

Predmet C-584/18

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

19. rujna 2018.

Sud koji je uputio zahtjev:

Eparchiako Dikastirio Larnakas (Regionalni sud u Larnaci, Cipar)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

3. rujna 2018.

Tužitelj:

D. Z.

Tuženik:

Blue Air - Airline Management Solutions SRL

Predmet glavnog postupka

Područje slobode, sigurnosti i pravde – Uredba (EZ) br. 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) – Uvjeti ulaska državljana trećih zemalja – Uredba (EZ) br. 539/2001 – Obveza imanja vize pri prelasku vanjskih granica država članica – Odluka br. 565/2014/EU o uvođenju pojednostavljenog režima kontrole osoba na vanjskim granicama na temelju jednostranog priznanja od strane Bugarske, Hrvatske, Cipra i Rumunjske određenih isprava kao jednakovrijednih njihovim nacionalnim vizama – Državljanin Kazahstana koji ima dozvolu privremenog boravka izdanu u Cipru i koji želi otići u Rumunjsku – Uskraćeni ukrcaj od strane zračnog prijevoznika – Uredba (EZ) br. 261/2004 – Pravo na odštetu

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Je li pravilno tumačenje u skladu s kojim Odluka br. 565/2014/EU izravno proizvodi pravne učinke u obliku, s jedne strane, prava pojedinaca državljanina trećih zemalja da nemaju obvezu imanja vize za ulazak u državu članicu odredišta i, s druge strane, obveze predmetne države članice odredišta da ne zahtijeva takvu vizu ako te osobe posjeduju jednu od viza ili dozvola boravka koje su uzajamno priznate na temelju Odluke br. 565/2014/EU, koju je država članica obvezna primjenjivati?
2. Ako zračni prijevoznik u zračnoj luci države članice polazišta izravno ili preko svojih ovlaštenih predstavnika i zaposlenika uskrati ukrcaj putniku pozivajući se na to da tijela države članice odredišta uskraćuju dopuštenje njegova ulaska u tu državu zbog navodnog nepostojanje vize za ulazak, može li se smatrati da zračni prijevoznik izvršava funkciju i djeluje kao javni oblik države o kojoj je riječ (*emanation of State*), tako da se oštećeni putnik u odnosu na njega može pozvati na Odluku br. 565/2014/EU pred sudom države članice odredišta kako bi dokazao da je imao pravo ulaska bez vize te kako bi zahtijevao naknadu štete zbog povrede takvog prava i, slijedom toga, zbog povrede njegova ugovora o prijevozu?
3. Može li zračni prijevoznik, izravno i/ili preko svojih ovlaštenih predstavnika i zaposlenika, uskratiti ukrcaj državljaninu treće države na temelju odluke tijela države članice odredišta o uskrati ulaska na područje navedene države članice, a da pritom tom državljaninu prethodno nije izdana ili/i uručena nikakva pisana obrazložena odluka o zabrani ulaska (vidjeti članak 14. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 2016/399, ranije članak 13. Uredbe (EZ) br. 562/2006. o izdavanju obrazložene odluke o zabrani ulaska), radi osiguranja poštovanja temeljnih prava a osobito prava na djelotvorni pravni lijek oštećenog putnika (vidjeti članak 4. te uredbe)?
4. Treba li članak 2, [točku] (j) Uredbe (EZ) br. 261/2004 tumačiti na način da je iz njegova područja primjene isključen slučaj uskraćenog ukrcaja putnika kad god to odluči zračni prijevoznik zbog navodnih „neadekvatnih putnih isprava”? Je li pravilno tumačenje u skladu s kojim uskraćeni ukrcaj ulazi u područje primjene te uredbe ako sud na temelju posebnih okolnosti svakog pojedinog slučaja odluči da su putne isprave prikladne i da je uskraćeni ukrcaj neopravdan ili nezakonit zbog povrede prava Unije?
5. Može li putniku biti uskraćeno pravo na odštetu iz članka 4. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 261/2004, pozivanjem na ugovornu odredbu o oslobođenju ili ograničenju odgovornosti zračnog prijevoznika u slučaju navodne neadekvatnosti njegovih putnih isprava, ako takva ugovorna odredba postoji u redovnim i prethodno objavljenim uvjetima o izvršenju ili/i pružanju usluga zračnog prijevoznika? Protivi li se članak 15. iste uredbe, u vezi s njezinim člankom 14., primjeni takvih ugovornih odredbi o ograničenju ili oslobođenju od odgovornosti zračnog prijevoznika?

Relevantne odredbe prava Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), članci 77. i 288.

Uredba Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL 2001., L 81, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 3.), uvodna izjava 12., članak 1. stavci 1. do 3., članak 2.

Uredba (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 (SL 2004., L 46, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 26., str. 21.), članak 1., članak 2. točka (j), članak 3. stavci 1., 2. i 5., članak 4. stavak 3., članak 14., članak 15.

Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), članak 13.

Uredba (EZ) br. 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.), članak 2., članak 3., članak 4., članak 6. stavak 1., članak 8. stavak 3., članak 14.

Odluka br. 565/2014/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uvođenju pojednostavljenog režima kontrole osoba na vanjskim granicama na temelju jednostranog priznanja od strane Bugarske, Hrvatske, Cipra i Rumunjske određenih isprava kao jednakovrijednih njihovim nacionalnim vizama za tranzit ili namjeravani boravak na njihovim državnim područjima koji ne premašuje 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana i stavljanju izvan snage odluka 895/2006/EZ i 582/2008/EZ (SL 2014., L 157, str. 23.), članci 1. do 8., Prilog III.

Informacije Komisije o obavijestima država članica o odlukama koje se odnose na primjenu Odluke br. 565/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća (2014/C 302/01) (SL 2014., C 302, str. 1.)

Sudska praksa Suda

Presuda od 6. listopada 1970., Franz Grad protiv Finanzamt Traunstein, 9/70, EU:C:1970:78

Presuda od 26. veljače 1986., M. H. Marshall protiv Southampton and South - West Hampshire Area Health Authority (Teaching), 152/84, EU:C:1986:84

Presuda od 12. srpnja 1990., A. Foster i dr. protiv British Gas plc., C-188/89, EU:C:1990:313

Presuda od 17. siječnja 2013., Zakaria, C-23/12, EU:C:2013:24

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

1. Tužitelj, D.Z., državljanin je treće zemlje, točnije Kazahstana. Tuženik, Blue Air, rumunjski je zračni prijevoznik upisan na Cipru kao inozemno društvo.
2. U predmetnom slučaju ključni datum je 6. rujna 2015., kada je tužitelju uskraćen ukrcaj na tuženikov let iz zračne luke Larnaka u zračnu luku Bukurešt, koji se trebao odviti toga dana i za koji je tužitelj imao potvrđenu rezervaciju.
3. Tužitelj je trebao boraviti u Bukureštu od 6. do 12. rujna 2015., dana kad je bio previđen povratni let iz Bukurešta u Larnaku koji je trebao obaviti drugi zračni prijevoznik. Razlog tužiteljeva putovanja bilo je njegovo pristupanje ispitima IFAC-a (International Federation of Accountants), koji su trebali biti održani 7. rujna u ispitnom centru u Bukureštu.
4. U vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku Cipar i Rumunjska još nisu bili u cijelosti dio schengenskog prostora, s obzirom na to da još nije bila donesena odluka o tome da su ispunjeni nužni uvjeti za primjenu svih dijelova relevantnog prava Unije u navedenim državama članicama. Naime, nisu bile ukinute kontrole na njihovim vanjskim granicama, kao što su zračne luke dviju predmetnih zemalja o kojima je riječ.
5. U vrijeme nastanka činjenica tužitelj nije imao vizu rumunjskih tijela za ulazak u Rumunjsku. Međutim, imao je dozvolu privremenog boravka na području Republike Cipar, izdanu u Nikoziji 15. lipnja 2015., koja je vrijedila do 6. travnja 2016.
6. Prije dana predviđenog polaska u Rumunjsku tužitelj je podnio zahtjev u elektroničkom obliku za izdavanje vize za ulazak u Rumunjsku preko internetske stranice Ministarstva vanjskih poslova Rumunjske. Odgovarajući na predmetni upitnik, tužitelj je izjavio da ulazi u sljedeću kategoriju: „*I Hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia.*” Valja naglasiti da je na dan kada je tužitelj podnio zahtjev na snazi bila Odluka br. 565/2014 koju su primjenjivali i Cipar i Rumunjska.
7. Uzimajući u obzir njegovu izjavu u skladu s kojom je imao dozvolu privremenog boravka na Cipru, u odgovoru Ministarstva vanjskih poslova Rumunjske navedeno je da mu nije potrebna viza za ulazak u Rumunjsku ako njegov boravak u Rumunjskoj neće premašiti 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana.
8. Tužitelj je 6. rujna 2015. došao u zračnu luku te su mu zaposlenici privatnog društva koje djeluje u svojstvu predstavnika Blue-Aira na Cipru prekontrolirali

putne isprave. Osim putovnice i dozvole boravka na Cipru, tužitelj je podnio i zahtjev podnesen radi izdavanja dozvole boravka u Rumunjskoj te odgovor primljen elektroničkim putem. Zaposlenici tog društva prosljedili su te dokumente zaposleniku Blue Aira koji djeluje u svojstvu zemaljskog osoblja (Ground Control) zračne luke u Bukureštu, a njegov odgovor je bio „*I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania*”.

- 9 Slijedom toga, odlučeno je da se tužitelju uskrati ukrcaj na zrakoplov jer je, među ostalim, njegov eventualni prijevoz podrazumijevao tuženikovu povredu za koju su propisane kaznene i administrativne sankcije. Tužitelj je u vezi s tim zahtijevao da mu se predloži pisano obrazloženje za uskraćeni ukrcaj na zrakoplov, što se nije dogodilo. Čak mu ni rumunjska tijela nisu nikad poslala nikakav pisani i obrazloženi odgovor za uskraćeni ulazak u Rumunjsku.
- 10 Nakon uzaludnih pokušaja izvansudskog rješenja spora, tužitelj se obratio ovom sudu.

Bitni argumenti stranaka u prethodnom postupku

- 11 Tužitelj tvrdi da je činjenica da mu je, iako je imao sve potrebne putne isprave u skladu s Odlukom br. 565/2014 te iako je primio odgovor Ministarstva vanjskih poslova Rumunjske, u skladu s kojim nije bio obvezan imati vizu u toj državi, uskraćen ukrcaj na tuženikov zrakoplov bez prethodnog objašnjenja, potrebnog upozorenja, nemarno, kršeći odredbe te odluke, nezakonito i protivno Ugovorima.
- 12 Pred sudom koji je uputio zahtjev tužitelj zahtijeva naknadu štete za iznos cijene povratne karte, troškova otkazivanja rezervacije u hostelu u Bukureštu, pristojbi za ispite kojima nije pristupio zbog neodlaska u Bukurešt, protuvrijednosti plaća koje nije primio od svog poslodavca zbog dopusta za učenje koji je zatražio i dobio za pripremanje ispita koji su se održavali u Bukureštu, te naknadu neimovinske štete koju je pretrpio zbog uzaludnog pripremanja za ispite, kao i zbog kasnijeg pripremanja na koje je bio primoran radi ponovnog prisustvovanja istim ispitima na kasniji datum.
- 13 Tuženik tvrdi da je bila tužiteljeva odgovornost nabaviti sve vize za ulazak koje su potrebne na temelju zakona i podzakonskih akata, da je tužitelj znao ili morao znati da je za ulazak u Rumunjsku potrebna viza, da rumunjska tijela imaju diskrecijsku ovlast ne prihvatiti njegov ulazak u zemlju ako nema vizu i da tuženik nije mogao biti odgovoran za uskraćeni ulazak. U tuženikovim uvjetima prijevoza koji se odnose na ukrcaj i kontrolu putnih isprava, kako su objavljeni na njegovoj internetskoj stranici, izričito je navedeno da on nije odgovoran ako tijelo države odredišta putniku uskrati ulazak u zemlju niti je odgovoran za dokumente koje je putnik morao imati kao ni za primjenu zakona i podzakonskih akata države odredišta.

Sažetak obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje

- 14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da, iako na temelju Uredbe br. 539/2001 državljani trećih zemalja, među kojima je i Kazahstan, imaju obvezu posjedovanja vize, ipak su se i Cipar i Rumunjska, na koje se od 6. rujna 2014. primjenjuje Odluka br. 565/2014 i dok u navedenim država u potpunosti ne budu primijenjene sve odredbe šengenskog zakonodavstva, obvezali obaviješću Europskoj komisiji priznati kao jednakovrijedne nacionalnim vizama za tranzit ili namjeravani boravak na njihovim državnim područjima koji ne premašuje 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana, vize i/ili dozvole boravka iz Priloga III. Odluci br. 565/2014, među kojima je i dozvola privremenog boravka koju su tužitelju, državljaninu Kazahstana, izdala ciparska tijela.
- 15 S obzirom na prethodno navedeno i činjenicu da ni Cipar i Rumunjska Europsku komisiju nisu obavijestili ni o kakvom odstupanju od primjene Odluke br. 565/2014 u pogledu viza i dozvola boravka priloženih putnim ispravama koje je izdao Kazahstan, sud koji je uputio zahtjev smatra da je tužitelj u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupu imao pravo osloniti se na informacije koje su te dvije države članice dostavile za primjenu Odluke br. 565/2014, i na njezin članak 3. stavak 2. u vezi s njezinim Prilogom III., radi priznanja njegove dozvole privremenog boravka koju je izdao Cipar.
- 16 Što se tiče prvog, drugog i trećeg prethodnog pitanja, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev sporno je proizvodi li Odluka br. 565/2014 horizontalne izravne pravne učinke na koje se tužitelj može pozvati pred sudom koji je uputio zahtjev radi tužbe protiv pojedinca, odnosno zračnog prijevoznika, zbog štete pretrpljene zbog povrede odredbi te odluke i, slijedom toga, zbog povrede ugovora o prijevozu.
- 17 Iz članka 288. UFEU-a i odnosne sudske prakse Suda proizlazi da odredbe odluke upućene državama članica ne mogu imati izravni horizontalni učinak, odnosno pojedinac se ne može pozvati na njih u odnosu na drugog pojedinca radi nametanja obveze navedenoj protustranci jer te odredbe ne uspostavljaju obveze za pojedince nego za države kojima su upućene. Stoga ono što valja ispitati u svakom pojedinom slučaju jest je li tuženik djelovao u svojstvu „pojedinca” ili u svojstvu „države” kojoj je upućena odluka. Ako je tuženik djelovao izvršavajući svoje ovlasti koje mu je povjerila država za obavljanje javne funkcije ili javne službe pod nadzorom države, onda se mogu izravno isticati odredbe koje mu nameću obvezu. K tome, kako bi odredbe neke odluke imale izravan učinak, one trebaju biti dovoljno jasne i bezuvjetne. Valja provjeriti predviđa li odredba određen broj odstupanja čije podrobnosti države članice trebaju definirati i/ili je njihov oblik nejasan i zahtijeva naknadno donošenje provedbenih mjera.
- 18 Ne čini se da je Odluka br. 565/2014 uspostavila obvezu za države članice, nego samo marginu prosudbe u odnosu na odredbe uredbe uvođenjem jednostavnijeg viznog režima. Međutim, jasno je da su države članice koje su adresati te odluke izvršavale tu diskrecijsku ovlast te su definirale odstupanja od strožeg okvira

Uredbe br. 539/2001, te da su se tako obvezale ostvariti cilj koji nastoji postići ta odluka te su svoju obvezu objavile u Službenom listu Europske unije.

- 19 S obzirom na prethodno navedeno, sud koji je uputio zahtjev smatra da se tužitelj, da mu je bio dopušten ukrcaj na zrakoplov te da je sletio u Rumunjsku, mogao pred rumunjskim sudom izravno pozivati na svoje pravo na ulazak u zemlju na temelju Odluke br. 565/2014. Međutim, tužitelj nikad nije primio odluku rumunjskih upravnih tijela o uskrati njegova ulaska u zemlju jer mu nikada nije bilo dopušteno doći u Rumunjsku i podvrći se kontroli upravnih tijela te zemlje u skladu s njezinim zakonodavnim sustavom. Također mu tuženik ni njegovi predstavnici nisu dali ni priopćili eventualnu pisanu i obrazloženu odluku Rumunjske o uskrati ulaska tužitelju. Naime, u predmetnom slučaju jedina štetna radnja u odnosu na tužitelja bila je uskraćeni ukrcaj na tuženikov zrakoplov. Zbog ovog razloga on pred građanskim sudom na Cipru želi dokazati da uskraćeni ukrcaj u tim okolnostima predstavlja povredu ugovora o prijevozu i/ili nezakonitu radnju.
- 20 Što se tiče četvrtog i petog prethodnog pitanja, sud koji je uputio zahtjev se pita je li u okolnostima predmetnog slučaja moguće smatrati da je postojala odluka o uskraćenom ukrcaju u smislu Uredbe br. 261/2004, na temelju koje postoji pravo zahtijevati naknadu štete koju je zračni prijevoznik koji je trebao izvršiti predmetni let za prijevoz tužitelja u Bukurešt uzrokovao potonjem.