Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 28 kwietnia 2022 r. [1]

**Sprawa C-597/20**

**Polskie Linie Lotnicze „LOT" S.A.**
**przeciwko**
**Budapest Főváros Kormányhivatala**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport lotniczy – Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 – Artykuł 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 – Odszkodowanie przysługujące pasażerom – Artykuł 16 – Zadania organu krajowego odpowiedzialnego za wykonywanie rozporządzenia – Uregulowanie krajowe przyznające temu organowi uprawnienie do nakazania przewoźnikowi lotniczemu zapłaty odszkodowania należnego pasażerowi

## I. Wprowadzenie

1. Czy na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 [2] państwo członkowskie może nadać organowi krajowemu odpowiedzialnemu za wykonywanie tego rozporządzenia uprawnienie do nakazania przewoźnikowi lotniczemu wypłaty odszkodowania należnego pasażerowi z tytułu odwołania lub dużego opóźnienia lotu?

2. Odpowiedź na to pytanie, zadane przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry), powinna pomóc w wyjaśnieniu kompetencji przyznanych takiemu organowi, a tym samym w sprecyzowaniu znaczenia zasad ustanowionych przez Trybunał w wyroku z dnia 17 marca 2016 r., Ruijssenaars i in. [3]

3. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że przepis ów nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie nadaje organowi krajowemu takie uprawnienie do stosowania przymusu, przy założeniu jednak, iż uregulowanie to nie pozbawia przewoźnika lotniczego możliwości wniesienia powództwa do właściwego sądu krajowego w celu zakwestionowania odszkodowania, którego w ten sposób się od niego dochodzi.

[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. 2004, L 46, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2019, L 119 s. 202).

[3] C-145/15 et C-146/15, zwany dalej „wyrokiem Ruijssenaars i in.", EU:C:2016:187.

## II. Ramy prawne

### *A. Prawo Unii*

4. Motywy 1, 21 i 22 rozporządzenia nr 261/2004 stanowią:

„(1) Działanie Wspólnoty w dziedzinie transportu lotniczego powinno mieć na celu, między innymi, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów. Ponadto, powinno się w pełni zwracać uwagę na ogólne wymogi ochrony konsumentów.

[…]

(21) Państwa członkowskie powinny ustanowić przepisy dotyczące sankcji za naruszenia postanowień niniejszego rozporządzenia oraz zapewnić stosowanie owych sankcji. Sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

(22) Państwa 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. Artykuł 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Odwołanie”, stanowi:

„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:

[…]

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 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Prawo do odszkodowania”, przewiduje:

„1. 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;

c) 600 EUR dla wszystkich innych lotów niż loty określone w lit. a) lub b).

Przy określaniu odległości, podstawą jest ostatni cel lotu, do którego przybycie pasażera nastąpi po czasie planowego przylotu na skutek opóźnienia spowodowanego odmową przyjęcia na pokład lub odwołaniem lotu.

2. Jeżeli pasażerom zaoferowano, zgodnie z art. 8, zmianę planu podróży do ich miejsca docelowego na alternatywny lot, którego czas przylotu nie przekracza planowego czasu przylotu pierwotnie zarezerwowanego lotu

a) o dwie godziny w przypadku wszystkich lotów o długości do 1500 kilometrów; lub

b) o trzy godziny w przypadku wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości od 1500 do 3500 kilometrów; lub

c) o cztery godziny w przypadku wszystkich innych lotów niż loty określone w lit. a) lub b),

obsługujący przewoźnik lotniczy może pomniejszyć odszkodowanie przewidziane w ust. 1 o 50%.

[…]".

7. Artykuł 16 tego rozporządzenia, noszący tytuł „Naruszenia", stanowi:

„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 [Europejską] 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 węgierskie*

8. Paragraf 43/A ust. 2 a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (ustawy nr CLV z 1997 r. o ochronie konsumentów) [4] z dnia 15 grudnia 1997 r. stanowi:

„Organ ochrony konsumentów – kontaktując się w razie konieczności z władzami lotniczymi – odpowiada za wykonywanie rozporządzenia [(UE)] 2017/2394 [5] w przypadku naruszeń przepisów rozporządzenia nr 261/2004 na terytorium [Unii] […]".

[4] *Magyar Közlöny*, 1997/119, zwanej dalej „ustawą o ochronie konsumentów".

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. 2017, L 345, s. 1).

9. Zgodnie z § 47 ust. 1 lit. c) i i) tej ustawy organ ów może zobowiązać dany podmiot do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i braków w określonym terminie, a także pozwala mu na nałożenie „grzywny z tytułu ochrony konsumentów".

## III. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

10. W następstwie ponadtrzygodzinnego opóźnienia lotu z Nowego Jorku (Stany Zjednoczone) do Budapesztu (Węgry) wykonywanego przez spółkę Polskie Linie Lotnicze „LOT" S.A.[6], szereg pasażerów zwróciło się do Budapest Főváros Kormányhivatala (inspekcji ochrony konsumentów przy delegaturze administracji rządowej w Budapeszcie, Węgry)[7], aby jednostka ta nakazała przewoźnikowi lotniczemu wypłacenie im w związku z naruszeniem art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 261/2004 odszkodowania przewidzianego w art. 7 rzeczonego rozporządzenia.

11. Decyzją z dnia 20 kwietnia 2020 r. inspekcja ochrony konsumentów stwierdziła naruszenie przez LOT obowiązków ciążących na nim na mocy art. 6 ust. 1 lit. c) i art. 7 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 261/2004 i nakazała mu wypłacenie pasażerom odszkodowania w wysokości 600 EUR na osobę oraz zapłatę takiego samego odszkodowania w przyszłości każdemu pasażerowi, który złoży podobną skargę. Inspekcja ochrony konsumentów wskazuje, że na podstawie § 43/A ust. 2 ustawy o ochronie konsumentów, który transponuje wymogi art. 16 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, ma ona uprawnienie do nakazania przewoźnikom lotniczym zaprzestania w określonym terminie naruszeń tego rozporządzenia.

12. Sąd odsyłający, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, ma wątpliwości co do zakresu uprawnień, jakimi dysponuje inspekcja ochrony konsumentów. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że krajowy organ odpowiedzialny za wykonywanie postanowień tego rozporządzenia, do którego wpłynęła indywidualna skarga pasażera, nie może zobowiązać danego przewoźnika lotniczego do zapłaty odszkodowania należnego pasażerowi na mocy tego rozporządzenia?"

13. Uwagi na piśmie przedstawiły LOT, inspekcja ochrony konsumentów, rządy węgierski, niderlandzki i polski oraz Komisja. Strony te przedstawiły również uwagi ustne na rozprawie, która odbyła się w dniu 2 lutego 2022 r.

## IV. Analiza

### *A. Uwagi wstępne*

14. Badanie odesłania prejudycjalnego wymaga sformułowania wstępnej uwagi dotyczącej konieczności uwzględnienia przepisów prawa innych niż wskazane wyraźnie przez sąd odsyłający.

15. Powstaje pytanie dotyczące przepisów rozporządzenia nr 2017/2394, a w szczególności jego art. 9 ust. 4 lit. f).

[6] Zwaną dalej „LOT-em".

[7] Zwanej dalej „inspekcją ochrony konsumentów".

16. W istocie bowiem, zgodnie z jego art. 1, rozporządzenie to „określa warunki, na jakich właściwe organy, które zostały wskazane przez ich państwa członkowskie jako odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów prawnych Unii chroniących interesy konsumentów będą współpracować ze sobą i koordynować działania ze sobą oraz z Komisją w celu egzekwowania przestrzegania tych przepisów oraz zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także w celu wzmocnienia ochrony interesów gospodarczych konsumentów”.

17. Na podstawie art. 3 pkt 1 rozporządzenia 2017/2394 i jego załącznika przepisy rozporządzenia nr 261/2004 należą do zakresu „przepisów prawnych Unii chroniących interesy konsumentów”.

18. W art. 9 ust. 4 lit. f) tego rozporządzenia prawodawca Unii przewiduje zaś, co następuje:

„Właściwe organy [czyli organy publiczne ustanowione na szczeblu krajowym, regionalnym albo lokalnym i wyznaczone przez państwo członkowskie jako odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów prawnych Unii chroniących interesy konsumentów[8]] mają co najmniej następujące uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa:

[…]

f) uprawnienia do doprowadzenia do zaprzestania lub zakazania naruszeń objętych niniejszym rozporządzeniem;

[…]”.

19. Biorąc pod uwagę te okoliczności, należy ustalić, czy przepisy przewidziane w tym artykule mogą mieć znaczenie dla oceny charakteru i zakresu rozpatrywanych uprawnień powierzonych organom krajowym na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 261/2004.

20. Z powodów, które przedstawię poniżej, stoję na stanowisku, podobnie jak strony na rozprawie, że takie przepisy nie są użyteczne dla celów niniejszej analizy.

21. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 2017/2394, ma ono zastosowanie „do naruszeń wewnątrzunijnych, naruszeń powszechnych i naruszeń powszechnych o wymiarze unijnym, nawet jeżeli naruszeń tych zaprzestano, zanim rozpoczęło się lub zakończyło egzekwowanie prawa”. Tymczasem z art. 3 tego rozporządzenia wynika, że wszystkie te naruszenia zdefiniowano jako działania lub zaniechania sprzeczne z przepisami prawa Unii w dziedzinie ochrony interesów konsumentów, które szkodziły, szkodzą lub mogą zaszkodzić „zbiorowym interesom” konsumentów.

[8] Pojęcie „właściwego organu” zdefiniowano w art. 3 pkt 6 rozporządzenia 2017/2394.

22. W wytycznych interpretacyjnych [9] Komisja podkreśliła w związku z tym, że władze krajowe odpowiedzialne za wykonywanie rozporządzenia nr 261/2004 „muszą wypełnić swoje obowiązki zgodnie z [rozporządzeniem (WE) nr 2006/2004 [10]], *jeżeli zagrożone są zbiorowe interesy konsumentów* w kontekście transgranicznym” [11].

23. Tymczasem, chociaż do głównych zadań krajowego organu odpowiedzialnego za wykonywanie rozporządzenia nr 261/2004 rzeczywiście należy obrona zbiorowych interesów pasażerów lotniczych, pytanie postawione przez sąd odsyłający sytuuje się w zupełnie innym kontekście, który dotyczy ochrony interesów indywidualnych tychże pasażerów. Prawo do odszkodowania ustanowione przez prawodawcę Unii w art. 7 tego rozporządzenia związane jest bowiem z wykonaniem umowy przewozu zawartej między pasażerem a przewoźnikiem lotniczym. Uprawnienie do stosowania przymusu, które przysługuje temu organowi w następstwie indywidualnej skargi, służy zatem nie tyle interesowi ogółu, lecz interesowi ściśle określonego podmiotu prawa. I tak, w swoim orzecznictwie Trybunał opisuje zatem zbiorowe interesy konsumentów jako odnoszące się do sytuacji „wykraczającej poza ramy stosunków pomiędzy stronami sporu” [12]. Pojęcie interesu zbiorowego [13] i pojęcie interesu indywidualnego różnią się od siebie. Płynie stąd wniosek, że między kontekstem, w który wpisuje się sprawa w postępowaniu głównym, a sytuacjami, do których ma zastosowanie rozporządzenie 2017/2394, istnieje oczywista sprzeczność, którą uwidacznia, w szczególności, cel owego rozporządzenia, polegający na ochronie „zbiorowych interesów konsumentów jako grupy” [14].

24. W świetle powyższych okoliczności przepisów przewidzianych w tym rozporządzeniu nie należy zatem uwzględniać do celów wykładni, o którą zwrócił się sąd odsyłający.

25. Natomiast w toku mojej analizy odniosę się do przepisów obowiązujących rozporządzeń dotyczących ochrony praw pasażerów lotniczych z niepełnosprawnościami i pasażerów podróżujących drogą kolejową, morską lub autobusem i autokarem [15]. Prawdą jest, że te różne rodzaje transportu nie są porównywalne i, jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 2 września

[9] Zawiadomienie Komisji – Wytyczne interpretacyjne dotyczące rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2016, C 214, s. 5).

[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”) (Dz.U. 2004, L 364, s. 1). Pragnę podkreślić, że rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem 2017/2394.

[11] Punkt 7.3 tego zawiadomienia. Wyróżnienie moje.

[12] Zobacz tytułem przykładu wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, pkt 45).

[13] Zobacz definicję terminu „interes” w E. Littré, *Dictionnaire de la langue française*, Paris, L. Hachette., 1873–1874, który „interes indywidualny, prywatny lub osobisty, korzyść dla danej osoby” przeciwstawia „interesowi publicznemu, korzyści dla państwa, społeczeństwa”. Zobacz także definicję tego pojęcia w A. Lalande, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Presses Universitaires de France, Paryż, 1997, 4e éd., s. 531, zgodnie z którą interes zbiorowy nie jest sumą indywidualnych interesów, przykładowo, członków danego sektora lub grupy, lecz odnosi się do interesu zespołu osób [którego nie można rozpatrywać w sposób podzielony], ponieważ tworzy on jedną całość. Pojęcia tego używa się w określonych sektorach, a w szczególności przy obronie zbiorowości, zawodu lub konsumentów przez stowarzyszenia konsumentów.

[14] Zobacz wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, pkt 42).

[15] Zobacz, odpowiednio, rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz.U. 2006, L 204, s. 1), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. 2021, L 172, s. 1), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. 2010, L 334, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 41, s. 16), oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. 2011, L 55, s. 1).

2021 r., Irish Ferries [16], prawodawca Unii nie zamierzał zapewnić takiego samego poziomu ochrony w przypadku każdego z tych rodzajów transportu [17]. Jednakże wszystkie te akty prawne, podobnie jak rozporządzenie nr 261/2004, przewidują wyznaczenie krajowego organu odpowiedzialnego za wykonywanie danego rozporządzenia. W wyroku w sprawie Irish Ferries Trybunał nie omieszkał wskazać żywionego przez prawodawcę Unii zamiaru przyjęcia „jednolitego podejścia" do wykładni pojęć użytych w ramach każdego z tych rozporządzeń [18]. Tak jest na przykład w przypadku pojęcia „nadzwyczajnych okoliczności", którym posłużono się w dziedzinie praw pasażerów zarówno lotniczych, jak i morskich [19]. Wydaje mi się zatem, że należy wziąć pod uwagę przepisy, które prawodawca Unii przewidział w tych rozporządzeniach, dotyczące kompetencji organu krajowego odpowiedzialnego za czuwanie nad przestrzeganiem praw pasażerów.

### *B. W przedmiocie pytania prejudycjalnego*

26. W swoim jedynym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym organ krajowy odpowiedzialny za wykonywanie tego rozporządzenia ma uprawnienie do nakazania przewoźnikom lotniczym wypłaty odszkodowania z powodu odwołania lotu, przewidzianego w art. 7 rzeczonego rozporządzenia [20].

27. Jak już wskazałem, odpowiedź na to pytanie powinna umożliwić wyjaśnienie zakresu uprawnień przyznanych temu organowi krajowemu zgodnie z zasadami sformułowanymi już przez Trybunał w wyroku Ruijssenaars i in.

28. W wyroku Ruijssenaars i in., którego sentencję przytaczam, Trybunał orzekł, że „art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że wyznaczony przez każde państwo członkowskie na podstawie art. 16 ust. 1 organ, do którego wpłynie indywidualna skarga pasażera, po tym, jak przewoźnik lotniczy odmówił zapłaty na rzecz pasażera odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, *nie ma obowiązku* zastosowania względem owego przewoźnika administracyjnych środków przymusu mających na celu przymuszenie go do wypłacenia owego odszkodowania" [21].

29. Wykładnia ta opiera się na trzech elementach, które Trybunał przedstawił w swoim rozumowaniu w pierwszej kolejności. Pierwszy z tych elementów dotyczy samego brzmienia art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 (pkt 28–32 wyroku Ruijssenaars i in.), drugi odnosi się do celów tego rozporządzenia (pkt 33 wyroku Ruijssenaars i in.), a wreszcie trzeci związany jest z podziałem ról przypadających odpowiednio organom krajowym i sądom krajowym (pkt 35

16 C-570/19, zwany dalej „wyrokiem Irish Ferries", EU:C:2021:664.

17 Zobacz pkt 143, 145 tego wyroku oraz przytoczone tam orzecznictwo.

18 Zobacz pkt 106, 107 tego wyroku oraz przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także białą księgę Komisji z dnia 1 lipca 2011 r., zatytułowaną „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu" [COM(2011) 144 wersja ostateczna], w której Komisja wskazała, że konieczne jest„[o]pracowanie jednolitej interpretacji prawodawstwa UE w zakresie praw pasażerów oraz jego zharmonizowane i skuteczne egzekwowanie w celu zapewnienia sprawiedliwych warunków konkurencji dla przedsiębiorstw oraz minimalnego standardu ochrony obywateli Unii" (s. 26).

19 Zobacz pkt 106 tego wyroku. Trybunał wskazał w nim, w odniesieniu do wykładni pojęcia „nadzwyczajnych okoliczności", użytego w rozporządzeniu nr 1177/2010 dotyczącym transportu morskiego, że prawodawca Unii ma zamiar przyjęcia „jednolitego podejścia" z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału w dziedzinie praw pasażerów transportu lotniczego.

20 Zadane pytanie nie dotyczy dalszego odszkodowania przewidzianego w art. 12 tego rozporządzenia.

21 Wyróżnienie moje.

wyroku Ruijssenaars i in.)[22]. Rozumowanie Trybunału przywiodło go do stwierdzenia, że prawodawca Unii nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przyznania swoim organom krajowym uprawnienia do przyjmowania środków przymusu wobec przewoźników lotniczych w celu uzyskania wypłaty odszkodowania należnego pasażerom. Trybunał orzekł, że taka wykładnia umożliwia uniknięcie wszelkiej niekorzystnej dla praw pasażera przewoźnika lotniczego rozbieżności ocen pomiędzy, z jednej strony, organami krajowymi odpowiedzialnymi za rozpatrywanie skarg indywidualnych, a z drugiej strony, sądami krajowymi, przed które wytaczane są indywidualne powództwa o zapłatę odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 (pkt 34 wyroku Ruijssenaars i in.).

30. Jednakże w drugiej kolejności w swoim rozumowaniu Trybunał dodał obiter dictum, które ma następujące brzmienie:

„*W związku z powyższym*, mając na uwadze przywołane cele oraz […] zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w ramach przyznawania kompetencji organom, o których mowa w art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004, *państwa członkowskie mają możliwość upoważnienia tych organów do podejmowania środków w odpowiedzi na indywidualne skargi w celu złagodzenia niedostatecznej ochrony praw pasażerów przewoźników powietrznych*”[23].

31. Punkt ten należy rozumieć w ten sposób, że odzwierciedla on stwierdzenie Trybunału, zgodnie z którym państwa członkowskie *mogą* przyznać swoim organom krajowym odpowiedzialnym za wykonywanie tego rozporządzenia uprawnienie do wydawania nakazów w ramach zadań powierzonych im w art. 16 tego rozporządzenia.

32. W niniejszym sporze LOT opiera się na pierwszej części rozumowania przyjętego przez Trybunał w wyroku Ruijssenaars i in. i na jej podstawie kwestionuje przyznanie takiej kompetencji inspekcji ochrony konsumentów, natomiast inspekcja ta wskazuje na drugą części tego rozumowania i nią właśnie uzasadnia rozpatrywane uprawnienie przyznane jej przez przepisy krajowe. Do Trybunału zwrócono się zatem o wyjaśnienie znaczenia tego obiter dictum. Zaproponuję Trybunałowi, aby udzielając tego wyjaśnienia uwzględnił, zgodnie ze swoim utrwalonym orzecznictwem, nie tylko brzmienie art. 16 rozporządzenia nr 261/2004, ale także systematykę i cele tego rozporządzenia, jednocześnie nie tracąc z pola widzenia zasad, które już wypracował w swoim orzecznictwie.

33. Wyjaśnienie to ma zasadnicze znaczenie, ponieważ praktyczne konsekwencje wynikające z tego, jakimi uprawnieniami dysponują organy krajowe, są ogromne, w szczególności dla tysięcy pasażerów, którzy każdego roku spotykają się z odwołaniem lub dużym opóźnieniem lotu. Wyjaśnienie to pozwoli również odpowiedzieć na potrzeby Komisji, która nie przestaje podkreślać trudności w stosowaniu tego rozporządzenia ze względu na brak jednolitej wykładni i spójnych zasad jego stosowania na poziomie krajowym, jednocześnie uznając za konieczne wprowadzenie do niego ulepszeń w celu zagwarantowania jasnych i dostępnych mechanizmów rozpatrywania skarg[24].

[22] Trybunał odwołuje się tutaj do zdania drugiego motywu 22 rozporządzenia nr 261/2004, a także do orzecznictwa Trybunału, a w szczególności do wyroków: z dnia 13 października 2011 r., Sousa Rodríguez i in. (C-83/10, EU:C:2011:652, pkt 44); z dnia 31 stycznia 2013 r., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, pkt 51).

[23] Punkt 36 wyroku Ruijssenaars i in., wyróżnienie moje.

[24] Zobacz podobnie białą księgę Komisji z dnia 1 lipca 2011 r., zatytułowaną „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” [COM(2011) 144 wersja ostateczna/2, s. 26].

*1. Brzmienie art. 16 rozporządzenia nr 261/2004*

34. W art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 prawodawca Unii określa zasady mające zastosowanie w przypadku „naruszenia" przepisów tego rozporządzenia.

35. W pierwszej kolejności wymaga on od państw członkowskich w art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia, aby wyznaczyły „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, na którym spoczywa, w razie konieczności, obowiązek podjęcia środków niezbędnych w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów. O ile prawodawca precyzyjnie określa zakres właściwości miejscowej tego organu, o tyle muszę stwierdzić, że nie precyzuje ani warunków, ani sposobu, w jaki organ ten powinien wykonywać swoje zadania i czuwać nad „przestrzeganiem praw pasażerów"[25]. Ponadto pragnę zauważyć, że zakres tego ostatniego wyrażenia – „przestrzeganie praw pasażerów" – jest w sposób oczywisty szeroki. Obejmuje on zarówno ochronę zbiorowych interesów pasażerów lotniczych, jak i obronę ich interesów indywidualnych. Motyw 22 rozporządzenia nr 261/2004, przedstawiający względy, którymi prawodawca Unii kierował się przy przyjmowaniu art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia, również nie dostarcza wyjaśnień na ten temat.

36. W tych okolicznościach należy przyznać, że zgodnie z art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia państwa członkowskie dysponują zakresem uznania w odniesieniu do kompetencji, jakie chcą przyznać swoim organom krajowym w celu obrony praw pasażerów, do którego zresztą Trybunał wyraźnie odniósł się w pkt 36 wyroku Ruijssenaars i in.

37. Zważywszy, że art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 261/2004 przyznaje pasażerom lotniczym prawo do odszkodowania w przypadku odwołania lotu, nic nie stoi na przeszkodzie, moim zdaniem, aby państwo członkowskie przyznało swojemu organowi krajowemu uprawnienie do nakazania przewoźnikowi lotniczemu zapłaty należnego odszkodowania, w ramach dbałości o przestrzeganie tego prawa. Nieposzanowanie tego prawa stanowi nie tylko naruszenie zobowiązań umownych ciążących na przewoźnikach lotniczych, lecz również uchybienie właściwemu stosowaniu tego rozporządzenia.

38. Co się tyczy, w drugiej kolejności, przepisów art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 261/2004, uważam, że ani celem, ani skutkiem tych przepisów nie jest ograniczenie zakresu kompetencji, które państwa członkowskie mogą przyznać swoim organom krajowym.

39. Przypominam, po pierwsze, że zgodnie z art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia, „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 [rzeczonego] 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".

40. Zarówno zaś z wyroku Ruijssenaars i in., dotyczącego wykładni rozporządzenia nr 261/2004, jak i z wyroku Irish Ferries dotyczącego wykładni rozporządzenia nr 1177/2010 wynika, że „skarga", o której mowa w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004, różni się pod względem

[25] Okoliczność ta odróżnia rozporządzenie nr 261/2004 od innych rozporządzeń. W przypadku innych rodzajów transportu prawodawca Unii wymaga bowiem, aby organ krajowy był niezależny od przewoźnika i od zarządcy infrastruktury pod względem swojej organizacji, decyzji finansowych, struktury prawnej i procesu decyzyjnego. Zobacz, na przykład, art. 25 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1177/2010, art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 2021/782 i art. 28 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 181/2011.

charakteru i zakresu od wniosku złożonego indywidualnie przez pasażera w celu uzyskania odszkodowania należnego mu z powodu anulowania jego usługi przewozu. Zdaniem Trybunału, skarga ta stanowi bowiem powiadomienie przez pasażera właściwego organu o zarzucanym naruszeniu obowiązku ciążącego na przewoźnikach, które ma przyczynić się do właściwego stosowania owych rozporządzeń w ogólności. Trybunał podkreśla w wyroku Ruijssenaars i in., że taka skarga nie nakłada „na [organ krajowy] […] obowiązku działania zmierzającego do zagwarantowania prawa każdego pasażera indywidualnie do otrzymania odszkodowania”[26], a w wyroku Irish Ferries uściśla, że przewoźnik „dysponuje pewnym zakresem uznania co do dalszego biegu postępowania w związku z tym powiadomieniem”[27].

41. Po drugie, pragnę przypomnieć, że zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004 „[u]stanowione przez państwa członkowskie sankcje za naruszenia niniejszego rozporządzenia powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. Sankcje te, ze względu na swój charakter i zakres, różnią się wyraźnie od środków przymusu, za pomocą których organ krajowy zmierza do uzyskania odszkodowania należnego pasażerowi linii lotniczych z powodu odwołania jego lotu, które to odszkodowanie ma charakter ryczałtowy. W wyroku Ruijssenaars i in. Trybunał orzekł, że „sankcje” wskazane przez prawodawcę Unii w tym artykule, to środki, które organ krajowy podejmuje w reakcji na naruszenia, stwierdzone przezeń w ramach nadzoru o charakterze ogólnym, „a nie zaś jako administracyjne środki przymusu, które miałyby być stosowane w każdym indywidualnym przypadku”[28].

42. Ponieważ, jak zauważył Trybunał, przepisy zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 261/2004 doprecyzowują „rozmaite aspekty wynikające z zadania nałożonego na organ, o którym mowa w art. 16 ust. 1”[29], nie można ich interpretować w ten sposób, że wykluczają one możliwość przyznania organowi krajowemu uprawnień innych niż związane z przetwarzaniem powiadomień, które do nich trafiają, oraz nakładania sankcji.

43. W braku zasad określonych w prawie Unii państwa członkowskie dysponują zatem zakresem uznania przy przyznawaniu temu organowi krajowemu kompetencji mających na celu zagwarantowanie przestrzegania praw pasażerów lotniczych. W tym kontekście, biorąc pod uwagę sformułowania użyte w art. 16 rozporządzenia nr 261/2004, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nadało temu organowi uprawnienie do nakazania przewoźnikowi lotniczemu wypłaty odszkodowania należnego pasażerowi, zgodnie z art. 5 i 7 tego rozporządzenia.

44. Taka wykładnia, jak uważam, znajduje również poparcie zarówno w systematyce, jak i w celach tego rozporządzenia.

### *2. Systematyka i cele rozporządzenia nr 261/2004*

45. Zakres zadań powierzonych organowi krajowemu należy również ocenić w świetle charakteru odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 i celów, do których zmierza prawodawca Unii.

[26] Wyrok Ruijssenaars i in., pkt 31.

[27] Wyrok Irish Ferries, pkt 118.

[28] Wyrok Ruijssenaars i in., pkt 32.

[29] Wyrok Ruijssenaars i in., pkt 30.

46. W wyroku z dnia 29 lipca 2019 r., Rusu, odszkodowanie to Trybunał uznał za ryczałtowe, zestandaryzowane i bezpośrednie [30]. Aby posłużyć się sformułowaniem użytym w wyroku Irish Ferries, chodzi o „wierzytelność pieniężną, której zapłaty może żądać [każdy pasażer] od przewoźnika z tego tylko powodu, że zostały spełnione przesłanki określone w tym [art. 19 rozporządzenia nr 1177/2010]” [31]. W przypadku bowiem, gdy odwołanie lotu nie jest spowodowane zaistnieniem okoliczności nadzwyczajnych w rozumieniu art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004, wysokość odszkodowania ustala się zgodnie z tabelami określonymi w art. 7 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia. Pasażerowie lotniczy otrzymują odszkodowanie w kwocie 250 EUR dla wszystkich lotów o długości do 1500 kilometrów [lit. a)]; 400 EUR dla wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości od 1500 do 3500 kilometrów [lit. b)] i wreszcie 600 EUR dla wszystkich lotów nieujętych w poprzednich punktach. Ponadto, pod pewnymi warunkami, odszkodowanie ulega zmniejszeniu o połowę w przypadku zmiany planu podróży pasażera. Trybunał orzekł, że „[t]akie ryczałtowe kwoty mają na celu zapłatę odszkodowania wyłącznie za szkody, które są niemalże identyczne dla wszystkich pasażerów” [32]. W związku z tym, zarówno pasażerowie, jak i przewoźnicy lotniczy mogą zidentyfikować kwotę należnego odszkodowania, ponieważ nie jest ona obliczana indywidualnie dla każdego przypadku w zależności od okoliczności właściwych dla każdego pasażera, lecz zależy wyłącznie od odległości i miejsca przeznaczenia danego lotu [33]. W tych warunkach, z wyjątkiem sytuacji, w której prawo do odszkodowania jest kwestionowane na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004 i konieczna jest analiza prawna istnienia, na przykład, „nadzwyczajnych okoliczności”, wydaje mi się, że organ krajowy jak najbardziej jest w stanie ocenić zasadność roszczenia oraz, w stosownym przypadku, jego wysokość na potrzeby zastosowania środka przymusu.

47. Ponadto wydaje mi się, że przyznanie takich kompetencji przyczynia się do realizacji celów, do których prawodawca Unii dąży w kontekście rozporządzenia nr 261/2004. Zgodnie z motywami 1, 2, 4 i 12 rozporządzenia, ma ono na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów lotniczych będących ofiarami poważnych problemów i niedogodności spowodowanych odwołaniem ich lotu [34]. Trybunał zaś wielokrotnie orzekał, że kwoty określone w art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia mają na celu zapewnienie odszkodowania w sposób zestandaryzowany i bezpośredni za szkody stanowiące niedogodności, przy czym pasażerowie „nie muszą ponosić niedogodności związanych z wszczynaniem powództw o odszkodowanie przed właściwymi sądami” [35]. W wyroku Irish Ferries Trybunał dodał przy tym, że odszkodowania przewidziane w art. 19 rozporządzenia nr 1177/2010 o identycznym brzmieniu „same w sobie umożliwiają naprawienie niekorzystnych skutków pewnych sytuacji, z którymi wiążą się niedogodności doznane przez pasażerów w przypadku odwołania usługi przewozu i w związku z tym umożliwiają zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony pasażerów, stanowiącego cel tego rozporządzenia” [36].

30 C-354/18, zwany dalej „wyrokiem Rusu”, EU:C:2019:637, pkt 28, 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

31 Wyrok Irish Ferries, pkt 118.

32 Wyrok Rusu, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

33 W wyroku Rusu Trybunał orzekł, że „ani art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004, ani to rozporządzenie w całości nie przewidują odszkodowania za szkody indywidualne, związane konkretnie z przemieszczaniem się danych pasażerów, których naprawienie wymaga siłą rzeczy oceny w każdym konkretnym przypadku rozmiaru wyrządzonych szkód, i które w konsekwencji może stanowić jedynie przedmiot zindywidualizowanego odszkodowania a posteriori” (pkt 31).

34 Zobacz wyrok Ruijssenaars i in., pkt 33; wyrok Rusu, pkt 26 wraz z przytoczonym tam orzecznictwem.

35 Wyrok Rusu, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo.

36 Wyrok Irish Ferries, pkt 152, 154.

48. Tymczasem wydaje mi się, że środek taki jak przewidziany przez rozpatrywane uregulowanie krajowe przyczynia się do uproszczenia, szybkości i skuteczności postępowania odszkodowawczego, oszczędzając pasażerowi linii lotniczych konieczności wytoczenia powództwa przed właściwymi organami sądowymi w celu uzyskania zapłaty należnego mu odszkodowania, co mogłoby wiązać się z dłuższym, a niejednokrotnie również bardziej skomplikowanym postępowaniem. Stoję zatem na stanowisku, że taki środek gwarantuje wysoki poziom ochrony pasażerów lotniczych, pozwalając jednocześnie uniknąć, w świetle nadzwyczaj dużej liczby wniosków o odszkodowanie, nadmiernego obciążenia sądów.

49. Ponadto należy przypomnieć, że przyznanie takiej kompetencji organowi krajowemu nie pozbawia ani pasażerów, ani przewoźników lotniczych możliwości wniesienia skargi do właściwego sądu krajowego zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym [37]. Pasażerowie mogą wnieść sprawę do właściwego sądu w celu dochodzenia odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 i tak samo przewoźnicy lotniczy powinni mieć możliwość zakwestionowania zasadności odszkodowania, którego w ten sposób się od niego dochodzi.

50. Przypominam bowiem, że w wyroku z dnia 22 listopada 2012 r., Cuadrench Moré [38] Trybunał orzekł, że „w razie odwołania lotu i przy założeniu, że odwołanie nie jest następstwem wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, których nie można by było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków, art. 5 i 7 rozporządzenia nr 261/2004 przyznają pasażerom prawo do odszkodowania w wysokości zróżnicowanej w zależności od odległości i miejsca docelowego danego lotu, na które to prawo pasażerowie ci mogą powołać się w razie potrzeby przed sądami krajowymi” [39]. Trybunał dodał ponadto, że „w braku przepisów prawa Unii w danej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa należy określenie zasad proceduralnych wytaczania powództw przed sądem, służących zagwarantowaniu praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, o ile te zasady proceduralne są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności” [40].

51. Co prawda, w pkt 34 wyroku Ruijssenaars i in. Trybunał podkreślił ryzyko rozbieżności ocen pomiędzy organem krajowym a sądem krajowym w odniesieniu do tej samej sytuacji indywidualnej. Ponadto istnieje jeszcze inne ryzyko, związane z równoległym wniesieniem dwóch żądań zmierzających do uzyskania wypłaty należnego odszkodowania – jednego przed organem krajowym, a drugiego przed sądem krajowym. Uważam jednak, że państwa członkowskie mogą je złagodzić dzięki przyjęciu środków o charakterze proceduralnym, gwarantujących wzajemną zależność postępowań administracyjnych i sądowych. W braku uregulowań Unii w tej dziedzinie oraz biorąc pod uwagę zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w odniesieniu do kompetencji, które zamierzają przyznać organowi krajowemu, uregulowanie tych zasad proceduralnych należy do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego.

[37] Zobacz zawiadomienie Komisji – Wytyczne interpretacyjne dotyczące rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2016, C 214, s. 5), pkt 8 i nast.

[38] C-139/11, EU:C:2012:741.

[39] Punkt 23 tego wyroku, wyróżnienie moje.

[40] Wyżej wymieniony wyrok, pkt 25.

52. W niniejszej sprawie pragnę zauważyć, że w postanowieniu odsyłającym i w uwagach przedstawionych przez rząd węgierski nic nie wskazuje na to, by przyznanie takiej kompetencji inspekcji ochrony konsumentów mogło naruszać prawa pasażerów i przewoźników lotniczych do wstąpienia na drogę sądową, czy stwarzać ryzyko rozbieżności ocen pomiędzy owymi dwoma organami w odniesieniu do tej samej indywidualnej sytuacji.

53. W świetle wszystkich tych okoliczności proponuję w konsekwencji, aby Trybunał orzekł, że art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie przyznaje właściwemu organowi krajowemu odpowiedzialnemu za wykonywanie przepisów tego rozporządzenia uprawnienie do nakazania przewoźnikowi lotniczemu zapłaty odszkodowania należnego pasażerowi z tytułu odwołania lub dużego opóźnienia jego lotu, przewidzianego w art. 7 rzeczonego rozporządzenia, o ile takie uregulowanie nie pozbawia owego pasażera ani owego przewoźnika możliwości wniesienia skargi do właściwego sądu krajowego w celu uzyskania takiego odszkodowania albo zakwestionowania jego zasadności. Określenie szczegółowych warunków mających zagwarantować wzajemną zależność postępowań wszczętych przed krajowym organem odpowiedzialnym za wykonywanie przepisów tego rozporządzenia i przed właściwym sądem krajowym należy do państwa członkowskiego w ramach jego autonomii proceduralnej.

### *3. Uwaga końcowa*

54. Zanim podsumuję niniejszą analizę, warto moim zdaniem zasygnalizować, że w obecnym stanie prawa Unii państwa członkowskie posiadają zakres uznania, przyznany im na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 261/2004.

55. Jak dowodzi analiza porównawcza różnych ustawodawstw krajowych [41], państwa członkowskie włączają do tego postępowania nie tylko swoje organy krajowe i sądy krajowe, lecz również organy ochrony konsumentów i organy właściwe do pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich [42] lub do rozwiązywania drobnych sporów.

56. Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na wyznaczenie, jako krajowego organu odpowiedzialnego za wykonywanie rozporządzenia nr 261/2004, krajowego organu regulacyjnego lotnictwa cywilnego [43], podczas gdy inne wolały powierzyć to zadanie krajowemu organowi ochrony konsumentów, który może w rezultacie czuwać nad stosowaniem rozporządzeń dotyczących praw nie tylko pasażerów lotniczych, ale także pasażerów kolejowych,

[41] Zobacz w tym względzie sprawozdanie Komisji, Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, S. Kouris, „Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU" (Badanie aktualnego poziomu ochrony praw pasażerów lotniczych w Unii Europejskiej), Urząd Publikacji Unii Euopejskiej, Bruksela 2020, MOVE/B5/2018–541, pkt 5.5 i nast., dostępne na następującej stronie internetowej: https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/f03df002–335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1.

[42] Podmioty te zostały wyznaczone na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U. 2013, L 165, s. 63). Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy, akt ten ma na celu zapewnienie konsumentom możliwości dobrowolnego składania skarg na działania przedsiębiorców w ramach postępowań ADR. Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., Menini i Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, pkt 39, 40); wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände (C-380/19, EU:C:2020:498, pkt 26).

[43] Tak jest, tytułem przykładu, w przypadku Królestwa Danii, Irlandii, Republiki Greckiej, Republiki Francuskiej, Republiki Chorwacji i Republiki Cypryjskiej. Zobacz w tym względzie informacje, które państwa członkowskie złożyły na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004.

morskich czy lądowych [44]. Podobnie niektóre państwa członkowskie powierzają krajowemu organowi odpowiedzialnemu za wykonywanie tego rozporządzenia zadanie czuwania nad jego prawidłowym stosowaniem w ogólnym interesie pasażerów, co może obejmować zadania w zakresie nadzoru (na przykład, kontrole na miejscu lub audyty), zadania w zakresie kontroli (kontrola informacji publikowanych lub przekazywanych przez przewoźnika lotniczego pasażerom, w celu korygowania informacji błędnych, mylących lub niepełnych), przygotowywanie sprawozdań z działalności, wymianę informacji oraz współpracę transgraniczną z innymi organami krajowymi, podczas gdy inne państwa członkowskie dają im możliwość badania i rozpatrywania indywidualnych skarg pasażerów w celu zagwarantowania ich prawa do otrzymania odszkodowania, lub wyznaczają im zadanie pozasądowego rozstrzygania sporów [45].

57. Pragnę wreszcie podkreślić, że zakres swobody przyznany państwom członkowskim w odniesieniu do ochrony praw pasażerów lotniczych przysługuje im również na gruncie rozporządzeń dotyczących ochrony praw pasażerów lotniczych z niepełnosprawnościami i pasażerów podróżujących drogą kolejową, morską lub autobusem i autokarem. Rozporządzenia te zapewniają prawa podobnego rodzaju (prawa do informacji, do zwrotu, do zmiany planu podróży, do opieki podczas oczekiwania na podróż oraz do odszkodowania na określonych warunkach). Niezależnie od środka transportu prawodawca Unii wymaga od państw członkowskich, aby wyznaczyły „organ lub organy" odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem danego rozporządzenia i podjęcie środków niezbędnych do zapewnienia przestrzegania praw pasażerów [46]. Prawodawca ustanawia ten wymóg w sposób niemal identyczny [47] i żaden z niedawno przyjętych aktów nie wykazuje, jakoby miał on zamiar określić charakter kompetencji powierzonych organowi krajowemu w sposób bardziej rygorystyczny, czy ograniczyć ich zakres. Wręcz przeciwnie, w ramach rozporządzenia 2021/782, które stanowi najnowszy i najbardziej precyzyjny instrument ochrony praw pasażerów, prawodawca ten umożliwia również krajowemu organowi odgrywanie roli organu pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich w rozumieniu dyrektywy 2013/11 [48].

[44] Tak jest, na przykład, w przypadku Republiki Estońskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Węgier czy też Republiki Finlandii. Natomiast, przykładowo, w Republice Francuskiej Direction générale de l'aviation civile (DGAC, dyrekcja generalna lotnictwa cywilnego) jest odpowiedzialna za nadzór regulacyjny transportu lotniczego, nadzór ogólny i monitorowanie wdrażania prawa Unii w dziedzinie ochrony pasażerów lotniczych. Po otrzymaniu powiadomień od pasażerów organ ten może podjąć odpowiednie środki naprawcze. W przypadku udowodnionych uchybień na przewoźników lotniczych, którzy nie wypełniają obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 261/2004, organ ten może nałożyć kary w postaci grzywien administracyjnych. Jednakże dyrekcja ta nie prowadzi indywidualnego monitorowania otrzymanych powiadomień, ani nie zajmuje się rozpatrywaniem indywidualnych wniosków o odszkodowanie i o zwrot kosztów ze strony przewoźników lotniczych. W tym celu pasażerowie muszą wystąpić do właściwego sądu zgodnie z kodeksem postępowania cywilnego lub do organu pozasądowego rozstrzygania sporów.

[45] Zobacz w tym względzie sprawozdanie Komisji, Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, „Study on the EU Regulatory Framework for Passenger Rights: comparative analysis of good practices: final report" (Badanie europejskich ram prawnych dotyczących praw pasażerów: analiza porównawcza dobrych praktyk: sprawozdanie końcowe), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Bruxelles, 2021, pkt 4.60 i nast., dostępne na stronie internetowej: https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/afa2493d-1b4e-11ec-b4fe-01aa75ed71a1.

[46] Z wyjątkiem rozporządzenia nr 261/2004, pozostałe rozporządzenia pozwalają państwom członkowskim na wyznaczenie szeregu organów krajowych.

[47] Zobacz na przykład art. 31 ust. 1 rozporządzenia 2021/782 i art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2006.

[48] Zobacz przypis 42.

## V. Wnioski

58. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne przedstawione przez Fővárosi Törvényszék (sądu dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) w następujący sposób:

Artykuł 16 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. roku 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 nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie przyznaje właściwemu organowi krajowemu odpowiedzialnemu za wykonywanie przepisów tego rozporządzenia uprawnienie do nakazania przewoźnikowi lotniczemu zapłaty odszkodowania należnego pasażerowi z tytułu odwołania lub dużego opóźnienia jego lotu, przewidzianego w art. 7 rzeczonego rozporządzenia, o ile takie uregulowanie nie pozbawia owego pasażera ani owego przewoźnika możliwości wniesienia skargi do właściwego sądu krajowego w celu uzyskania takiego odszkodowania albo zakwestionowania jego zasadności. Określenie szczegółowych warunków mających zagwarantować wzajemną zależność postępowań wszczętych przed krajowym organem odpowiedzialnym za wykonywanie przepisów tego rozporządzenia i przed właściwym sądem krajowym należy do państwa członkowskiego w ramach jego autonomii proceduralnej.