Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

17. března 2016*

„Letecká doprava — Nařízení (ES) č. 261/2004 — Článek 7 — Náhrady cestujícím v případě zrušení letů nebo zpoždění letů o více než tři hodiny — Článek16 — Vnitrostátní subjekty odpovědné za prosazování nařízení — Pravomoc — Přijetí donucovacích opatření vůči leteckému dopravci s cílem poskytnutí náhrady, na niž má cestující nárok“

Ve spojených věcech C-145/15 a C-146/15,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 11. března 2015, došlými Soudnímu dvoru dne 26. března 2015, v řízeních

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

J. H. Dees-Erf (C-146/15)

proti

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

za přítomnosti:

Royal Air Maroc SA (C-145/15),

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (C-146/15),

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení D. Šváby (zpravodaj), předseda senátu, J. Malenovský a M. Safjan, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za K. Ruijssenaarse, A. Jansena a J. H. Dees-Erf M. Hoorntjem, jurist, a F. de Brayem, advocaat,

— za nizozemskou vládu M. Gijzen a M. Bulterman, jako zmocněnkyněmi,

* Jednací jazyk: nizozemština.

— za Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV P. Eijsvoogelem a P. J. F. Huizingem, advocate,

— za německou vládu T. Henzem a J. Kemper, jako zmocněnci,

— za finskou vládu J. Heliskoskim, jako zmocněncem,

— za Evropskou komisi F. Wilmanem a N. Yerrell, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. ledna 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91 (Úř. věst. L 46, s. 1; Zvl. vyd. 07/08, s. 10).

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů mezi K. Ruijssenaarsem a A. Jansenem v prvním sporu a J. H. Dees-Erf ve druhém sporu na straně jedné a Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (státní tajemník pro infrastrukturu a životní prostředí, dále jen „státní tajemník“) na straně druhé ohledně toho, že posledně zmíněný státní tajemník odmítl přijmout donucovací opatření vůči společnosti Royal Air Maroc SA (dále jen „Royal Air Maroc“) v prvním sporu a společnosti Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (dále jen „KLM“) ve druhém sporu s cílem přinutit dotyčné společnosti k poskytnutí náhrady podle článku 7 nařízení č. 261/2004 z důvodu zpoždění jejich letů o více než tři hodiny oproti plánovanému času příletu.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 1, 21 a 22 odůvodnění nařízení č. 261/2004 znějí:

„(1) Činnost Společenství v oblasti letecké dopravy měly [by měla] mimo jiné směřovat k zajištění vysoké úrovně ochrany cestujících. Kromě toho by měl být obecně brán zásadní zřetel na požadavky ochrany spotřebitele.

[...]

(21) Členské státy by měly stanovit pravidla pro sankce použitelné při porušení tohoto nařízení a zajistit jejich používání. Sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

(22) Členské státy by měly zajistit a kontrolovat všeobecné dodržování tohoto nařízení jejich leteckými dopravci a určit vhodný orgán k provádění těchto kontrolních úkolů. Kontrola by se neměla dotýkat práv cestujících a leteckých dopravců žádat náhradu prostřednictvím soudů v souladu s vnitrostátními právními předpisy.“

4 Článek 5 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„1. V případě zrušení letu:

c) mají dotčení cestující v souladu s článkem 7 právo na náhradu škody od provozujícího leteckého dopravce, jestliže [ledaže]

i) nejsou [jsou] o zrušení informováni alespoň dva týdny před plánovaným časem odletu, nebo

ii) nejsou [jsou] o zrušení informováni ve lhůtě od dvou týdnů do sedmi dnů před plánovaným časem odletu a není [je] jim nabídnuto přesměrování, které by jim umožnilo odletět nejpozději [které jim umožní odletět nejdříve] dvě hodiny před plánovaným časem odletu a dosáhnout jejich cílového místa určení nejpozději [méně než] čtyři hodiny po plánovaném čase příletu, nebo

iii) nejsou [jsou] informováni o zrušení ve lhůtě kratší sedmi dnů před plánovaným časem odletu a není [je] jim nabídnuto přesměrování jejich letu, které by jim umožnilo odletět nejpozději [které jim umožní odletět nejdříve] jednu hodinu před plánovaným časem odletu a dosáhnout [dosáhnout jejich] cílového místa určení nejpozději [méně než] dvě hodiny po plánovaném čase příletu.

[...]“

5 Článek 7 odst. 1 uvedeného nařízení, nadepsaný „Právo na náhradu škody“, zní:

„1. Odkazuje-li se na tento článek, obdrží cestující náhradu ve výši:

a) 250 EUR u všech letů o délce nejvýše 1500 kilometrů;

b) 400 EUR u všech letů ve Společenství delších než 1500 kilometrů a u všech ostatních letů o délce od 1500 kilometrů do 3500 kilometrů;

c) 600 EUR u všech letů nespadajících pod písmeno a) nebo b).

[...]“

6 Článek 16 téhož nařízení, nadepsaný „Porušení předpisů“, uvádí:

„1. Každý členský stát určí subjekt odpovědný za prosazování tohoto nařízení ve vztahu k letům z letišť nacházející[ch] se na jeho území a letům z třetí země na tato letiště. Tento subjekt v případě potřeby přijme nezbytná opatření, která zajistí, aby byla dodržována práva cestujících. Členské státy oznámí Komisi subjekt, který byl v souladu s tímto odstavcem určen.

2. Aniž je dotčen článek 12, může si každý cestující u každého subjektu určeného podle odstavce 1 nebo u každého jiného příslušného subjektu určeného členským státem stěžovat na údajné porušení tohoto nařízení, ke kterému došlo na letišti nacházejícím se na území členského státu nebo které se týká letu z třetí země na letiště nacházející se na uvedeném území.

3. Sankce stanovené členskými státy za porušení tohoto nařízení musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

Nizozemské právo

7 Provedení článku 16 nařízení č. 261/2004 je zajištěno zejména následujícími ustanoveními zákona o letectví (Wet luchtvaart) ze dne 18. června 1992 (Stb.1992, č. 368), ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původních řízeních (dále jen „zákon o letectví“).

8 Podle čl. 11.15 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o letectví má státní tajemník, určený jakožto vnitrostátní subjekt odpovědný za prosazování nařízení č. 261/2004, pravomoc ukládat prostřednictvím správního donucení povinnost podrobit se ustanovením obsaženým v nařízení č. 261/2004 nebo přijatým na základě tohoto nařízení.

9 Podle předkládajícího soudu, který odkazuje na legislativní práce související s přípravou zákona o letectví, tento zákon sice svěřuje státnímu tajemníkovi obecnou pravomoc k přijímání donucovacích opatření v případě porušení nařízení č. 261/2004 zejména tehdy, když je z přezkumu věci patrné, že dotyčný letecký dopravce soustavně odmítá plnit své povinnosti vyplývající z tohoto nařízení, nedovoluje mu však přijímat donucovací opatření na základě stížnosti cestujícího v každém jednotlivém případě, kdy letecký dopravce odmítne vyhovět žádosti o náhradu podle čl. 5 odst. 1 písm. c) a článku 7 nařízení č. 261/2004.

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

Věc C-145/15

10 V důsledku zrušení jejich letu z Amsterodamu (Nizozemsko) do Casablanky (Maroko), který se měl uskutečnit dne 8. dubna 2011, uplatnili K. Ruijssenaars a A. Jansen vůči společnosti Royal Air Maroc nárok na náhradu podle článku 7 nařízení č. 261/2004.

11 Vzhledem k tomu, že uvedený letecký dopravce jim tuto náhradu odmítl poskytnout, požádali v dopise ze dne 4. května 2012 státního tajemníka o přijetí donucovacích opatření vůči společnosti Royal Air Maroc s cílem přinutit ji k nápravě porušení čl. 5 odst. 1 písm. c) nařízení č. 261/2004 a k poskytnutí náhrady podle článku 7 tohoto nařízení.

12 Rozhodnutím ze dne 7. května 2012 státní tajemník žádost K. Ruijssenaarse a A. Jansena zamítl. Rozhodnutím ze dne 3. října 2012 zamítl státní tajemník opravný prostředek K. Ruijssenaarse a A. Jansena podaný proti tomuto rozhodnutí jako neopodstatněný.

13 K. Ruijssenaars a A. Jansen tudíž podali proti posledně zmíněnému rozhodnutí žalobu k Rechtbank Oost-Brabant (soud pro Východní Brabantsko), který ji rozhodnutím ze dne 28. května 2013 zamítl.

14 K. Ruijssenaars a A. Jansen podali proti tomuto rozhodnutí odvolání k Raad van State (Státní rada).

15 V rámci tohoto řízení má předkládající soud pochybnosti o pravomoci státního tajemníka k přijetí donucovacích opatření požadovaných navrhovateli. Předkládající soud má za to, že byť je pravomoc státního tajemníka k přijímání donucovacích opatření vůči leteckým dopravcům, kteří soustavně odmítají plnit své povinnosti plynoucí z nařízení č. 261/2004 nesporná, neplatí to v případě donucovacích opatření, jež jsou přijímána na základě stížností cestujících a týkají se konkrétních případů porušení článku 5 odst. 1 písm. c) a článku 7 nařízení č. 261/2004.

16 Předkládající soud má v tomto ohledu za to, že vztah mezi leteckým dopravcem a cestujícím je občanskoprávní povahy a v případě, že dotyčný letecký dopravce odmítne poskytnout cestujícímu náhradu, bude nárok na náhradu uplatněn prostřednictvím občanskoprávní žaloby podané k občanskoprávnímu soudu. Dále podotýká, že kdyby byla pravomoc k přijímání donucovacích opatření

v konkrétních jednotlivých případech svěřena státnímu tajemníkovi, jehož rozhodnutí podléhají přezkumu správními soudy, znamenalo by to zásah do rozdělení soudních pravomocí v Nizozemsku v případě souběžného řízení před občanskoprávními soudy.

17 Nedostatek pravomoci státního tajemníka k přijetí opatření dotčených v původních řízeních je podle předkládajícího soudu navíc potvrzen legislativními pracemi souvisejícími se zákonem o letectví, z nichž vyplývá, že „správnímu orgánu nepřísluší vymáhat od leteckého dopravce náhradu jménem cestujících“, jakož i skutečností, že donucovací opatření upravená nizozemskými právními předpisy nejsou v případě, že letecký dopravce tato opatření nesplní, způsobilá zaručit poskytnutí náhrad cestujícím.

18 Raad van State (Státní rada) mimoto podotýká, že ustanovení nařízení č. 261/2004, o která jde v projednávané věci, jsou přímo použitelná, a lze se jich tedy dovolávat u vnitrostátních soudů ve sporu mezi jednotlivci, čímž je cestujícím zaručena účinná soudní ochrana.

19 Za těchto okolností se Raad van State (Státní rada) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Mají vnitrostátní orgány podle článku 16 nařízení č. 261/2004 – vzhledem k tomu, že podle nizozemského práva mohou cestující za účelem ochrany práv, která jim v čl. 5 odst. 1 písm. c) a v článku 7 nařízení č. 261/2004 přiznává unijní právo, uplatnit své nároky u občanskoprávních soudů – povinnost vydat prováděcí opatření, která subjekt určený podle [uvedeného] článku 16 opravňují k přijetí správních donucovacích opatření v každém konkrétním případě porušení čl. 5 odst. 1 písm. c) a článku 7 nařízení č. 261/2004, aby bylo možné v každém konkrétním případě zaručit nárok cestujícího na náhradu škody?“

Věc C-146/15

20 V důsledku 26hodinového zpoždění svého letu ze dne 17. prosince 2009 z Curaçaa (Nizozemské Antily) do Amsterodamu (Nizozemsko) uplatnila J. H. Dees-Erf vůči společnosti KLM nárok na náhradu podle článku 7 nařízení č. 261/2004.

21 Vzhledem k tomu, že uvedený letecký dopravce jí tuto náhradu odmítl poskytnout, požádala v dopise ze dne 1. února 2012 státního tajemníka o přijetí donucovacích opatření vůči společnosti KLM s cílem přinutit ji k nápravě porušení čl. 5 odst. 1 písm. c) nařízení č. 261/2004 a k poskytnutí náhrady podle článku 7 tohoto nařízení.

22 Rozhodnutím ze dne 2. února 2012 státní tajemník žádost J. H. Dees-Erf zamítl. Rozhodnutím ze dne 22. května 2012 zamítl státní tajemník opravný prostředek podaný proti tomuto rozhodnutí jako neopodstatněný.

23 J. H. Dees-Erf tudíž podala proti posledně zmíněnému rozhodnutí žalobu k Rechtbank Den Haag (soud v Haagu), který ji rozhodnutím ze dne 13. února 2013 zamítl.

24 J. H. Dees-Erf podala proti tomuto rozhodnutí odvolání k Raad van State (Státní rada).

25 Ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-145/15, se Raad van State (Státní rada) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru stejnou předběžnou otázku jako v posledně zmíněné věci.

26 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 27. března 2015 byly věci C-145/14 a C-146/15 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžné otázce

27 Podstatou otázky předkládajícího soudu je to, zda článek 16 nařízení č. 261/2004 musí být vykládán v tom smyslu, že subjekt určený každým členským státem na základě odstavce 1 tohoto článku, k němuž podal individuální stížnost cestující, jemuž letecký dopravce odmítl poskytnout náhradu podle čl. 7 odst. 1 uvedeného nařízení, je povinen přijmout donucovací opatření vůči dotyčnému dopravci s cílem přinutit jej k poskytnutí uvedené náhrady.

28 V této souvislosti je třeba podotknout, že článek 16 nařízení č. 261/2004 v odstavci 1 stanoví, že členské státy určí subjekt odpovědný za prosazování tohoto nařízení, který v případě potřeby přijme nezbytná opatření, která zajistí, aby byla dodržována práva cestujících.

29 Ze znění čl. 16 odst. 1 nařízení č. 261/2004, ve spojení s bodem 22 odůvodnění tohoto nařízení vyplývá, že subjekt zmíněný v těchto ustanoveních musí zajistit všeobecné dodržování uvedeného nařízení.

30 Vzhledem k tomu, že ustanovení obsažená v uvedeném článku 16 tvoří soudržný celek, je třeba článek 16 odst. 2 a 3 nařízení č. 261/2004 chápat tak, že upřesňují jednotlivé aspekty úlohy, jež náleží subjektu uvedenému v odstavci 1 tohoto článku.

31 Pokud jde konkrétně o stížnosti, které může podle čl. 16 odst. 2 nařízení č. 261/2004 podat k určenému subjektu každý cestující, musí být tyto stížnosti považovány spíše za upozornění, jež má přispívat obecně k řádnému uplatňování tohoto nařízení, aniž by tento subjekt měl povinnost na základě takových stížností jednat, s cílem zaručit každému jednotlivému cestujícímu právo na získání náhrady.

32 Dále je třeba pojem „sankce“ obsažený v čl. 16 odst. 3 nařízení č. 261/2004 – přičemž toto ustanovení je třeba vykládat ve spojení s bodem 21 odůvodnění tohoto nařízení – chápat v tom smyslu, že označuje opatření přijatá v odezvě na porušení, jež určený subjekt odhalí při výkonu všeobecného dohledu podle odstavce 1 uvedeného článku 16, a nikoli jako správní donucovací opatření, jež mají být přijata v každém jednotlivém případě.

33 Výše podaný výklad článku 16 nařízení č. 261/2004 jako celku není s to ohrozit cíle sledované tímto nařízením, konkrétně cíle uvedené v bodě 1 odůvodnění tohoto nařízení, směřující k zajištění vysoké úrovně ochrany cestujících a k tomu, aby byl obecně brán zásadní zřetel na požadavky ochrany spotřebitele.

34 Takový výklad článku16 nařízení č. 261/2004 rovněž umožňuje – jak to uvedl generální advokát v bodě 39 stanoviska – aby se při posuzování téže individuální situace předešlo jakémukoli odlišnému posouzení, jež by poškozovalo práva cestujících v letecké dopravě, učiněnému na jedné straně subjekty uvedenými v čl. 16 odst. 1 nařízení č. 261/2004 v rámci vyřizování individuálních stížností, jež k nim byly podány, a na druhé straně vnitrostátními soudy, k nimž byly podány individuální žaloby směřující k přiznání náhrady podle článku 7 nařízení č. 261/2004.

35 Uvedený výklad je navíc konzistentní s rozdělením úloh, jež jsou svěřeny subjektům uvedeným v čl. 16 odst. 1 nařízení č. 261/2004 a vnitrostátním soudům, které vyplývá z druhé věty bodu 22 odůvodnění tohoto nařízení, jakož i z judikatury Soudního dvora (v tomto smyslu viz rozsudky McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, bod 51, jakož i Sousa Rodríguez a další, C-83/10, EU:C:2011:652, bod 44).

36 Nicméně s ohledem na tyto cíle a na rozhodovací prostor, jenž mají členské státy při udělování pravomocí, které hodlají svěřit subjektům uvedeným v čl. 16 odst. 1 nařízení č. 261/2004 – na který poukázal generální advokát v bodě 30 stanoviska – mohou členské státy za účelem zhojení nedostatečnosti ochrany práv cestujících v letecké dopravě svěřit subjektu uvedenému v čl. 16 odst. 1 tohoto nařízení pravomoc k přijímání opatření na základě individuálních stížností.

37 Jak vyplývá z bodu 18 tohoto rozsudku, ve věci v původním řízení jsou však dotčená ustanovení nařízení č. 261/2004 přímo použitelná, a lze se jich tedy dovolávat u vnitrostátních soudů ve sporu mezi jednotlivci, čímž je cestujícím v letecké dopravě zaručena účinná soudní ochrana.

38 Z výše uvedeného vyplývá, že článek 16 nařízení č. 261/2004 musí být vykládán v tom smyslu, že subjekt určený každým členským státem na základě odstavce 1 tohoto článku, k němuž podal individuální stížnost cestující, jemuž letecký dopravce odmítl poskytnout náhradu podle čl. 7 odst. 1 uvedeného nařízení, není povinen přijmout donucovací opatření vůči dotyčnému dopravci s cílem přinutit jej k poskytnutí uvedené náhrady.

K nákladům řízení

39 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (osmý senát) rozhodl takto:

Článek 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, musí být vykládán v tom smyslu, že subjekt určený každým členským státem na základě odstavce 1 tohoto článku, k němuž podal individuální stížnost cestující, jemuž letecký dopravce odmítl poskytnout náhradu podle čl. 7 odst. 1 uvedeného nařízení, není povinen přijmout donucovací opatření vůči dotyčnému dopravci s cílem přinutit jej k poskytnutí uvedené náhrady.

Podpisy.