

Brusel 22. listopadu 2024  
(OR. en)

15399/24

---

---

Interinstitucionální spis:  
2013/0072(COD)

---

---

AVIATION 152  
CONSOM 321  
CODEC 2065

## POZNÁMKA

---

Odesílatel: Generální sekretariát Rady  
Příjemce: Výbor stálých zástupců / Rada  
Č. předchozího dokumentu: WK 13861/24 REV1  
Č. dok. Komise: ST 7615/13  
Předmět: Práva cestujících v letecké dopravě  
– politická rozprava

---

1. Na zasedání Rady pro dopravu dne 5. prosince 2024 budou ministři vyzváni, aby vedli politickou rozpravu o právech cestujících v letecké dopravě. Předsednictví připravilo podkladový dokument a otázky (viz příloha), které mají pomoci diskusi strukturovat.
2. S výhradou potvrzení Výborem stálých zástupců se ministři vyzývají, aby politickou rozpravu vedli na základě podkladového dokumentu a otázek, uvedených v příloze.

## **PRÁVA CESTUJÍCÍCH V LETECKÉ DOPRAVĚ – PODKLADOVÝ DOKUMENT**

### **1. Úvod**

Práva cestujících v letecké dopravě jsou stanovena v různých právních předpisech EU. Kromě toho Komise v roce 2023 předložila dva další návrhy, které se budou vztahovat rovněž na cestující v letecké dopravě. Právní rámec EU pro práva cestujících v letecké dopravě, jak je popsán v dodatku, je složitý, v důsledku čehož je obtížné jej účinně vykládat a provádět.

Vnitrostátní soudy mnohokrát požádaly Soudní dvůr Evropské unie (ESD), aby vyjasnil některá ustanovení nařízení (ES) č. 261/2004 o právech cestujících v letecké dopravě. Komise pravidelně aktualizuje tematický přehled relevantních rozsudků týkajících se práv cestujících v letecké dopravě. Shrnutí nejrelevantnějších rozsudků ESD z března 2022 obsahuje 86 rozhodnutí. Samotný soudní dvůr vydal leták, v němž shrnul některá ze svých rozhodnutí, která vykládají různá ustanovení nařízení o právech cestujících v letecké dopravě.

Je třeba poznamenat, že ESD se v některých svých rozsudcích odchýlil od původního záměru zákonodárců (tj. odškodnění v případě významného zpoždění, výklad mimořádných okolností).

Vzhledem k obtížím s výkladem nařízení o právech cestujících v letecké dopravě vydala Komise pokyny pro výklad (viz dodatek).

V březnu 2013 navrhla Komise revizi nařízení (ES) č. 261/2004 a nařízení (ES) č. 2027/97<sup>1</sup>. Cílem návrhu je zajistit, aby letečtí dopravci poskytovali cestujícím v letecké dopravě vysokou úroveň ochrany v případě narušení dopravy, přičemž je zajištěna správná rovnováha mezi zájmy cestujících a odvětví. Za tímto účelem Komise navrhla vyjasnit šedé oblasti a odstranit mezery v pravidlech, zjednodušit vyřizování stížností, lépe koordinovat prosazování pravidel a zajistit realistické finanční náklady pro letecké dopravce.

Evropský parlament dokončil první čtení v únoru roku 2014.

V rámci Rady dosáhly litevské, řecké a lotyšské předsednictví významného pokroku. Následně byl návrh v roce 2015 zablokován z důvodů nesouvisejících s návrhem. Finské předsednictví opět zahájilo práci na tomto návrhu v roce 2019 a chorvatské předsednictví bylo v červnu 2020 na cestě k možnému obecnému přístupu, když se pokrok zpomalil v důsledku krize COVID-19.

### **2. Problémy zjištěné při uplatňování a prosazování nařízení o právech cestujících v letecké dopravě**

Studie zadaná Komisí v roce 2018 a zveřejněná v roce 2020<sup>2</sup> zjistila následující nedostatky a podpořila opětovné zahájení diskusí o návrhu Komise z roku 2013:

#### **a. Z pohledu cestujících**

---

<sup>1</sup> Dokument ST 7615/13.

<sup>2</sup> [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU \(Studie o současné úrovni ochrany práv cestujících v letecké dopravě v EU\) – Úřad pro publikace Evropské unie.](#)

Nařízení (ES) č. 261/2004 je obtížné pochopit a vykládat a jeho složitost ještě zvýšila s ním spojená judikatura. Cestující očekávají jednoduchý systém, který zajistí spravedlivé výsledky. Namísto toho se setkávají s komplexním systémem s nízkou transparentností. Kromě toho cestujícím ztěžují uplatňování jejich práv mezery ve stávajícím právním rámci, jako je absence lhůt pro odškodnění.

Nařízení o právech cestujících v letecké dopravě doplňuje další právní předpisy EU (například směrnici o souborných cestovních službách). Kromě toho interakce mezi systémem nápravy zaměřeným na práva cestujících v letecké dopravě (např. počáteční žádosti o odškodnění vůči leteckým společnostem, poté stížnosti vnitrostátním subjektům příslušným pro prosazování, pokud počáteční žádost nebyla vyřešena) a soukromoprávními nástroji prosazování dostupnými ve větší míře (mechanismy alternativního řešení sporů, soudy) spolu se zapojením agentur vymáhajících nároky<sup>3</sup> vytváří další složitost a může vést ke zpoždění a dodatečným nákladům. Vnitrostátní subjekty příslušné pro prosazování a zástupci zúčastněných stran označili řadu postupů používaných agenturami vymáhajícími nároky za problematické.

Kromě toho je třeba zlepšit práva cestujících s postižením. Odškodnění za poškozené nebo ztracené vybavení pro mobilitu se v současnosti řídí Montrealskou úmluvou a nařízením (ES) č. 889/2002. Současný strop maximální výše odškodnění (aktuálně přibližně 1 400 EUR) cestujícím s postižením často brání získat plnou náhradu od letecké společnosti, pokud dojde ke ztrátě nebo poškození jejich nákladného vybavení pro mobilitu, které je často vyrobeno na zakázku. V případě jiných druhů dopravy (železniční, autobusové a vodní) již mají nárok na plnou náhradu. Návrh z roku 2013 zahrnuje změnu nařízení (ES) č. 2027/97, včetně jeho pozměněného názvu.

#### **b. Z pohledu regulačních a vynucovacích orgánů**

Mezi všemi členskými státy existují značné rozdíly, a to jak pokud jde o vyřizování stížností ze strany vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování, tak pokud jde o jejich vynucovací pravomoci. Tyto rozdíly v pravomocích, jakož i závazná či nezávazná povaha rozhodnutí vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování a sankčních pravomocí vedou k rozdílnému zacházení s cestujícími v rámci celé EU a k narušení hospodářské soutěže pro letecké společnosti. V průběhu let byl zaznamenán výrazný nárůst počtu stížností obdržených podle nařízení (ES) č. 261/2004, což může vést ke zpoždění při vyřizování stížností a/nebo k nedostatečně systematickému vynucování ze strany vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování.

Obtíže s prosazováním mohou být způsobeny formulací, která umožňuje individuální posouzení (např. přesměrování za „srovnatelných dopravních podmínek“ při „nejbližší příležitosti“), což vede k různým výkladům toho, co představuje porušení nařízení (ES) č. 261/2004. Neexistence definice a rozdíly v posuzování mimořádných okolností ze strany vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování jsou dalším zdrojem rozdílů v zacházení s cestujícími v rámci celé EU a narušení hospodářské soutěže pro letecké společnosti. Kromě toho je pro uvedené subjekty i nadále obtížné posoudit ex post některé aspekty daného nařízení (např. požadavek vyzvat dobrovolníky, aby přijali odepření nástupu na palubu).

Je třeba poznamenat, že nové nařízení EU o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele, které vstoupilo v platnost v roce 2020 po provedení studie, uděluje orgánům na ochranu spotřebitele silnější donucovací pravomoci.

---

<sup>3</sup> Podnik, který nabízí služby vymáhání nároků na náhradu podle nařízení (ES) č. 261/2004.

### **c. Z pohledu odvětví**

Náklady vznikající leteckým společnostem podle nařízení (ES) č. 261/2004 výrazně vzrostly a v případě nízkonákladových dopravců jsou vyšší než náklady na marketingové a distribuční činnosti v nákladové základně leteckých společností. Náklady na cestujícího, kterého se narušení týká, jsou tak vysoké, že mohou letecké společnosti vlastně odrazovat od provozování výrazně zpožděných letů a nést provozní náklady vedle nákladů spojených s narušením.

Kromě toho právo na nápravu stanovené v nařízení (ES) č. 261/2004 není účinné a existuje mnoho případů, kdy letecké společnosti nejsou schopny získat zpět náklady vzniklé při poskytování pomoci a náhrad cestujícím v případě narušení způsobeného třetími stranami (jako jsou poskytovatelé letových navigačních služeb, pozemní odbavení, letiště a další strany). Tam, kde je to možné, se letecké společnosti snaží přenést zvýšení nákladů na zákazníky zvýšením leteckých tarifů. Pokud to z konkurenčních důvodů není možné, mají tyto náklady dopad na ziskovost a mohou vést k dlouhodobějšímu snížení konektivity.

Mezi legislativním rámcem EU a základními zásadami ICAO existují určité rozdíly (např. informování cestujících po celou dobu jejich cesty). V zemích mimo EU může být přístup k právům cestujících v letecké dopravě regulační nebo dobrovolný. Regulační i dobrovolné režimy obvykle uznávají povinnost přesměrování či náhrady nákladů. Tato situace vede k narušení hospodářské soutěže a rozdílnému zacházení s cestujícími v závislosti na trase a leteckém dopravci.

## **3. Zvláštní zprávy Účetního dvora**

### **a. Zvláštní zpráva Účetního dvora: Cestující v EU mají ucelená práva, ale musejí za ně i nadále bojovat (30/2018)**

Na problémy s prosazováním práv cestujících, jakož i na nedostatečnou informovanost cestujících, upozornil Evropský účetní dvůr (EÚD): několik jeho doporučení (např. ke zlepšení účinnosti rámce práv cestujících a k dalšímu posílení postavení vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování) podporuje opatření, která obsahuje návrh Komise z roku 2013 nebo návrhy z roku 2023 a jež mají posílit a vyjasnit práva cestujících v letecké dopravě.

### **b. Zvláštní zpráva Účetního dvora o právech cestujících v letecké dopravě během pandemie COVID-19 (15/2021)**

Problémy zjištěné ve studii z roku 2018 se prohloubily a během pandemie COVID-19 se objevily nové problémy.

Zvláštní zpráva uvádí, že pandemie jasně ukázala, že cestující v letecké dopravě nejsou plně informováni o svých právech.

Podle zvláštní zprávy pandemie rovněž ukázala omezení schopnosti členských států vymáhat práva cestujících v letecké dopravě u mnoha cestujících, kterým nebyly v počáteční fázi krize proplaceny náklady, a u mnoha dalších cestujících, kteří neměli jinou možnost než přijímat poukazy. Celkově zůstala schopnost cestujících zajistit si náhradu nákladů nízká, a to jak v případě zapojení zprostředkovatelů (např. cestovních kanceláří), tak v době, kdy byly cestujícím vnuceny poukázky.

Podle zvláštní zprávy je neexistence požadavků na podávání zpráv, například pokud jde o počet cestujících požadujících vrácení peněz a počet případů, jež nebyly vyřešeny v zákonných lhůtách

v celé EU, sama o sobě důležitou součástí problému při prosazování práv cestujících v letecké dopravě. Zpráva rovněž podporuje opatření, která obsahuje návrh Komise z roku 2013 nebo návrhy z roku 2023.

Na obecnější rovině vyvolala pandemie COVID-19 vyvolala mezi regulačními orgány otázku, zda by měl být v dobách krize přijat zvláštní režim odpovědnosti, jelikož nařízení o právech cestujících v letecké dopravě se zaměřují pouze na zrušení jednotlivých letů, nikoli na dlouhodobé zrušení všech nebo většiny letů.

#### **4. Otázky pro delegace**

Pokrok v jednáních o návrzích Komise z roku 2023 týkajících se nařízení o právech cestujících představuje cennou příležitost k posílení a aktualizaci stávajících pravidel týkajících se práv cestujících v letecké dopravě. S cílem podpořit tento proces a vzhledem k nevyřešeným otázkám a problémům popsaným výše předsednictví očekává, že během zasedání Rady pro dopravu konajícího se dne 5. prosince obdrží od ministrů politické pokyny k následujícím otázkám.

1. Souhlasíte s tím, že je třeba zjednodušit právní rámec pro práva cestujících v letecké dopravě, aby byla zajištěna jednotná ochrana cestujících v letecké dopravě prostřednictvím jednoznačných právních předpisů?
2. Jaké jsou nejdůležitější otázky v pravidlech týkajících se práv cestujících v letecké dopravě, které je třeba řešit?

## **DODATEK**

### **PRÁVNÍ RÁMEC PRO PRÁVA CESTUJÍCÍCH V LETECKÉ DOPRAVĚ**

#### **1. Nařízení a směrnice týkající se práv cestujících v letecké dopravě**

- Nařízení (ES) č. 261/2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů<sup>4</sup>
- Nařízení (ES) č. 2027/97 o odpovědnosti leteckého dopravce v případě nehod<sup>5</sup>
- Nařízení (ES) č. 1107/2006 o právech osob se zdravotním postižením a osob s omezenou schopností pohybu a orientace v letecké dopravě<sup>6</sup>
- Směrnice (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách<sup>7</sup>
- Směrnice 2013/11/EU o alternativním řešení spotřebitelských sporů<sup>8</sup>
- Nařízení (EU) 2017/2394 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitele<sup>9</sup>

#### **2. Revize rámce práv cestujících navržená Komisí**

Ve své bílé knize z roku 2011<sup>10</sup> stanovila Komise cíle „sestavit společné zásady týkající se práv cestujících ve všech druzích dopravy (listina základních práv), zejména „práva na informace“, a lépe objasnit práva stávající“; a v pozdější fázi zvážit přijetí jednotného „rámcového nařízení EU vztahujícího se na práva cestujících ve všech druzích dopravy (kodex EU).“

---

<sup>4</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, Úř. věst. L 46, 17.2.2004, s. 1.

<sup>5</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2027/97 ze dne 9. října 1997 o odpovědnosti leteckého dopravce v případě nehod, Úř. věst. L 285, 17.10.1997, s. 1.

<sup>6</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2006 ze dne 5. července 2006 o právech osob se zdravotním postižením a osob s omezenou schopností pohybu a orientace v letecké dopravě, Úř. věst. L 204, 26.7.2006, s. 1.

<sup>7</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS, Úř. věst. L 326, 11.12.2015, s. 1.

<sup>8</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. května 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů), Úř. věst. L 165, 18.6.2013, s. 63.

<sup>9</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004, Úř. věst. L 345, 27.12.2017, s. 1.

<sup>10</sup> Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje.

Návrh Komise z roku 2013 vyjasňuje klíčové zásady, jako je právo na náhradu nákladů v případě významného zpoždění a zmeškaných navazujících letů, právo na ubytování za mimořádných okolností, závazný demonstrativní seznam mimořádných okolností, částečný zákaz omezování držitelů zpátečních letenek, kteří se nedostavili k prvnímu odletu, plánování pro nepředvídané události v případě letišť s více než 3 miliony cestujících, opatření pro osoby se zdravotním postižením k zajištění plné náhrady v případě ztráty nebo poškození jejich vybavení pro mobilitu. Snaží se rovněž zajistit důsledné ukládání sankcí ze strany vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování prostřednictvím koordinace a účinné vyřizování jednotlivých nároků a stížností ze strany leteckých dopravců. Zavádí možnost mimosoudního řešení sporů pro cestující, přičemž cílem je lépe prosazovat jejich práva v případě nesprávně zasláných zavazadel.

Ve své Strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu<sup>11</sup> z roku 2020 Komise prohlásila, že „EU musí transformovat svůj právní rámec tak, aby podporoval multimodální informační služby o cestování, služby rezervací a prodeje přepravních dokladů a zároveň zohledňoval práva a povinnosti on-line zprostředkovatelů a poskytovatelů multimodálních digitálních služeb, kteří prodávají přepravní doklady a/nebo služby mobility“.

V souladu s těmito cíli přijala Komise dne 29. listopadu 2023 dva návrhy:

- návrh nařízení, kterým se mění nařízení (ES) č. 261/2004, (ES) č. 1107/2006, (EU) č. 1177/2010, (EU) č. 181/2011 a (EU) 2021/782, pokud jde o prosazování práv cestujících v Unii<sup>12</sup> a
- návrh nařízení o právech cestujících v souvislosti s multimodálními cestami<sup>13</sup>

Tyto návrhy doplňují návrh Komise z roku 2013 v těchto problematických oblastech:

- náhrada nákladů na letenky, které si cestující v letecké dopravě zakoupili přes zprostředkujícího prodejce letenek. Cílem je zajistit jasný postup náhrady nákladů pro všechny zúčastněné subjekty (tj. dopravce, zprostředkovatele a cestující).
- Nedostatečné prosazování práv cestujících ve všech druzích dopravy. Cílem je zajistit účinné a efektivní prosazování ve všech členských státech, což vnitrostátním subjektům příslušným pro prosazování umožní získat účinnější nástroje pro kontrolu dodržování práv cestujících ze strany provozovatelů a zajistit účinnější vyřizování stížností cestujících spolu se zajištěním rychlého, jednoduchého a přístupného systému.
- Práva cestujících při multimodálních cestách.

### 3. Oznámení Komise

- Pokyny ze dne 25. září 2024 pro výklad nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a nařízení Rady (ES) č. 2027/97 o odpovědnosti leteckého dopravce v případě nehod

---

<sup>11</sup> Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu – nasměrování evropské dopravy do budoucnosti.

<sup>12</sup> Dokument ST 16284/23.

<sup>13</sup> Dokument ST 16307/23.

- Pokyny pro výklad nařízení EU o právech cestujících v souvislosti s vývojem situace nákazy Covid-19 ze dne 18. března 2020
  - Pokyny ze dne 4. října 2024 pro výklad nařízení (ES) č. 1107/2006 o právech osob se zdravotním postižením a osob s omezenou schopností pohybu a orientace v letecké dopravě
  - Informační oznámení cestujícím v letecké dopravě o příslušných právních předpisech EU v oblasti ochrany spotřebitele, marketingu a ochrany údajů, které se vztahují na činnosti agentur na vyřizování nároků ze dne 9. března 2017.
-