odszkodowania należnego w wyniku opóźnienia lub odwołania lotu zgodnie z art. 5 i 7 wspomnianego rozporządzenia.

2. Artykuł 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004 zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia organu krajowego odpowiedzialnego za wykonywanie postanowień tego rozporządzenia, który w razie konieczności podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów.

3. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których uważam, że art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, iż organ krajowy odpowiedzialny za wykonanie tego rozporządzenia, do którego wpłynęła indywidualna skarga pasażera linii lotniczych, nie może stosować środków przymusu wobec danego przewoźnika lotniczego w celu przymuszenia go do wypłaty odszkodowania należnego temu pasażerowi na mocy wspomnianego rozporządzenia.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91** (Dz.U. L 46, s. 1).

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

4. W motywie 1 rozporządzenia nr 261/2004 wskazano, że „[d]ziałanie Wspólnoty w dziedzinie transportu lotniczego powinno mieć na celu między innymi zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów”.

5. Artykuł 5 tego rozporządzenia został sformułowany w sposób następujący:

1. W przypadku odwołania lotu, pasażerowie, których to odwołanie dotyczy:

[…]

c) mają prawo do odszkodowania od obsługującego przewoźnika lotniczego, zgodnie z art. 7, chyba że:

   i) zostali poinformowani o odwołaniu co najmniej dwa tygodnie przed planowym czasem odlotu; lub

   ii) zostali poinformowani o odwołaniu w okresie od dwóch tygodni do siedmiu dni przed planowym czasem odlotu i zaoferowano im zmianę planu podróży, umożliwiającą im wylot najpóźniej dwie godziny przed planowym czasem odlotu i dotarcie do ich miejsca docelowego najwyżej cztery godziny po planowym czasie przylotu; lub

   iii) zostali poinformowani o odwołaniu w okresie krótszym niż siedem dni przed planowym czasem odlotu i zaoferowano im zmianę planu podróży, umożliwiającą im wylot nie więcej niż godzinę przed planowym czasem odlotu i dotarcie do ich miejsca docelowego najwyżej dwie godziny po planowym czasie przylotu.

[…]

3. Obsługujący przewoźnik lotniczy nie jest zobowiązany do wypłaty rekompensaty przewidzianej w art. 7, jeżeli może dowieść, że odwołanie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków.

[…]”

6. Artykuł 7 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku odwołania do niniejszego artykułu, pasażerowie otrzymują odszkodowanie w wysokości:

a) 250 EUR dla wszystkich lotów o długości do 1500 kilometrów;

b) 400 EUR dla wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości od 1500 do 3500 kilometrów;

[…]”.

7. Artykuł 16 rozporządzenia nr 261/2004 ma następujące brzmienie:

„1. Każde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za wykonywanie postanowień niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do lotów z lotnisk znajdujących się na jego terytorium oraz lotów z krajów trzecich na te lotniska. W razie konieczności, organ ten podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów. Państwa członkowskie informują Komisję o organie wyznaczonym na podstawie niniejszego ustępu.

2. Bez uszczerbku dla art. 12, każdy pasażer może wnieść do każdego organu wyznaczonego na podstawie ust. 1 lub do każdego innego właściwego organu wyznaczonego przez państwo członkowskie, skargę na naruszenie niniejszego rozporządzenia, na które miało miejsce na jakimkolwiek lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, lub dotyczącą jakiegokolwiek lotu z kraju trzeciego na lotnisko znajdujące się na tym terytorium.

3. Ustanowione przez państwa członkowskie sankcje za naruszenia niniejszego rozporządzenia powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

B – *Prawo niderlandzkie*

8. W wykonaniu art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 Królestwo Niderlandów wyznaczyło Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (sekretarza stanu ds. infrastruktury i środowiska, zwanego dalej „sekretarzem stanu”) jako organ krajowy odpowiedzialny za wykonanie tego rozporządzenia. Zgodnie z art. 11.15 lit. b) pkt 1° ustawy o lotnictwie (Wet Luchtvaart) z dnia 18 czerwca 1992 r.[3], w wersji znajdującej zastosowanie do sporów w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o lotnictwie”), do kompetencji sekretarza stanu należy zobowiązanie, w drodze przymusu administracyjnego, podmiotu dopuszczającego się naruszenia do przestrzegania przepisów rozporządzenia lub przepisów wydanych na jego podstawie w celu usunięcia naruszenia. Jeśli podmiot ten tego nie uczyni lub nie uczyni tego w wyznaczonym terminie, sekretarz stanu może samodzielnie usunąć to naruszenie.

9. W przypadku naruszenia przepisów zawartych w rozporządzeniu nr 261/2004 lub wydanych na jego podstawie sekretarz stanu może, zgodnie z art. 11.16 ust. 1 lit. e) pkt 1° ustawy o lotnictwie, nałożyć grzywnę o charakterze administracyjnoprawnym.

10. Sąd odsyłający wyjaśnia, że owa ustawa przyznaje sekretarzowi stanu ogólne kompetencje do stosowania środków przymusu w przypadku naruszenia rozporządzenia nr 261/2004 oraz do ukarania dla przykładu przewoźnika lotniczego systematycznie odmawiającego wypełniania swoich obowiązków wynikających z tego rozporządzenia. Uważa on natomiast, że wspomniana ustawa nie przyznaje sekretarzowi stanu kompetencji do stosowania środków przymusu na wniosek pasażera w każdym indywidualnym przypadku, w którym przewoźnik lotniczy odmawia spełnienia żądania odszkodowawczego opartego na art. 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 tego rozporządzenia.

II – **Stan faktyczny**

11. K. Ruijssenaars i A. Jansen (sprawa C-145/15), a także J.H. Dees-Erf (sprawa C-146/15) (zwani dalej łącznie „skarżącymi w postępowaniu głównym”), których loty były odpowiednio odwołane i opóźnione o 26 godzin, zwrócili się dwukrotnie do spółek lotniczych odpowiedzialnych za te loty, mianowicie Royal Air Maroc (sprawa C-145/15) i Koninklijke Luchvaart Maatschappij NV (sprawa C-146/15), o wypłatę odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004.

3 — Stb. 1992, nr 368.

12. W wyniku odmowy przez obydwu przewoźników lotniczych spełnienia kolejnych żądań wypłacenia skarżącym w postępowaniu głównym odszkodowania, ci ostatni zwrócili się do sekretarza stanu o zastosowanie administracyjnych środków przymusu koniecznych w celu przymuszenia ich do usunięcia naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 261/2004 i wypłacenia im żądanego odszkodowania z tytułu art. 7 tego rozporządzenia.

13. Sekretarz stanu oddalił wnioski i zażalenia skarżących w postępowaniu głównym. Wówczas K. Ruijssenaars i A. Jansen wnieśli do Rechtbank Oost-Brabant (sądu w Brabancji Wschodniej) skargę przeciwko dotyczącej ich odmownej decyzji sekretarza stanu, zaś J.H. Dees-Erf wniósł do Rechtbank Den Haag (sądu w Hadze) skargę przeciwko odmownej decyzji sekretarza stanu w jego sprawie. Oba te sądy oddaliły te skargi jako bezzasadne. Skarżący w postępowaniu głównym postanowili wnieść odwołanie do Raad van State (rady stanu).

14. W każdej z niniejszych spraw Raad van State (rada stanu) ma wątpliwości co do kompetencji sekretarza stanu do stosowania administracyjnych środków przymusu wobec przewoźników lotniczych w każdym indywidualnym przypadku naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 rozporządzenia nr 261/2004.

15. Sąd ten uważa bowiem, że skoro stosunek między przewoźnikiem lotniczym a pasażerem jest stosunkiem cywilnoprawnym, niewykonanie przez przewoźnika jego obowiązków podlega właściwości sądów cywilnych. Uznanie, że sekretarz stanu posiada takie kompetencje naruszałoby jego zdaniem podział kompetencji sądowych w Niderlandach. Co więcej zgodnie z pracami przygotowawczymi do ustawy o lotnictwie do organu administracji nie należy żądanie od przewoźnika lotniczego odszkodowania w imieniu pasażerów.

16. W tych to okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie w tych dwóch sprawach i przedstawić Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 zobowiązuje władze krajowe do przyjęcia środków wykonawczych uprawniających wyznaczony na podstawie tego artykułu organ do zastosowania administracyjnych środków przymusu w każdym indywidualnym przypadku naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 tego rozporządzenia, tak aby zagwarantować prawo pasażera do otrzymania w każdym indywidualnym przypadku odszkodowania, mając na uwadze, że prawo niderlandzkie zezwala pasażerom na dochodzenie przed sądami cywilnymi praw które mogą oni wywodzić, na podstawie prawa Unii, z art. 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 tego rozporządzenia?”

III – **Moja analiza**

17. W swoim pytaniu sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że organ krajowy odpowiedzialny za wykonanie tego rozporządzenia, do którego wpłynęła indywidualna skarga pasażera linii lotniczych, jest zobowiązany do zastosowania środków przymusu wobec danego przewoźnika lotniczego w celu przymuszenia go do wypłaty odszkodowania należnego temu pasażerowi na mocy rzeczonego rozporządzenia.

18. W niniejszych sprawach w rzeczywistości powstaje pytanie o to, jaki jest zakres zadań przekazanych rozporządzeniem nr 261/2004 krajowym organom odpowiedzialnym za jego wykonanie.

19. Trybunał nie dokonywał jeszcze wykładni art. 16 rozporządzenia nr 261/2004. Co więcej został on wspomniany w sprawach, w których zapadły wyroki Komisja/Luksemburg (C-264/06, EU:C:2007:240), Komisja/Szwecja (C-333/06, EU:C:2007:351) i McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), jednak kwestia przedstawiona w niniejszej sprawie nie została wówczas poruszona.

20. Zdaniem skarżących w postępowaniu głównym przepis ten nakazuje krajowym organom odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 zastosowanie środków przymusu wobec przewoźników lotniczych w celu przymuszenia ich do wypłacenia zainteresowanym pasażerom odszkodowania należnego z tytułu art. 5 i 7 tego rozporządzenia. Skarżący w postępowaniu głównym uważają zatem, że należy wprowadzić rozróżnienie między z jednej strony odszkodowaniem wynikającym z niewykonania zobowiązań umownych, którego należy dochodzić przed sądami cywilnymi, a z drugiej strony obowiązkiem wypłaty odszkodowania wynikającego bezpośrednio z rozporządzenia nr 261/2004, który powinien zostać nałożony przez krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie tego rozporządzenia [4].

21. Nie podzielam tego poglądu z następujących powodów.

22. W art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004 przewidziano, że „[k]ażde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za wykonywanie postanowień niniejszego rozporządzenia […]. W razie konieczności, organ ten podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów". W ust. 2 tego artykułu wskazano, że „każdy pasażer może wnieść do każdego organu wyznaczonego na podstawie ust. 1 lub do każdego innego właściwego organu wyznaczonego przez państwo członkowskie, skargę na naruszenie niniejszego rozporządzenia, […] które miało miejsce na jakimkolwiek lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, lub dotyczącą jakiegokolwiek lotu z kraju trzeciego na lotnisko znajdujące się na tym terytorium". Wreszcie ust. 3 tego artykuły przewiduje, że „[u]stanowione przez państwa członkowskie sankcje za naruszenia niniejszego rozporządzenia powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające".

23. Zadania krajowego organu odpowiedzialnego za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 mogą być zatem dwojakie. W pierwszej kolejności bowiem jego obowiązkowym zadaniem jest czuwanie nad wykonaniem tego rozporządzenia. W drugiej kolejności zadaniem, które nie musi zostać przekazane temu organowi, lecz może zostać powierzone innemu organowi, jest rozpatrywanie skarg pasażerów linii lotniczych.

24. Nic w brzmieniu art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie tego rozporządzenia zobowiązany jest zastosować środki przymusu wobec przewoźników lotniczych w celu przymuszenia ich do wypłacenia zainteresowanym pasażerom odszkodowania należnego z tytułu art. 5 i 7 wspomnianego rozporządzenia.

25. Jakkolwiek prawdą jest, że brzmienie art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 odnosi się do „niezbędnych środków" i „sankcji", terminy te odnoszą się w rzeczywistości do pierwszego rodzaju zadań krajowego organu odpowiedzialnego za wykonanie tego rozporządzenia, którym jest czuwanie nad prawidłowym ogólnym wykonaniem rzeczonego rozporządzenia.

26. Ów art. 16 należy bowiem odczytywać w związku z motywem 22 rozporządzenia nr 261/2004. Zgodnie z tym motywem zatem „[p]aństwa członkowskie powinny *zapewnić i nadzorować przestrzeganie* przez swoich przewoźników lotniczych niniejszego rozporządzenia oraz wyznaczyć właściwy organ *odpowiedzialny za stosowanie jego przepisów*. Nadzór nie powinien mieć wpływu na prawa pasażerów i przewoźników lotniczych do dochodzenia odszkodowania przed sądami zgodnie z procedurami krajowymi" [5].

27. Z łącznej lektury tych dwóch przepisów wynika, że pierwszy rodzaj zadań, obowiązkowych, krajowego organu odpowiedzialnego za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 polega na zapewnieniu w sposób ogólny, że przewoźnicy lotniczy wypełniają swoje obowiązki wynikające z tego rozporządzenia. Na przykład organ ten powinien dbać o to, aby pasażerowie linii lotniczych byli

4 — Punkt 20 uwag na piśmie w sprawie C-145/15.

5 — Wyróżnienie moje.

prawidłowo informowani przez przewoźników lotniczych o ich prawach lub o to, aby wiedzieli, do kogo powinni się zwrócić, jeśli uważają, że ich prawa zostały naruszone [6]. Powinny one również ustalić ewentualne naruszenia przez przewoźników lotniczych obowiązków ciążących na nich na mocy wspomnianego rozporządzenia i je usunąć.

28. W przypadku naruszenia tych obowiązków krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 podejmuje środki niezbędne dla poszanowania praw pasażerów, a w szczególności nakłada sankcje na przewoźników lotniczych [7]. Użycie terminu „sankcje" w art. 16 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia nie pozostawia żadnych wątpliwości. W żadnym przypadku sankcje te nie mogą zastąpić odszkodowania dla pasażera, którego prawa zostały naruszone. Omawiane sankcje zostają bowiem nałożone jedynie w przypadku naruszenia przez przewoźników lotniczych obowiązków ciążących na nich na mocy rozporządzenia nr 261/2004, a nie za naruszenie praw podmiotowych przysługujących pasażerowi linii lotniczych na mocy tego rozporządzenia w wyniku umowy, którą zawarł on z przewoźnikiem lotniczym. Krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie omawianego rozporządzenia w ramach swoich priorytetowych zadań chroni w rzeczywistości zbiorowe interesy pasażerów linii lotniczych.

29. Wykładnię tę potwierdzają trwające obecnie prace przygotowawcze mające na celu zmianę rozporządzenia nr 261/2004. Komisja przypominając, że rozporządzenie to „wymaga […] od państw członkowskich ustanowienia krajowych organów wykonawczych (KOW) w celu zapewnienia [jego] właściwego stosowania" [8], wskazuje, iż należy wyjaśnić zadania tych organów przekazując im w sposób jasny ogólną kontrolę jego wykonywania oraz zapewnić, że przyjmą one bardziej aktywną politykę monitorowania niż obecnie [9].

30. Państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania przy wyznaczaniu wspomnianych organów, a przede wszystkim przy przypisywaniu im kompetencji. W tym względzie występuje pewna rozbieżność instytucjonalna. Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na wyznaczenie jako krajowego organu odpowiedzialnego za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 ich krajowego organu regulacyjnego lotnictwa cywilnego, podczas gdy inne wolały wyznaczyć ich krajowy organ ochrony konsumentów [10]. Podobnie o ile niektóre państwa członkowskie (w rzeczywistości znaczna większość) wyznaczyły ten organ jako kompetentny do rozpoznawania skarg indywidualnych w rozumieniu art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia, o tyle z kolei inne powierzyły te zadania innemu organowi [11].

31. Jak wygląda sytuacja, gdy krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 jest również odpowiedzialny za rozpatrywanie skarg indywidualnych? Czy jest on zobowiązany do zastosowania środków przymusu w celu przymuszenia przewoźnika lotniczego do wypłaty odszkodowania pasażerom linii lotniczych? Nie sądzę, aby tak było.

32. Jak wskazałem krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 może zgodnie z art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia być również odpowiedzialny za rozpatrywanie skarg. Nic w brzmieniu tego przepisu nie wskazuje na to, że jest on zobowiązany nadać bieg skardze pasażera linii lotniczych dotyczącej naruszenia jego praw na mocy wspomnianego rozporządzenia. Moim zdaniem państwa członkowskie posiadają w tym względzie pewien margines uznania co do zakresu

6 — Zobacz pkt 3.3 i 3.4 **komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady o stosowaniu rozporządzenia (WE) nr 261/2004 ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów** [COM/2011/0174 wersja ostateczna].

7 — Zobacz art. 16 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia.

8 — Zobacz pkt 1.1 w**niosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu** [COM/2013/0130 final].

9 — Zobacz pkt 3.3.1.2 tego wniosku.

10 — Zobacz dokument Komisji dostępny pod adresem internetowym http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf.

11 — Idem. Jest tak w szczególności w przypadku Węgier, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji.

kompetencji przyznanych temu organowi. Ten ostatni może zatem działać jako organ odpowiedzialny za pozasądowe rozstrzyganie sporów między przewoźnikami lotniczymi a pasażerami linii lotniczych i odgrywać rolę mediatora, bądź też jego rola może ograniczać się do dostarczania informacji pasażerowi linii lotniczych wnoszącemu do niego skargę, w szczególności w celu zapoznania go z krokami, jakie należy podjąć, jak wniesienie reklamacji do przewoźnika lotniczego lub wskazania mu standardowego europejskiego formularza [12].

33. Jakkolwiek krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 rozpatrujący skargi nie ma obowiązku nadania biegu skardze indywidualnej, to jednak liczba skarg, które do niego wpływają może być dobrym wskaźnikiem powtarzającego się naruszenia obowiązków ciążących na przewoźniku lotniczym i może zatem prowadzić do zastosowania wobec niego środków przymusu [13].

34. Taka wykładnia nie podważa celów, do których zmierza rozporządzenie nr 261/2004, mianowicie celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony pasażerów oraz celu pełnego uwzględnienia ogólnych wymogów ochrony konsumentów [14]. Przeciwnie.

35. Pragnę bowiem przypomnieć, że rozporządzenie nr 261/2004 ma na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony pasażerów linii lotniczych przyznając im minimalne prawa w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub znacznego opóźnienia ich lotu [15]. Jeśli uważają oni, że ich prawa zostały naruszone i że pozasądowe postępowanie nie doprowadziło do rozstrzygnięcia sporu, pasażerowie linii lotniczych mają możliwość skorzystania z klasycznej drogi rozstrzygania sporów. Mogą oni zatem wnieść pozew do właściwego sądu. W większości państw członkowskich istnieje uproszczona procedura dla sporów, których wartość nie przekracza pewnego progu, ułatwiająca pasażerom linii lotniczych dostęp do wymiaru sprawiedliwości [16]. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że próg ten w Niderlandach wynosi 25 000 EUR, a reprezentowanie przez adwokata nie jest obowiązkowa.

36. W odniesieniu do sporów transgranicznych pragnę przypomnieć, że istnieje europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 861/2007 [17], które ma zastosowanie do sporów o wartości nieprzekraczającej 2 000 EUR i które również nie wymaga reprezentowania przez adwokata [18].

37. Postępowania te pozwalają zatem pasażerom linii lotniczych na korzystanie z ułatwionej drogi sądowego rozstrzygania sporów z przedsiębiorcami będącymi spółkami lotniczymi.

38. Co więcej tylko wyznaczenie i określenie odpowiednich zadań krajowych organów odpowiedzialnych za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004, w razie potrzeby organów odpowiedzialnych za rozpatrywanie skarg i sądów krajowych, jakie wynika z mojej analizy, może zagwarantować ochronę pasażerów linii lotniczych i konsumentów w ogóle.

12 — Formularz ten jest dostępny pod adresem internetowym http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_fr.pdf.

13 — Co więcej Komisja w wymienionym w przypisie 8 wniosku rozporządzenia proponuje lepszą koordynację między organem odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 a organem odpowiedzialnym za rozpatrywanie skarg indywidualnych, w celu umożliwienia łatwego ustalenia naruszeń obowiązków wynikających z tego rozporządzenia, i zatem nałożenia, w razie potrzeby, sankcji na dopuszczającego się naruszenia przewoźnika lotniczego (zob. art. 16 i 16a).

14 — Zobacz motyw 1 tego rozporządzenia.

15 — Zobacz art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia.

16 — Zobacz dokument Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Europejskie postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów – Analiza prawna wniosku Komisji zmierzającego do naprawy błędów obecnego systemu”, dostępny pod adresem internetowym http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_FR.pdf.

17 — **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń** (Dz.U. L 199, s. 1).

18 — Zobacz art. 2 ust. 1 i art. 10 tego rozporządzenia.

39. Gdyby bowiem pozostawiono krajowym organom odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 czuwanie nad dochodzeniem praw podmiotowych przyznanych pasażerom linii lotniczych przez to rozporządzenie oraz nad przymuszaniem przewoźników lotniczych do wypłaty odszkodowania należnego na mocy przepisów tego rozporządzenia, prowadziłoby to nieuchronnie do rozbieżności w wykładni prawa Unii, rozbieżności rodzących niepewność prawa dla pasażerów linii lotniczych. Można sobie zatem łatwo wyobrazić, że krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie wspomnianego rozporządzenia, do którego wpłynęła indywidualna skarga, mógłby uznać, iż odwołanie lotu nie jest wynikiem zajścia nadzwyczajnych okoliczności i przychylić się do żądania pasażera linii lotniczych przymuszając przewoźnika lotniczego do wypłaty odszkodowania, podczas gdy właściwy sąd rozpatrujący tę samą sprawę równolegle lub później uwzględniłby wystąpienie takich okoliczności i uznałby, iż odszkodowanie nie jest należne.

40. Ponadto powstaje nieuchronnie pytanie, czy krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004 może zostać uznany za „sąd" w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, co dawałoby mu w ten sposób dostęp do postępowania w trybie prejudycjalnym. Moim zdaniem takiego rodzaju organowi nie można nadać takiej kwalifikacji [19]. Jeśli zatem uznamy, że organ ten może stosować środki przymusu wobec przewoźnika lotniczego w celu przymuszenia go do wypłaty odszkodowania pasażerowi linii lotniczych, wywołałoby to w przypadku wątpliwości co do prawidłowej wykładni właściwych przepisów rozporządzenia nr 261/2004 ryzyko rozwinięcia rozbieżnych wykładni tych przepisów przez różne krajowe organy odpowiedzialne za wykonanie tego rozporządzenia, a w związku z tym naruszenia jednolitej wykładni i stosowania prawa Unii, w sporach często rozpatrywanych przez Trybunał, ponieważ wykładnia tych przepisów jest źródłem licznych trudności.

41. Wobec powyższych rozważań jestem zdania, że art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, iż krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie tego rozporządzenia, do którego wpłynęła indywidualna skarga pasażera linii lotniczych, nie może stosować środków przymusu wobec danego przewoźnika lotniczego w celu przymuszenia go do wypłaty odszkodowania należnego temu pasażerowi na mocy tego rozporządzenia.

IV – **Wnioski**

42. Uwzględniając powyższe rozważania, proponuję, by Trybunał udzielił na pytanie skierowane przez Raad van State (radę stanu) następującej odpowiedzi: Artykuł 16 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 **Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91** należy interpretować w ten sposób, że krajowy organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004, do którego wpłynęła indywidualna skarga pasażera linii lotniczych, nie może stosować środków przymusu wobec danego przewoźnika lotniczego w celu przymuszenia go do wypłaty odszkodowania należnego temu pasażerowi na mocy wspomnianego rozporządzenia.

19 — Pragnę przypomnieć, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter »sądu« w rozumieniu art. 267 TFUE, co jest kwestią objętą wyłącznie zakresem prawa Unii, Trybunał bierze pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, a w szczególności fakt, czy organ jest ustanowiony na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego właściwości, kontradyktoryjny charakter postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezależność […]. Ponadto sądy krajowe są uprawnione do skierowania sprawy do Trybunału wyłącznie wtedy, gdy zawiśnie przed nimi spór i muszą wydać rozstrzygnięcie w ramach postępowania mającego na celu wydanie orzeczenia o charakterze sądowniczym" (zob. wyrok Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, pkt 23).