Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ATHANASIA RANTOSE
přednesené dne 13. ledna 2022 [1]

Věc C-353/20

Skeyes
proti
Ryanair DAC, původně Ryanair Ltd

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Letecká doprava – Nařízení (ES) č. 550/2004 – Poskytování letových navigačních služeb – Poskytovatelé služeb – Výkon výsad veřejné moci – Porušení povinnosti poskytovat tyto služby – Překážka volnému pohybu služeb a svobodě podniku tuto svobodu užívat – Účinná právní ochrana“

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla předložena v rámci sporu mezi Skeyes, výhradním belgickým poskytovatelem služeb řízení letového provozu a civilní letecké dopravy, a leteckou společností Ryanair ve věci soudního příkazu vydaného tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi [obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi (Belgie)] proti Skeyes, kterým bylo nařízeno opětovné otevření belgického vzdušného prostoru v návaznosti na kolektivní akci personálu tohoto podniku.

2. Předkládající soud se Soudního dvora táže zejména na výklad článku 8 nařízení (ES) č. 550/2004 o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi [2]. Dotazuje se, zda má toto nařízení za cíl vyloučit ze soudního přezkumu tvrzená porušení povinnosti poskytovat služby, kterou má dotčený poskytovatel služeb a zda uvedené nařízení vylučuje, kromě použití pravidel hospodářské soutěže, použití jiných pravidel unijního práva, zejména těch, která zakazují překážky svobodě podnikání a volnému pohybu služeb.

3. Projednávaná věc poskytne Soudnímu dvoru příležitost poprvé vyložit nařízení č. 550/2004, které spadá do kontextu ustanovení nařízení (ES) č. 549/2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe [3]. Význam problematiky tohoto případu však přesahuje přísný rámec nařízení č. 550/2004, neboť tento případ vyvolává otázky týkající se jak použitelnosti

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 10. března 2004 (Úř. věst. 2004, L 96. s. 10; Zvl. vyd. 07/08, s. 31).

[3] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 10. března 2004 (Úř. věst. 2004, L 96, s. 1; Zvl. vyd. 07/08, s. 23).

článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), tak možnosti dovolávat se hospodářských svobod, jmenovitě svobody podnikání a volného pohybu služeb, proti výhradnímu poskytovateli v oblasti civilní letecké dopravy, požívajícímu výsad veřejné moci.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 549/2004

4. Body 1, 3, 7 a 10 odůvodnění nařízení č. 549/2004 uvádějí:

„(1) Provádění společné dopravní politiky vyžaduje účinný systém letecké dopravy, který umožňuje bezpečný a pravidelný provoz letových provozních služeb, a tím usnadňuje volný pohyb zboží, osob a služeb.

[…]

(3) Plynulý provoz systému letecké dopravy vyžaduje stálou vysokou úroveň provozní bezpečnosti letových navigačních služeb, které umožní optimální využití evropského vzdušného prostoru a stálou vysokou úroveň provozní bezpečnosti letecké dopravy při plnění úkolů letových navigačních služeb v obecném zájmu, včetně povinností veřejné služby. Proto by měla odpovídat nejvyšším standardům odpovědnosti a způsobilosti.

[…]

(7) Vzdušný prostor je omezeným zdrojem, jehož optimální a účinné využívání je možné jen za předpokladu, že budou brány v úvahu veškeré požadavky uživatelů, které by měly být vždy v případě potřeby zastoupeny v rámci celkového vývoje, rozhodovacího procesu a realizace jednotného evropského nebe, včetně Výboru pro jednotné nebe.

[…]

(10) Letové navigační služby, zejména letové provozní služby, které jsou srovnatelné s veřejnými orgány, vyžadují funkční a strukturální oddělení a jsou organizovány v jednotlivých členských státech na základě značně odlišných právních forem.“

5. Článek 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Cíl a oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Účelem iniciativy ‚jednotné evropské nebe‘ je zdokonalení současných norem bezpečnosti a zvýšení celkové efektivnosti všeobecného letového provozu v Evropě a optimalizace kapacity tak, aby splňovala požadavky všech uživatelů vzdušného prostoru a minimalizovala zpoždění. […]“

6. Článek 2 uvedeného nařízení, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení a opatření podle článku 3 se:

4. ‚letovými navigačními službami‘ rozumějí služby letového provozu, komunikační služby, navigační služby a služby pro přehled o provozu, meteorologické služby pro letovou navigaci a letecké informační služby;

5. ‚poskytovateli letových navigačních služeb‘ rozumějí veškeré veřejné nebo soukromé subjekty, které poskytují letové navigační služby pro všeobecný letový provoz;

[…]

8. ‚uživateli vzdušného prostoru‘ rozumí provozovatelé letadel provozovaných v rámci všeobecného letového provozu;

[…]“

2. Nařízení č. 550/2004

7. Body 3 až 6, 8, 10 a 13 odůvodnění nařízení č. 550/2004 uvádějí:

„(3) [Nařízení č. 549/2004] stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe.

(4) V zájmu vytvoření jednotného evropského nebe by měla být přijata opatření k bezpečnému a účinnému poskytování letových navigačních služeb, která jsou v souladu s organizací a užíváním vzdušného prostoru podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 551/2004 ze dne 10. března 2004 o organizaci a užívání vzdušného prostoru v jednotném evropském nebi (nařízení o vzdušném prostoru)[4]. Zřízení harmonizované organizace pro poskytování těchto služeb je důležité pro uspokojení poptávky uživatelů vzdušného prostoru a bezpečné a účinné kontroly letového provozu.

(5) Poskytování letových navigačních služeb tak, jak navrhuje toto nařízení, je spojeno s výkonem veřejné moci, která není hospodářské povahy a neopravňuje k použití pravidel na ochranu hospodářské soutěže uvedených ve Smlouvě.

(6) Členské státy odpovídají za zajištění bezpečného a účinného poskytování letových navigačních služeb a za kontrolu, jak poskytovatelé letových navigačních služeb dodržují společné požadavky stanovené na úrovni Společenství.

[…]

(8) Plynulý provoz systému letecké dopravy rovněž vyžaduje jednotné a vysoké normy provozní bezpečnosti určené poskytovatelům letových navigačních služeb.

[…]

4 – Úř. věst. 2004, L 96, s. 20; Zvl. vyd. 07/08, s. 41.

(10) Zároveň se zárukou plynulého poskytování služby by měl být vytvořen systém vydávání osvědčení poskytovatelům navigačních služeb, který by umožnil vymezit práva a povinnosti těchto poskytovatelů a pravidelně sledovat dodržování těchto požadavků.

[…]

(13) Poskytování komunikačních, navigačních a pozorovacích služeb a rovněž leteckých informačních služeb by mělo být organizováno za tržních podmínek, přičemž by měly být brány v úvahu zvláštnosti těchto služeb a zachovávání vysoké úrovně bezpečnosti.“

8. Článek 2 odst. 1 nařízení č. 550/2004 stanoví:

„Vnitrostátní dozorové orgány uvedené v článku 4 [nařízení č. 549/2004] zajišťují náležitý dozor nad uplatňováním tohoto nařízení, zejména s ohledem na bezpečnou a účinnou činnost poskytovatelů letových navigačních služeb, kteří poskytují služby vztahující se k vzdušnému prostoru, který spadá do pravomoci členského státu, jenž určil nebo zřídil tento příslušný orgán.“

9. Článek 6 nařízení č. 550/2004, nadepsaný „Společné požadavky“, stanoví:

„Společné požadavky pro poskytování letových navigačních služeb se vymezují postupem stanoveným v čl. 5 odst. 3 [nařízení č. 549/2004]. Společné požadavky se týkají:

– technické a provozní způsobilosti a přiměřenosti,

– systémů a postupů pro řízení provozní bezpečnosti a kvality,

– systémů podávání zpráv,

– finanční způsobilosti,

– odpovědnosti a pojistného krytí,

– vlastnické a organizační struktury včetně ochrany před střetem zájmů,

– lidských zdrojů včetně odpovídajících plánů na nábor pracovníků,

– ochrany před protiprávními činy,

– security.

10. Článek 7 odst. 7 nařízení č. 550/2004 stanoví:

„Vnitrostátní dozorové orgány sledují dodržování společných požadavků a podmínek připojených k osvědčení. Podrobnosti tohoto sledování jsou zahrnuty do výročních zpráv předkládaných členskými státy podle čl. 12 odst. 1 [nařízení č. 549/2004]. Jestliže vnitrostátní dozorový orgán zjistí, že držitel osvědčení tyto požadavky nebo podmínky nadále neplní, přijme vhodná opatření, přičemž zajistí kontinuitu služby za podmínky, že není ohrožena bezpečnost. Tato opatření mohou zahrnovat odebrání osvědčení.“

11. Článek 8 nařízení č. 550/2004, nadepsaný „Určení poskytovatelů letových provozních služeb“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí výlučné poskytování letových provozních služeb v rámci jednotlivých bloků vzdušného prostoru vztahujících se ke vzdušenému prostoru, který spadá pod jejich pravomoc. Za tímto účelem členské státy určí poskytovatele letových provozních služeb, který je držitelem osvědčení platného ve Společenství.

2. Členské státy přesně vymezí práva a povinnosti určeného poskytovatele služeb. Povinnosti mohou zahrnovat podmínky včasného poskytnutí významných informací, které umožňují identifikaci pohybů všech letadel ve vzdušném prostoru pod jejich pravomocí.

3. Členské státy mohou volně uvážit, koho zvolit za poskytovatele služeb, pokud tento poskytovatel plní požadavky a podmínky uvedené v článcích 6 a 7.

[…]“

3. Nařízení (ES) č. 1008/2008

12. Článek 2 bod 14 nařízení (ES) č. 1008/2008 [5] stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

14) ‚provozním právem‘ právo provozovat leteckou službu na letecké trase mezi dvěma letišti Společenství;“

13. Článek 3 tohoto nařízení, nadepsaný „Provozní licence“, v odstavci 1 stanoví:

„Žádný podnik usazený ve Společenství není oprávněn k letecké přepravě cestujících, poštovních zásilek nebo nákladu za úplatu, nebyla-li mu vydána příslušná provozní licence.

Podnik, který splňuje požadavky této kapitoly, má nárok na získání provozní licence.“

14. Článek 15 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„Letečtí dopravci Společenství mají nárok provozovat letecké služby uvnitř Společenství.“

15. Článek 19 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„Výkon provozních práv podléhá vyhlášeným pravidlům Společenství, vnitrostátním, regionálním nebo místním pravidlům vztahujícím se k ochraně, bezpečnosti, ochraně životního prostředí a přidělení volných letištních časů.“

[5] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství (Úř. věst. 2008, L 293, s. 3).

B. Belgické právo

16. Článek 1 odst. 1 a 4 loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques, tel que modifié par la loi du 16 décembre 2015 (zákon ze dne 21. března 1991 o reformě některých veřejných podniků, ve znění zákona ze dne 16. prosince 2015; dále jen „zákon o veřejných podnicích"), stanoví:

„1. Každý subjekt plnící úkoly ve veřejném zájmu, který má disponovat správní autonomií v určitém průmyslovém nebo obchodním odvětví, může poté, co bude jeho základní statut přizpůsoben zákonem ustanovením této hlavy, získat takovou autonomii uzavřením smlouvy o správě se státem za podmínek stanovených tímto zákonem.

[…]

4. Samostatnými veřejnými podniky jsou následující subjekty:

[…]

4° Skeyes"

17. Článek 170 zákona o veřejných podnicích stanoví:

„Předmětem činnosti Skeyes je:

1. zajišťovat bezpečnost letového provozu ve vzdušném prostoru, za který odpovídá Belgický stát na základě úmluvy o mezinárodním civilním letectví ze dne 7. prosince 1944[6], zejména její přílohy 2, schválené zákonem ze dne 30. dubna 1947 nebo na základě jakékoliv jiné mezinárodní dohody;

2. zajišťovat na letišti Bruxelles-National kontrolu pohybu přibližujících se letadel, přistávajících letadel, letadel na vzletu, letadel nacházejících se na ranvejích a letadel na pojezdových drahách, jakož i navádění letadel na odbavovacích plochách, a nadále zajišťovat bezpečnost letového provozu na regionálních veřejných letištích a letištích, která nemají status mezinárodního letiště, v souladu s dohodou o spolupráci uzavřenou dne 30. listopadu 1989 s regiony;

3. poskytovat složkám policie a letecké a letištní inspekce informace týkající se letadel, jejich pilotování, jejich pohybu a pozorovatelných vlivů;

4. poskytovat meteorologické informace o letovém provozu, jakož i telekomunikační služby nebo jiné služby související s činnostmi uvedenými v bodech 1 nebo 2."

18. Podle článku 171 zákona o veřejných podnicích:

„Činnosti uvedené v čl. 170 bodech 1 až 3 představují úkoly veřejné služby."

6 – *Recueil des traités des Nations unies*, sv. 15, s. 295.

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

19. Belgický samostatný veřejný podnik Skeyes byl v souladu s článkem 8 nařízení č. 550/2004 Belgickým královstvím určen za výlučného poskytovatele služeb v oblasti belgické civilní letecké dopravy. Jakožto subjekt zajišťující kontrolu belgického vzdušného prostoru spočívá jeho úloha v zajišťování poskytování letových navigačních služeb v tomto prostoru.

20. Tento podnik v minulosti zaznamenal několik případů sociálního napětí. Konkrétně, v návaznosti na kolektivní akce některých dispečerů letového provozu byla Skeyes v období od února do května 2019 několikrát nucena uzavřít belgický vzdušný prostor z důvodu nedostatku disponibilních zaměstnanců. V této souvislosti Skeyes přijala tzv. „zero rate“ opatření, což znamená, že v uvedeném prostoru nebo nemohou vzlétat, přistávat ani přelétat žádné stroje.

21. V návaznosti na uzavření belgického vzdušného prostoru dne 16. května 2019, z důvodu absence většího počtu dispečerů letového provozu na pracovišti, podala letecká společnost Ryanair, která působí v Belgii z letišť v Charleroi (Belgie) a Bruselu (Belgie) návrh na rozhodnutí v mimořádně naléhavé situaci u tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi), předkládajícího soudu, s cílem uložit Skeyes zajištění běžného letecké dopravy.

22. Předkládající soud vyhověl návrhu společnosti Ryanair usnesením z téhož dne, přičemž Skeyes hrozila pokuta ve výši 250 000 eur za každou hodinu, během níž zůstane vzdušný prostor uzavřen. Účinky tohoto usnesení byly omezeny na období od 16. do 24. května 2019. Vzhledem k tomu, že Ryanair obdržela uvedené usnesení dne 16. května 2019 v 15:38 hodin, tedy v době, kdy byl vzdušný prostor znovu otevřen, a k žádnému novému narušení nedošlo až do 24. května 2019, toto usnesení přestalo vyvolávat právní účinky, aniž došlo k uložení pokuty.

23. Skeyes podala k předkládajícímu soudu návrh třetí osoby na změnu tohoto usnesení, přičemž namítala nepříslušnost tohoto soudu k rozhodnutí o návrhu společnosti Ryanair. Skeyes v tomto ohledu tvrdila, že tento soud není příslušný k rozhodnutí o návrhu týkajícím se její funkce kontroly belgického vzdušného prostoru. Společnost Ryanair totiž nemá žádné subjektivní právo, které by jí umožňovalo podat takovou žádost, jelikož regulace belgického vzdušného prostoru vyplývá pouze z pravomoci Skeyes. Podpůrně tvrdí, že jakožto veřejnoprávní společnost nemohla spadat do příslušnosti uvedeného soudu, který je obchodním soudem.

24. Podle předkládacího rozhodnutí belgické právo stanoví, že správní rozhodnutí v zásadě nespadají do jurisdikce obecných soudů. Tato rozhodnutí spadají do pravomoci Conseil d'État (Státní rada, Belgie), která rozhoduje o žalobách na neplatnost podaných proti jednostranným aktům správních orgánů pro porušení buď podstatných formálních náležitostí, nebo formálních náležitostí předepsaných pod sankcí neplatnosti, pro překročení pravomoci či její zneužití. Soudy však mají pravomoc k tomu, aby předcházely nebo napravovaly jakékoli chybné zásahy do subjektivních práv ze strany správního orgánu při výkonu této diskreční pravomoci. Existence diskreční pravomoci takového orgánu tedy nevylučuje pravomoc obecných soudů za podmínky, že žaloba směřuje k obnovení subjektivních práv.

25. Vzhledem k tomu, že měl tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi) pochybnosti o případných mezích diskreční pravomoci svěřené poskytovatelům služeb v oblasti letecké dopravy nařízením č. 550/2004, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být nařízení č. 550/2004, a zejména jeho článek 8, vykládáno v tom smyslu, že umožňuje členským státům, aby z přezkumu soudů tohoto členského státu vyloučily tvrzená neplnění povinností poskytovat služby ze strany poskytovatele služeb letového provozu, nebo musí být ustanovení [tohoto nařízení] vykládána v tom smyslu, že s ohledem na povahu služeb, které mají být poskytovány, ukládají členským státům povinnost zajistit účinný opravný prostředek proti tvrzeným neplněním těchto povinností?

2) Musí být nařízení č. 550/2004, které uvádí, že ‚[p]oskytování letových navigačních služeb tak, jak navrhuje [zamýšlí] toto nařízení, je spojeno s výkonem veřejné moci, která není hospodářské povahy a neopravňuje k použití pravidel na ochranu hospodářské soutěže uvedených ve Smlouvě', vykládáno v tom smyslu, že vylučuje nejen pravidla hospodářské soutěže ve vlastním slova smyslu, ale i veškerá další pravidla vztahující se na veřejné podniky působící na trhu se zbožím a službami, která mají nepřímý dopad na hospodářskou soutěž, jako jsou pravidla zakazující překážky svobodě podnikání a poskytování služeb?"

26. Písemná vyjádření předložily Skeyes, Ryanair, belgická vláda, španělská vláda a polská vláda, jakož i Evropská komise. S výjimkou španělské vlády se tito účastníci řízení mimoto vyjádřili na jednání, které se konalo dne 20. října 2021.

IV. Analýza

A. K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

27. Belgická vláda primárně namítá nepřípustnost obou otázek předložených Soudnímu dvoru předkládajícím soudem. Pokud jde o první předběžnou otázku, tato vláda zaprvé tvrdí, že uvedený soud pouze reprodukuje stanovisko společnosti Skeyes a neidentifikuje relevantní vnitrostátní ustanovení. Zadruhé je podle uvedené vlády první předběžná otázka rovněž nepřípustná z důvodu, že uvedený soud neuvádí, jak by mu odpověď na tuto otázku umožnila rozhodnout o sporu, který mu byl předložen. Pokud jde o druhou otázku, belgická vláda na jedné straně tvrdí, že je formulována příliš obecně, což neumožňuje formulovat písemná vyjádření, a na druhé straně, že tato otázka není v souladu s požadavky článku 94 jednacího řádu Soudního dvora.

28. Jsem toho názoru, že je třeba tyto argumenty odmítnout. Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku i relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Z toho vyplývá, že se na otázky položené vnitrostátními soudy vztahuje domněnka relevance a že Soudní dvůr smí rozhodnutí o těchto otázkách odmítnout pouze tehdy, pokud se jeví, že žádaný výklad nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými a právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na uvedené otázky[7].

[7] – Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, body 55 a 56, jakož i citovaná judikatura).

29. O takový případ však v projednávané věci zjevně nejde, neboť výklad unijní právní úpravy, a zejména ustanovení nařízení č. 550/2004, který požaduje předkládající soud, přímo souvisí s předmětem sporu v původním řízení, problém způsobený tímto sporem není hypotetický, ale skutečný, a Soudní dvůr disponuje skutkovými a právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na položené otázky.

30. Za těchto okolností se domnívám, že položené předběžné otázky jsou přípustné.

B. K první předběžné otázce

31. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 550/2004, a zejména jeho článek 8, musí být vykládány v tom smyslu, že letecký dopravce může podat k vnitrostátním soudům žalobu proti poskytovateli letových navigačních služeb [8] s cílem podrobit tvrzená nesplnění povinnosti poskytnout služby, kterou má tento poskytovatel, soudnímu přezkumu.

32. Rovnou poznamenávám, že nařízení č. 550/2004 spadá do kontextu ustanovení nařízení č. 549/2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe [9]. Domnívám se proto, že následující analýza by se neměla omezit pouze na nařízení č. 550/2004, ale je nutné vzít v úvahu také nařízení č. 549/2004 a nařízení č. 1008/2008, které stanoví společná pravidla pro provozování leteckých služeb v Evropské unii.

33. Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je třeba nejprve zkoumat, zda výše uvedená nařízení přiznávají práva leteckým dopravcům – otázka, k níž vyjádřili účastníci řízení odlišná stanoviska (1), a poté se zabývat otázkou, zda případná existence takových práv poskytuje leteckým dopravcům možnost podat opravný prostředek proti takovému rozhodnutí o uzavření vzdušného prostoru, jako je rozhodnutí přijaté ze strany Skeyes (2).

1. Práva leteckých dopravců a povinnosti poskytovatelů letových navigačních služeb v rámci jednotného evropského nebe

34. Je třeba připomenout, že letečtí dopravci provozující dopravu na území Unie působí na základě licencí vydaných členskými státy na základě nařízení č. 1008/2008.

35. Konkrétně čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec tohoto nařízení stanoví, že podnik, který splňuje požadavky stanovené v kapitole II uvedeného nařízení, má nárok na získání provozní licence, což představuje podmínku pro výkon činnosti v oblasti letecké dopravy.

36. Článek 15 odst. 1 nařízení č. 1008/2008 zakotvuje svobodu poskytování služeb letecké dopravy, když toto ustanovení stanoví, že letecký dopravce – držitel platné licence – má nárok provozovat letecké služby uvnitř Společenství.

37. Z toho vyplývá, že právo subjektu, který splňuje podmínky stanovené nařízením č. 1008/2008 pro získání licence, jakož i právo vykonávat činnosti, na něž se vztahuje tato licence, poté, co ji získal, představují práva zaručená unijním právem.

[8] – Pojmy „letový provoz“ a „letová navigace“ se v tomto stanovisku používají zaměnitelně.

[9] – Viz body 3 a 4 odůvodnění nařízení č. 550/2004.

38. Kromě toho poznamenávám, že bez ohledu na práva přiznaná sekundárním unijním právem požívají letečtí dopravci práv a svobod přiznaných primárním unijním právem, zejména svobody podnikání a volného pohybu služeb podle článku 16 Listiny a článku 56 SFEU.

39. Poskytovatelé letových navigačních služeb jsou určeni členskými státy v souladu s unijním právem. Pravomoci svěřené těmto poskytovatelům, které vykonávají jakožto nositelé výsad veřejné moci, totiž vyplývají z ustanovení přijatých členským státem za účelem provedení článku 8 nařízení č. 550/2004.

40. Poskytovatelé letových navigačních služeb jsou tudíž povinni plnit určité povinnosti v rámci jim svěřených úkolů, mezi něž patří i povinnost zajistit kontinuitu služeb řízení letového provozu. V tomto ohledu je třeba připomenout, že kontinuita služeb řízení letového provozu patří k cílům unijního práva na základě článku 1 nařízení č. 550/2004 ve spojení s čl. 7 odst. 7 tohoto nařízení [10].

41. Přesněji mezi hlavní cíle „jednotného evropského nebe“ patří bezpečné a účinné poskytování letových navigačních služeb tak, aby byly splněny „požadavky všech uživatelů vzdušného prostoru“ [11]. V tomto ohledu uvádím, že čl. 2 bod 8 nařízení č. 549/2004 definuje „uživatele vzdušného prostoru“ jako „[všechna] letad[la] provozovan[á] v rámci všeobecného letového provozu“.

42. Je tedy třeba poznamenat, že možnost leteckého dopravce vykonávat práva a svobody, které mu jsou přiznány na základě primárního a sekundárního unijního práva, je podmíněna tím, že poskytovatelé letových navigačních služeb plní úkoly, které jim přísluší, mezi něž patří především kontinuita poskytování letových navigačních služeb.

43. Nicméně cíl kontinuity služeb řízení letového provozu v projednávané věci úzce souvisí s cílem bezpečnosti letectví. I když tedy letečtí dopravci mají konkrétní práva, vztahují se na ně pravidla unijního práva týkající se bezpečnosti. To je ostatně potvrzeno ustanoveními nařízení č. 1008/2008, jelikož volný pohyb letových provozních služeb v Unii, stanovený v článku 15 tohoto nařízení, je podmíněn článkem 19 odst. 1 uvedeného nařízení, podle kterého výkon této svobody podléhá pravidlům Unie vztahujícím se k ochraně. Cíl bezpečnosti letectví je ostatně rovněž jádrem nařízení č. 549/2004 [12] a č. 550/2004 [13].

44. Z toho vyplývá, že povinnost poskytovatelů pověřených tímto úkolem poskytovat letové navigační služby není absolutní a bezpodmínečná, ale že činnosti určeného poskytovatele mohou být pozastaveny, a to pouze z objektivních důvodů, mezi něž patří v první řadě bezpečnost letectví. V takovém případě, pokud je tento poskytovatel například nucen použít opatření „zero rate“ a skutečně uzavřít vzdušný prostor pro letecké dopravce, lze předpokládat, že již není schopen vykonávat činnosti, na které se vztahuje jeho licence.

45. Je však třeba zdůraznit, že pojem „bezpečnost letectví“ může být pojmově definován pouze s odkazem na objektivní skutečnosti, tedy události, které se vymykají kontrole dotčeného poskytovatele (jako například nepříznivé meteorologické podmínky, sopečné erupce, teroristický čin nebo válka) nebo které jsou spojeny s dosažením samotného cíle bezpečnosti letectví (například přizpůsobování systémů řízení letového provozu nebo výstavba nových řídících věží

[10] – Viz rovněž bod 10 odůvodnění nařízení č. 550/2004.

[11] – Viz článek 1 a bod 7 odůvodnění nařízení č. 549/2004, jakož i bod 4 odůvodnění nařízení č. 550/2004.

[12] – Viz čl. 1 odst. 1 písm. 1 a bod 3 odůvodnění nařízení č. 549/2004.

[13] – Viz článek 6, jakož i body 8 a 13 odůvodnění nařízení č. 550/2004.

nebo jiných zařízení pro zvýšení bezpečnosti letectví). Z toho vyplývá, že poskytovatel letových navigačních služeb se v zásadě nemůže dovolávat bezpečnosti letectví pro přijetí opatření „zero rate“, pokud bylo uzavření vzdušného prostoru vynuceno „interními“ důvody – jako například organizačními důvody, které vedly k nedostatku dispečerů letového provozu – které jsou přičitatelné výlučně uvedenému poskytovateli. Každopádně, jak je vysvětleno v bodě 77 tohoto stanoviska, musí být možné, aby rozhodnutí poskytovatele letových navigačních služeb o uzavření vzdušného prostoru podléhalo soudnímu přezkumu, i když se dovolává důvodů souvisejících s bezpečností letectví.

2. Právo leteckých dopravců na účinné prostředky nápravy vůči poskytovatelům leteckých navigačních služeb

46. Pokud jde o první část první předběžné otázky, předkládající soud se v podstatě táže, zda článek 8 nařízení č. 550/2004 musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členským státům, aby ze soudního přezkumu vyloučily tvrzená nesplnění povinnosti poskytovat letové navigační služby určenými poskytovateli.

47. Připomínám, že se tento článek, jak vyplývá z jeho nadpisu, týká určení poskytovatelů letových navigačních služeb členskými státy, přičemž ve svém odstavci 2 upřesňuje, že práva a povinnosti určených poskytovatelů služeb přesně vymezují členské státy. Rovněž připomínám, že uvedený článek představuje právní základ pro určení společnosti Skeyes Belgickým královstvím jako výlučného poskytovatele služeb belgického civilního letového provozu.

48. V tomto ohledu je třeba upřesnit, že otázka, která byla Soudnímu dvoru položena předkládajícím soudem, se netýká ani posouzení určení společnosti Skeyes jako poskytovatele letových navigačních služeb jako takového, ani kontroly ze strany Belgického království způsobu, jakým Skeyes plní své poslání. První předběžná otázka se totiž týká pouze možnosti vyloučit ze soudního přezkumu tvrzená nesplnění povinnosti poskytovat služby poskytovatelem letových navigačních služeb.

49. Článek 8 nařízení č. 550/2004 přitom neobsahuje žádné ustanovení, které by ukládalo nebo povolovalo členským státům, aby z přezkumu vnitrostátních soudů vyloučily spory mezi poskytovatelem letových navigačních služeb a uživateli vzdušného prostoru. Tento článek totiž nijak nesouvisí s přezkumem poskytovatelů letových navigačních služeb ze strany soudů členských států, a nepřiznává tak uvedeným poskytovatelům žádnou „soudní imunitu“.

50. S ohledem na výše uvedené mám tedy za to, že článek 8 nařízení č. 550/2004 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje členským státům, aby z přezkumu vnitrostátních soudů vyloučily údajná nesplnění povinnosti poskytovatele letových navigačních služeb poskytovat služby. Kromě toho podotýkám, že jako výjimky ze zásady soudního přezkumu se lze dovolávat „soudní imunity“, pouze pokud je výslovně stanovena, což není případ v projednávané věci.

51. Pokud jde o druhou část první předběžné otázky, předkládající soud se obecněji táže, zda nařízení č. 550/2004 musí být vykládáno v tom smyslu, že letečtí dopravci musí mít právo na prostředek nápravy za účelem zpochybnění tvrzených nesplnění povinnosti poskytnout letové navigační služby, kterou má určený poskytovatel.

52. Společnost Ryanair, jakož i španělská a polská vláda v tomto ohledu tvrdí, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně. Naopak žalovaná, belgická vláda a Komise zastávají opačný názor.

53. Ryanair má za to, že i když nařízení č. 550/2004 neobsahuje žádné ustanovení týkající se kontroly poskytovatelů letových navigačních služeb soudy členských států, nelze toto mlčení vykládat tak, že těmto poskytovatelům, kteří nadále podléhají požadavkům unijního práva, poskytuje soudní imunitu. Podle článku 19 SEU a článku 47 Listiny, jakož i relevantní judikatury Soudního dvora týkající se zásady účinné soudní ochrany [14], přísluší totiž v projednávaném případě Belgickému království, aby stanovilo možnost podání prostředku nápravy k soudu pro letecké dopravce proti uvedeným poskytovatelům v případě nesplnění jejich povinností z hlediska unijního práva.

54. Polská vláda tvrdí, že článek 8 nařízení č. 550/2004 ve spojení s článkem 47 Listiny musí být vykládán tak, že leteckým dopravcům zaručuje právo na účinné prostředky nápravy k tomu, aby se mohli domáhat ukončení narušení způsobených poskytovatelem letových navigačních služeb, jsou-li způsobeny důvody, které jsou mu výlučně přičitatelné.

55. Španělská vláda má za to, že pokud by tvrzená nesplnění povinnosti ze strany poskytovatele letových navigačních služeb v rámci úkolů, které vykonává, byla vyloučena ze soudního přezkumu, představovalo by omezení práva takového uživatele vzdušného prostoru, jako je Ryanair, vykonávat činnost v rámci volného pohybu služeb, vyplývající ze správního rozhodnutí poškozujícího jeho zájmy, porušení jeho práva na účinné prostředky nápravy.

56. Komise se naopak zaprvé domnívá, že žádné ustanovení nařízení č. 550/2004 nepřiznává leteckým dopravcům přímá práva vůči poskytovatelům letových navigačních služeb. Neexistence takových ustanovení je odůvodněna s ohledem na prvořadý cíl bezpečnosti letectví sledovaný tímto nařízením, který je neslučitelný s případným soudním přezkumem rozhodnutí těchto poskytovatelů. Zadruhé tvrdí, že v případě eventuálních porušení povinností ze strany určených poskytovatelů při plnění jejich úkolů je na příslušných orgánech daného členského státu, které dohlížejí na plnění těchto úkolů těmito poskytovateli, aby přijaly opatření nezbytná k nápravě těchto nedostatků.

57. Skeyes a belgická vláda souhlasí s analýzou Komise a tvrdí, že uživatelé vzdušného prostoru se mohou v souladu s článkem 47 Listiny dovolávat práva na účinnou soudní ochranu pouze v případě porušení práva nebo svobody zaručených unijním právem. Nařízení č. 549/2004 a č. 550/2004 přitom podle nich společnosti Ryanair nepřiznávají žádné subjektivní právo. Přesněji řečeno, tato nařízení nestanoví ani povinnost poskytovatelů letových navigačních služeb poskytovat služby ani právo na poskytování služeb ve prospěch uživatelů vzdušného prostoru.

58. V tomto ohledu se Skeyes a belgická vláda domnívají, že diskreční povaha této pravomoci má důsledky pro druh opatření, která by soud mohl přijmout vůči poskytovateli letových navigačních služeb na základě zásady oddělení pravomocí. Podle těchto dvou účastníků řízení by tato zásada mohla bránit tomu, aby vnitrostátní soud přijal opatření spadající do diskreční pravomoci tohoto poskytovatele namísto tohoto poskytovatele [15]. Skeyes a belgická vláda se kromě toho domnívají, že navzdory neexistenci práv zaručených unijním právem ve prospěch společnosti Ryanair v projednávané věci existuje v praxi v belgickém právu několik prostředků umožňujících zajištění soudního přezkumu jednání společnosti Skeyes [16].

[14] – Ryanair odkazuje na body 37 až 39 rozsudku ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

[15] – Viz body 23 a 24 tohoto stanoviska.

[16] – Obecné právo mimosmluvní odpovědnosti nebo obvyklé možnosti soudního přezkumu jednání právnické osoby veřejného práva správními soudy tak mohou umožnit účinný přezkum jednání takového správního orgánu, jako je Skeyes.

59. Domnívám se, že nařízení č. 550/2004 musí být vykládáno v tom smyslu, že letečtí dopravci musí mít právo na účinné prostředky nápravy proti rozhodnutí, jakým je rozhodnutí přijaté společností Skeyes, s cílem napadnout údajná nesplnění povinnosti poskytnout letové navigační služby příslušející tomuto poskytovateli.

60. Zaprvé je totiž třeba připomenout, že článek 47 Listiny v prvním pododstavci stanoví, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Tomuto právu odpovídá povinnost členských států, která je uvedena v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.

61. Rovněž podle ustálené judikatury je zásada účinné soudní ochrany obecnou zásadou unijního práva, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům, která je zakotvena v článcích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 [17]. V tomto ohledu přísluší soudům členských států, aby uplatňujíce zásadu loajální spolupráce uvedenou v čl. 4 odst. 3 SEU, zajistily soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva [18].

62. Co se týče procesních prostředků, které mají upravit členské státy, je třeba uvést, že ačkoliv Smlouva o FEU zavedla některé přímé žaloby, které mohou být případně podány fyzickými a právnickými osobami k unijnímu soudu, Smlouva o FEU ani článek 19 SEU nezamýšlely vytvořit před vnitrostátními soudy za účelem zachování unijního práva jiné právní prostředky než ty, které zavádí vnitrostátní právo [19].

63. Při neexistenci unijní právní úpravy v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva [20]. Jinak by tomu bylo pouze tehdy, kdyby ze struktury dotčeného vnitrostátního právního řádu vyplývalo, že neexistuje žádný právní prostředek umožňující, ani incidenčně, zajistit dodržování práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Unie, nebo že jediný prostředek nápravy spočívající v přístupu k soudu znamená nutit osoby podléhající soudní pravomoci k porušení práva [21].

64. V tomto ohledu nesmějí být procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva, méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon těchto práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) [22].

65. Pokud jde konkrétně o otázku předběžných opatření, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídící se unijním právem, schopen nařídit předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno ohledně existence práv dovolávaných na základě unijního práva [23].

[17] – Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 37 a citovaná judikatura).
[18] – Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 38 a citovaná judikatura).
[19] – Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 40 a citovaná judikatura).
[20] – Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 42 a citovaná judikatura).
[21] – Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 41 a citovaná judikatura).
[22] – Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 43 a citovaná judikatura).
[23] – Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 67 a citovaná judikatura).

66. Je rovnou třeba upřesnit, že na rozdíl od věci, ve které byl vydán rozsudek Unibet [24], které se dovolávala zejména společnost Ryanair ve svých písemných vyjádřeních, není otázka, která vyvstává v projednávané věci, otázkou „vytvoření“ nového (samostatného) právního prostředku nápravy, který není stanoven vnitrostátním právem, ale spíše otázkou, zda Ryanair může podat návrh na rozhodnutí v mimořádně naléhavé situaci na základě právního prostředku nápravy již existujícího ve vnitrostátním právu.

67. Jak jsem totiž uvedl v bodě 24 tohoto stanoviska, věc v původním řízení spadá do zvláštního kontextu rozdělení pravomocí mezi belgické správní a civilní soudy, pokud jde o žaloby podané jednotlivci proti správním orgánům nebo veřejným podnikům, kterým belgický stát svěřil výsady veřejné moci, v případě, že jde o „subjektivní práva“ dotčených osob.

68. V tomto ohledu je třeba upřesnit, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že i když společnost Ryanair měla možnost podat návrh k vnitrostátním soudům, jsou nicméně zpochybněny jak povaha tohoto návrhu (a sice zda je tento návrh omezen pouze na návrhu na určení mimosmluvní odpovědnosti k správnímu soudu, nebo zda zahrnuje také návrh na rozhodnutí v mimořádně naléhavé situaci), tak pravomoc předkládajícího soudu rozhodnout o tomto návrhu vzhledem k nejistotě, pokud jde o oprávnění společnosti Ryanair podat uvedený návrh.

69. Jak jsem přitom uvedl v bodě 63 tohoto stanoviska, podle ustálené judikatury přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy k projednání žalob určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva, jakož i pro vymezení procesních podmínek, které s nimi souvisí. Rozdělení příslušnosti mezi belgické soudy za účelem rozhodnutí o takovém návrhu tak není otázkou, která spadá do unijního práva. Pokud by totiž na základě belgického práva a použitelných procesních pravidel mohl být jiný soudní orgán příslušný k účinnému projednání návrhu společnosti Skeyes – tedy na základě návrhu na rozhodnutí v mimořádně naléhavé situaci – přísluší určení tohoto vnitrostátnímu právnímu řádu [25].

70. Zadruhé podotýkám, že argumentace společnosti Skeyes a belgické vlády vychází z předpokladu, že připuštění takového procesního prostředku nápravy, jaký byl uplatněn v původním řízení, by znamenalo uznat, že soudní moc může nahradit správní orgán tím, že sama vykoná dotčenou diskreční pravomoc.

71. Podle mého názoru tento argument nemůže obstát.

72. V projednávaném případě totiž předkládající soud nemá zpochybnit diskreční pravomoc poskytovatelů letových navigačních služeb ani nahradit správní orgán výkonem vlastní diskreční pravomoci, ale (velmi konkrétně) „přezkoumat“ rozhodnutí přijaté správním orgánem, které by mohlo poškodit letecké dopravce, jakož i jejich uživatele. Jak bude vysvětleno následně, jsem toho názoru, že vnitrostátní soud možnost provést tento druh posouzení mít musí, jinak by letečtí dopravci jako společnost Ryanair byli zbaveni účinného prostředku nápravy ve smyslu čl. 47 Listiny.

[24] – Rozsudek ze dne 13. března 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163).

[25] – Chtěl bych upřesnit, že ačkoli je rozhodující kritérium pro určení pravomoci předkládajícího soudu omezeno na kritérium existence subjektivních práv, analýza uvedená v bodech 34 až 45 tohoto stanoviska nasvědčuje tomu, že letečtí dopravci, jako je Ryanair, by se v zásadě měli považovat za nositele takových „subjektivních práv“.

73. Kromě toho, jak jsem zdůraznil v bodech 39 a 40 tohoto stanoviska, mám za to, že cílem nařízení č. 550/2004 a č. 549/2004 je právě reagovat na potřeby uživatelů vzdušného prostoru. Tvrzená porušení povinností poskytovatele letových navigačních služeb v rámci jeho poslání tak nemohou být vyňata ze soudního přezkumu, neboť jinak by byl ohrožen samotný cíl těchto nařízení.

74. Zatřetí, co se týče tvrzení Komise týkajícího se bezpečnosti, je třeba připomenout, že povinnost poskytovat letové navigační služby není absolutní, takže činnosti pověřeného poskytovatele mohou být pozastaveny z objektivních důvodů, zejména z důvodu bezpečnosti [26]. Jak však správně zdůrazňuje polská vláda, nemůže to vést k systematickému vyloučení možnosti leteckých dopravců podat návrh na soudní přezkum rozhodnutí tohoto poskytovatele za všech okolností.

75. Kromě toho umožnit poskytovateli letových navigačních služeb, aby omezil letový provoz na základě své diskreční pravomoci z bezpečnostních důvodů, aniž by tyto důvody podléhaly soudnímu přezkumu, by svou podstatou bylo v rozporu s cíli jednotného evropského nebe a omezovalo by to základní práva a svobody leteckých dopravců, jakož i občanů Unie. Navzdory svému prvořadému významu v rámci fungování jednotného evropského nebe mám tedy za to, že cíl bezpečnosti letectví není izolovaným konceptem, ale musí být vykládán nejen s ohledem na jeho ostatní základní cíle, ale také obecně na ostatní základní svobody (jako je volný pohyb služeb, volný pohyb zboží a volný pohyb osob v rámci schengenského prostoru). Jaký by totiž byl význam jednotného evropského nebe, pokud by každý členský stát mohl na základě svého volného uvážení přistoupit k uzavření svého vzdušného prostoru?

76. Kromě toho mi není jasné, jak by uznání existence soudního přezkumu – a to i ve formě návrhu na rozhodnutí v mimořádně naléhavé situaci – mohlo narušit, či dokonce ohrozit bezpečnost letectví. V tomto ohledu mám za to, že otázka, zda se poskytovatel letových navigačních služeb může dovolávat důvodů souvisejících s bezpečností letectví za účelem uzavření vzdušného prostoru, není otázkou související s příslušností soudu, či dokonce s přípustností žaloby. Jedná se spíše o meritorní otázku, která vyžaduje, aby byla podrobena soudnímu přezkumu, aby bylo možné posoudit bezpečnostní důvody, kterých se tento poskytovatel dovolává za účelem určení, zda je uzavření vzdušného prostoru důvodné.

77. Takový výklad je v projednávané věci odůvodněný tím spíše, že z odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jasně vyplývá, že opatření „zero rate“ bylo použito z důvodu nedostatku dispečerů letového provozu. V projednávané věci bylo uplatnění tohoto bezpečnostního opatření nezbytné z organizačních důvodů, které lze přičíst výlučně podniku Skeyes, a nikoli s ohledem na vnější události, jejichž příčina může být nezávislá na jednání (nebo nečinnosti) uvedeného poskytovatele, jako jsou například nepříznivé meteorologické podmínky, sopečná erupce nebo teroristický čin [27]. Proto se domnívám, že i když lze připustit diskontinuitu letových navigačních služeb v případě, že je důsledkem stávky mající charakter zásahu vyšší moci, stejné řešení se podle všeho nemůže uplatnit v případě, že tyto kolektivní akce nepředstavují ojedinělé události, ale je zjevné, že se během dotčeného období opakují, aniž je daný poskytovatel povinen přijmout nezbytná opatření k zajištění kontinuity letových navigačních služeb. Konečné posouzení ve všech těchto situacích musí každopádně příslušet vnitrostátnímu soudu.

[26] – Viz body 43 a 44 tohoto stanoviska.

[27] – Viz bod 45 tohoto stanoviska.

78. Pokud by bylo přijato stanovisko Komise, byla by poskytovateli letových navigačních služeb poskytnuta úplná imunita vůči většině žalob, a to i v případech, kdy by tento poskytovatel – bez ohledu na skutkové okolnosti dané věci – neoprávněně (ba i zneužívajícím způsobem) uplatnil bezpečnostní důvody s cílem neplnit svou povinnost poskytovat letové navigační služby.

79. S ohledem na předcházející úvahy mám za to, že skutečnost, že se poskytovatel může rozhodnout o uzavření svého vzdušného prostoru na základě volného uvážení s odvoláním na bezpečnostní důvody, aniž by toto rozhodnutí podléhalo soudnímu přezkumu, může ohrozit práva a svobody, které unijní právo přiznává leteckým dopravcům a jejich uživatelům. Mimoto skutečnost, že takové správní rozhodnutí je přijato v rámci výkonu diskreční pravomoci, nesmí v zásadě bránit soudnímu přezkumu tohoto rozhodnutí.

80. Začtvrté a na závěr jsem toho názoru, že řešení navrhované Komisí, podle kterého v případě eventuálních nedostatků v plnění povinností pověřených poskytovatelů služeb je příslušný zasáhnout pouze vnitrostátní orgán vykonávající dozor nad letovými navigačními službami, nelze přijmout.

81. Nejprve poznamenávám, že přezkum, na který Komise odkazuje, je správním přezkumem, a nikoli soudním přezkumem. Existence mechanismu správního přezkumu činností poskytovatele leteckých služeb však nemůže nahradit soudní přezkum nebo zbavit leteckého dopravce účinného prostředku nápravy ve smyslu článku 47 Listiny.

82. Na rozdíl od soudního přezkumu, který umožňuje jednotlivci obrátit se na soud ve věci porušení svých práv, totiž důvodem existence, jakož i hlavním cílem tohoto správního přezkumu není ochrana individuálních práv uživatelů vzdušného prostoru, ale má širší povahu, aby zajistil, že poskytovatelé letových navigačních služeb plní úkoly, které jim svěřily členské státy. V souladu s čl. 7 odst. 7 nařízení č. 550/2004 je úkolem vnitrostátních dozorových orgánů sledovat – pod sankcí zrušení osvědčení vydaných ve prospěch těchto poskytovatelů – „dodržování společných požadavků a podmínek připojených k osvědčení“ uvedených poskytovatelů. „Společné požadavky“ na poskytování navigačních služeb, které jsou stanoveny v článku 6 nařízení č. 550/2004 se týkají zejména technických, organizačních a provozních aspektů specifických pro úlohu poskytovatelů těchto služeb a nezdá se, že by přímo souvisely s právy leteckých dopravců [28]. Domnívám se proto, že takový přezkum nelze s ohledem na jeho povahu, cíl a výsledek, k němuž vede, srovnávat se soudním přezkumem ani jej nelze za takový označovat.

83. S ohledem na předchozí úvahy navrhuji odpovědět na první předběžnou otázku tak, že nařízení č. 550/2004, a zejména jeho článek 8, musí být vykládáno v tom smyslu, že neumožňuje vyloučit z přezkumu soudů dotyčného členského státu tvrzená nesplnění povinnosti poskytovat služby ze strany poskytovatele letových navigačních služeb. Článek 47 Listiny naproti tomu vyžaduje, aby letečtí dopravci měli přístup k účinnému prostředku nápravy, který jim umožní zamezit neplnění povinnosti poskytovat letové navigační služby ze strany pověřeného poskytovatele služeb ve smyslu článku 8 nařízení č. 550/2004.

[28] – Například „společné požadavky“ zahrnují technickou a provozní způsobilost a přiměřenost poskytovatelů služeb, jejich organizační strukturu a jejich finanční způsobilost, jakož i jejich systémy podávání zpráv.

C. K druhé předběžné otázce

84. Druhou předběžnou otázkou se předkládající soud táže Soudního dvora na výklad bodu 5 odůvodnění nařízení č. 550/2004. Jelikož podle tohoto bodu odůvodnění nejsou pravidla hospodářské soutěže použitelná na poskytování letových navigačních služeb, tento soud se táže, zda uvedený bod odůvodnění zahrnuje rovněž nepoužitelnost všech ostatních pravidel, která mají nepřímý dopad na hospodářskou soutěž, jako jsou pravidla zakazující překážky svobodě podnikání a volnému pohybu služeb.

85. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, cílem této otázky je určit, zda se takový letecký dopravce, jako je Ryanair, může dovolávat článku 16 Listiny nebo článku 56 SFEU proti rozhodnutím přijatým společností Skeyes při výkonu její diskreční pravomoci.

86. Předesílám, že většina účastníků řízení se ve svých písemných vyjádřeních shoduje na tom, že na druhou předběžnou otázku je třeba odpovědět záporně, což je stanovisko, které sdílím z následujících důvodů.

87. Zaprvé mám za to, že zápornou odpověď na druhou předběžnou otázku lze vyvodit přímo ze samotného znění bodu 5 odůvodnění nařízení č. 550/2004, který odkazuje pouze na pravidla Smlouvy o FEU v oblasti hospodářské soutěže, aniž zmiňuje jiná pravidla, jako jsou pravidla zakazující překážky svobodě podnikání a poskytování služeb.

88. Kromě toho z žádného ustanovení nařízení č. 550/2004 nelze vyvodit, že bod 5 odůvodnění tohoto nařízení má širší dosah a měl by být vykládán tak, že brání použití jiných pravidel Smlouvy o FEU na poskytovatele letových navigačních služeb. Žádné ustanovení uvedeného nařízení tak neumožňuje výslovně tvrdit, že poskytovatelé letových navigačních služeb, kteří byli určeni v souladu s ustanoveními téhož nařízení a kteří jsou nadáni výsadami veřejné moci, se v rámci své činnosti vymykají dodržování článku 16 Listiny a článku 56 SFEU.

89. Zadruhé je třeba zdůraznit, že i pokud jde o nepoužitelnost pravidel práva hospodářské soutěže zmíněnou v bodě 5 odůvodnění nařízení č. 550/2004, není absolutní, ale nachází své odůvodnění ve zvláštnosti poskytování letových navigačních služeb, které jsou poskytovány výlučně poskytovatelem, který byl určen podle volného uvážení členskými státy.

90. V tomto ohledu bod 5 odůvodnění nařízení č. 550/2004 pouze přebírá judikaturu Soudního dvora vycházející z rozsudku SAT Fluggesellschaft [29], podle které je výjimka z použití pravidel hospodářské soutěže odůvodněna neexistencí hospodářské povahy služeb letecké dopravy z důvodu jejich postavení na roveň výkonu veřejné moci.

91. Je však třeba upřesnit, že nepoužitelnost pravidel práva hospodářské soutěže je omezena pouze na výkon veřejné moci a nevztahuje se na všechny služby přičítané poskytovatelům služeb. Není tak vyloučeno, že i když se na některé služby poskytovatele letových služeb vztahuje nepoužitelnost těchto pravidel, jiné služby téhož poskytovatele podléhají uvedeným pravidlům, zejména pokud jsou činnosti tohoto poskytovatele oddělitelné od činností, které vykonává jakožto orgán veřejné moci a mohou představovat hospodářské činnosti [30].

[29] – Rozsudek ze dne 19. ledna 1994 (C-364/92, EU:C:1994:7).

[30] – Viz bod 13 odůvodnění nařízení č. 550/2004.

92. Zatřetí je třeba připomenout, že poskytovatelé letových navigačních služeb, jako je Skeyes, jsou pověřeni zajišťováním řízení a řádného fungování letového provozu ve vzdušném prostoru, za který jsou zodpovědní. Není pochyb o tom, že tato úloha je neoddělitelně spojena s využíváním tohoto vzdušného prostoru uživateli a s právem uživatelů poskytovat své služby v jednotném evropském nebi v rámci svobody podnikání a volného pohybu služeb [31]. Z toho plyne, že kromě toho, že tento přístup není nijak odůvodněn doslovným a kontextuálním výkladem nařízení č. 550/2004, je rovněž v rozporu nejen se svobodou pohybu, ale i se samotnými cíli nařízení č. 550/2004, č. 549/2004 a č. 550/2004 týkajícími se nutnosti splňovat potřeby a požadavky uživatelů vzdušného prostoru [32].

93. Na závěr poznamenávám, že preambule unijního aktu sice může upřesnit obsah ustanovení uvedeného aktu a představuje důležitý prvek výkladu, který může objasnit vůli autora právního aktu [33], nic to však nemění na tom, že, jak již bylo uvedeno v bodech 87 a 88 tohoto stanoviska, nařízení č. 550/2004 neobsahuje žádné ustanovení, které by mohlo odůvodnit vyloučení uvedené ve druhé otázce.

94. Vzhledem k předcházejícím úvahám navrhuji odpovědět na druhou předběžnou otázku tak, že nařízení č. 550/2004 nevylučuje, aby se na poskytovatele určené k poskytování letových navigačních služeb použila taková pravidla vztahující se na veřejné podniky působící na trhu se zbožím a službami, jako jsou pravidla zakazující překážky svobodě podnikání a poskytování služeb.

V. Závěry

95. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi [obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi (Belgie)] odpověděl následovně:

„1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 ze dne 10. března 2004 o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi, a zejména jeho článek 8, musí být vykládáno v tom smyslu, že neumožňuje vyloučit z přezkumu soudů dotyčného členského státu tvrzená nesplnění povinnosti poskytovat služby ze strany poskytovatele letových navigačních služeb. Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie naopak vyžaduje, aby letečtí dopravci měli přístup k účinnému prostředku nápravy, který jim umožňuje zamezit neplnění povinnosti poskytovat letové navigační služby ze strany pověřeného poskytovatele služeb ve smyslu článku 8 nařízení č. 550/2004.

2) Nařízení č. 550/2004 nevylučuje, aby se na poskytovatele určené k poskytování letových navigačních služeb použila taková pravidla vztahující se na veřejné podniky působící na trhu se zbožím a službami, jako jsou pravidla zakazující překážky svobodě podnikání a poskytování služeb."

[31] – Viz body 34 až 41 tohoto stanoviska.

[32] – Viz body 41 a 42 tohoto stanoviska.

[33] – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 75).