

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 7 listopada 2013 r. (*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Transport lotniczy – Umowy dotyczące usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi – Ciężący na państwach członkowskich obowiązek podziału praw przewozowych między kwalifikujących się unijnych przewoźników lotniczych na podstawie niedyskryminacyjnej i przejrzystej procedury oraz obowiązek bezzwłocznego poinformowania Komisji o rzeczonyj procedurze

W sprawie C-90/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 21 lutego 2012 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez K. Simonssona oraz M. Owsiany-Hornung, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez B. Majczynę oraz M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: M. Safjan, prezes dziewiątej izby, pełniący obowiązki prezesa izby, J. Malenovský (sprawozdawca) i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze do Trybunału Komisja Europejska wnosi o stwierdzenie, że nie podejmując środków niezbędnych do zastosowania się do art. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. L 157, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 8, s. 193), a w każdym razie nie zawiadamiając Komisji o takich środkach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie tych artykułów wspomnianego rozporządzenia.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Zgodnie z motywem 12 rozporządzenia nr 847/2004:

„Państwa członkowskie powinny ustanowić niedyskryminacyjne i przejrzyste procedury w celu podziału prawa do ruchu [praw przewozowych] między wspólnotowych przewoźników lotniczych. W ramach stosowania tych procedur państwa członkowskie powinny w należyty sposób uwzględnić potrzebę zapewnienia ciągłości usług lotniczych”.

3 Artykuł 5 powyższego rozporządzenia, zatytułowany „Podział praw przewozowych”, stanowi:

„Jeżeli państwo członkowskie zawiera umowę lub wprowadza zmiany do umowy lub jej załączników, które przewidują ograniczenia w korzystaniu z praw przewozowych lub w liczbie wspólnotowych przewoźników lotniczych, kwalifikujących się, by być wyznaczonymi do korzystania z praw przewozowych, dane państwo członkowskie zapewnia podział praw przewozowych między kwalifikującymi się wspólnotowymi przewoźnikami lotniczymi, na podstawie niedyskryminującej i przejrzystej procedury”.

4 Artykuł 6 omawianego rozporządzenia, zatytułowany „Publikacja procedur”, stanowi:

„Państwa członkowskie bezzwłocznie informują Komisję w sprawie procedur, które stosują do celów art. 5 i, gdzie to stosowne, do art. 2. Do celów informacyjnych Komisja zapewnia, aby procedury te zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w ciągu ośmiu tygodni od ich otrzymania. Wszelkie nowe procedury i kolejne zmiany do istniejących procedur są zgłaszane Komisji najpóźniej osiem tygodni przed ich wejściem w życie, aby Komisja mogła zapewnić ich publikację w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w czasie tego okresu ośmiu tygodni”.

5 Zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 847/2004 weszło ono w życie trzydziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, które miało miejsce w dniu 30 kwietnia 2004 r.

Prawo polskie

6 Artykuł 191 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. nr 130, poz. 1112, zwanej dalej „ustawą – Prawo lotnicze”) stanowi:

„[...]

2. Wykonywanie przewozów regularnych lub serii przewozów nieregularnych na określonych trasach lub obszarach między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim przez polskiego przewoźnika lotniczego wymaga uzyskania upoważnienia, wydanego przez Prezesa Urzędu.

[...]

7. Jeżeli o upoważnienie do wykonywania przewozów lotniczych na tej samej trasie, o którym mowa w ust. 2, występuje dwóch lub więcej przewoźników lotniczych, w przypadku ograniczonych praw przewozowych, Prezes Urzędu udziela upoważnienia przewoźnikowi po przeprowadzeniu konkursu, w którym jako kryteria oceny przyjmuje się w szczególności:

1) zdolność do zapewnienia przez przewoźnika lotniczego właściwego poziomu usług i konkurencyjnego poziomu opłat za przewozy oraz skutecznego konkurencyjnego poziomu opłat za przewozy oraz skutecznego konkurencyjnego poziomu opłat z przewoźnikami lotniczymi innymi niż określone w ust. 1 i art. 192a;

2) wcześniej poniesione nakłady na rozwój połączenia będącego przedmiotem konkursu i dotychczas osiągnięte przez przewoźnika lotniczego wyniki ekonomiczne.

[...]

14. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, procedurę konkursową zawierającą szczegółowe warunki dystrybucji ograniczonych praw przewozowych, o których mowa w ust. 7, a w szczególności zakres informacji, jakie powinien zawierać wniosek o wydanie upoważnienia, dokumenty niezbędne do wydania upoważnienia, szczegółowe kryteria przyznawania ograniczonych praw przewozowych oraz przesłanki cofnięcia upoważnienia, z uwzględnieniem wiążących umów i przepisów międzynarodowych, przepisów Unii Europejskiej w zakresie negocjacji i wykonywania umów dotyczących usług lotniczych oraz z poszanowaniem zasady niedyskryminacji”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

7 W dniu 4 czerwca 2010 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym przypominała o konieczności podjęcia przez to państwo członkowskie środków przewidzianych w art. 5 i 6 rozporządzenia nr 847/2004.

8 Pismem z dnia 2 sierpnia 2010 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała, że ustawa – Prawo lotnicze zobowiązuje prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego do przeprowadzenia konkursu, jeśli dwóch lub więcej przewoźników lotniczych występuje o upoważnienie lub o wyznaczenie ich do wykonywania przewozów lotniczych na tej samej trasie w przypadku ograniczonych praw przewozowych. Wspomniane państwo członkowskie wskazało jednak, że przepisy dotyczące stosowania niedyskryminacyjnej i przejrzystej procedury konkursowej, takiej jak procedura przewidziana w art. 5 rozporządzenia nr 847/2004, znalazły się w propozycji poprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze. Rzeczpospolita Polska dodała, że przyjęcie tych nowych przepisów pozwoli na spełnienie obowiązku przewidzianego w art. 5 rzeczonego rozporządzenia. Państwo to wyjaśniło, że owa zmiana i zgłoszenie jej Komisji nastąpią pod koniec 2010 r.

9 Stwierdziwszy, że takie przepisy nie zostały jeszcze przyjęte, w dniu 28 stycznia 2011 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, w której wezwała to państwo członkowskie do wypełnienia zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 5 i 6

wspomnianego rozporządzenia w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania tej uzasadnionej opinii.

10 W odpowiedzi z dnia 23 marca 2011 r. na tę uzasadnioną opinię Rzeczpospolita Polska poinformowała Komisję, że omawiane środki nie zostały jeszcze podjęte.

11 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

12 Rzeczpospolita Polska twierdzi, iż art. 5 rozporządzenia nr 847/2004 jest stosowany pod warunkiem, że dane państwo członkowskie zawarło umowę przewidującą ograniczenia w korzystaniu z praw przewozowych. Tymczasem Rzeczpospolita Polska nie zawarła umowy ani też nie wprowadziła zmian do umowy lub jej załączników, które przewidywałyby ograniczenia w korzystaniu z praw przewozowych lub w liczbie wspólnotowych przewoźników lotniczych, kwalifikujących się do tego, by być wyznaczonymi do korzystania z praw przewozowych. W konsekwencji Rzeczpospolita Polska nie jest zobowiązana do wprowadzenia procedury przewidzianej w art. 5.

13 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej taka wykładnia wynika z samej treści wspomnianego art. 5, w szczególności z użycia spójnika „jeżeli” na początku tego artykułu. Wykładnia teleologiczna omawianego przepisu również potwierdza słuszność tej tezy, ponieważ głównym celem rozporządzenia nr 847/2004 jest zapewnienie przewoźnikom unijnym nieograniczonego i równego dostępu do rynku połączeń między państwami członkowskimi i państwami trzecimi. Prawodawca Unii chciał zatem uniknąć wprowadzania do umów dwustronnych wszelkiego rodzaju ograniczeń w dostępie tych przewoźników do połączeń między państwami członkowskimi i państwami trzecimi.

14 Jeśli więc dane państwo członkowskie zapewnia eliminację wszelkiego rodzaju ograniczeń i nie wprowadza ich ani w nowych, ani w obowiązujących już umowach dwustronnych, to w najlepszy sposób czyni ono zadość wymogom określonym w art. 5 i 6 rozporządzenia nr 847/2004. Tym samym brak procedury podziału ograniczonych praw przewozowych w żaden sposób nie zagraża równemu traktowaniu przewoźników unijnych, jeśli dane państwo członkowskie nie wprowadza takich praw do umowy zawartej z państwem trzecim.

15 Wreszcie Rzeczpospolita Polska podkreśla, że ustanowiła już ramy ustawowe obejmujące upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego w wypadku, gdyby wprowadziła do obowiązującej umowy lub do nowej umowy ograniczenia w korzystaniu z praw przewozowych. Mogłaby tym samym podjąć środki, które okazałyby się konieczne w chwili negocjowania umowy dwustronnej. Zważywszy bowiem, że czas trwania negocjacji zmierzających do zawarcia takiej umowy jest zasadniczo dość długi, a podział praw przewozowych stanowi ostatni etap tych negocjacji, wspomniane państwo członkowskie uważa, że mogłoby podjąć te środki w odpowiednim czasie, dotrzymując terminu publikacji określonego w art. 6 rozporządzenia nr 847/2004.

16 Komisja twierdzi, że obowiązek wprowadzenia przejrzystej i niedyskryminacyjnej procedury przewidziany w art. 5 rozporządzenia nr 847/2004 i poinformowania o tym Komisji nie podlega żadnemu warunkowi. Rzeczpospolita Polska dokonuje błędnej wykładni znaczenia, jakie należy przypisać spójnikowi „jeżeli” znajdującemu się na początku art. 5 tego rozporządzenia. Wspomniany spójnik, którego nie można interpretować w ten sposób, że uzależnia wydanie omawianych przepisów od spełnienia warunków, określa przesłanki, w których ustanowione procedury znajdują zastosowanie.

17 Komisja wyjaśnia ponadto, że aby zapewnić realizację określonego w rozporządzeniu nr 847/2004 wymogu pewności prawa, wprowadzenie i publikacja omawianych procedur powinny nastąpić przed rozpoczęciem negocjacji dotyczących umów skutkujących ograniczeniem korzystania z praw przewozowych.

Ocena Trybunału

18 Przed wszystkim należy zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje tego, iż w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii nie podjęła środka przewidzianego w art. 5 rozporządzenia nr 847/2004, mianowicie nie ustanowiła niedyskryminacyjnej i przejrzystej procedury mającej zastosowanie, gdy państwo członkowskie dokonuje podziału praw przewozowych.

19 Rzeczpospolita Polska kwestionuje natomiast fakt, iż rzeczzone rozporządzenie nakłada bezwarunkowy obowiązek. Wspomniane państwo członkowskie podnosi w tym względzie, że skoro ani nie zmodyfikowało, ani nie zawarło umowy przewidującej podział praw przewozowych, nie jest ono zobowiązane do ustanowienia takiej procedury. Rzeczpospolita Polska podkreśla, że będzie mogła wprowadzić tę procedurę, gdy rozpocznie negocjacje zmierzające do zawarcia umowy przewidującej podział praw przewozowych.

20 Tymczasem, po pierwsze, z treści art. 5 rozporządzenia nr 847/2004 wynika, że podział praw przewozowych między unijnych przewoźników lotniczych winien zostać zapewniony na

podstawie niedyskryminacyjnej i przejrzystej procedury. Zatem taka procedura powinna koniecznie zostać wprowadzona przed dokonaniem wspomnianego podziału praw przewozowych.

21 Po drugie, zgodnie z art. 6 tego rozporządzenia państwa członkowskie „bezzwłocznie” informują Komisję o procedurach, które „stosują” do celów art. 5. Wynika stąd, że omawiana procedura winna zostać wprowadzona możliwie jak najszybciej, a następnie, po jej ustanowieniu, bezzwłocznie zgłoszona Komisji niezależnie od tego, czy faktycznie zawarto później umowę wskazaną w tym artykule 5.

22 W konsekwencji wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej ustanowienie procedury przewidzianej w art. 5 rozporządzenia nr 847/2004 stanowi bezwarunkowy obowiązek.

23 W niniejszej sprawie rozporządzenie nr 847/2004 weszło w życie w dniu 30 maja 2004 r., zaś Rzeczpospolita Polska nie ustanowiła jeszcze omawianej procedury w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

24 Dlatego też należy stwierdzić, że nie ustanawiając omawianej procedury, wspomniane państwo członkowskie naruszyło art. 5 i 6 rozporządzenia nr 847/2004.

25 Jeśli chodzi wreszcie o podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską argument, że skoro państwo to ani nie zawarło, ani nie zmodyfikowało umowy przewidującej podział praw przewozowych, to w najlepszy sposób przestrzega ono obowiązków ciążących na nim na mocy prawa Unii – z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że brak w danym państwie członkowskim określonej działalności, o której mowa w przepisach prawa Unii, nie może zwolnić tego państwa z obowiązku przyjęcia przepisów ustawowych lub wykonawczych w celu zapewnienia odpowiedniej transpozycji tych przepisów (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-343/08 Komisja przeciwko Republice Czeskiej, Zb.Orz. s. I-275, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 W świetle powyższych rozważań należy uznać, że skarga Komisji jest zasadna.

27 W związku z tym należy stwierdzić, że nie podejmując środków niezbędnych do zastosowania się do art. 5 i 6 rozporządzenia nr 847/2004, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie tych artykułów wspomnianego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

28 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

1) Nie podejmując środków niezbędnych do zastosowania się do art. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie tych artykułów wspomnianego rozporządzenia.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy

* Język postępowania: polski.