



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

30. travnja 2020.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Prostor slobode, sigurnosti i pravde – Granična kontrola, azil i useljavanje – Odluka 565/2014/EU – Pojednostavljeni režim kontrole osoba na vanjskim granicama – Državljanin treće zemlje koji ima dozvolu privremenog boravka koju je izdala država članica – Članak 3. – Priznanje od strane Bugarske, Hrvatske, Cipra i Rumunjske određenih isprava kao jednakovrijednih njihovim nacionalnim vizama – Nemogućnost pozivanja na odluku protiv države – Izravan učinak – Priznanje privatnopravnog tijela kao pojavnog oblika države – Pretpostavke – Uredba (EZ) br. 562/2006 – Zakonik o schengenskim granicama – Članak 13. – Zabrana ulaska na područje države članice – Obveza obrazlaganja – Uredba (EZ) br. 261/2004 – Odšteta i pomoć putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja – Članak 2. točka (j) – Uskraćivanje ukrcaja zbog navodno neadekvatne putne dokumentacije – Članak 15. – Obveze zračnih prijevoznika u odnosu na putnike – Zabrana isključenja odgovornosti predviđenog ugovorom o prijevozu ili drugim dokumentima”

U predmetu C-584/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Eparchiako Dikastirio Larnakas (Okružni sud u Larnaki, Cipar), odlukom od 3. rujna 2018., koju je Sud zaprimio 19. rujna 2018., u postupku

**D. Z.**

protiv

**Blue Air – Airline Management Solutions SRL,**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, L. S. Rossi, J. Malenovský (izvjestitelj) i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. rujna 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu D. Z., K. Papantoniou, *dikigoros*,
- za Blue Air Airline Management Solutions SRL, N. Damianou, *dikigoros*,

\* Jezik postupka: grčki

- za ciparsku vladu, E. Neofytou i D. Lysandrou, u svojstvu agenata,
  - za njemačku vladu, J. Möller, T. Henze i R. Kanitz, a zatim J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,
  - za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,
  - za Europsku komisiju, M. Condou-Durande, C. Cattabriga, N. Yerrell i G. Wils, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. studenoga 2019.,  
donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Odluke 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.), članaka 4. i 13. Uredbe (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.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285., u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama), i članka 4. stavka 3. te članaka 14. i 15. Uredbe (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta [...] 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. i ispravak SL 2019., L 119, str. 202.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe D. Z. i društva Blue Air – Airline Management Solutions SRL (u daljnjem tekstu: Blue Air), povodom toga što je to društvo osobi D. Z. uskratilo ukrcaj na let iz Larnake (Cipar) za Bukurešt (Rumunjska).

### **Pravni okvir**

#### **KPSS**

- 3 Konvencija o provedbi schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, koja je potpisana u Schengenu 19. lipnja 1990. i stupila na snagu 26. ožujka 1995. (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12., u daljnjem tekstu: KPSS), dio je schengenske stečevine.

4 Člankom 26. stavcima 1. i 2. KPSS-a određeno je:

„1. Ugovorne stranke se obvezuju, podložno obvezama koje proizlaze iz njihovog pristupanja Ženevskoj konvenciji o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967., unijeti sljedeća pravila u njihovo nacionalno pravo:

- (a) ako se strancima zabrani ulazak na državno područje jedne od ugovornih stranaka, prijevoznik koji ih je doveo do vanjske granice zračnim, morskim ili kopnenim putem, dužan je za njih odmah ponovno preuzeti odgovornost. Na zahtjev tijela graničnog nadzora, prijevoznik je dužan vratiti strance u treću državu iz koje su prevezeni ili u treću državu, koja je izdala putnu ispravu s kojom su putovali ili u bilo koju treću državu za koju su sigurni da će ih primiti;
- (b) prijevoznik je dužan poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurao da stranac, koji se prevozi zračnim ili morskim putem, posjeduje putne isprave koje su potrebne za ulazak na državna područja ugovornih stranaka.

2. Ugovorne stranke se obvezuju, podložno obvezama koje proizlaze iz njihovog pristupanja Ženevskoj konvenciji o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967. te u skladu s njihovim ustavnim pravom, odrediti kazne prijevoznicima koji prevoze strance, koji ne posjeduju potrebne putne isprave, zračnim ili morskim putem iz treće države na njihova državna područja.”

***Direktiva 2001/51/EZ***

- 5 U skladu s člankom 1. Direktive Vijeća 2001/51/EZ od 28. lipnja 2001. o dopuni odredaba članka 26. Konvencije o [provedbi schengenskog sporazuma] od 14. lipnja 1985. (SL 2001., L 187, str. 45.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 60.):

„Cilj ove Direktive jest nadopuniti odredbe članka 26. [KPSS-a] te utvrditi određene uvjete njihove provedbe.”

- 6 Sukladno članku 4. stavku 1. Direktive 2001/51:

„Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da sankcije, primjenjive na prijevoznike u skladu s odredbama članka 26. stavaka 2. i 3. [KPSS-a] budu odvratajuće, učinkovite i proporcionalne [...]”

***Zakonik o schengenskim granicama***

- 7 Člankom 2. Zakonika o schengenskim granicama bilo je određeno:

„U smislu ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije;

[...]

13. „službenik graničnog nadzora’ znači bilo koji javni službenik koji je u skladu s nacionalnim pravom raspoređen na granični prijelaz ili duž granice ili u neposrednoj blizini te granice koji izvršava, u skladu s Uredbom i nacionalnim pravom, zadaće nadzora državne granice;

[...]”

8 U skladu s člankom 5. stavkom 1. tog zakonika:

„Za planirani boravak na državnom području država članica u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana [...], uvjeti ulaska za državljane trećih zemalja su sljedeći:

- (a) imaju valjanu putnu ispravu koja nositelju omogućuje prelazak granice i zadovoljava sljedeće uvjete: [...]
- (b) imaju važeću vizu, ako se to traži na temelju Uredbe 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.)], osim kad imaju važeću boravišnu dozvolu ili važeću vizu za dugotrajni boravak;
- (c) da opravdavaju svrhu i uvjete namjeravanog boravka te imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje, kako za vrijeme trajanja namjeravanog boravka tako i za povratak u njihovu matičnu državu ili tranzit do treće zemlje za koju su sigurni da će ih prihvatiti ili su takva sredstva u mogućnosti zakonito pribaviti;
- (d) da nisu osobe za koje je u [Schengenskom informacijskom sustavu (SIS)] izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska;
- (e) da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, međunarodnu sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica, a posebno ako u nacionalnim bazama podataka država članica nije izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska iz istih razloga.”

9 Članak 7. navedenog zakonika propisivao je:

„1. Kretanje preko vanjskih granica podliježe kontrolama službenika. Kontrole se provode u skladu s ovim poglavljem.

[...]

3. Državljanin trećih zemalja prilikom ulaska i izlaska podliježu temeljitim kontrolama.

- (a) Temeljite kontrole prilikom ulaska uključuju provjeru uvjeta ulaska utvrđenih člankom 5. stavkom 1. te, prema potrebi, provjeru isprava na temelju kojih se odobrava boravak i obavljanje profesionalne djelatnosti. To uključuje detaljnu provjeru koja obuhvaća sljedeće aspekte:
  - i. provjeru posjeduje li državljaniin treće zemlje valjanu i važeću ispravu za prelazak granice, a, prema potrebi, postoji li u navedenoj ispravi, kada je potrebno, viza ili boravišna dozvola;
  - ii. pomni pregled putne isprave radi otkrivanja znakova krivotvorenja;
  - iii. provjera ulaznog i izlaznog pečata u putnoj ispravi dotičnog državljanina treće zemlje kako bi se usporedbom datuma ulaska i izlaska utvrdilo boravi li osoba dulje od najvećeg dopuštenog razdoblja boravka na državnom području država članica;
  - iv. provjera mjesta polaska i odredišta dotičnog državljanina treće zemlje i svrhe namjeravanog boravka, prema potrebi uz provjeru odgovarajućih popratnih isprava;
  - v. provjera raspoložive li dotični državljaniin treće zemlje dostatnim sredstvima za uzdržavanje za trajanje i svrhu namjeravanog boravka, za njegov ili njezin povratak u matičnu zemlju ili tranzit do treće zemlje za koju je siguran (sigurna) da će ga (ju) prihvatiti ili da je on ili ona u mogućnosti zakonito steći takva sredstva;
  - vi. provjera da dotični državljaniin treće zemlje, njegova ili njezina prijevozna sredstva i predmeti koje prevozi nisu takve naravi da predstavljaju opasnost za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica. Takva provjera obuhvaća

neposrednu provjeru podataka i upozorenja o osobama i, prema potrebi, predmetima u SIS-ovim i nacionalnim bazama podataka te mjera koje se moraju poduzeti, prema potrebi, kao rezultat upozorenja;

[...]”

- 10 U skladu s člankom 13. stavcima 2. i 3. tog zakonika:

„2. Ulazak se može zabraniti isključivo na temelju obrazložene odluke u kojoj se precizno navode razlozi zabrane. Odluku donosi tijelo koje je za to ovlašteno nacionalnim pravom. Ta odluka odmah stupa na snagu.

Obrazložena odluka u kojoj se navode razlozi za zabranu ulaska izdaje se u obliku standardiziranog obrasca kako je određeno u dijelu B Priloga V.; obrazac popunjava tijelo koje u skladu s nacionalnim pravom ima ovlasti zabraniti ulazak. Popunjeni standardizirani obrazac predaje se državljaninu treće zemlje, a državljanin potvrđuje primitak odluke o zabrani ulaska.

3. Osobe kojima se zabrani ulazak imaju pravo na žalbu. Žalbeni postupak se vodi u skladu s nacionalnim pravom. Državljaninu treće zemlje također se uručuje popis kontaktnih točaka koje mogu pružiti informacije o zastupnicima koji su ovlašteni zastupati državljanina treće zemlje u skladu s nacionalnim pravom.

[...]”

- 11 Članak 15. stavci 1. i 2. Zakonika o schengenskim granicama određivao je:

„1. Nadzor državne granice, propisan člancima 6. do 13., provode službenici u skladu s odredbama ove Uredbe i nacionalnim pravom.

Kod provođenja nadzora državne granice, ovlasti za pokretanje kaznenog postupka dodijeljene službenicima nacionalnim pravom i koje su izvan područja primjene ove Uredbe ostaju nepromijenjene.

Države članice osiguravaju da su službenici graničnog nadzora specijalizirani i odgovarajuće osposobljeni stručnjaci, uzimajući u obzir zajednički temeljni kurikulum za službenike graničnog nadzora koji je uspostavila i razvila Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije osnovana Uredbom Vijeća (EZ) br. 2007/2004 [od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (SL 2004., L 349, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 197.)]. [...]

2. Države članice u skladu s člankom 34. Komisiji dostavljaju popis nacionalnih službi odgovornih za nadzor državne granice prema njihovom nacionalnom pravu.”

### ***Uredba br. 539/2001***

- 12 U skladu s člankom 1. Uredbe br. 539/2001:

„Državljanin trećih zemalja na popisu u Prilogu I. dužni su posjedovati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica.”

- 13 Kazahstan je uvršten na popis trećih zemalja sadržan u tom prilogu.

## Odluka br. 565/2014

14 Uvodne izjave 5. i 7. Odluke 565/2014 određuju:

„(5) [...] U odnosu na Cipar, koji zajednički režim uspostavljen Odlukom br. 895/2006/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o uvođenju pojednostavljenog režima kontrole osoba na vanjskim granicama na temelju jednostranog priznanja od strane Češke Republike, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije i Slovačke određenih isprava kao jednakovrijednih njihovim nacionalnim vizama za tranzit preko njihovih državnih područja (SL 2006., L 167, str. 1.)] primjenjuje od 10. srpnja 2006., te Bugarsku i Rumunjsku, koje zajednički režim uspostavljen Odlukom br. 582/2008/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o uvođenju pojednostavljenog režima kontrole osoba na vanjskim granicama na temelju jednostranog priznanja od strane Bugarske, Cipra i Rumunjske određenih isprava kao jednakovrijednih njihovim nacionalnim vizama za tranzit preko njihovih državnih područja (SL 2008., L 161, str. 30.)] primjenjuju od 18. srpnja 2008., trebalo bi donijeti zajednička pravila kojima se Bugarskoj, Cipru i Rumunjskoj, poput Hrvatske, dopušta jednostrano priznavanje određenih isprava koje su izdale države članice koje u cijelosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu kao i sličnih isprava koje je izdala Hrvatska kao jednakovrijednih njihovim nacionalnim vizama te uspostava pojednostavljenog režima kontrole osoba na njihovim vanjskim granicama na temelju tog jednostranog priznavanja jednakovrijednosti. [...]

[...]

(7) Sudjelovanje u pojednostavljenom režimu trebalo bi biti neobvezno i ne bi trebalo državama članicama nametati dodatne obveze, uz one obveze koje su utvrđene Aktom o pristupanju iz 2003., Aktom o pristupanju iz 2005. ili Aktom o pristupanju iz 2011.”

15 U skladu s člankom 1. Odluke br. 565/2014:

„Ovom Odlukom uvodi se pojednostavljeni režim kontrole osoba na vanjskim granicama, pri čemu Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska mogu jednostrano priznati isprave iz članka 2. stavka 1. i članka 3. ove Odluke, izdane državljanima trećih zemalja koji na temelju Uredbe (EZ) [br. 539/2001] moraju posjedovati vizu, kao jednakovrijedne svojim nacionalnim vizama za tranzit ili namjeravani boravak na njihovim državnim područjima koji ne premašuje 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana.

Provedba ove Odluke ne utječe na provjere osoba koje se moraju provoditi na vanjskim granicama u skladu s člancima od 5. do 13. te člancima 18. i 19. [Zakonika o schengenskim granicama].”

16 Člankom 2. te odluke predviđeno je:

„1. Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska mogu smatrati jednakovrijednima svojim nacionalnim vizama za tranzit ili namjeravani boravak na njihovim državnim područjima koji ne premašuje 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana sljedeće isprave koje su izdale države članice koje u cijelosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu, bez obzira na državljanstvo osoba koje ih posjeduju:

- (a) ‚jedinstvenu vizu‘ kako je definirana u članku 2. točki 3. Zakonika o vizama koja vrijedi za dva ulaska ili višestruke ulaske;
- (b) ‚vizu za dugotrajni boravak‘ kako je navedena u članku 18. [KPSS-a];
- (c) ‚boravišnu dozvolu‘ kako je definirana u članku 2. točki 15. [Zakonika o schengenskim granicama].

2. Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska također mogu smatrati jednakovrijednima svojim nacionalnim vizama za tranzit ili namjeravani boravak na njihovim državnim područjima koji ne premašuje 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana vize s ograničenom teritorijalnom valjanošću izdane u skladu s prvom rečenicom članka 25. stavka 3. Zakonika o vizama.

3. Ako Bugarska, Hrvatska, Cipar ili Rumunjska odluče primjenjivati ovu Odluku, one priznaju sve isprave iz stavaka 1. i 2. bez obzira na to koja ih je država članica izdala, osim ako su unesene u putne isprave koje one ne priznaju ili u putne isprave koje je izdala treća zemlja s kojom nemaju diplomatske odnose.”

17 U skladu s člankom 3. stavkom 1. navedene odluke:

„Ako Bugarska, Hrvatska, Cipar ili Rumunjska odluče primjenjivati članak 2., one mogu, uz isprave koje su navedene u tom članku, priznavati kao jednakovrijedne svojim nacionalnim vizama za tranzit ili namjeravani boravak na njihovim državnim područjima koji ne premašuje 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana:

- (a) nacionalne vize za kratkotrajni boravak i nacionalne vize za dugotrajni boravak koje su izdali Bugarska, Hrvatska, Cipar ili Rumunjska na jedinstvenom obrascu utvrđenom Uredbom Vijeća (EZ) br. 1683/95 [od 29. svibnja 1995. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca za vize (SL 1995., L 164, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 3.)];
- (b) boravišne dozvole koje su izdali Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska u skladu s jedinstvenim obrascem utvrđenim Uredbom Vijeća (EZ) br. 1030/2002 [od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja (SL 2002., L 157, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 207. i ispravci SL 2017., L 266, str. 22. i SL 2017., L 266, str. 23.)];

osim ako su takve vize ili boravišne dozvole unesene u [putne isprave] koje navedene države ne priznaju ili u putne isprave [...] koje je izdala treća zemlja s kojom nemaju diplomatske odnose.”

18 Članak 5. Odluke 565/2014 određuje:

„Ako Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska odluče primjenjivati ovu Odluku, oni u roku od 20 radnih dana od stupanja na snagu ove Odluke o tome obavješćuju Komisiju. Komisija u *Službenom listu Europske unije* objavljuje informacije koje su dostavile te države članice.

U tim se obavijestima prema potrebi navode treće zemlje u odnosu na koje Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska, zbog nepostojanja diplomatskih odnosa, ne primjenjuju ovu Odluku na temelju članka 2. stavka 3. i članka 3. stavka 1.”

19 U skladu s člankom 8. te odluke:

„Ova je Odluka upućena Bugarskoj, Hrvatskoj, Cipru i Rumunjskoj.”

20 Točka II. Informacija Komisije o obavijestima država članica o odlukama koje se odnose na primjenu Odluke br. 565/2014 (SL 2014., C 302, str. 1., u daljnjem tekstu: točka II. Informacija Komisije), sadržava sljedećih odjeljak:

„Komisija je primila sljedeće obavijesti.

[...]

Rumunjska provodi Odluku [br. 565/2014] i u skladu s člankom 3. Odluke priznaje nacionalne vize i boravišne dozvole koje su izdali Bugarska, Cipar i Hrvatska navedene redom u Prilozima I., II. i III. toj Odluci kao jednakovrijedne rumunjskim vizama.”

**Uredba br. 261/2004**

21 Uvodne izjave 1. i 2. Uredbe br. 261/2004 glase:

„(1) Aktivnost Zajednice u području zračnog prijevoza usmjerena je, pored ostalih stvari, na osiguravanje visoke razine zaštite putnika. Uz to, u potpunosti bi trebalo voditi računa o obvezama zaštite potrošača općenito.

(2) Uskraćivanje ukrcaja i otkazivanje ili kašnjenje leta uzrokuju ozbiljne probleme i neugodnosti putnicima.”

22 Članak 1. stavak 1. te uredbe propisuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju, prema ovdje navedenima uvjetima, minimalna prava koja imaju putnici kada:

(a) im je uskraćen ukrcaj protiv njihove volje;

[...]”

23 Članak 2. točka (j) navedene uredbe definira „uskraćeni ukrcaj” u smislu te uredbe kao „uskraćivanje ukrcaja na let putnicima usprkos njihovom predočenju za ukrcaj sukladno uvjetima iz članka 3. stavka 2., osim u slučajevima kada postoje opravdani razlozi da im se ukrcaj uskrati, bilo iz zdravstvenih razloga, sigurnosti ili zaštite ili neadekvatne putne dokumentacije”.

24 U skladu s člankom 3. te uredbe, naslovljenim „Područje primjene”:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na:

(a) putnike koji putuju iz zračne luke smještene na državnom području države članice na koju se Ugovor primjenjuje;

[...]

2. Stavak 1. primjenjuje se ako putnici ispunjavaju uvjete:

(a) imaju potvrđenu rezervaciju za određeni let i, osim u slučaju otkazivanja leta navedenog u članku 5., prijave se za let,

– kako je navedeno i u vrijeme koje je navedeno unaprijed i u pisanom obliku (uključujući i elektronički način) od strane zračnog prijevoznika, tour operatora ili ovlaštenog putnog agenta,

ili, ako vrijeme nije navedeno,

– ne kasnije od 45 minuta prije objavljenog vremena polaska;

[...]”



25 U skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 261/2004:

„Ako je ukrcaj putnicima uskraćen protiv njihove volje, stvarni zračni prijevoznik im je dužan odmah nadoknaditi štetu u skladu s člankom 7. i pružiti im pomoć u skladu s člancima 8. i 9.”

26 Članak 15. te uredbe, naslovljen „Zabrana isključenja odgovornosti”, predviđa:

„1. Obveze prema putnicima u skladu s ovom Uredbom ne mogu se ograničiti ili isključiti, posebno ne putem izuzeća ili restriktivnih odredbi ugovora o prijevozu.

2. Ako se, međutim, takvo izuzeće ili restriktivna odredba primijeni u pogledu određenog putnika, ili ako putnik nije ispravno obaviješten o svojim pravima, i zbog toga je prihvatio odštetu koja je niža od one predviđene u ovoj Uredbi, takav putnik i dalje ima pravo pokrenuti odgovarajući postupak pred nadležnim sudovima ili tijelima radi ostvarenja dodatne odštete.”

### Glavni postupak i prethodna pitanja

27 D. Z., državljanin Republike Kazahstana, 6. rujna 2015. došao je u zračnu luku u Larnaki kako bi se ukrcao na let rumunjskog zračnog prijevoznika Blue Aira za Bukurešt, u kojem je trebao boraviti od 6. do 12. rujna 2015. radi pristupanja ispitima koje je održavao Association of Chartered Certified Accountants (Udruga ovlaštenih računovođa).

28 D. Z. je zaposlenicima društva koje djeluje u svojstvu zastupnika Blue Aira u zračnoj luci u Larnaki predao na provjeru svoje putne isprave, putovnicu i dozvolu privremenog boravka koju je izdala Republika Cipar, a koja je vrijedila do 6. travnja 2016. Također je predočio zahtjev za vizu za ulazak na rumunjsko državno područje koji je ranije podnio na internetskoj stranici ministarstva vanjskih poslova Rumunjske i odgovor navedenog ministarstva, koji mu je pružio njegov automatizirani internetski sustav, a u skladu s kojim mu nije bila potrebna takva viza za boravak koji ne premašuje 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana, s obzirom na to da je on već imao dozvolu privremenog boravka koju je izdala Republika Cipar.

29 Nakon što su im se obratili zaposlenici Blue Aira, zemaljsko osoblje tog društva u zračnoj luci u Bukureštu telefonski i elektroničkom poštom odgovorilo im je da, s obzirom na to da D. Z. nema vizu ni boravišnu iskaznicu za člana obitelji koju su izdala rumunjska tijela, on ne može ući u Rumunjsku. Potom su navedeni zaposlenici osobi D. Z. uskratili ukrcaj na predviđeni let jer bi njezin prijevoz rezultirao time da bi ona odmah bila vraćena na Cipar povratnim letom zrakoplova te bi Blue Airu bile izrečene sankcije.

30 D. Z. je uzaludno zahtijevao da mu se razlozi tog uskraćivanja priopće u pisanom obliku. Osim toga, nije mu priopćena nikakva pisana odluka o zabrani ulaska na rumunjsko državno područje.

31 Budući da je smatrao da je činjenica da mu je uskraćen ukrcaj neopravdana i protivna odredbama Odluke br. 565/2014, D. Z. je Eparchiako Dikastirio Larnakasu (Okružni sud u Larnaki, Cipar) podnio tužbu protiv Blue Aira, kojom je zahtijevao naknadu štete zbog gubitka iznosa cijene povratne zrakoplovne karte, troškova otkazivanja rezervacije u hotelu u Bukureštu, pristojbi za ispite kojima nije mogao pristupiti, protuvrijednosti plaća koje nije primio zbog dopusta za učenje koji je zatražio i dobio od svojeg poslodavca za pripremanje za navedene ispite i neimovinske štete koju je smatrao da je pretrpio.

32 Pred sudom koji je uputio zahtjev Blue Air osobito tvrdi da je D. Z. pogrešno uputio svoju tužbu protiv tog društva. Naime, kao što je to navedeno u uvjetima prijevoza koje on primjenjuje, Blue Air nije odgovoran za odluku tijela države odredišta o zabrani ulaska putnika na njezino državno područje ni za dokumente koje je potonji dužan imati u posjedu ni za poštovanje propisa države odredišta.

- 33 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u glavnom se postupku, kao prvo postavlja pitanje ima li D. Z. pravo pozivati se na odredbe Odluke br. 565/2014 u odnosu na Blue Air. On smatra da bi se, da je žalitelju bio odobren ukrcaj na predmetni let, potonji pred rumunjskim sudom mogao pozivati na svoje pravo ulaska u zemlju na temelju te odluke.
- 34 Međutim, jedina štetna radnja u odnosu na osobu D. Z. bila je ta da joj je Blue Air uskratio ukrcaj. Sud koji je uputio zahtjev iz toga zaključuje da je potrebno odrediti u kojoj mjeri na temelju uskraćivanja ukrcaja za osobu D. Z. nastaje pravo na koje se ona može pozivati pred sudom protiv Blue Aira.
- 35 Kao drugo, navedeni sud smatra da on mora ocijeniti je li uskraćivanje ukrcaja u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku obuhvaćeno područjem primjene Uredbe br. 261/2004 i, ako jest, može li odredba ugovora o prijevozu ipak ograničiti odgovornost zračnog prijevoznika u slučaju neadekvatnih putnih isprava odnosno osloboditi ga takve odgovornosti.
- 36 Budući da je u tim okolnostima smatrao da su se u glavnom postupku pojavila pitanja o tumačenju prava Unije, Eparchiako Dikastirio Larnakas (Okružni sud u Larnaki, Cipar) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
1. Treba li Odluku [br. 565/2014] tumačiti na način da izravno proizvodi pravne učinke u obliku, s jedne strane, prava pojedinaca državljana 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 se nalaze na popisu dokumenata koji su uzajamno priznati u skladu s Odlukom [br. 565/2014], koju je država članica odredišta obvezna primjenjivati?
  2. Ako zračni prijevoznik u zračnoj luci države članice polazišta izravno i/ili putem svojih ovlaštenih predstavnika i zastupnika uskrati ukrcaj putniku pozivajući se na to da tijela države članice odredišta zabranjuju njegov ulazak u tu državu zbog navodnog nepostojanja vize za ulazak, može li se smatrati da zračni prijevoznik izvršava funkciju i djeluje kao javni oblik države o kojoj je riječ, tako da se oštećeni putnik u odnosu na njega može pozvati na Odluku [br. 565/2014] 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 putem svojih ovlaštenih predstavnika i zastupnika, uskratiti ukrcaj državljaninu treće države na temelju odluke tijela države članice odredišta o zabrani 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 (EU) 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.)], ranije članak 13. Uredbe [br. 562/2006.] o izdavanju obrazložene odluke o zabrani ulaska), radi osiguranja poštovanja temeljnih prava, a osobito prava na djelotvoran pravni lijek oštećenog putnika (vidjeti članak 4. navedene Uredbe 2016/399)]?
  4. Treba li članak 2. [točku] (j) Uredbe [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 bile adekvatne i da je uskraćeni ukrcaj bio neopravdan ili nezakonit zbog povrede prava Unije?
  5. Može li putniku biti uskraćeno pravo na odštetu iz članka 4. stavka 3. Uredbe [br. 261/2004], pozivanjem na ugovornu odredbu o oslobodenju 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, tumačen u vezi s njezinim člankom 14., primjeni takvih ugovornih odredbi o ograničenju ili oslobođenju od odgovornosti zračnog prijevoznika?”

## O prethodnim pitanjima

### *Dopuštenost*

- 37 Blue Air najprije ističe da je drugo i treće pitanje nedopušteno zbog toga što stanke glavnog postupka nisu saslušane o tim pitanjima prije upućivanja ovog zahtjeva za prethodnu odluku, što je protivno ciparskim postupovnim pravilima.
- 38 S tim u vezi valja podsjetiti na to da članak 267. UFEU-a nacionalnim sudovima daje najširu mogućnost obraćanja Sudu ako smatraju da predmet koji se pred njima vodi otvara pitanja koja zahtijevaju tumačenje ili ocjenu valjanosti odredaba prava Unije potrebno za rješavanje spora koji se pred njima vodi. Nacionalni sudovi imaju stoga pravo i, u nekim slučajevima, obvezu pokretanja prethodnog postupka kada po službenoj dužnosti ili povodom zahtjeva stranaka utvrde da se osnova spora sastoji od pitanja koje valja riješiti, a koje potpada pod prvi stavak tog članka (presude od 16. siječnja 1974., Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, t. 3. i od 1. veljače 2017., Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, t. 30. i navedena sudska praksa).
- 39 Usto, iako se može pokazati u interesu dobrog sudovanja da se prethodno pitanje postavi tek nakon završetka kontradiktorne rasprave, postojanje takve prethodne rasprave nije navedeno među pretpostavkama koje moraju biti ispunjene kako bi se proveo postupak iz članka 267. UFEU-a (presuda od 1. veljače 2017., Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, t. 32. i navedena sudska praksa). Samo je na nacionalnom sudu da ocijeni eventualnu nužnost takve prethodne kontradiktorne rasprave (presuda od 28. lipnja 1978., Simmenthal, 70/77, EU:C:1978:139, t. 11.).
- 40 Stoga činjenica da stranke u sporu nisu prethodno raspravljale pred nacionalnim sudom o pitanju koje se odnosi na pravo Unije ne isključuje mogućnost da se takvo pitanje postavi Sudu (presuda od 1. veljače 2017., Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, t. 33.).
- 41 U svakom slučaju, valja podsjetiti na to da Sud nije ovlašten provjeravati je li odluka kojom se upućuje prethodno pitanje donesena u skladu s nacionalnim pravilima o ustrojstvu sudova i o sudskom postupku (presuda od 23. studenoga 2017., Benjumea Bravo de Laguna, C-381/16, EU:C:2017:889, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 42 Nadalje, Blue Air tvrdi da sud koji je uputio zahtjev nije iznio sadržaj primjenjivih nacionalnih odredbi, relevantne nacionalne sudske prakse ni svih relevantnih činjeničnih i pravnih elemenata na temelju kojih je smatrao da se odredbe prava Unije mogu primijeniti u predmetnom slučaju.
- 43 S tim u vezi valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, koju od sada odražava članak 94. Poslovnika Suda, potreba za tumačenjem prava Unije koje bi bilo korisno nacionalnom sudu zahtijeva da on odredi činjenični i zakonodavni okvir unutar kojeg se nalaze pitanja koja postavlja ili da barem objasni činjenične tvrdnje na kojima se ona temelje. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku treba usto navesti točne razloge koji su nacionalni sud naveli na to da postavi pitanje o tumačenju prava Unije i da ocijeni nužnim upućivanje prethodnog pitanja Sudu (presuda od 19. prosinca 2018., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, t. 29. i navedena sudska praksa).

- 44 U predmetnom su slučaju u zahtjevu za prethodnu odluku dostatno definirani pravni i činjenični okvir glavnog postupka. Osobito, s obzirom na prirodu i doseg akata prava Unije čije se tumačenje traži, nepostojanje navoda o sadržaju primjenjivih nacionalnih odredbi ni na koji način ne sprečava dobro razumijevanje konteksta u kojem se nalaze pitanja suda koji je uputio zahtjev. Usto, navodi koje je navedeni sud pružio u pogledu relevantnosti postavljenih pitanja radi donošenja odluke u navedenom sporu omogućuju ocjenu dosega tih pitanja i davanje korisnog odgovora na njih, kao što to, uostalom, potvrđuju pisana očitovanja koja su podnijele ciparska, njemačka i nizozemska vlada.
- 45 Naposljetku, njemačka vlada dvoji o relevantnosti četvrtog i petog pitanja zato što se čini da D. Z. nije podnio zahtjev za naknadu štete na temelju Uredbe br. 261/2004.
- 46 S tim u vezi valja podsjetiti na to da, s jedne strane, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti (presude od 15. svibnja 2003., Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, t. 31. i od 28. ožujka 2019., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, t. 57. i navedena sudska praksa).
- 47 S druge strane, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 23. svojeg mišljenja, sud koji je uputio zahtjev u njemu je naveo da on na temelju ciparskog prava može naložiti da se stranci naknadi šteta iako je ona nije izričito zahtijevala tako da on može naložiti da se žalitelju u glavnom postupku naknadi šteta na temelju Uredbe br. 261/2004, ako se ona mora protumačiti na način da mu daje takvo pravo.
- 48 S obzirom na sva prethodna razmatranja, zahtjev za prethodnu odluku je dopušten.

## ***Meritum***

### *Prvo pitanje*

- 49 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 1. Odluke br. 565/2014 tumačiti na način da proizvodi izravan učinak i u korist državljana treće zemlje stvara prava koja oni mogu isticati protiv države članice odredišta, osobito pravo da im nije potrebna viza kako bi ušli na područje te države članice ako imaju vizu za ulazak ili dozvolu boravka koje se nalaze na popisu dokumenata koji je navedena država članica obvezna primjenjivati u skladu s navedenom odlukom.
- 50 Najprije valja podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 288. četvrtim stavkom UFEU-a, odluka u cijelosti obvezujuća, a odluka u kojoj je određeno kome je upućena, obvezujuća je samo za njih.
- 51 U predmetnom slučaju Odluka br. 565/2014 u članku 8. navodi da su Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska njezini adresati. Slijedom toga, ona je obvezujuća samo u odnosu na te četiri države članice.
- 52 Osim toga, u članku 3. stavku 1. te odluke u biti je predviđeno da svaka od te četiri države članice može priznati kao jednakovrijedne svojim nacionalnim vizama u tom članku navedene vize i dozvole boravka koje su izdale druge države članice koje su adresati te odluke.
- 53 Kao prvo, iz teksta članka 3. stavka 1. Odluke br. 565/2014, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 7., proizlazi, dakle, da je priznanje viza i dozvola boravka iz te odredbe puka ovlast predmetnih država članica.

- 54 Međutim, ako se one obvežu primjenjivati Odluku br. 565/2014 i, u skladu s njezinim člankom 5., priopće svoju odluku o priznanju kao jednakovrijednih svojim nacionalnim vizama nacionalnih viza i dozvola boravka koje su izdale druge države članice koje su adresati te odluke, uključujući dokumente iz članka 3. stavka 1. navedene odluke, kako je to napravila Rumunjska, kao što to proizlazi iz točke II. Informacija Komisije, izvršavanje tih država članica ovlasti koju im tako dodjeljuje navedeni članak 3. stavak 1. za njih podrazumijeva obvezu priznanja dokumenata iz te odredbe.
- 55 Taj zaključak nije doveden u pitanje okolnošću da članak 3. Odluke br. 565/2014 ne sadržava odredbu koja je istovjetna onoj sadržanoj u njezinu članku 2., u čijem je stavku 3. izričito pojašnjeno da odluka jedne od četiriju država članica koje su adresati Odluke br. 565/2014 da tu odluku primijeni podrazumijeva načelnu obvezu priznanja svih dokumenata iz stavaka 1. i 2. navedenog članka.
- 56 Naime, iz članka 2. stavka 3. Odluke br. 565/2014 proizlazi da su države članice koje su adresati te odluke i koje su je odlučile primjenjivati u načelu dužne priznati sve dokumente iz njezina članka 2. stavaka 1. i 2. koje su izdale države članice koje u cijelosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu, i to neovisno o tome koja je od njih država članica izdavanja.
- 57 U tim okolnostima, nepostojanje u članku 3. Odluke br. 565/2014 odredbe istovjetne onoj iz njezina članka 2. stavka 3. ne može se protumačiti na način da države članice, koje su adresati navedene odluke i koje su odlučile primijeniti njezin članak 3., zadržavaju slobodu da od slučaja do slučaja odstupe od režima priznanja viza i dozvola boravka kojem su pristupile u skladu s člankom 5. te odluke.
- 58 Kao drugo, kad je riječ o doseg obveze navedene u točki 54. ove presude, ona se za predmetne države članice sastoji od priznanja kao jednakovrijednih svojim nacionalnim vizama za tranzit ili namjeravani boravak na njihovim državnim područjima koji ne premašuje 90 dana u svakom razdoblju od 180 dana viza i dozvola boravka koje su izdale druge države članice koje su adresati Odluke br. 565/2014, kako su navedene u njezinu članku 3. stavku 1. točkama (a) i (b) te njezinim priložima.
- 59 Kao što, osim toga, proizlazi iz članka 3. stavka 1. Odluke br. 565/2014, jedino moguće odstupanje od obveze iz tog članka koje je predvidio zakonodavac Unije odnosi se na vize i dozvole boravka unesene u putne isprave koje predmetne države članice ne priznaju ili u putne isprave koje je izdala treća zemlja s kojom nemaju diplomatske odnose.
- 60 Iz toga slijedi da, osim tog izričito predviđenog odstupanja, države članice koje su adresati Odluke br. 565/2014 i koje su je odlučile pristupiti režimu iz njezina članka 3. stavka 1. moraju poštovati navedenu obvezu priznanja kad je riječ o pojedinačnim slučajevima obuhvaćenim njezinim područjem primjene.
- 61 To tumačenje potvrđuje cilj Odluke br. 565/2014, koji se sastoji, kao što to proizlazi iz njezina naslova, od uvođenja pojednostavljenog režima kontrole osoba na vanjskim granicama, koji se temelji na tome da države članice koje u njemu sudjeluju priznaju da su određene putne isprave jednakovrijedne njihovim nacionalnim vizama.
- 62 Naime, kao što je to istaknuto nezavisni odvjetnik u točki 49. svojeg mišljenja, s jedne strane, ako bi države članice koje su adresati Odluke br. 565/2014 i koje su odlučile primijeniti njezin članak 3. imale ovlast da od slučaja do slučaja odstupe od pojednostavljenog režima kontrole predviđenog tom odlukom, taj se režim ne bi mogao djelotvorno provoditi.
- 63 S druge strane, takva ovlast nije u skladu s načelom pravne sigurnosti, koje promiče objava odluke predmetne države članice o primjeni Odluke br. 565/2014 u *Službenom listu Europske unije*, izvršena na temelju njezina članka 5.

- 64 Kao treće, što se tiče nemogućnosti pozivanja na obvezu iz članka 3. stavka 1. Odluke br. 565/2014 protiv države članice odredišta, valja podsjetiti na to da je Sud priznao da se pojedinci protiv države članice mogu pozvati na odredbe odluke Unije koja joj je upućena ako su obveze te države članice predviđene tim odredbama bezuvjetne i dovoljno precizne (vidjeti u tom smislu presudu od 10. studenoga 1992., Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, EU:C:1992:423, t. 12. i 13. i navedenu sudsku praksu).
- 65 S tim u vezi valja smatrati da, ako predmetna država članica preuzme obvezu iz točke 54. ove presude, obveza iz članka 3. stavka 1. Odluke br. 565/2014, kao što je protumačena u točkama 60. do 63. ove presude, ispunjava te kriterije bezuvjetnosti i dovoljne preciznosti.
- 66 Ta ocjena nije pobijena okolnošću da, analogno članku 2. stavku 3. Odluke br. 565/2014, njezin članak 3. stavak 1. ovlašćuje države članice da odstupe od obveze predviđene tom odredbom u slučaju da su vize i dozvole boravka unesene u putne isprave koje predmetne države članice ne priznaju ili u putne isprave koje je izdala treća zemlja s kojom nemaju diplomatske odnose.
- 67 Naime, Sud je već presudio da činjenica da odluka dopušta državama članicama koje su njezini adresati da u određenim okolnostima koje mogu biti predmet sudskog nadzora odstupe od jasnih i preciznih odredbi te odluke ne može sama po sebi lišiti te odredbe izravnog učinka (presuda od 9. rujna 1999., Feyrer, C-374/97, EU:C:1999:397, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 68 Slijedom toga, pojedinci se mogu pozvati na obvezu iz članka 3. stavka 1. Odluke br. 565/2014 protiv države članice koja je adresat te odluke i koja je odlučila izvršiti ovlast predviđenu tom odredbom.
- 69 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 1. Odluke br. 565/2014 treba tumačiti na način da proizvodi izravan učinak i u korist državljana treće zemlje stvara prava koja oni mogu isticati protiv države članice odredišta, osobito pravo da im nije potrebna viza kako bi ušli na područje te države članice ako imaju vizu za ulazak ili dozvolu boravka koje se nalaze na popisu dokumenata koji je navedena država članica obvezna primjenjivati u skladu s navedenom odlukom.

#### *Drugo pitanje*

- 70 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da valja smatrati da zračni prijevoznik koji u zračnoj luci države članice polazišta sam ili putem svojih ovlaštenih predstavnika i zastupnika putniku uskrati ukrcaj, pozivajući se na to da tijela države članice odredišta zabranjuju njegov ulazak, djeluje kao pojavni oblik navedene države, tako da se oštećeni putnik u odnosu na tog zračnog prijevoznika može pozvati na Odluku br. 565/2014 pred sudom države članice odredišta kako bi ishodio naknadu štete zbog povrede svojeg prava ulaska na područje države članice odredišta bez vize koju je izdala potonja.
- 71 Uvodno valja istaknuti da će, s obzirom na pojašnjenja navedena u točkama 29. i 30. ove presude, sud koji je uputio zahtjev morati provjeriti jesu li rumunjska tijela stvarno tako zabranila ulazak ili ne. Uz taj pridržaj i s obzirom na to da je navedeni sud drugo pitanje oblikovao upućivanjem na pretpostavku da je u predmetnom slučaju to moglo biti tako, Sud mora odgovoriti na njega polazeći od te pretpostavke.
- 72 Valja podsjetiti na to da je Sud presudio da se pojedinci mogu pozivati na bezuvjetne i dovoljno precizne odredbe direktive ne samo protiv države članice i svih njezinih upravnih tijela, uključujući decentralizirana tijela, već i protiv tijela i subjekata, bili oni privatnopravni ili ne, koji su pod vlašću ili nadzorom tijela javne vlasti države ili kojima je država članica povjerala izvršavanje zadaće od javnog interesa te koji u tu svrhu imaju posebne ovlasti, šire od onih koje proizlaze iz pravila koja se

primjenjuju na odnose između pojedinaca. Naime, treba izbjeći situaciju u kojoj bi država mogla imati koristi od svojeg nepoštovanja prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 10. listopada 2017., Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, t. 32., 34. i 35.).

- 73 Takva sudska praksa može se analogijom primijeniti na bezuvjetne i dovoljno precizne odredbe odluke Unije, poput onih sadržanih u članku 3. stavku 1. Odluke br. 565/2014 (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2007., Carp, C-80/06, EU:C:2007:327, t. 21.).
- 74 Slijedom toga, kako bi se utvrdilo može li putnik kojemu je zračni prijevoznik uskratio ukrcaj jer su mu tijela države članice odredišta zabranila ulazak na njezino državno područje zato što nema vizu za ulazak protiv tog zračnog prijevoznika isticati Odluku br. 565/2014, valja provjeriti treba li tog prijevoznika smatrati tijelom poput onih iz točke 72. ove presude.
- 75 Osobito, postavlja se pitanje treba li smatrati da je zračnog prijevoznika ili njegova zastupnika koji provjerava putne isprave putnika, državljanina treće zemlje, u zračnoj luci države članice polaska država članica odredišta ovlastila da preuzme zadaće nadzora državne granice u skladu s člankom 7. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama i da u tu svrhu ima odgovarajuće ovlasti.
- 76 U tom pogledu, s jedne strane, kao što to proizlazi iz članka 7. stavka 1. Zakonika o schengenskim granicama, u vezi s njegovim člankom 2. točkom 13., zadaća je samo službenika graničnog nadzora, koji imaju svojstvo javnog službenika te na koje se osobito primjenjuju pravila utvrđena navedenim zakonikom, da izvršavaju zadaće nadzora državne granice. U skladu s člankom 15. stavkom 1. Zakonika o schengenskim granicama, riječ je o specijaliziranim i odgovarajuće osposobljenim stručnjacima. Usto, na temelju članka 15. stavka 2. tog zakonika, države članice dužne su Komisiji dostaviti popis nacionalnih službi odgovornih za nadzor državne granice.
- 77 S druge strane, iz članka 7. stavka 3. Zakonika o schengenskim granicama proizlazi da se kontrole na granicama koje se odnose na državljane trećih zemalja sastoje od temeljite kontrole, koja uključuje, među ostalim, otkrivanje znakova krivotvorenja putne isprave, provjeru raspolaže li dotični državljanin treće zemlje dostatnim sredstvima za uzdržavanje te provjeru da dotični državljanin treće zemlje, njegova ili njezina prijevozna sredstva i predmeti koje prevozi nisu takve naravi da predstavljaju opasnost za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica
- 78 Međutim, kad je riječ o zračnim prijevoznicima, njihova se zadaća očito razlikuje od one službenika graničnog nadzora jer se ona, kao što to proizlazi iz članka 26. stavka 1. točke (b) KPSS-a, sastoji samo od provjere toga da strani državljani koje oni prevoze „posjeduju putne isprave koje su potrebne” za ulazak na područje države članice odredišta.
- 79 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se ne može smatrati da je zračnog prijevoznika ili njegova zastupnika država članica odredišta ovlastila da preuzme zadaće nadzora državne granice u skladu s člankom 7. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama i da u tu svrhu ima odgovarajuće ovlasti.
- 80 Slijedom toga, putnik kojemu je zračni prijevoznik uskratio ukrcaj jer su mu tijela države članice odredišta zabranila ulazak na njezino državno područje ne može protiv tog zračnog prijevoznika isticati Odluku br. 565/2014.
- 81 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da pravo Unije treba tumačiti na način da se ne može smatrati da zračni prijevoznik koji u zračnoj luci države članice polazišta sam ili putem svojih ovlaštenih predstavnika i zastupnika putniku uskrati ukrcaj, pozivajući se na to da tijela države članice odredišta zabranjuju njegov ulazak, djeluje kao javni oblik navedene države, tako da se oštećeni putnik u odnosu na tog zračnog prijevoznika ne može pozvati na Odluku br. 565/2014 pred sudom države članice odredišta kako bi ishodio naknadu štete zbog povrede svojeg prava ulaska na područje države članice odredišta bez vize koju je izdala potonja.

### *Treće pitanje*

- 82 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije, osobito članak 13. Zakonika o schengenskim granicama, tumačiti na način da mu se protivi to da zračni prijevoznik uskrati ukrcaj državljaninu treće zemlje, pozivajući se na to da su potonjem tijela države članice odredišta zabranila ulazak na svoje državno područje, a da pritom navedenom državljaninu nije prethodno uručena nikakva pisana i obrazložena odluka o toj zabrani ulaska.
- 83 S tim u vezi valja naglasiti da se, u skladu s člankom 13. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama, ulazak državljanina treće zemlje na područje države članice može zabraniti isključivo na temelju obrazložene odluke u kojoj se precizno navode razlozi zabrane, a donijelo ju je tijelo koje je za to ovlašteno mjerodavnim nacionalnim pravom, i koja se izdaje u obliku standardiziranog obrasca, koji se predaje predmetnom državljaninu, a koji u navedenom obrascu potvrđuje primitak odluke o zabrani ulaska.
- 84 Iz te odredbe proizlazi da se na zabranu ulaska primjenjuju iznimno stroge pretpostavke, koje su osobito namijenjene očuvanju prava obrane, kao što to proizlazi iz članka 13. stavka 3. Zakonika o schengenskim granicama, u skladu s kojim osobe kojima se odlukom zabranjen ulazak imaju pravo na žalbu protiv te odluke.
- 85 Iz toga slijedi da se članku 13. stavku 3. Zakonika o schengenskim granicama protivi to da se, ako ne postoji odluka o zabrani ulaska koja je donesena i priopćena u skladu s člankom 13. stavkom 2. tog zakonika, zračni prijevoznik može, kako bi opravdao uskraćivanje ukrcaja putnika, protiv njega pozvati na bilo koju zabranu ulaska na područje države članice odredišta jer bi inače putnik osobito bio lišen mogućnost djelotvornog izvršavanja svojih prava obrane.
- 86 S obzirom na prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti tako da pravo Unije, osobito članak 13. Zakonika o schengenskim granicama, treba tumačiti na način da mu se protivi to da zračni prijevoznik uskrati ukrcaj državljaninu treće zemlje, pozivajući se na to da su potonjem tijela države članice odredišta zabranila ulazak na svoje državno područje, a da pritom navedenom državljaninu nije prethodno uručena nikakva pisana i obrazložena odluka o toj zabrani ulaska.

### *Četvrto pitanje*

- 87 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Uredbu br. 261/2004, osobito njezin članak 2. točku (j), tumačiti na način da, ako zračni prijevoznik uskrati ukrcaj putniku zato što je on predočio neadekvatnu putnu dokumentaciju, takvo uskraćivanje lišava tog putnika zaštite predviđene navedenom uredbom ili je zadaća nadležnog suda ocijeniti, uzimajući u obzir okolnosti predmetnog slučaja, opravdanost razloga za navedeno uskraćivanje s obzirom na tu odredbu.
- 88 S tim u vezi najprije valja podsjetiti na to da je područje primjene Uredbe br. 261/2004 definirano u njezinu članku 3., čiji stavak 2. točka (a) predviđa da se navedena uredba primjenjuje na putnike koji imaju potvrđenu rezervaciju za određeni let iz zračne luke smještene na području države članice te se prijave za let kako je navedeno i u vrijeme koje je navedeno ili, ako vrijeme nije navedeno, ne kasnije od 45 minuta prije objavljenog vremena polaska.
- 89 Nadalje, valja istaknuti da članak 4. Uredbe br. 261/2004, naslovljen „Uskraćeni ukrcaj”, u stavku 3. predviđa da im je, ako je ukrcaj putnicima uskraćen protiv njihove volje, stvarni zračni prijevoznik dužan odmah nadoknaditi štetu u skladu s člankom 7. te uredbe i pružiti im pomoć u skladu s njezinim člancima 8. i 9.



- 90 Naposljetku, uskraćeni ukrcaj definiran je u članku 2. točki (j) Uredbe br. 261/2004 kao uskraćivanje ukrcaja na let putnicima od strane zračnog prijevoznika usprkos njihovom predočanju za ukrcaj sukladno uvjetima iz članka 3. stavka 2. te uredbe, osim u slučajevima kada postoje opravdani razlozi da im se ukrcaj uskrati, bilo iz zdravstvenih razloga, sigurnosti ili zaštite ili neadekvatne putne dokumentacije.
- 91 Iz zajedničkog tumačenja svih odredbi navedenih u točkama 88. do 90. ove presude proizlazi da, ako je putniku koji ispunjava pretpostavke iz članka 3. stavka 2. Uredbe br. 261/2004 uskraćen ukrcaj protiv njegove volje, on ima pravo na to da mu stvarni zračni prijevoznik naknadi štetu i pruži pomoć, osim kada postoje opravdani razlozi za to uskraćivanje, primjerice neadekvatnost njegove putne dokumentacije.
- 92 Formulacijom izraza „osim u slučajevima kada postoje opravdani razlozi da im se ukrcaj uskrati” iz članka 2. točke (j) Uredbe br. 261/2004 naglašeno je da zakonodavac Unije nije namjeravao zračnom prijevozniku ostaviti ovlast da ocjenjuje i sam konačno utvrđuje neadekvatnost putne dokumentacije.
- 93 To tumačenje potvrđeno je ciljem Uredbe br. 261/2004, navedenim u njezinoj uvodnoj izjavi 1., a taj je osiguravanje visoke razine zaštite putnika, tako da se sva njome priznata prava moraju široko tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2012., Rodríguez Cachafeiro i Martínez-Reboredo Varela-Villamor, C-321/11, EU:C:2012:609, t. 25.).
- 94 Naime, budući da je cilj Uredbe br. 261/2004 osobito ukloniti ozbiljne probleme i neugodnosti koje putnicima uzrokuje uskraćivanje ukrcaja, bilo bi protivno tom cilju, koji podrazumijeva visoku razinu zaštite putnika, predmetnom zračnom prijevozniku dati ovlast da ocjenjuje i jednostrano i konačno odlučuje o tome da su u takvom predmetnom slučaju razlozi za uskraćivanje opravdani i da slijedom toga liši predmetne putnike zaštite na koju oni imaju pravo na temelju navedene uredbe.
- 95 Stoga, u slučaju osporavanja putnika kojem je uskraćen ukrcaj, nadležni sud mora ocijeniti, uzimajući u obzir relevantne okolnosti slučaja, eventualnu neadekvatnost te putne dokumentacije i naposljetku opravdanost razloga za to uskraćivanje.
- 96 U predmetnom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da žalitelj u glavnom postupku u trenutku ukrcavanja nije predočio samo svoju rezervaciju za let, svoju putovnicu i svoju valjanu ciparsku dozvolu privremenog boravka nego i pisani odgovor na svoj zahtjev za vizu koji je izdalo rumunjsko ministarstvo vanjskih poslova, u kojem je potvrdilo da mu za ulazak na rumunjsko državno područje nije potrebna takva viza, a kojeg se on držao u dobroj vjeri. Iz spisa kojim Sud raspolaže također proizlazi da je ukrcaj uskraćen a da pritom zračni prijevoznik nije raspolažao odlukom o zabrani ulaska u smislu članka 13. Zakonika o schengenskim granicama ili osiguranjem da je informaciju koju je prosljedilo zemaljsko osoblje Blue Aira u Bukureštu, a koja se sastojala od toga da će žalitelju u glavnom postupku u slučaju ukrcaja biti zabranjen ulazak na rumunjsko državno područje, pružilo tijelo koje je nadležno za izdavanje takve odluke ili pružanje vjerodostojne informacije u tom smislu. Ukrcaj je isto tako uskraćen a da pritom nisu bili unakrsno provjereni svi elementi s obzirom na informacije u relevantnim bazama podataka i da se na temelju njih nije moglo utvrditi da, na temelju Odluke br. 565/2014, rumunjska tijela u okolnostima poput onih koje proizlaze iz spisa kojim Sud raspolaže nisu mogla žalitelju u glavnom postupku zabraniti ulazak na svoje državno područje samo zato što nije imao nacionalnu vizu.
- 97 U tim okolnostima, čiju točnost mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev, ne može se smatrati da su za uskraćivanje ukrcaja o kojem je riječ u glavnom postupku mogli postojati opravdani razlozi u smislu članka 2. točke (j) Uredbe br. 261/2004, s obzirom na to da se, s jedne strane, to uskraćivanje ne temelji na ponašanju koje je pripisivo putniku – nego na tome da je zračni prijevoznik pogrešno razumio zahtjeve u pogledu putničke dokumentacije potrebne za predmetni let, što se može bitno temeljilo na isto tako pogrešnoj informaciji neidentificiranog tijela države članice odredišta – i da se, s druge strane, čini da se ta pogreška mogla razumno izbjeći.

98 S obzirom na prethodno navedeno, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da Uredbu br. 261/2004, osobito njezin članak 2. točku (j), treba tumačiti na način da, ako zračni prijevoznik putniku uskrati ukrcaj zato što je on predočio neadekvatnu putnu dokumentaciju, samo takvo uskraćivanje ne lišava tog putnika zaštite predviđene navedenom uredbom. U slučaju da taj putnik to osporava, zadaća je, naime, nadležnog suda ocijeniti, uzimajući u obzir okolnosti predmetnog slučaja, opravdanost ili neopravdanost razloga za navedeno uskraćivanje s obzirom na tu odredbu.

#### *Peto pitanje*

99 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Uredbu br. 261/2004, osobito njezin članak 15., tumačiti na način da joj se protivi odredba sadržana u prethodno objavljenim općim uvjetima zračnog prijevoznika o načinu rada ili pružanju usluga koja ograničava odgovornost potonjeg ili ga od nje oslobađa ako je putniku uskraćen ukrcaj zbog navodne neadekvatnosti njegovih putnih isprava, što navedenog putnika tako lišava njegova prava na odštetu.

100 U članku 15. Uredbe br. 261/2004, naslovljenom „Zabrana isključenja odgovornosti”, u stavku 1. određeno je da se obveze zračnih prijevoznika prema putnicima u skladu s tom uredbom ne mogu ograničiti ili isključiti, posebno ne putem izuzeća ili restriktivnih odredbi ugovora o prijevozu.

101 Sa svoje strane, članak 15. stavak 2. navedene uredbe određuje da – ako se, međutim, takvo izuzeće ili restriktivna odredba primijeni u pogledu određenog putnika ili ako putnik nije ispravno obaviješten o svojim pravima i zbog toga je prihvatio odštetu koja je niža od one predviđene u toj uredbi – takav putnik i dalje ima pravo pokrenuti odgovarajući postupak pred nadležnim sudovima ili tijelima radi ostvarenja dodatne odštete.

102 S tim u vezi, a da pritom nije potrebno ispitati treba li smatrati da su opći uvjeti zračnog prijevoznika poput onih koje je opisao sud koji je uputio zahtjev u tekstu svojeg pitanja dio ugovora o prijevozu u smislu članka 15. stavka 1. Uredbe br. 261/2004, valja istaknuti da, osobito uzimajući u obzir upotrebu priloga „posebno” u toj odredbi i s obzirom na cilj visoke razine zaštite putnika u zračnom prometu na kojoj počiva navedena odredba i cijela Uredba br. 261/2004, treba smatrati nedopuštenima ne samo odstupanja sadržana u ugovoru o prijevozu, dvostranoobvezujućem aktu na koji je putnik pristao, nego isto tako i *a fortiori* ona koja su sadržana u drugim prijevoznikovim jednostranim dokumentima na koje se on namjeravao pozvati u odnosu na predmetne putnike.

103 S obzirom na prethodno navedeno, na peto pitanje valja odgovoriti tako da Uredbu br. 261/2004, osobito njezin članak 15., treba tumačiti na način da joj se protivi odredba koja se primjenjuje na putnike, sadržana u prethodno objavljenim općim uvjetima zračnog prijevoznika o načinu rada ili pružanju usluga, koja ograničava odgovornost potonjeg ili ga od nje oslobađa ako je putniku uskraćen ukrcaj zbog navodne neadekvatnosti njegovih putnih isprava, što navedenog putnika tako lišava njegova prava na odštetu.

#### **Troškovi**

104 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

**1. Članak 3. stavak 1. Odluke 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 treba tumačiti na način da proizvodi izravan učinak i u korist državljana treće zemlje stvara prava koja oni mogu isticati protiv države članice odredišta, osobito pravo da im nije potrebna viza kako bi ušli na područje te države članice ako imaju vizu za ulazak ili dozvolu boravka koji se nalaze na popisu dokumenata koje je navedena država članica obvezna primjenjivati u skladu s navedenom odlukom.

2. Pravo Unije treba tumačiti na način da se ne može smatrati da zračni prijevoznik koji u zračnoj luci države članice polazišta sam ili putem svojih ovlaštenih predstavnika i zastupnika putniku uskrati ukrcaj, pozivajući se na to da tijela države članice odredišta zabranjuju njegov ulazak, djeluje kao pojavni oblik navedene države, tako da se oštećeni putnik u odnosu na tog zračnog prijevoznika ne može pozvati na Odluku br. 565/2014 pred sudom države članice odredišta kako bi ishodio naknadu štete zbog povrede svojeg prava ulaska na područje države članice odredišta bez vize koju je izdala potonja.
3. Pravo Unije, osobito članak 13. Uredbe (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), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., treba tumačiti na način da mu se protivi to da zračni prijevoznik uskrati ukrcaj državljaninu treće zemlje, pozivajući se na to da su potonjem tijela države članice odredišta zabranila ulazak na svoje državno područje, a da pritom navedenom državljaninu nije prethodno uručena nikakva pisana i obrazložena odluka o toj zabrani ulaska.
4. Uredbu (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 [...] te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91, osobito njezin članak 2. točku (j), treba tumačiti na način da, ako zračni prijevoznik uskrati ukrcaj putniku zato što je on predočio neadekvatnu putnu dokumentaciju, samo takvo uskraćivanje ne lišava tog putnika zaštite predviđene navedenom uredbom. U slučaju da taj putnik to osporava, zadaća je, naime, nadležnog suda ocijeniti, uzimajući u obzir okolnosti predmetnog slučaja, opravdanost ili neopravdanost razloga za navedeno uskraćivanje s obzirom na tu odredbu.
5. Uredbu br. 261/2004, osobito njezin članak 15., treba tumačiti na način da joj se protivi odredba koja se primjenjuje na putnike, sadržana u prethodno objavljenim općim uvjetima zračnog prijevoznika o načinu rada ili pružanju usluga, koja ograničava odgovornost potonjeg ili ga od nje oslobađa ako je putniku uskraćen ukrcaj zbog navodne neadekvatnosti njegovih putnih isprava, što navedenog putnika tako lišava njegova prava na odštetu.

Potpisi