

Sprawa C-597/20**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

12 listopada 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

27 października 2020 r.

Strona skarżąca:

Polskie Linie Lotnicze „LOT” S.A.

Druga strona postępowania:

Budapest Főváros Kormányhivatala (organ administracji rządowej w mieście stołecznym Budapeszt)

Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt)

[...]

Strona skarżąca:

Polskie Linie Lotnicze LOT Spółka Akcyjna ([...] Warszawa, Polska [...])

[...]

Druga strona postępowania:

Budapest Főváros Kormányhivatala (organ administracji rządowej w mieście stołecznym Budapeszt) ([...] Budapeszt, Węgry [...])

[...]

Przedmiot postępowania:

Skarga w postępowaniu sądowoadministracyjnym [...] w sprawie z zakresu ochrony konsumentów

POSTANOWIENIE

Sąd wszczyna postępowanie prejudycjalne przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla celów dokonania wykładni art. 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady.

Sąd przedstawia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne:

Czy art. 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady 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?

[...] [postanowienia proceduralne zgodne z prawem krajowym]

Uzasadnienie

- 1 Sąd administracyjny, przed którym toczy się postępowanie w sprawie z zakresu ochrony konsumentów, działając na podstawie art. 267 TFUE, zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem Sprawiedliwości”) o dokonanie wykładni przepisów prawa Unii niezbędnych w celu rozstrzygnięcia sporu będącego przedmiotem postępowania głównego.

Przedmiot postępowania głównego i okoliczności faktyczne mające znaczenie w sprawie

- 2 Ze względu na ponad trzygodzinne opóźnienie wykonywanego przez przewoźnika lotniczego (skarżącą) lotu, który miał miejsce w dniu 22 września 2019 r. na trasie Nowy Jork – Budapeszt, zagraniczni pasażerowie [...] zwrócili się do drugiej strony postępowania, jako węgierskiego organu ochrony konsumentów, o zobowiązanie skarżącej do zapłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (zwanego dalej „rozporządzeniem”), z tytułu naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia.
- 3 Decyzją [...] z dnia 20 kwietnia 2020 r., wydaną w wyniku wszczętego w następstwie wspomnianej skargi postępowania w sprawie z zakresu ochrony konsumentów, druga strona postępowania uznała, że skarżąca naruszyła art. 6 ust. 1 lit. c) i art. 7 ust. 1 lit. c) rozporządzenia. W rezultacie nałożyła ona na skarżącą obowiązek zapłaty wskazanym pasażerom odszkodowań w wysokości 600 EUR oraz, w przyszłości, zapłaty pasażerom, którzy złożą skargę, ustalonej kwoty odszkodowania, pod warunkiem że odwołanie lub opóźnienie lotu wykonanego przez skarżącą lub odmowa przyjęcia na pokład nie były spowodowane zaistnieniem okoliczności nadzwyczajnych. Uzasadniła ona nałożenie tego obowiązku w ten sposób, że zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2

rozporządzenia jest ona organem właściwym do rozpatrywania skarg dotyczących praw pasażerów. Zgodnie z § 43/A ust. 2 fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (ustawy CLV z 1997 r. o ochronie konsumentów; zwanej dalej „ustawą o ochronie konsumentów”), organ ochrony konsumentów – kontaktując się w razie konieczności z władzami lotniczymi – odpowiada za stosowanie rozporządzenia [(UE) 2017/2394] w przypadku naruszeń przepisów [rozporządzenia (WE) nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r.] na terytorium Unii Europejskiej. Paragraf 47 ust. 1 lit. c) ustawy o ochronie konsumentów upoważnia ten organ do zobowiązania danego podmiotu do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i braków w określonym terminie, a § 47 ust. 1 lit. i) pozwala mu na nałożenie „grzywny z tytułu ochrony konsumentów”.

- 4 W postępowaniu sądownoadministracyjnym skarżąca wnosi do sądu odsyłającego o stwierdzenie nieważności przywołanej decyzji. Podnosi ona, że przyczynę opóźnienia przedmiotowego lotu można uznać za okoliczność nadzwyczajną, która zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia stanowi podstawę zwolnienia z odpowiedzialności, w związku z czym uzasadnione było oddalenie roszczenia pasażerów o odszkodowanie.
- 5 Druga strona postępowania wnosi o oddalenie skargi złożonej w postępowaniu sądownoadministracyjnym z uwagi na brak podstaw do zwolnienia z obowiązku zapłaty odszkodowania.

Uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i stanowiska stron

- 6 Sąd odsyłający powziął wątpliwości w przedmiocie uprawnienia organu ochrony konsumentów do nałożenia obowiązku zapłaty odszkodowania przewidzianego w rozporządzeniu.
- 7 Zdaniem *skarżącej* organ ochrony konsumentów nie jest uprawniony do nałożenia obowiązku zapłaty odszkodowania przewidzianego w rozporządzeniu. Wynika to, jej zdaniem, z pkt 35–41 opinii rzecznika generalnego przedstawionej na potrzeby wydania wyroku w sprawach połączonych C-145/15 i C-146/15 (zwanego dalej „wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości”). W przywołanych punktach wskazano, że stosunek między przewoźnikiem lotniczym a pasażerem jest stosunkiem cywilnoprawnym, zatem to sądy cywilne są właściwe do rozpoznawania roszczeń, za pomocą których pasażerowie wykonują swoje uprawnienia wynikające z tego stosunku prawnego, ponieważ chodzi o zobowiązania umowne. Praktyka węgierska, zgodnie z którą krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów rozporządzenia nakłada na przewoźnika lotniczego obowiązek zapłaty odszkodowania, skutkuje pozbawieniem sądów cywilnych ich właściwości. W wielu przypadkach inni podróżni weszli przeciwko skarżącej na Węgrzech postępowania sądowe przed sądami cywilnymi o zapłatę odszkodowania. W rezultacie pasażerowie mają możliwość dochodzenia swoich uprawnień

w przedmiocie odszkodowania jako roszczeń cywilnoprawnych na drodze sądowej.

- 8 Zdaniem *drugiej strony postępowania* organ ochrony konsumentów jest uprawniony do nałożenia obowiązku zapłaty odszkodowania przewidzianego w rozporządzeniu. Jej zdaniem potwierdza to pkt 36 wyroku Trybunału Sprawiedliwości oraz pkt 30 opinii rzecznika generalnego przedstawionej w tej sprawie, a także pkt 7.1 zawiadomienia Komisji z dnia 15 czerwca 2016 r. (wytyczne interpretacyjne dotyczące rozporządzenia). W ich świetle krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów rozporządzenia nie jest zobowiązany – jeżeli nie uzna tego za konieczne – do działania w sprawach dotyczących zapłaty odszkodowania na podstawie indywidualnych skarg. Jednakże okoliczność, iż nie jest to obowiązkowe, nie oznacza, że jest to zabronione lub że nie jest możliwe podjęcie działań i wydanie decyzji w przedmiocie zapłaty odszkodowania, o ile spełnione są odpowiednie przesłanki i jest to dopuszczalne na podstawie uregulowań prawnych obowiązujących w państwach członkowskich. W tym zakresie druga strona postępowania podkreśla wskazany w motywie 1 rozporządzenia cel, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów, oraz sformułowany w tym motywie obowiązek wzięcia pod uwagę ogólnych wymogów ochrony konsumentów. Jej zdaniem prawa pasażerów linii lotniczych zostałyby, z punktu widzenia ochrony konsumentów, pozbawione treści, gdyby w odniesieniu do skarg indywidualnych organ ochrony konsumentów nie mógł działać i nakazać zapłaty odszkodowania. Ustanowienie krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów rozporządzenia na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia nie miałyby znaczenia, gdyby rola tego organu ograniczała się wyłącznie do informowania pasażera o jego uprawnieniach w związku ze złożeniem przez niego skargi indywidualnej.

Przepisy prawa mające znaczenie w sprawie

- 9 Artykuł 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia

„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, [...] 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”.

- 10 Paragraf 43/A ust. 2 ustawy o ochronie konsumentów

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

Uzasadnienie przedstawienia pytania prejudycjalnego

- 11 W przywołanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że organ ochrony konsumentów *nie ma obowiązku* nakazywania liniom lotniczym zapłaty odszkodowania. Jednakże rzecznik generalny uznał w opinii, że organ ochrony konsumentów nie jest uprawniony do zobowiązania do zapłaty odszkodowania, ponieważ w tym zakresie właściwe są sądy cywilne.
- 12 W świetle powyższego postępowanie prejudycjalne jest niezbędne w celu wyjaśnienia, czy w przywołanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi, że organ ten „nie ma obowiązku”, ponieważ (a) tego wyraźnie dotyczyło pytanie prejudycjalne przedstawione przez niderlandzki sąd odsyłający, czy też dlatego, że (b) chciał on odejść od stanowiska przedstawionego przez rzecznika generalnego.
- 13 Kwestia ta jest istotna, jako że sytuacja istniejąca w Niderlandach, na podstawie której został wydany przywołany wyrok Trybunału Sprawiedliwości, nie jest tożsama ze sytuacją istniejącą na Węgrzech, ponieważ jak wynika z uzasadnienia tego wyroku, w Niderlandach sądy cywilne rozpoznają roszczenia odszkodowawcze, z którymi występują pasażerowie, podczas gdy organ ochrony konsumentów systematycznie odrzuca roszczenia zgłoszone do niego w tym samym celu. W jednej z takich spraw wszczętych przez pasażera, którego roszczenie zostało odrzucone, niderlandzki sąd administracyjny zwrócił się z pytaniem, czy organ ochrony konsumentów „ma obowiązek” nakazania zapłaty odszkodowania. Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi, że „nie ma obowiązku”, niezależnie od tego, że rzecznik generalny zaproponował w swojej opinii szersze sformułowanie, iż „nie jest on uprawniony”, która to odpowiedź obejmowałaby również sytuację istniejącą na Węgrzech.
- 14 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości ilustruje linię orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości, lecz nie daje on wprost odpowiedzi w odniesieniu do sytuacji istniejącej na Węgrzech, gdzie mimo iż istnieje również możliwość wytoczenia powództwa cywilnego, organ ochrony konsumentów systematycznie zobowiązuje linie lotnicze do zapłaty odszkodowania.
- 15 Zgodnie z § 43/A ust. 2 ustawy o ochronie konsumentów organ ochrony konsumentów, ustanowiony jako organ odpowiedzialny za wykonywanie postanowień rozporządzenia, jest organem ogólnie właściwym w sprawach dotyczących naruszeń przepisów rozporządzenia. Ustawa o ochronie konsumentów upoważnia ten organ do stosowania określonych środków prawnych w przypadku naruszenia przepisów o ochronie konsumentów (np. zobowiązania do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub braków,

nakładania grzywien itp.). Jednakże, poza wskazaną powyżej jego ogólną właściwością, uregulowanie węgierskie nie upoważnia w sposób wyraźny krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów rozporządzenia do stosowania w przypadku naruszenia rozporządzenia środków przymusu w celu zobowiązania do zapłaty odszkodowania.

- 16 W celu rozstrzygnięcia postępowania głównego konieczne jest wyjaśnienie, czy na podstawie prawa Unii krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów rozporządzenia jest właściwy do zobowiązania do zapłaty odszkodowania, ponieważ zgodnie z § 92 ust. 1 lit. a) közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (ustawy I z 2017 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...]) w przypadku braku takiej właściwości należy stwierdzić nieważność decyzji organu administracji bez rozpoznania istoty sprawy, a sąd obowiązany jest zbadać z urzędu, czy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności.
- 17 Ponadto okoliczność, że w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej możliwe jest zwrócenie się do krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów rozporządzenia o zobowiązanie przewoźnika lotniczego do zapłaty odszkodowania, podczas gdy w innych państwach członkowskich możliwe jest skorzystanie jedynie z drogi sądowej, może prowadzić do niepewności prawnej w skali europejskiej, konfliktów właściwości, równoległych postępowań oraz dokonywania wyboru sądu ze względu na możliwość uzyskania korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy.
- 18 [...]
- 19 [...] [postanowienia proceduralne zgodne z prawem krajowym]

Budapeszt, 27 października 2020 r.

[...] [podpisy]