



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI  
przedstawiona w dniu 21 listopada 2019 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-584/18**

**D.Z.  
przeciwko**

**Blue Air – Airline Management Solutions SRL i in.**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Eparchiako Dikastirio Larnakas (sąd rejonowy w Larnace, Cypr)]

Odesłanie prejudycjalne – Kontrola graniczna, azyl i imigracja – Przekraczanie granic zewnętrznych państw członkowskich – Decyzja nr 565/2014/UE – Bezpośrednia skuteczność – Rozporządzenie nr 261/2004 – Odmowa przyjęcia na pokład – Pojęcie – Błąd w ocenie dotyczącej tego, czy dokumenty podróży są właściwe – Klauzule ograniczające odpowiedzialność przewoźnika lotniczego

1. W ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który jest przedmiotem niniejszej opinii, Eparchiako Dikastirio Larnakas (sąd rejonowy w Larnace, Cypr) przedkłada Trybunałowi pięć pytań dotyczących wykładni decyzji nr 565/2014<sup>2</sup> i rozporządzenia nr 261/2004<sup>3</sup>. Pytania te zostały podniesione w ramach sporu między D.Z. a Blue Air – Airline Management Solutions S.R.L. (zwaną dalej „Blue Air”), którego przedmiotem jest odmowa przyjęcia D.Z. na pokład samolotu odbywającego lot z Larnaki (Cypr) do Bukaresztu (Rumunia).

### Ramy prawne

2. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej<sup>4</sup> od dnia 1 stycznia 2007 r., czyli od dnia jej przystąpienia do Unii, Rumunia jest zobowiązana do nałożenia obowiązku wizowego na obywateli państw trzecich wymienionych w załączniku I do rozporządzenia nr 539/2001<sup>5</sup>. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu przepisy dorobku Schengen dotyczące warunków i kryteriów wydawania jednolitych wiz oraz przepisy dotyczące wzajemnego uznawania wiz i równorzędnego statusu zezwoleń na pobyt i wiz są wiążące wobec Rumunii od dnia przystąpienia, lecz stosowane są one dopiero po przyjęciu stanowiącej o tym decyzji Rady. W związku z tym Rumunia jest zobowiązana do wydawania

1 Język oryginału: włoski.

2 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 565/2014/UE z dnia 15 maja 2014 r. wprowadzająca uproszczony system kontroli osób na granicach zewnętrznych oparty na jednostronnym uznawaniu przez Bułgarię, Chorwację, Cypr i Rumunię niektórych dokumentów za równorzędne z ich wizami krajowymi na przejazd tranzytem przez ich terytorium lub planowany pobyt na ich terytorium nieprzekraczający 90 dni w każdym okresie 180-dniowym oraz uchylająca decyzje nr 895/2006/WE i nr 582/2008/WE (Dz.U. 2014, L 157, s. 23).

3 Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. 2004, L 46, s. 1).

4 Dz.U. 2005, L 157, s. 203.

5 Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. 2001, L 81, s. 1). Z dniem 17 grudnia 2018 r. rozporządzenie nr 539/2001 zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. (Dz.U. 2018, L 303, s. 39).

wiz krajowych na wjazd lub przejazd tranzytem przez swoje terytorium obywatelom państw trzecich posiadającym wizę jednolitą, wizę długoterminową lub dokument pobytowy wydane przez państwo członkowskie w pełni wprowadzające w życie dorobek Schengen lub podobny dokument wydany przez Cypr, Bułgarię lub Chorwację, które, podobnie jak Rumunia, nie należą jeszcze do strefy Schengen. Aby uniknąć nakładania nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych na Rumunię i państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii w dniu 1 maja 2004 r., na etapie poprzedzającym ich wejście do strefy Schengen zostały przyjęte decyzje nr 895/2006<sup>6</sup> i nr 582/2008<sup>7</sup> oraz niedawna decyzja nr 565/2014, która uchyliła dwie pierwsze decyzje i dotyczy jedynie Rumunii, Bułgarii, Cypru i Chorwacji.

3. Na podstawie jej art. 1 decyzja nr 565/2014, stosowana zarówno przez Cypr, jak i przez Rumunię w okresie, w którym wystąpiły okoliczności faktyczne postępowania głównego, „wprowadza [...] uproszczony system kontroli osób na granicach zewnętrznych, polegający na tym, że Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Rumunia mogą jednostronnie uznawać dokumenty, o których mowa w art. 2 ust. 1 i art. 3 [tej] decyzji, wydawane obywatelom państw trzecich podlegającym obowiązкови wizowemu zgodnie z rozporządzeniem [...] nr 539/2001, za równorzędne ze swoimi wizami krajowymi na przejazd tranzytem przez ich terytorium lub planowany pobyt na ich terytorium nieprzekraczający 90 dni w każdym okresie 180-dniowym”.

4. Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji nr 565/2014 dokumenty wymienione w lit. a)–c) tego ustępu wydawane przez państwa członkowskie w pełni wprowadzające w życie dorobek Schengen mogą być uznawane przez Bułgarię, Chorwację, Cypr i Rumunię za równorzędne z ich wizami krajowymi, bez względu na obywatelstwo posiadacza tych dokumentów. Zgodnie z ust. 3 wspomnianego artykułu w przypadku podjęcia decyzji o stosowaniu decyzji nr 565/2014 „Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Rumunia uznają wszystkie dokumenty, o których mowa w ust. 1 i 2, niezależnie od tego, które państwo członkowskie wydało dany dokument, chyba że są one umieszczone w nieuznawanych przez te państwa dokumentach podróży lub w dokumentach podróży wydanych przez państwo trzecie, z którym nie utrzymują one stosunków dyplomatycznych”.

5. W myśl art. 3 ust. 1 decyzji nr 565/2014 „[w] przypadku podjęcia decyzji o stosowaniu art. 2 Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Rumunia mogą [...] uznać za równorzędne [ze swoimi wizami krajowymi]” wizy i dokumenty wymienione w lit. a) i b) tego ustępu wydane przez te państwa członkowskie, chyba że takie wizy i dokumenty są umieszczone w nieuznawanych przez te państwa członkowskie dokumentach podróży lub w dokumentach podróży wydanych przez państwo trzecie, z którym nie utrzymują one stosunków dyplomatycznych. Ustęp 2 rzeczonego artykułu określa, że dokumenty wydawane przez Cypr, które mogą zostać uznane, są wymienione w załączniku III do decyzji nr 565/2014.

6. Zgodnie z art. 5 akapit pierwszy decyzji nr 565/2014 „[w] terminie 20 dni roboczych od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Rumunia powiadamiają Komisję, jeżeli postanawiają stosować niniejszą decyzję. Komisja publikuje informacje przekazane przez te państwa członkowskie w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”. Zgodnie z art. 5 akapit pierwszy decyzji nr 565/2014 w dniu 6 września 2014 r. Komisja opublikowała w *Dzienniku Urzędowym* następującą

6 Decyzja nr 895/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. wprowadzająca uproszczony system kontroli osób na granicach zewnętrznych oparty na jednostronnym uznawaniu przez Republikę Czeską, Estonię, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Malte, Polskę, Słowenię i Słowację niektórych dokumentów za równorzędne z ich wizami krajowymi do celów przejazdu tranzytem przez ich terytoria (DZ.U. 2006, L 167, s. 1).

7 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 582/2008/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. wprowadzająca uproszczony system kontroli osób na granicach zewnętrznych oparty na jednostronnym uznawaniu przez Bułgarię, Cypr i Rumunię niektórych dokumentów za równorzędne z ich wizami krajowymi do celów przejazdu tranzytem przez ich terytoria (Dz.U. 2008, L 161, s. 30).

informację dotyczącą Rumunii: „Rumunia wprowadza w życie decyzję nr 565/2014/UE oraz zgodnie z art. 3 decyzji uznaje krajowe wizy i dokumenty pobytowe wydawane przez Bułgarię, Cypr i Chorwację wymienione, odpowiednio, w załącznikach I, II i III do decyzji za równoważne z wizami rumuńskimi”<sup>8</sup>.

7. W myśl art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 539/2001 obywatele państw trzecich figurujących na liście w załączniku I do tego rozporządzenia objęci są obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich. Kazachstan znajduje się na tej liście.

8. Artykuł 2 lit. j) rozporządzenia nr 261/2004 stanowi, że dla celów tego rozporządzenia „odmowa przyjęcia na pokład” oznacza odmowę przewozu pasażerów danym lotem, pomimo że stawili się oni do wejścia na pokład zgodnie z warunkami ustanowionymi w art. 3 ust. 2, chyba że odmowa przyjęcia na pokład jest racjonalnie uzasadniona, w szczególności przyczynami związanymi ze zdrowiem, wymogami bezpieczeństwa lub niewłaściwymi dokumentami podróży”.

9. Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004 „[w] przypadku odmowy przyjęcia pasażerów na pokład wbrew ich woli obsługujący przewoźnik lotniczy niezwłocznie wypłaca im odszkodowanie, zgodnie z art. 7, i udziela pomocy, zgodnie z art. 8 i 9”.

10. Artykuł 15 rozporządzenia nr 261/2004, zatytułowany „Niedopuszczalność wyłączeń”, stanowi w ust. 1, że „[n]ie można ograniczyć ani uchylić się od odpowiedzialności w stosunku do pasażerów wynikającej z [tego] rozporządzenia, szczególnie w drodze klauzuli wyłączającej lub ograniczającej zawartej w umowie przewozu”.

### **Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem**

11. D.Z., powód w postępowaniu głównym, jest obywatelem Kazachstanu. Blue Air, pozwana w postępowaniu głównym, jest rumuńską spółką zarejestrowaną na Cyprze w 2015 r., która ustanowiła miejsce wykonywania działalności w tym państwie członkowskim.

12. W dniu 6 września 2015 r. D.Z. udał się na lotnisko w Larnace w celu wejścia na pokład lotu pozwanej do Bukaresztu, na który to lot D.Z. miał potwierdzoną rezerwację. Pobyt D.Z. w Bukareszcie miał trwać od 6 do 12 września 2015 r., na który to dzień zaplanowany był lot powrotny innego przewoźnika lotniczego z Bukaresztu do Larnaki. Celem podróży był udział D.Z. w dwóch egzaminach ACCA (Association of Chartered Certified Accountants), które miały się odbyć w dniu 7 września w Bukareszcie.

13. W chwili zaistnienia okoliczności faktycznych postępowania głównego D.Z. posiadał ważny paszport wydany przez Kazachstan oraz zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Republiki Cypryjskiej, wydane w Nikozji w dniu 15 czerwca 2015 r. i obowiązujące do dnia 6 kwietnia 2016 r. Chociaż w postanowieniu odsyłającym nie wskazano tego wyraźnie, wydaje się bezsporne, że takie zezwolenie na pobyt było jednym z dokumentów wymienionych w załączniku III do decyzji nr 565/2014<sup>9</sup>, uznanych przez Rumunię zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b) decyzji nr 565/2014.

<sup>8</sup> Dz.U. 2014, C 302, s. 1. W tym samym dniu opublikowano podobną informację dotyczącą Cypru, chociaż to państwo członkowskie wyłączyło uznawanie wiz i dokumentów pobytowych umieszczonych w dokumentach podróży wydanych przez Azerbejdżan i Turcję.

<sup>9</sup> Rozpatrywane zezwolenie na pobyt należałoby do kategorii wskazanej w tytule „Dokumenty pobytowe”, tiret pierwsze – „zezwolenie na pobyt czasowy (praca, odwiedziny, studia)” wspomnianego załącznika.

14. Przed zaplanowaną datą wyjazdu do Rumunii D.Z. złożył drogą elektroniczną wniosek o wydanie wizy wjazdowej do Rumunii za pośrednictwem strony internetowej ministerstwa spraw zagranicznych tego państwa członkowskiego. Udzielając odpowiedzi na pytania w kwestionariuszu, D.Z. oświadczył, że zalicza się do następującej kategorii: „I hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia”. W odpowiedzi otrzymanej od ministerstwa spraw zagranicznych Rumunii stwierdzono, że wiza wjazdowa do Rumunii nie jest wymagana, jeżeli czas pobytu D.Z. w Rumunii nie przekroczy 90 dni w okresie 180-dniowym.

15. Po przybyciu na czas na lotnisko w Larnace D.Z. został poddany kontroli dokumentów podróży przez pracowników prywatnej spółki działającej w charakterze przedstawiciela Blue Air na Cyprze. Oprócz paszportu i zezwolenia na pobyt na Cyprze D.Z. miał ze sobą i przedstawił wniosek o wydanie wizy złożony za pośrednictwem strony internetowej rumuńskiego ministerstwa spraw zagranicznych oraz odpowiedź otrzymaną drogą elektroniczną, zgodnie z którą D.Z. nie był zobowiązany do uzyskania wizy, aby móc wjechać do Rumunii.

16. Pracownicy, którzy przeprowadzili kontrolę dokumentów podróży D.Z., skontaktowali się telefonicznie z personelem obsługi naziemnej spółki Blue Air na lotnisku w Bukareszcie, któremu przekazali wszystkie dokumenty przedstawione przez D.Z. Odpowiedź pracownika Blue Air na lotnisku w Bukareszcie, wysłana pocztą elektroniczną, była następująca: „I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania” („Przykro mi, ale powiedzieli, że bez wizy albo karty pobytu członka rodziny nie może wjechać do Rumunii”).

17. Biorąc pod uwagę tę odpowiedź oraz okoliczność, że przelot D.Z. do Rumunii wymagałby od Blue Air niezwłocznego odwiezienia D.Z. na Cypr i narażałby Blue Air na sankcje administracyjne i karne, postanowiono odmówić D.Z. wejścia na pokład zarezerwowanego przez niego lotu. D.Z. zażądał przedstawienia na piśmie uzasadnienia odmowy przyjęcia na pokład samolotu, co jednak nie nastąpiło. Bezsporne jest również, że D.Z. nie otrzymał żadnej pisemnej decyzji organów rumuńskich, w której wskazano by powody odmówienia mu wjazdu na terytorium Rumunii.

18. W postępowaniu przed sądem odsyłającym D.Z. żąda odszkodowania w wysokości należnej z tytułu kosztu biletu w obie strony, opłat za anulowanie rezerwacji hotelu w Bukareszcie, opłat za egzaminy, do których nie przystąpił z powodu braku wylotu do Bukaresztu, równowartości wynagrodzeń, których nie otrzymał od pracodawcy z powodu urlopu na czas przygotowania do egzaminów, które miały się odbyć w Bukareszcie, a także zadośćuczynienia za doznaną krzywdę w wyniku daremnego przygotowania się do egzaminów, jak również ze względu na dalsze przygotowania, do których został zmuszony, aby ponownie przystąpić do tych samych egzaminów w innym terminie. D.Z. twierdzi, że odmowa wejścia na pokład samolotu pozwanej pomimo tego, iż posiadał on wszystkie dokumenty podróży wymagane zgodnie z decyzją nr 565/2014 i otrzymał odpowiedź z ministerstwa spraw zagranicznych Rumunii, zgodnie z którą nie podlegał żadnemu obowiązkowi wizowemu, nastąpiła z naruszeniem przepisów wspomnianej decyzji oraz umowy zawartej z pozwaną.

19. Blue Air twierdzi, że do D.Z. należało uzyskanie wszystkich niezbędnych wiz wjazdowych wymaganych przez przepisy ustawowe lub wykonawcze, że wiedział on lub powinien był wiedzieć, iż w Rumunii istnieje obowiązek wizowy, że organy rumuńskie mają uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie odmówienia mu wjazdu na terytorium państwa, jeżeli nie posiada wizy, oraz że pozwana nie może ponosić odpowiedzialności za decyzję organów rumuńskich odmawiającą D.Z. wjazdu na terytorium Rumunii. Blue Air powołuje się również na ogólne warunki przewozu opublikowane na jej stronie internetowej, które stanowią ściśle, że spółka nie ponosi odpowiedzialności za to, że organy państwa członkowskiego przeznaczenia odmówiły pasażerowi wjazdu, lub odpowiedzialności za dokumenty, które klient jest zobowiązany posiadać, lub za stosowanie przepisów ustawowych, wykonawczych albo przepisów dyrektyw państwa przeznaczenia.

20. W tych okolicznościach Eparchiako Dikastirio Larnakas (sąd rejonowy w Larnace) przedłożył Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

- „1. Czy prawidłowa jest interpretacja, zgodnie z którą decyzja nr 565/2014/UE wywołuje bezpośrednio skutki prawne w postaci, po pierwsze, przysługujących obywatelom państw trzecich praw do niepodlegania obowiązkowi wizowemu w celu wjazdu do państwa członkowskiego przeznaczenia, oraz po drugie, spoczywającego na danym państwie członkowskim przeznaczenia obowiązku niewymagania takiej wizy, w przypadku gdy wspomniani obywatele posiadają wizę lub zezwolenie na pobyt wymienione w wykazie dokumentów korzystających z wzajemnego uznania na podstawie decyzji nr 565/2014/UE, którą państwo członkowskie przeznaczenia zobowiązało się stosować?
2. Czy można uznać, że w przypadku gdy przewoźnik lotniczy w porcie lotniczym państwa członkowskiego wylotu, bezpośrednio lub poprzez swoich upoważnionych przedstawicieli i pracowników, odmawia przyjęcia na pokład pasażera, powołując się na odmówienie przez organy państwa członkowskiego przeznaczenia zezwolenia na wjazd tego pasażera do danego państwa ze względu na domniemany brak wizy wjazdowej (wizy), przewoźnik ten pełni funkcję i działa jako emanacja danego państwa (emanation of State), w związku z czym poszkodowany pasażer może powołać się wobec rzeczzonego przewoźnika przed sądem państwa członkowskiego wylotu na decyzję nr 565/2014/UE w celu wykazania, że miał prawo wjazdu bez dodatkowej wizy, i żądania odszkodowania z powodu naruszenia tego prawa, a w konsekwencji z powodu naruszenia obowiązującej go umowy przewozu?
3. Czy przewoźnik lotniczy, bezpośrednio lub poprzez swoich upoważnionych przedstawicieli i pracowników, może odmówić przyjęcia na pokład obywatela państwa trzeciego na podstawie decyzji organów państwa członkowskiego przeznaczenia o odmowie wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego, bez uprzedniego wydania lub wręczenia wyżej wymienionemu obywatelowi jakiegokolwiek uzasadnionej decyzji o odmowie wjazdu na piśmie {zob. art. 14 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2016/399, dawniej art. 13 rozporządzenia (WE) nr 562/2006<sup>[10]</sup>, który wprowadza obowiązek wydania uzasadnionej decyzji o odmowie wjazdu} w celu zagwarantowania poszanowania praw podstawowych, w szczególności sądowej ochrony praw pasażerów poszkodowanych (zob. art. 4 tego rozporządzenia)?
4. Czy art. 2 [lit.] j) rozporządzenia (WE) nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że z jego zakresu zastosowania wyłączony jest przypadek odmowy przyjęcia na pokład pasażera, jeżeli decyduje o tym przewoźnik lotniczy, uzasadniając decyzję domniemanymi »niewłaściwymi dokumentami podróжными«? Czy prawidłowa jest interpretacja, zgodnie z którą odmowa przyjęcia na pokład jest objęta zakresem zastosowania rozporządzenia, jeżeli w postępowaniu sądowym, na podstawie szczególnych okoliczności każdego indywidualnego przypadku, zostanie wydana decyzja, że dokumenty podrózne są odpowiednie, a odmowa przyjęcia na pokład była nieuzasadniona lub niezgodna z prawem z powodu naruszenia prawa europejskiego?
5. Czy pasażer może być pozbawiony prawa do odszkodowania, o którym mowa w art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 261/2004, po powołaniu się na klauzulę wyłączającą lub ograniczającą odpowiedzialność przewoźnika lotniczego, w przypadku gdy dokumenty podrózne wspomnianego pasażera są rzekomo niewłaściwe, jeżeli klauzula ta istnieje w normalnych i wcześniej opublikowanych warunkach wykonywania lub świadczenia usług przewoźnika lotniczego? Czy art. 15 w związku z art. 14 powyższego rozporządzenia stoi na przeszkodzie stosowaniu takich klauzul ograniczających lub wyłączających odpowiedzialność przewoźnika lotniczego?”

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1).

21. Zgodnie z art. 23 statutu Trybunału D.Z., Blue Air, rządy niemiecki, cypryjski i niderlandzki oraz Komisja złożyli uwagi na piśmie. Zainteresowane strony, z wyjątkiem Blue Air, przedstawiły swoje uwagi ustnie na rozprawie przed Trybunałem, która odbyła się w dniu 12 września 2019 r.

### **W przedmiocie dopuszczalności**

22. Blue Air kwestionuje dopuszczalność odesłania prejudycjalnego, po pierwsze dlatego, że wbrew cypryjskim przepisom proceduralnym strony postępowania nie zostały wysłuchane w przedmiocie drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego, po drugie dlatego, że sąd odsyłający nie określił mających zastosowanie przepisów prawa krajowego, a po trzecie dlatego, że sąd ten nie przedstawił wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych niezbędnych dla prawidłowego stosowania prawa Unii. Natomiast rząd niemiecki ma wątpliwości co do dopuszczalności czwartego i piątego pytania prejudycjalnego, ponieważ z postanowienia odsyłającego nie wynika, iż powód w postępowaniu głównym powołał się na rozporządzenie nr 261/2004.

23. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny – przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału – korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy<sup>11</sup>, oraz że odmowa wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie postawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione pytanie<sup>12</sup>. W niniejszej sprawie nie występuje żaden z powyższych przypadków. W odniesieniu do znaczenia czwartego i piątego pytania prejudycjalnego pragnę zauważyć, że o ile rzeczywiście, jak wyraźnie stwierdzono w postanowieniu odsyłającym, powód w postępowaniu głównym nie powołał się na rozporządzenie nr 261/2004, o tyle jednak sąd odsyłający stwierdził w tym postanowieniu, że prawo cypryjskie zezwala mu na przyznanie odszkodowania stronie, nawet jeśli nie zażądała ona tego wyraźnie.

24. Pragnę również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem do Trybunału nie należy ustalanie, czy orzeczenie sądu odsyłającego zapadło zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi zasad ustroju i procedury sądowej<sup>13</sup>.

25. Proponuję zatem, aby Trybunał uznał wszystkie pytania prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający za dopuszczalne.

### **Co do istoty**

#### **W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego**

26. W ramach pierwszego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zwraca się zasadniczo do Trybunału z pytaniem, czy decyzja nr 565/2014 wywołuje bezpośrednio skutki, to znaczy po pierwsze, przyznaje obywatelowi państwa trzeciego wymienionego w wykazie zawartym w załączniku I do rozporządzenia nr 539/2001 prawo do nieposiadania wizy krajowej w celu wjazdu na terytorium jednego z państw

11 Zobacz na przykład wyrok z dnia 10 marca 2016 r., Flight Refund (C-94/14, EU:C:2016:148, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

12 Zobacz niedawny wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

13 Zobacz niedawny wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 30).

członkowskich, do których decyzja ta jest skierowana, jeżeli posiada on dokument pobytowy uznany przez owo państwo członkowskie za równorzędny z jego wizą krajową zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b), oraz po drugie, ustanawia wobec wspomnianego państwa członkowskiego obowiązek zezwolenia na wjazd w takich okolicznościach pomimo braku rzeczony wizy.

27. Blue Air oraz rządy niemiecki, cypryjski i niderlandzki, na podstawie zasadniczo zbieżnych argumentów, proponują udzielić odpowiedzi przeczącej na powyższe pytanie. Komisja uważa natomiast, że należy udzielić odpowiedzi twierdzącej<sup>14</sup>.

28. Jak wskazał Trybunał, od czasu słynnego wyroku Grad sprzeczne z mocą wiążącą, jaką art. 288 TFUE przyznaje decyzji, byłoby „wykluczenie w sposób ogólny możliwości powołania się przez każdą zainteresowaną stronę na nałożony przez nią obowiązek”. W przypadkach gdy co najmniej jedno państwo członkowskie zostało zobowiązane decyzją do przyjęcia określonego zachowania, „zakres takiego aktu byłby ograniczony, gdyby jednostki nie mogły powoływać się na jego skuteczność przed sądami i gdyby sądy krajowe nie mogły go uwzględnić jako przepisu prawa [Unii]”<sup>15</sup>.

29. Aby jednak obowiązek nałożony decyzją na państwa członkowskie, do których jest ona skierowana, mógł mieć bezpośredni skutek w stosunkach między tymi państwami a jednostką, obowiązek ów musi być bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny<sup>16</sup>. Badanie mające na celu ustalenie, czy kryteria te są spełnione, należy przeprowadzać indywidualnie dla każdego przypadku, biorąc pod uwagę charakter, logikę i brzmienie przepisu, na który dana osoba zamierza powołać się przed sądem<sup>17</sup>.

30. Przed wykonaniem takiego badania w odniesieniu do decyzji nr 565/2014 należy rozważyć argument rządu niemieckiego, zgodnie z którym możliwość uznania bezpośredniej skuteczności przepisów tej decyzji jest zasadniczo wykluczona ze względu na to, iż nie ma ona na celu przyznania praw jednostkom, gdyż jedynie opowiada się za pewnym uproszczeniem administracyjnym.

31. Argument ten należy moim zdaniem odrzucić.

32. Po pierwsze, uznanie praw lub innych korzystnych podmiotowych sytuacji prawnych na rzecz jednostek w celu zrównoważenia zobowiązania nałożonego na państwa członkowskie na mocy przepisów decyzji stanowi efekt uboczny tych przepisów, który może wykraczać poza szczególny cel realizowany przez decyzję jako całość<sup>18</sup>. Po drugie, moim zdaniem orzecznictwo Trybunału przeczy przesłance, na której opiera się argument rządu niemieckiego, zgodnie z którą bezpośrednia skuteczność przepisu prawa Unii jest koniecznie związana z uznaniem przez Unię praw<sup>19</sup> na rzecz jednostki powołującej się na ten przepis w sądzie.

33. Nie chcąc podejmować dyskusji naukowej na temat różnych aspektów bezpośredniej skuteczności i jej granic w odniesieniu do innych pojęć prawa Unii, pragnę jedynie wskazać, że Trybunał od dawna uznaje, iż możliwość powołania się przez jednostki na przepis prawa Unii, który nakłada obowiązki na państwa członkowskie, nie zależy od okoliczności, czy przepis ten ma na celu przyznanie praw jednostkom, przynajmniej w przypadku, gdy nie jest on przywoływany zamiast sprzecznego z nim przepisu krajowego, lecz jako kryterium zgodności z prawem przepisów prawa krajowego, środków lub

14 W swoich uwagach na piśmie powód w postępowaniu głównym, który udzielił łącznej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez sąd odsyłający, wydaje się opowiadać za uznaniem bezpośrednich (horyzontalnych) skutków decyzji nr 565/2014.

15 Wyrok z dnia 6 października 1970 r., Grad (9/70, EU:C:1970:78, pkt 5).

16 Wyrok z dnia 6 października 1970 r., Grad (9/70, EU:C:1970:78, pkt 9). Zobacz także wyroki: z dnia 12 grudnia 1990 r., Kaefer i Procacci (C-100/89 i C-101/89, EU:C:1990:456, pkt 24); z dnia 10 listopada 1992 r., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, pkt 13).

17 Wyrok z dnia 6 października 1970 r., Grad (9/70, EU:C:1970:78, pkt 6).

18 Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 1990 r., Kaefer i Procacci (C-100/89 i C-101/89, EU:C:1990:456, pkt 24).

19 W pkt 35 swoich uwag na piśmie rząd niemiecki używa określenia „subjektiv-öffentlichen Rechten”.

zachowań przyjętych przez organ krajowy<sup>20</sup>. Okoliczność, że ani przepis decyzji skierowanej do państw członkowskich, którego bezpośrednia skuteczność jest podnoszona w celu zakwestionowania sprzecznego z nim krajowego aktu administracyjnego, ani zawierający ów przepis akt nie mają na celu przyznania praw jednostce, nie może być zatem uznana sama w sobie za rozstrzygającą dla wykluczenia takiej skuteczności<sup>21</sup>.

34. W związku z powyższym należy zatem ustalić, czy decyzja nr 565/2014 nakłada na państwa członkowskie, do których jest skierowana, wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy obowiązek uznawania dokumentów pobytowych wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. b) wspomnianej decyzji za równorzędne z wizami krajowymi do celów wjazdu i czasowego pobytu na ich terytorium.

35. W niniejszej sprawie wątpliwości wyrażone przez rządy, które przedstawiły swoje uwagi Trybunałowi, dotyczą zasadniczo wymogu bezwarunkowości, ponieważ art. 3 ust. 1 decyzji nr 565/2014 uprawnia państwa członkowskie, do których decyzja ta jest skierowana – lecz nie zobowiązuje ich – do jednostronnego uznania za równorzędne z ich wizami krajowymi dokumentów pobytowych wymienionych w lit. b) tego przepisu oraz tego, że uprawnienie to ma zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy rzeczono państwa członkowskie decydują się na stosowanie wspomnianej decyzji.

36. Udział w systemie jednostronnego uznawania, którego ustanowienie było celem decyzji nr 565/2014<sup>22</sup>, jest zatem *fakultatywny*, jak zresztą wyraźnie stwierdzono w motywie 7 tej decyzji. Ponadto o ile art. 2 ust. 3 tej decyzji stanowi, że jeśli państwa członkowskie, do których decyzja ta jest skierowana, zdecydują się na jej stosowanie, to uznają one wszystkie dokumenty, o których mowa w ust. 1 i 2 powyższego artykułu, niezależnie od tego, które państwo członkowskie wydało dany dokument, o tyle art. 3 ust. 1 rzeczonyj decyzji pozostawia państwu członkowskim, które zdecydują się stosować art. 2, jako kolejną możliwość, uprawnienie do uznania za równorzędne z wizami krajowymi również dokumentów wymienionych w lit. a) i b) wskazanego art. 3 ust. 1.

37. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepis prawa Unii jest bezwarunkowy, jeżeli ustanawia zobowiązanie niepoddane żadnym warunkom i nieuzależnione, w zakresie jego wykonania lub skutków, od wydania przez instytucje Unii lub państwa członkowskie jakiegokolwiek aktu<sup>23</sup>.

38. Ścisłe stosowanie takiego testu nieuchronnie prowadziłyby do uznania przepisów decyzji nr 565/2014, w szczególności jej art. 3, za pozbawione wymogu bezwarunkowości wymaganego w orzecznictwie.

39. W rzeczywistości, po pierwsze, uproszczony system kontroli osób na granicach zewnętrznych wprowadzony tą decyzją nie ma zastosowania do państw członkowskich, do których jest ona skierowana, chyba że wyrażą one na to zgodę, składając wyraźne oświadczenie w tym względzie<sup>24</sup>. Po drugie, w przypadku wyrażenia takiej zgody równorzędność dokumentów wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. a) i b) wspomnianej decyzji z wizami krajowymi nie następuje automatycznie, lecz wymaga dalszego wyraźnego uznania przez dane państwo członkowskie. Po trzecie zgodnie ze wspomnianym art. 3 ust. 1 państwo to ma możliwość wyłączenia takiego uznania, w przypadku gdy wizy lub

20 W odniesieniu do dyrektyw zob. wyroki: z dnia 19 stycznia 1982 r., Becker (8/81, EU:C:1982:7, pkt 25); z dnia 23 listopada 1977 r., Enka (38/77, EU:C:1977:190, pkt 18); z dnia 19 września 2000 r., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, pkt 38, 39), a także niedawne wyroki: z dnia 8 czerwca 2006 r., Feuerbestattungsverein Halle (C-430/04, EU:C:2006:374, pkt 28); z dnia 17 lipca 2008 r., Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, pkt 33); z dnia 17 listopada 2011 r., Aladzhow (C-434/10, EU:C:2011:750, pkt 32); z dnia 5 września 2012 r., Rahman i in. (C-83/11, EU:C:2012:519, pkt 25).

21 Konieczne jest jednak, aby jednostka miała interes w zakresie przestrzegania obowiązku nałożonego na państwo członkowskie, na który może się powołać przed sądem krajowym.

22 Zobacz motywy 9 i 10 oraz art. 1 tej decyzji.

23 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 23 lutego 1994 r., Comitato di coordinamento per la difesa della cava i in. (C-236/92, EU:C:1994:60, pkt 9); z dnia 26 października 2006 r., Pohl-Boskamp (C-317/05, EU:C:2006:684, pkt 41).

24 Zobacz art. 5 decyzji nr 565/2014.



dokumenty pobytowe są umieszczone w niektórych dokumentach podróży. Należy zatem stwierdzić, że decyzja nr 565/2014 nie nakłada na państwa członkowskie, do których jest skierowana, bezwarunkowego obowiązku uznania tej równorzędności ani uczestnictwa w uproszczonym systemie ustanowionym wspomnianą decyzją.

40. Nie uważam jednak za słuszne zakończenia analizy tylko na podstawie powyższego stwierdzenia.

41. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że sama okoliczność, iż przepis prawa Unii, *aby był skuteczny*, musi zostać uzupełniony innym aktem, nie stoi na przeszkodzie temu, by zawarta w nim norma, która określa obowiązek sam w sobie jasny i precyzyjny, została uznana, z chwilą gdy stanie się wiążąca dla danego państwa członkowskiego<sup>25</sup>, również za bezwarunkową, aby możliwe było powołanie się na nią w sądzie jako kryterium zgodności z prawem przepisu krajowego lub środka organu krajowego, który jest z nią sprzeczny<sup>26</sup>. To samo dotyczy sytuacji, w której stosowanie takiego przepisu podlega terminowi<sup>27</sup> lub warunkowi<sup>28</sup>.

42. W przypadku decyzji nr 565/2014 przystąpienie państwa członkowskiego do ustanowionego w niej systemu – przystąpienie, o którym zgodnie z art. 5 tej decyzji musi zostać powiadomiona Komisja i które jest przedmiotem publikacji w Dzienniku Urzędowym – wiąże się, zgodnie z art. 2 ust. 3, z obowiązkiem uznania, z zastrzeżeniem wyjątków określonych przez dane państwo członkowskie w chwili przystąpienia, wszystkich dokumentów wymienionych w ust. 1 i 2 tego artykułu, bez dokonywania rozróżnienia między wydającymi je państwami członkowskimi<sup>29</sup>. Nieuznanie tego obowiązku za jasny i precyzyjny, a także bezwarunkowy, *w sytuacji gdy zainteresowane państwo członkowskie zdecyduje się na stosowanie decyzji*, wskazując ewentualne wyjątki od uznania równorzędności w granicach określonych w art. 2 ust. 3 tej decyzji, wydaje mi się nadmiernie formalistycznym zastosowaniem orzecznictwa, o którym mowa w pkt 37 niniejszej opinii.

43. Analiza komplikuje się jednak, gdy przejść od art. 2 decyzji nr 565/2014 do jej art. 3. W rzeczywistości, jak stwierdzono powyżej, art. 3 ten nie nakłada na państwa członkowskie, do których jest skierowany, obowiązku, takiego jak obowiązek określony w art. 2 ust. 3, uznawania za równorzędne z wizami krajowymi wszystkich wymienionych w nim dokumentów, lecz pozostawia owym państwom swobodę w zakresie takiego uznania.

44. Czy biorąc pod uwagę decyzję Rumunii o jednostronnym uznawaniu dokumentów pobytowych wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. b) decyzji nr 565/2014, o którym to państwo członkowskie powiadomiło Komisję, a które Komisja opublikowała w Dzienniku Urzędowym, można uznać, że obywatel państwa trzeciego figurującego na liście zawartej w załączniku I do rozporządzenia nr 539/2001, który posiada dokument pobytowy będący przedmiotem uznania, jest uprawniony do powołania się na wspomniany art. 3 w celu zakwestionowania zasadności odmowy wjazdu do Rumunii ze strony organów tego państwa członkowskiego na tej podstawie, że nie posiadał on wizy krajowej?

45. Moim zdaniem ani orzecznictwo, o którym mowa w pkt 37 niniejszej opinii, ani szeroki zakres swobodnego uznania, jaki art. 3 ust. 1 decyzji nr 565/2014 pozostawia państwom członkowskim, do których decyzja ta jest skierowana, w zakresie uznawania równorzędności wymienionych w niej dokumentów, nie stoją na przeszkodzie udzieleniu odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie.

25 Zobacz wyrok z dnia 10 listopada 1992 r., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, pkt 20).

26 Tak było m.in. w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 6 października 1970 r., Grad (9/70, EU:C:1970:78).

27 Zobacz wyrok z dnia 10 listopada 1992 r., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, pkt 19).

28 Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 1990 r., Kaefer i Procacci (C-100/89 i C-101/89, EU:C:1990:456, pkt 27), w którym obowiązek przewidziany w powołanym przepisie decyzji nr 86/283 podlegał warunkowi wzajemności.

29 Zobacz w tym względzie wniosek Komisji z dnia 21 czerwca 2013 r., COM(2013) 441 final, s. 3.

46. W rzeczywistości, chociaż wymóg bezwarunkowego charakteru przepisu prawa Unii, który jest niezbędny, aby można było powołać się na ów przepis w sądzie, jest związany poprzez stosunek odwrotnej proporcjonalności z marginesem swobody przysługującym państwom członkowskim<sup>30</sup>, to jednak Trybunał często skupiał się bardziej na sposobie, w jaki margines ten został wykorzystany, niż na jego zakresie<sup>31</sup>, w szczególności gdy powoływano się na „bezpośrednią skuteczność” tego przepisu<sup>32</sup>. Istnienie mniej lub bardziej szerokiego marginesu swobody, jaki dany przepis pozostawia państwom członkowskim, nie wydaje się zatem nieuchronnie prowadzić do wykluczenia możliwości powoływania się na wspomniany przepis w sądzie jako kryterium zgodności z prawem przepisów prawa krajowego lub aktów albo zachowań krajowych organów administracyjnych<sup>33</sup>. Zgodnie z tym podejściem, które jest bardziej merytoryczne niż formalistyczne, Trybunał wskazał także, w odniesieniu do przepisów dyrektywy, że wykluczenie prawa jednostek do powoływania się na takie przepisy przed sądami krajowymi po tym, jak dane państwo członkowskie skorzystało z (również szerokiego) uprawnienia dyskrecjonalnego, które przysługuje mu przy transponowaniu wspomnianej dyrektywy, nie byłoby uzasadnione<sup>34</sup>.

47. Odpowiedź na pytanie zawarte w pkt 44 niniejszej opinii zależy zatem zasadniczo od ustalenia, czy po podjęciu przez dane państwo członkowskie decyzji o zastosowaniu art. 3 decyzji nr 565/2014 bez wskazania wyjątków, tak jak uczyniła to Rumunia, państwo to jest zobowiązane do uznania za równorzędne z wizami krajowymi dokumentów wymienionych w ust. 1 tego artykułu, bez możliwości podejmowania w każdym konkretnym przypadku decyzji co do takiego uznania.

48. Rządy niemiecki i cypryjski, zapytane o to przez Trybunał na rozprawie, odpowiedziały przecząco. Jednakże odpowiedź ta nie przekonuje mnie.

49. Okoliczność, iż system wprowadzony decyzją nr 565/2014 opiera się na jednostronnym uznawaniu przez państwa, do których decyzja ta jest skierowana, nie może przesłaniać faktu, że decyzja ta ustanawia wspólne przepisy dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych i że celem tych przepisów jest uproszczenie kontroli. Sprzeczne z tym celem, a ostatecznie ze skutecznością wspomnianej decyzji byłoby uznanie, że państwa członkowskie, które zdecydowały się przystąpić do systemu wprowadzonego ową decyzją i które powiadomiły o niej Komisję, mogą następnie odstąpić od niej w indywidualnych przypadkach, zachowując uprawnienie do odmówienia na granicy zezwolenia na wjazd obywatela państwa trzeciego wymienionego w załączniku I do rozporządzenia nr 539/2001, posiadającego jeden z dokumentów wskazanych w art. 3 decyzji nr 565/2014, który jest prawidłowo wydany i ważny, na tej podstawie, że rzeczony obywatel nie posiada wizy na wjazd lub wizy na przejazd tranzytem przez terytorium kraju. Taka wykładnia decyzji nr 565/2014 byłaby również sprzeczna z zasadą pewności prawa, którą ma zapewnić publikacja powiadomienia Komisji przez państwo członkowskie, dokonana na podstawie art. 5 tej decyzji.

50. Wynika z tego, że gdy dane państwo członkowskie powiadomi Komisję o zamiarze stosowania decyzji nr 565/2014 i uznawania dokumentów wymienionych w art. 3 ust. 1 za równorzędne z jego wizami krajowymi, ma ono obowiązek zastosować się do podjętej decyzji.

30 Trybunał orzekł bowiem w wyroku z dnia 12 grudnia 1990 r., Kaefer i Procacci (C-100/89 i C-101/89, EU:C:1990:456, pkt 26), że przepis jest bezwarunkowy, jeżeli nie pozostawia państwom członkowskim żadnego marginesu swobody.

31 W odniesieniu do dyrektyw zob. na przykład wyroki: z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 105); z dnia 28 czerwca 2007 r., JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust i The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, pkt 59, 60).

32 W odniesieniu do dyrektyw zob. na przykład wyroki: z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in. (C-72/95, EU:C:1996:404, pkt 59–61); z dnia 19 września 2000 r., Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, pkt 36, 37, a także opinia rzecznika generalnego P. Légera w tej sprawie, EU:C:2000:3, pkt 73 i nast.); z dnia 7 marca 1996 r., Associazione Italiana per il WWF i in., C-118/94, EU:C:1996:86, pkt 17–26); z dnia 15 maja 2014 r., Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, pkt 34); z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 66). Zobacz także opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Rahman i in., C-83/11, EU:C:2012:174, pkt 81. W odniesieniu do decyzji zob. wyrok z dnia 10 listopada 1992 r., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, pkt 15).

33 W odniesieniu do dyrektyw zob. także wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, pkt 33); z dnia 6 października 2015 r., T-Mobile Czech Republic i Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, pkt 53).

34 Zobacz wyrok z dnia 18 października 2001 r., Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, pkt 39–44).

51. Motyw 7 decyzji nr 565/2014, zgodnie z którym uczestnictwo w systemie wprowadzonym wspomnianą decyzją „nie powinno nakładać na państwa członkowskie obowiązków wykraczających poza przewidziane w [odpowiednim] akcie przystąpienia [...]”, nie wyklucza takiego wniosku. W rzeczywistości decyzja ta i wprowadzony nią system uproszczony, do którego państwa członkowskie, do których decyzja ta jest skierowana, przystępują na zasadzie dobrowolności, mają na celu złagodzenie ustanowionego w akcie przystąpienia wspomnianych państw członkowskich obowiązku systematycznego wymagania od obywateli państw trzecich wymienionych w załączniku I do rozporządzenia 539/2001 krajowej wizy wjazdowej lub tranzytowej, zmniejszając obciążenia administracyjne, jakie obowiązek ów powoduje w odniesieniu do osób, które zostały już poddane rygorystycznym kontrolom przez wydające państwo członkowskie.

52. W świetle powyższych uwag proponuję, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne Trybunał udzielił odpowiedzi, że decyzję nr 565/2014 należy interpretować w ten sposób, iż państwo członkowskie, do którego jest ona skierowana i które zdecydowało się, bez wyjątków, uznać za równorzędne ze swoimi wizami krajowymi dokumenty wymienione w art. 3 ust. 1 rzeczonej decyzji i powiadomiło o tym Komisję zgodnie z art. 5 owej decyzji, nie może, począwszy od dnia opublikowania tego powiadomienia w Dzienniku Urzędowym, odmówić na granicy zezwolenia na wjazd obywatela państwa trzeciego wymienionego w załączniku I do rozporządzenia nr 539/2001, posiadającego jeden z dokumentów wskazanych we wspomnianym wyżej art. 3 ust. 1, który został należycie wydany i jest ważny, wyłącznie z tego powodu, że obywatel ten nie posiada wizy krajowej. Obywatel państwa trzeciego, któremu w wyżej wymienionych okolicznościach odmówiono wjazdu na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego lub tranzytu przez nie, może powołać się przed sądem na decyzję nr 565/2014 w celu zakwestionowania zgodności z prawem decyzji odmownej.

#### ***W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego***

53. W ramach drugiego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zwraca się zasadniczo do Trybunału z kwestią, czy przewoźnik lotniczy, który bezpośrednio lub poprzez swoich przedstawicieli na lotnisku wylotu odmawia przyjęcia pasażera na pokład, powołując się na odmowę zezwolenia na jego wjazd ze strony organów państwa członkowskiego przeznaczenia ze względu na brak wizy krajowej, powinien zostać uznany za emanację tego państwa członkowskiego, w stosunku do którego dany pasażer może powołać się na przepisy decyzji nr 565/2014 w celu uzyskania odszkodowania z powodu naruszenia umowy przewozu. Innymi słowy Trybunał ma wypowiedzieć się co do możliwości powołania się przez jednostkę w postępowaniu sądowym przeciwko spółce, z którą zawarła ona umowę przewozu lotniczego, na obowiązki spoczywające na państwie członkowskim przeznaczenia wynikające z aktu prawa wtórnego dotyczącego kontroli granicznych, w tym przypadku z decyzji nr 565/2014.

54. Na wstępie pragnę zauważyć, że podobnie jak rząd niderlandzki mam pewne trudności ze zrozumieniem w pełni znaczenia tej kwestii, biorąc pod uwagę zasadniczo umowny charakter postępowania głównego. W rzeczywistości poprzez odmowę przyjęcia D.Z. na pokład Blue Air nie wykonała usługi, do której była zobowiązana na podstawie zawartej z D.Z. umowy przewozu. Kwestia, czy zachowanie to może prowadzić do powstania odpowiedzialności za uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego i czy na tej lub na innej podstawie uprawnia ono D.Z. do uzyskania odszkodowania za poniesione szkody, nie zależy od możliwości powołania się przez D.Z. w postępowaniu przeciwko Blue Air na obowiązki nałożone na Rumunię w ramach systemu wprowadzonego decyzją nr 565/2014, do którego wspomniane państwo członkowskie zdecydowało się przystąpić.

55. W związku z powyższym, podobnie jak wszystkie z wyjątkiem D.Z. zainteresowane strony, które przedstawiły uwagi w niniejszej sprawie, uważam, że na drugie pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

56. Wiążący charakter decyzji, na którym opiera się możliwość powołania się na nią przed sądem krajowym<sup>35</sup>, istnieje bowiem tylko w odniesieniu do państw członkowskich, do których decyzja ta jest skierowana. Decyzja skierowana do państw członkowskich nie może zatem sama z siebie nakładać obowiązków na jednostkę i nie może ona być jako taka wobec niej powoływana<sup>36</sup>.

57. O ile w pkt 27 wyroku Farrell<sup>37</sup> Trybunał wskazał, że jednostki mogą się powoływać na przepisy prawa wtórnego Unii mogące wywoływać bezpośrednie skutki „wobec instytucji lub podmiotów, które albo podlegają zwierzchnictwu lub kontroli państwa, albo posiadają uprawnienia wykraczające poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami”<sup>38</sup>, o tyle orzecznictwo to nie ma zastosowania w okolicznościach postępowania głównego.

58. Jak słusznie wskazała Komisja, ani spółki lotnicze, ani pracownicy, ani przedstawiciele lub pełnomocnicy spółek lotniczych, którzy sprawdzają, czy dokumenty podróży w porcie lotniczym państwa członkowskiego wylotu są właściwe, nie mogą być uznawani za odpowiedzialnych za wykonywanie funkcji kontroli granicznej. Podmioty te nie mają zatem żadnych uprawnień do odmowy lub udzielenia zezwolenia na wjazd obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego przeznaczenia.

59. Rzeczywiście, na podstawie art. 26 ust. 1 lit. b) Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r.<sup>39</sup>, oraz dyrektywy 2001/51<sup>40</sup>, uzupełniającej i wyjaśniającej warunki stosowania tego artykułu, przewoźnikom, którzy przewożą cudzoziemców na terytorium państw członkowskich, przypisane są szczególne zadania kontrolne<sup>41</sup>, a w szczególności są oni zobowiązani „do podjęcia wszelkich niezbędnych środków dla zapewnienia, aby cudzoziemiec przewożony drogą lotniczą, morską lub lądową posiadał dokumenty podróży wymagane przy wjeździe na terytorium” państw członkowskich. Ponadto zgodnie z ust. 2 tego artykułu państwa członkowskie są zobowiązane do nałożenia kar na przewoźników przewożących drogą lotniczą lub morską z państwa trzeciego na ich terytorium cudzoziemców, którzy nie posiadają niezbędnych dokumentów podróży<sup>42</sup>.

60. Jednakże nałożenie takich obowiązków i sankcji na mocy prawa Unii lub prawa krajowego nie oznacza, iż przewoźnicy lotniczy, którzy kontrolują dokumenty podróży pasażerów przed ich wejściem na pokład w porcie lotniczym państwa członkowskiego wylotu w celu zapewnienia, by pasażerowie ci posiadali dokumenty wymagane do wjazdu do państwa członkowskiego przeznaczenia, powinni być

35 Wyrok z dnia 6 października 1970 r., Grad (9/70, EU:C:1970:78, pkt 5).

36 W odniesieniu do dyrektyw zob. podobnie wyrok z dnia 26 lutego 1986 r., Marshall (152/84, EU:C:1986:84, pkt 48).

37 Wyrok z dnia 10 października 2017 r. (C-413/15, EU:C:2017:745).

38 Zobacz także wyrok z dnia 12 lipca 1990 r., Foster i in. (C-188/89, EU:C:1990:313, pkt 20).

39 Dz.U. 2000, L 239, s. 1.

40 Dyrektywa Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniająca postanowienia art. 26 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. 2001, L 187, s. 45).

41 Kontrole przeprowadzane przez spółki lotnicze można podzielić na trzy rodzaje: (i) kontrole tożsamości przeprowadzane ze względów handlowych przy odprawie biletowo-bagażowej w celu zweryfikowania tożsamości pasażera posiadającego bilet imienny lub tożsamości osoby przedstawiającej się na przykład jako uprawniona do niektórych zniżek; (ii) kontrole przeprowadzane ze względów bezpieczeństwa w wyjątkowych przypadkach i okolicznościach, na przykład w przypadku podejrzeń dotyczących zachowania podróżnego, które mogłyby zagrozić porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu innych podróżnych; (iii) kontrole mające na celu uniknięcie sankcji na mocy przepisów dotyczących odpowiedzialności przewoźników, w przypadku gdy przewożą oni osoby nieposiadające niezbędnych dokumentów podróży. Zobacz w tym względzie odpowiedź ówczesnego komisarza A. Vitorina z dnia 5 lipca 2001 r. na zapytanie parlamentarne w sprawie systematycznych kontroli tożsamości przeprowadzanych przed wejściem na pokład przez Air France na lotnisku Charlesa de Gaulle’a, dostępną na stronie internetowej: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2001-1486&language=IT>.

42 Sprawa, w której zapadł wyrok z dnia 4 września 2014 r., Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155), dotyczyła nałożenia jednej z tych sankcji przez organy litewskie na Air Baltic. Inna sprawa, dotycząca nałożenia sankcji przez organy węgierskie na Ryanair, pozostaje obecnie w toku przed Trybunałem (zob. sprawa C-754/18, Ryan Air Designated Activity Company).

uznani za emanację tego państwa członkowskiego ani że kontrole te można uznać za „odprawę graniczną” w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen<sup>43</sup>, ani też że pracowników, przedstawicieli lub pełnomocników tych przewoźników można przyrównać do „straży granicznej” w rozumieniu wspomnianego kodeksu<sup>44</sup>.

61. Jak słusznie stwierdził rząd niemiecki, wyrok *Touring Tours und Travel i Sociedad de Transportes*<sup>45</sup> nie pozwala na sformułowanie innego wniosku. Rzeczywiście, w wyroku tym Trybunał uznał, że kontrole dokumentów podróży, do których przeprowadzania na mocy ogólnego obowiązku nałożonego w prawie państwa członkowskiego oraz indywidualnych decyzji wydanych przez organ policyjny tego państwa, pod groźbą sankcji finansowych, zobowiązane jest zajmujące się przewozem autokarowym pasażerów przedsiębiorstwo świadczące regularne usługi transgraniczne w strefie Schengen, należy uznać za przeprowadzone „na polecenie oraz pod nadzorem” wspomnianego organu, mimo iż owo przedsiębiorstwo nie ma uprawnień władczych. Stwierdzenie to pozostaje jednak ograniczone do kontekstu sprawy, w której wydano rzeczony wyrok, a w której Trybunał miał rozstrzygnąć kwestię, czy wyżej wymienione kontrole były objęte zakresem zastosowania art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, poprzedzającego obecny kodeks graniczny Schengen, i czy stanowiły one „wykonywanie uprawnień policyjnych” o skutku równoważnym z odprawą graniczną. Nie pozwala ono zatem na wyciągnięcie wniosków co do możliwości uznania przewoźników lotniczych, którzy przeprowadzają kontrole dokumentów podróży przed wejściem na pokład, za instytucje lub podmioty w rozumieniu pkt 27 wyroku *Farrell*<sup>46</sup>.

62. Z przedstawionych wyżej powodów uważam, iż na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że przewoźnik lotniczy, który bezpośrednio lub poprzez swoich przedstawicieli w porcie lotniczym państwa członkowskiego wylotu odmawia przyjęcia pasażera na pokład, powołując się na odmowę zezwolenia na jego wjazd ze strony organów państwa członkowskiego przeznaczenia ze względu na brak wizy krajowej, nie może zostać uznany za emanację tego państwa członkowskiego, w stosunku do którego dany pasażer mógłby powołać się na obowiązki spoczywające na państwach członkowskich stosujących decyzję nr 565/2014.

### ***W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego***

63. W ramach trzeciego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zwraca się zasadniczo do Trybunału z pytaniem, czy spółka lotnicza może, bezpośrednio lub poprzez swoich przedstawicieli lub pełnomocników na lotnisku wylotu, odmówić przyjęcia na pokład pasażera, powołując się na decyzję o odmówieniu wjazdu przez organy państwa członkowskiego przeznaczenia, przy czym organy te nie wydały i nie doręczyły zainteresowanemu żadnej uzasadnionej decyzji na piśmie zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 562/2006.

64. Wydaje mi się też, że to pytanie prejudycjalne również wykracza poza kontekst umowy postępowania głównego.

43 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1). Pojęcie „odprawy granicznej” jest zdefiniowane w art. 2 pkt 11) tego kodeksu jako „czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, aby można było zezwolić na wjazd osób, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na terytorium państw członkowskich lub aby można było zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium”. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., *Touring Tours und Travel i Sociedad de Transportes* (C-412/17, EU:C:2018:1005, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo), w którym Trybunał wyjaśnił, że kontrole dokumentów podróży przeprowadzane przez przedsiębiorstwa przewozowe w ramach przewozów transgranicznych autokarem, w zakresie, w jakim są one dokonywane w obrębie terytorium państwa członkowskiego, w tym przypadku państwa, w którym pasażerowie wchodzą na pokład autokaru, rozpoczynając podróż transgraniczną, a nie „na granicy” lub „w chwili przekraczania granicy”, nie stanowią odprawy granicznej.

44 Pojęcie straży granicznej, zdefiniowane w art. 2 pkt 14 kodeksu Schengen, oznacza „każdego funkcjonariusza publicznego wyznaczonego zgodnie z prawem krajowym do pełnienia obowiązków służbowych na przejściu granicznym lub na odcinku granicy, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tej granicy, który realizuje zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i prawem krajowym zadania w zakresie kontroli granicznej”.

45 Wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r. (C-412/17, EU:C:2018:1005, pkt 48, 49).

46 Wyrok z dnia 10 października 2017 r. (C-413/15, EU:C:2017:745).

65. Odmowa przyjęcia na pokład przez spółkę lotniczą pasażera, który zawarł umowę przewozu z tą spółką, nawet jeśli wspomniana odmowa jest oparta na decyzji podjętej przez organ państwa członkowskiego przeznaczenia, zgodnie z którą pasażer ten nie jest uprawniony do wjazdu na terytorium rzeczonoego państwa członkowskiego, zawsze stanowi zachowanie umowne. Jak stwierdzono w odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne, w rzeczywistości kontrole dokumentów podróży, które spółki lotnicze są zobowiązane przeprowadzać na podstawie prawa Unii lub prawa krajowego, nie są odprawami granicznymi, a odmowa przyjęcia na pokład nie jest równoznaczna z odmową wjazdu na terytorium państwa członkowskiego przeznaczenia, nawet jeśli może mieć identyczne skutki, ponieważ uniemożliwia pasażerowi wjazd na to terytorium.

66. Okoliczność, że odmowa przyjęcia na pokład jest uzasadniona zamiarem spółki lotniczej, aby nie naruszać krajowych przepisów imigracyjnych państwa członkowskiego przeznaczenia lotu, narażając się na sankcje, w tym sankcje karne, którym podlegałaby ona w przypadku, gdyby przewoziła pasażerów bez dokumentów wymaganych do przekroczenia granicy tego państwa, *nie zmienia umownego charakteru* wspomnianej odmowy.

67. Wynika z tego, że odmawiając przyjęcia pasażera na pokład, spółka lotnicza naraża się w odniesieniu do tego pasażera na konsekwencje wynikające z naruszenia zawartej z nim umowy przewozu – podlegające ocenie na podstawie postanowień umownych i prawa właściwego dla umowy – a także, jak zostanie to przedstawione poniżej, na konsekwencje przewidziane w rozporządzeniu nr 261/2004, jeżeli spełnione są przesłanki jego zastosowania.

68. W powyższym kontekście informacje uzyskane od organów państwa członkowskiego przeznaczenia, a także zalecenia i stanowiska tych organów dotyczące niezgodności dokumentów podróży posiadanych przez pasażera z dokumentami wymaganymi do wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego stanowią jedynie elementy, na podstawie których spółka lotnicza kieruje swoim zachowaniem umownym, podobnie jak elementy, które można wywnioskować z bezpośredniej weryfikacji mających zastosowanie przepisów i z konsultacji ewentualnych baz danych.

69. W każdym wypadku należy zauważyć, że wbrew temu, co twierdzi Blue Air w swoich uwagach na piśmie, nie można uznać, iż wobec D.Z. wydano decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rumunii z tego powodu, że nie posiadał on dokumentów wymaganych do przekroczenia granicy wspomnianego państwa członkowskiego. Taką decyzję mogły podjąć tylko właściwe organy rumuńskie w ramach odprawy granicznej przeprowadzonej zgodnie z rozdziałem II rozporządzenia nr 562/2006 – co wymagało obecności D.Z. na granicy – oraz zgodnie z istotnymi wymogami proceduralnymi przewidzianymi w art. 13 tego rozporządzenia. Tym bardziej nie można uznać, jak twierdzi Blue Air, że wobec D.Z. wydano „ostateczną” decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rumunii z tego powodu, że wymagane w tym celu dokumenty były niewłaściwe, ponieważ D.Z. nie został powiadomiony o żadnej decyzji w tym względzie przez właściwe organy rumuńskie, a zatem nie mógł skorzystać z prawa do odwołania przewidzianego w art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 562/2006.

70. Na podstawie powyższych uwag proponuję, aby na trzecie pytanie prejudycjalne Trybunał udzielił odpowiedzi, że okoliczność, iż odmowa przyjęcia przez spółkę lotniczą pasażera na pokład lotu między dwoma państwami członkowskimi nienależącymi do strefy Schengen opiera się na informacjach, zaleceniach lub ustaleniach właściwych organów państwa członkowskiego przeznaczenia lotu dotyczących zgodności dokumentów posiadanych przez pasażera z dokumentami wymaganymi do przekroczenia granicy tego państwa członkowskiego, nie pozwala sama w sobie na zwolnienie spółki lotniczej z konsekwencji, które zgodnie z umową i mającym do niej zastosowanie prawem wiążą się z niewykonaniem usługi przewozu.

### ***W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego***

71. Czwarte pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni art. 2 lit. j) rozporządzenia nr 261/2004. Sąd odsyłający zwraca się zasadniczo do Trybunału z pytaniem, czy na mocy wskazanego artykułu wszystkie przypadki „odmowy przyjęcia na pokład” uzasadnione przez spółkę lotniczą rzekomym niewłaściwym charakterem dokumentów podróży posiadanych przez pasażera są wyłączone z zakresu zastosowania rozporządzenia, nawet jeżeli w orzeczeniu sądowym stwierdzono, że dokumenty te były właściwe i że odmowa przyjęcia na pokład była z tego powodu nieuzasadniona.

72. W tym względzie należy zauważyć, że art. 2 lit. j) rozporządzenia nr 261/2004 wyklucza zakwalifikowanie jako „odmowy przyjęcia na pokład”, a zatem wyklucza stosowanie tego rozporządzenia, w przypadku dwóch rodzajów przyczyn. Pierwszy rodzaj dotyczy niespełnienia przez pasażera warunków, o których mowa w art. 3 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia. Drugi rodzaj jest związany z przypadkiem, w którym odmowa jest racjonalnie uzasadniona „w szczególności przyczynami związanymi ze zdrowiem, wymogami bezpieczeństwa lub niewłaściwymi dokumentami podróży”<sup>47</sup>. Przedstawione przez Blue Air uzasadnienie odmowy przyjęcia na pokład D.Z., bazujące na stanowisku organów rumuńskich co do konieczności posiadania wizy krajowej na wjazd do Rumunii, należy do drugiego rodzaju przyczyn.

73. Trybunał orzekł już, dokonując wykładni art. 2 lit. j) rozporządzenia nr 261/2004 w świetle jego kontekstu i celów realizowanych przez przepisy, w których jest zawarty, wyrażonych w motywach 3, 4, 9 i 10 tego rozporządzenia i wynikających z prac przygotowawczych<sup>48</sup>, że zawarte w tym przepisie pojęcie „odmowy przyjęcia na pokład” ma „szerokie znaczenie, obejmujące sytuacje, w których przewoźnik lotniczy odmawia przewozu pasażerów”<sup>49</sup>. Zdaniem Trybunału wykładnia zawężająca tego pojęcia byłaby sprzeczna z celem rozporządzenia nr 261/2004, którym, jak wskazano w jego motywie pierwszym, jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów<sup>50</sup>.

74. Interpretowanie wyjątku przewidzianego w art. 2 lit. j) tego rozporządzenia, dotyczącego istnienia przyczyn stanowiących „racjonaln[e] uzasadni[enie]” „odmowy przyjęcia na pokład”, w ten sposób, że wystarczy, aby spółka lotnicza powołała się na takie przyczyny, na przykład na niewłaściwe dokumenty podróży, w celu uniknięcia stosowania tego rozporządzenia i pozbawienia pasażera, któremu odmówiono przyjęcia na pokład, prawa do odszkodowania przewidzianego w art. 7 owego rozporządzenia, byłoby zatem sprzeczne z szerokim zakresem wspomnianego pojęcia uznanym przez Trybunał i z celami realizowanymi przez rozporządzenie nr 261/2004.

75. Innymi słowy – kwestia, czy odmowę przyjęcia na pokład pasażera przez spółkę lotniczą można uznać za „odmowę przyjęcia na pokład” w rozumieniu art. 2 lit. j) rozporządzenia nr 261/2004, czy też nie, nie zależy od rodzaju przyczyn, na które powołano się w celu uzasadnienia takiej odmowy, lecz od zasadności tych przyczyn. Z powyższego wynika, że „odmowa przyjęcia na pokład” może mieć miejsce

47 Zobacz wyrok z dnia 4 października 2012 r., Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, pkt 29).

48 W szczególności z wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów lotniczych w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub dużego opóźnienia lotów, przedstawionego przez Komisję Wspólnot Europejskich w dniu 21 grudnia 2001 r. [COM(2001) 784 final].

49 Zobacz wyroki: z dnia 4 października 2012 r., Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, pkt 22); z dnia 4 października 2012 r., Rodríguez Cachafeiro i Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, pkt 24).

50 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 69); z dnia 22 grudnia 2008 r., Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, pkt 18); z dnia 4 października 2012 r., Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, pkt 23); z dnia 4 października 2012 r., Rodríguez Cachafeiro i Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, pkt 25).

nawet w przypadku, gdy taka odmowa została uzasadniona względami związanymi z właściwym charakterem dokumentów podróży posiadanych przez pasażera lub, jak wskazuje Blue Air, ze stanowiskiem zajęтым przez organy państwa członkowskiego przeznaczenia w odniesieniu do wspomnianego właściwego charakteru, jeżeli okaże się, że uzasadnienie to jest bezzasadne<sup>51</sup>.

76. W związku z powyższym nie uważam, aby ocena bezzasadności przyczyn, które skłoniły spółkę lotniczą do odmowy przyjęcia na pokład, sama w sobie wystarczała do stwierdzenia, że zastosowanie ma rozporządzenie nr 261/2004. W rzeczywistości zawarte w brzmieniu art. 2 lit. j) tego rozporządzenia odniesienie do „racjonalności” uzasadnienia odmowy przyjęcia na pokład prowadzi mnie do wniosku, że prawodawca Unii zamierzał zasadniczo nałożyć na spółki lotnicze obowiązek zachowania staranności przy ocenie zasadności wspomnianych przyczyn, nie wykluczając zatem możliwości, by w świetle wszystkich istotnych okoliczności błąd popełniony w takiej ocenie mógł zostać uznany za usprawiedliwiony.

77. Wydaje się, że przemawiają za tym także prace przygotowawcze do rozporządzenia nr 261/2004. Chociaż pierwotny wniosek Komisji nie zawierał definicji pojęcia „odmowy przyjęcia na pokład”, potrzeba wprowadzenia tej definicji została podniesiona w pierwszym czytaniu przez Parlament wraz z poprawką, która wyłączyła ze wspomnianego pojęcia, bez dalszych wyjaśnień, „przypadki odmowy przyjęcia na pokład z powodu agresywnych zachowań, ze względów związanych ze zdrowiem, wymogami bezpieczeństwa lub niewłaściwymi dokumentami podróży”<sup>52</sup>. Odniesienie do „racjonalnego uzasadnienia” odmowy przyjęcia na pokład zostało włączone w trakcie procesu przyjmowania rozporządzenia, prawdopodobnie z inicjatywy Rady<sup>53</sup>, jednocześnie rozszerzając zakres możliwych przypadków niestosowania rozporządzenia i łącząc je z kryterium racjonalności.

78. Co prawda Trybunał wydaje się włączać do pojęcia „odmowy przyjęcia na pokład” w rozumieniu art. 2 lit. j) rozporządzenia nr 261/2004 – i w konsekwencji obejmować zakresem zastosowania tego rozporządzenia – ogólnie wszelkie zachowania, których nie można przypisać pasażerowi<sup>54</sup>, uważam jednak, że wyjaśnienia poczynione przez Trybunał w tym względzie należy rozumieć raczej w ten sposób, że co do zasady pojęcie to obejmuje odmowę przyjęcia na pokład, której przyczynę należy przypisać nie pasażerowi, lecz przewoźnikowi, albo też która mimo iż nie może zostać przypisana pasażerowi, powinna być uważana za racjonalnie uzasadnioną w rozumieniu tego przepisu.

79. Jednakże moim zdaniem tylko w wyjątkowych okolicznościach odmowę przyjęcia na pokład pasażera z przyczyn związanych z niewłaściwymi dokumentami podróży można uznać za racjonalnie uzasadnioną, mimo iż jest ona oparta na błędzie popełnionym przez personel spółek lotniczych. Jak wskazała Komisja w swoich uwagach na piśmie, spółki lotnicze dysponują bowiem różnymi środkami weryfikacji wymogów dotyczących dokumentów podróży i wiz wjazdowych do państw przeznaczenia oraz zapobiegania niesłusznej odmowie przyjęcia pasażerów na pokład ze wspomnianych przyczyn, w tym mają możliwość konsultowania się z organami publicznymi zainteresowanych państw oraz korzystania z bazy danych IATA Timatic.

51 Zobacz w tym względzie zawiadomienie Komisji C/2016/3502 – Wytuczne interpretacyjne dotyczące rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych, zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2016, C 214, s. 5, pkt 3.1.1).

52 Zobacz poprawka nr 9 zaproponowana w pierwszym czytaniu. Uzasadniając tę poprawkę, Parlament stwierdził, że „[r]ozporządzenie powinno zawierać definicję »odmowy przyjęcia na pokład«, która uwzględni na przykład okoliczność, iż brak lub nieważność dokumentu tożsamości lub inne aspekty związane z bezpieczeństwem stanowią ważne podstawy odmowy przyjęcia pasażerów, i nie powinna być uznawana za odmowę przyjęcia na pokład”. Zobacz stanowisko Parlamentu przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 24 października 2002 r. (Dz.U. 2003, C 300E, s. 557). Pragnę zauważyć, że w zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia przedstawionym przez Komisję (Dz.U. 2003, 71E, s. 188) Komisja przyjęła poprawkę Parlamentu, wprowadzając w art. 2 lit. h) ter wniosku dotyczącego rozporządzenia definicję pojęcia „odmowy przyjęcia na pokład” („odmowa przyjęcia pasażerów na pokład samolotu”), nie uwzględniając jednak wyjątku wprowadzonego przez Parlament.

53 Tekst w dużej mierze podobny do obecnego został zawarty w art. 2 lit. j) wspólnego stanowiska (WE) nr 27/2003 z dnia 18 marca 2003 r. (Dz.U. 2003, C 125, s. 63).

54 Zobacz wyroki: z dnia 4 października 2012 r., Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, pkt 24); z dnia 4 października 2012 r., Rodríguez Cachafeiro i Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, pkt 32 i nast.)



80. Moim zdaniem takie wyjątkowe okoliczności nie występują w postępowaniu głównym, w którym, po pierwsze, D.Z. stawił się do wejścia na pokład z dokumentami wymaganymi do wjazdu do Rumunii, zgodnie z decyzją nr 565/2014, i z wnioskiem o wydanie wizy przesłanym do rumuńskiego ministerstwa spraw zagranicznych za pośrednictwem strony internetowej tego ministerstwa oraz odpowiedzią tego ministerstwa wskazującą, że w jego przypadku wiza nie była konieczna, a po drugie, odmowa przyjęcia na pokład przez Blue Air opierała się na rzekomej decyzji o odmowie wjazdu wydanej przez organy rumuńskie. W tym względzie pragnę zauważyć, że choć sąd odsyłający rzeczywiście wydaje się wychodzić z założenia, iż wobec D.Z. wydano taką decyzję, to z brzmienia zarówno postanowienia odsyłającego, jak i uwag na piśmie przedstawionych przez Blue Air wynika, że jedyny element, na którym opiera się to założenie, stanowi e-mail pracownicy Blue Air na lotnisku w Bukareszcie, którego treść została przytoczona w pkt 16 niniejszej opinii. W swoich uwagach Blue Air powołuje się na przedstawione już przed sądem odsyłającym zeznania osoby, która przeprowadziła kontrolę dokumentów podróży D.Z., z których wynika jedynie, że dokumenty te zostały przekazane personelowi obsługi naziemnej Blue Air na lotnisku w Bukareszcie i że tamtejsza pracownica odpowiedziała przedstawicielom Blue Air na lotnisku w Larnace, iż odmówiono D.Z. wjazdu bez wizy do Rumunii. Żaden fragment tego zeznania nie wskazuje, jakie organy rumuńskie przekazały taką informację, z jakimi organami skonsultowała się dana pracownica ani też czy dokumenty podróży D.Z. zostały przekazane owym organom.

81. Na podstawie wszystkich powyższych uwag proponuję, aby na czwarte pytanie prejudycjalne Trybunał udzielił odpowiedzi, iż art. 2 lit. j) rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „odmowy przyjęcia na pokład” w rozumieniu tego przepisu obejmuje przypadki, w których pasażer nie został przyjęty na pokład z powodu błędu popełnionego w porcie lotniczym wylotu przez personel naziemny spółki lotniczej lub jej przedstawiciela lub pełnomocnika przy sprawdzaniu, czy dokumenty podróży pasażera są właściwe, chyba że na podstawie wszystkich okoliczności sprawy okaże się, że pomimo zachowania należytej staranności błędu nie można było uniknąć.

#### ***W przedmiocie piątego pytania prejudycjalnego***

82. W ramach piątego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy klauzula ograniczająca lub wyłączająca odpowiedzialność przewoźnika lotniczego w przypadku odmowy przyjęcia na pokład z przyczyn związanych z niewłaściwymi dokumentami podróży pasażera, która to klauzula jest zawarta w ogólnych warunkach przewozu stosowanych przez tego przewoźnika i opublikowanych za pośrednictwem jego strony internetowej, jest zgodna z art. 15 rozporządzenia nr 261/2004.

83. Artykuł 15 rozporządzenia nr 261/2004 wyraźnie przewiduje niedopuszczalność wyłączeń w odniesieniu do minimalnych praw pasażerów ustanowionych w tym rozporządzeniu, a także brak możliwości uchylecia się od obowiązków nałożonych na przewoźników lotniczych, w szczególności w drodze klauzul ograniczających lub wyłączających odpowiedzialność zawartych w umowie przewozu.

84. Klauzule takie jak te zawarte w ogólnych warunkach przewozu stosowanych przez Blue Air, w zakresie, w jakim prowadzą one do pozbawienia pasażerów prawa do odszkodowania przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004 w przypadkach odmowy przyjęcia na pokład objętych zakresem zastosowania tego rozporządzenia zgodnie z jego art. 2 lit. j), są zatem niezgodne z owym rozporządzeniem.

85. Jak natomiast wskazałem w odpowiedzi na czwarte pytanie prejudycjalne, zakresem zastosowania rozporządzenia nr 261/2004, zgodnie z jego art. 2 lit. j), objęty jest zarówno przypadek, w którym odmowa przyjęcia pasażera na pokład nastąpiła z powodu błędu popełnionego przez personel spółki lotniczej w ocenie dotyczącej tego, czy dokumenty podróży przedstawione przez pasażera są właściwe,

jak i przypadek, w którym decyzja o odmowie przyjęcia na pokład została podjęta na podstawie zaleceń lub decyzji przyjętych przez organy państwa członkowskiego przeznaczenia lotu w oparciu o błędną ocenę dotyczącą tego, czy wyżej wymienione dokumenty umożliwiają wjazd pasażera na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego.

86. Z przedstawionych względów uważam, iż na piąte pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 15 rozporządzenia nr 261/2004 sprzeciwia się klauzuli ograniczającej lub wyłączającej odpowiedzialność przewoźnika lotniczego w przypadku odmowy przyjęcia na pokład z przyczyn związanych z niewłaściwymi dokumentami podróży pasażera, zawartej w ogólnych warunkach przewozu stosowanych przez tego przewoźnika i opublikowanych za pośrednictwem jego strony internetowej, w zakresie, w jakim stosowanie rzeczony klauzuli prowadzi do pozbawienia pasażerów prawa do odszkodowania przewidzianego w art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia w przypadkach odmowy przyjęcia na pokład objętych zakresem zastosowania owego rozporządzenia w rozumieniu jego art. 2 lit. j), które obejmują odmowę przyjęcia na pokład wynikającą z błędu popełnionego przez personel spółki lotniczej przy ocenie dotyczącej tego, czy dokumenty podróży pasażera są właściwe.

## Wnioski

87. Na podstawie wszystkich powyższych uwag proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedłożone przez Eparchiako Dikastirio Larnakas (sąd rejonowy w Larnace, Cypr) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Wykładni decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 565/2014 z dnia 15 maja 2014 r. należy dokonywać w ten sposób, że państwo członkowskie przeznaczenia, które zdecydowało się, bez wyjątków, uznać za równorzędne ze swoimi wizami krajowymi dokumenty wymienione w art. 3 ust. 1 rzeczony decyzji i powiadomiło o tym Komisję zgodnie z art. 5 owej decyzji, nie może, począwszy od dnia opublikowania tego powiadomienia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, odmówić na granicy zezwolenia na wjazd obywatela państwa trzeciego wymienionego w wykazie zawartym w załączniku I do rozporządzenia nr 539/2001, posiadającego jeden z dokumentów wskazanych we wspomnianym wyżej art. 3 ust. 1, który został należycie wydany i jest ważny, wyłącznie z tego powodu, że obywatel ten nie posiada wizy krajowej. Obywatel państwa trzeciego, któremu w wyżej wymienionych okolicznościach odmówiono wjazdu na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego lub tranzytu przez nie, może powołać się przed sądem na decyzję nr 565/2014 w celu zakwestionowania zgodności z prawem decyzji odmownej.

Przewoźnik lotniczy, który bezpośrednio lub poprzez swoich przedstawicieli w porcie lotniczym państwa członkowskiego wylotu odmawia przyjęcia pasażera na pokład, powołując się na odmowę zezwolenia na jego wjazd ze strony organów państwa członkowskiego przeznaczenia ze względu na brak wizy krajowej, nie może zostać uznany za emanację tego państwa członkowskiego, w stosunku do którego dany pasażer mógłby powołać się na obowiązki spoczywające na państwach członkowskich stosujących decyzję nr 565/2014.

Okoliczność, iż odmowa przyjęcia przez spółkę lotniczą pasażera na pokład lotu między dwoma państwami członkowskimi nienależącymi do strefy Schengen opiera się na informacjach, zaleceniach lub ustaleniach właściwych organów państwa członkowskiego przeznaczenia lotu dotyczących zgodności dokumentów posiadanych przez pasażera z dokumentami wymaganymi do przekroczenia granicy tego państwa członkowskiego, nie pozwala sama w sobie na zwolnienie spółki lotniczej z konsekwencji, które zgodnie z umową i mającym do niej zastosowanie prawem wiążą się z niewykonaniem usługi przewozu.

Artykuł 2 lit. j) rozporządzenia nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów należy interpretować w ten sposób,

że pojęcie „odmowy przyjęcia na pokład” w rozumieniu tego przepisu obejmuje przypadki, w których pasażer nie został przyjęty na pokład z powodu błędu popełnionego w porcie lotniczym wylotu przez personel naziemny spółki lotniczej lub jej przedstawiciela lub pełnomocnika przy sprawdzaniu, czy dokumenty podróży pasażera są właściwe, chyba że na podstawie wszystkich okoliczności sprawy okaże się, że pomimo zachowania należytej staranności błędu nie można było uniknąć.

Artykuł 15 rozporządzenia nr 261/2004 sprzeciwia się klauzuli ograniczającej lub wyłączającej odpowiedzialność przewoźnika lotniczego w przypadku odmowy przyjęcia na pokład z przyczyn związanych z niewłaściwymi dokumentami podróży pasażera, zawartej w ogólnych warunkach przewozu stosowanych przez tego przewoźnika i opublikowanych za pośrednictwem jego strony internetowej, w zakresie, w jakim stosowanie rzeczony klauzuli prowadzi do pozbawienia pasażerów prawa do odszkodowania przewidzianego w art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia w przypadkach odmowy przyjęcia na pokład objętych zakresem zastosowania owego rozporządzenia w rozumieniu jego art. 2 lit. j), które obejmują odmowę przyjęcia na pokład wynikającą z błędu popełnionego przez personel spółki lotniczej przy ocenie dotyczącej tego, czy dokumenty podróży pasażera są właściwe.