



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 13 stycznia 2022 r.¹

Sprawa C-353/20

Skeyes
przeciwko
Ryanair DAC, dawniej Ryanair Ltd

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (sąd gospodarczy dla Hainaut, wydział w Charleroi, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport lotniczy – Rozporządzenie (WE) nr 550/2004 –
Zapewnianie służb żeglugi powietrznej – Instytucje zapewniające służby –
Wykonywanie prerogatyw władzy publicznej – Naruszenie obowiązku zapewnienia tych służb –
Ograniczenie swobody świadczenia usług i swobody prowadzenia działalności gospodarczej
użytkownika – Skuteczna ochrona sądowa

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie został złożony w ramach sporu między Skeyes, instytucją zapewniającą na zasadzie wyłączności służby kontroli cywilnego ruchu lotniczego w Belgii, a przewoźnikiem lotniczym Ryanair w przedmiocie wydanego przez tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (sąd gospodarczy dla Hainaut, wydział w Charleroi, Belgia) nakazu zobowiązującego Skeyes do ponownego otwarcia belgijskiej przestrzeni powietrznej zamkniętej w następstwie sporu zbiorowego prowadzonego przez personel Skeyes.

2. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału między innymi o dokonanie wykładni art. 8 rozporządzenia (WE) nr 550/2004 w sprawie zapewniania służby żeglugi powietrznej w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej². Sąd ten stara się ustalić, czy celem owego rozporządzenia jest wyłączenie spod kontroli sądowej podnoszonych naruszeń obowiązku zapewnienia tych służb spoczywającego na danej instytucji oraz czy wspomniane rozporządzenie, poza wykluczeniem stosowania reguł konkurencji, wyklucza również stosowanie innych przepisów prawa Unii, w szczególności przepisów ustanawiających zakaz ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług.

¹ Język oryginału: francuski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. (Dz.U. 2004, L 96, s. 10 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 8, s. 31; sprostowanie Dz.U. 2007, L 174, s. 27).

3. W niniejszej sprawie Trybunał będzie miał sposobność dokonania po raz pierwszy wykładni rozporządzenia nr 550/2004, które wpisuje się w kontekst przepisów rozporządzenia (WE) nr 549/2004 ustanawiającego ramy tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej³. Jednakże znaczenie tej sprawy wykracza poza ściśle ramy rozporządzenia nr 550/2004, ponieważ poruszane w niej zagadnienia dotyczą zarówno możliwości stosowania art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), jak i możliwości powołania się na swobody gospodarcze, a mianowicie swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i swobodę świadczenia usług, wobec instytucji zapewniającej na zasadzie wyłączności służby kontroli cywilnego ruchu lotniczego, której to instytucji przysługują prerogatywy władzy publicznej.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 549/2004

4. Motywy 1, 3, 7 i 10 rozporządzenia nr 549/2004 mają następujące brzmienie:

„(1) Wdrożenie wspólnej polityki transportowej wymaga efektywnego systemu transportu lotniczego umożliwiającego bezpieczne i regularne działanie służb transportu lotniczego, tym samym ułatwiającego swobodny przepływ towarów, ludzi i usług.

[...]

(3) Sprawne działanie systemu transportu lotniczego wymaga jednolitego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa służb żeglugi powietrznej umożliwiającego optymalne wykorzystanie europejskiej przestrzeni powietrznej oraz jednolitego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa podróży lotniczych, zachowując obowiązek [przy zachowaniu obowiązku] dbania o ogólny interes służb żeglugi powietrznej, włącznie z obowiązkami służb publicznych. Dlatego też działania te powinny być realizowane z zachowaniem najwyższych standardów odpowiedzialności i kompetencji.

[...]

(7) Przestrzeń powietrzna stanowi ograniczone dobro, którego optymalne i skuteczne wykorzystanie będzie możliwe jedynie wtedy, kiedy uwzględnione zostaną wymagania wszystkich użytkowników i, gdzie jest to właściwe, wymagania te będą uwzględniane w całym rozwoju, procesie decyzyjnym oraz wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, włącznie z komitetem ds. jednolitej przestrzeni powietrznej.

[...]

(10) Służby żeglugi powietrznej, w szczególności służby ruchu lotniczego, które można porównać do władz publicznych, wymagają funkcjonalnego i strukturalnego rozdzielenia oraz są zorganizowane według bardzo zróżnicowanych form prawnych w poszczególnych państwach członkowskich”.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. (Dz.U. 2004, L 96, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 8, s. 23; sprostowanie Dz.U. 2007, L 174, s. 26).

5. Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Cel i zakres”, stanowi w ust. 1:

„Inicjatywa jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma na celu wzmocnienie istniejących standardów bezpieczeństwa i efektywności ogólnego ruchu lotniczego w Europie[,] [...] optymalizacj[ę] przepustowości, spełniając wymogi wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej, oraz [...] ograniczeni[e] do minimum opóźnień. [...]”

6. Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje” stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia oraz środków określonych w art. 3 stosują się następujące definicje:

[...]

(4) »służby żeglugi powietrznej« oznaczają służby ruchu lotniczego; służby łączności, nawigacji i dozoru; służby meteorologiczne dla żeglugi powietrznej; oraz służby informacji lotniczej;

(5) »instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej« oznaczają wszelkie publiczne lub prywatne instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej dla ogólnego ruchu lotniczego;

[...]

(8) »użytkownicy przestrzeni powietrznej« oznaczają wszystkie statki powietrzne operujące w ramach ogólnego ruchu lotniczego;

[...]”

2. Rozporządzenie nr 550/2004

7. Motywy 3–6, 8, 10 i 13 rozporządzenia nr 550/2004 mają następujące brzmienie:

„(3) Rozporządzenie [nr 549/2004] ustanawia ramy tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

(4) W celu utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej powinny zostać wdrożone środki zapewniające bezpieczne i efektywne zapewnianie służby żeglugi powietrznej, zgodne z organizacją i przepisami [dotyczącymi] wykorzystania przestrzeni powietrznej ustalonymi w rozporządzeniu (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (rozporządzenie w sprawie przestrzeni powietrznej)⁴. Utworzenie ujednoliconej organizacji zapewniania tych służb jest ważne dla właściwego reagowania na potrzeby użytkowników przestrzeni powietrznej oraz dla bezpiecznego i efektywnego regulowania ruchu lotniczego.

⁴ Dz.U. 2004, L 96, s. 20 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 8, s. 41; sprostowanie Dz.U. 2007, L 174, s. 28.

- (5) Zapewnianie służby żeglugi powietrznej, jak określono w niniejszym rozporządzeniu, jest powiązane z pełnieniem funkcji organu publicznego niemającego [niemających] natury ekonomicznej, która uzasadniałaby stosowanie zasad konkurencyjności traktatu [zasad konkurencji przewidzianych w traktacie].
- (6) Państwa członkowskie są odpowiedzialne za monitorowanie bezpiecznego i efektywnego zapewniania służby żeglugi powietrznej oraz za kontrolowanie wypełniania, przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, wspólnych wymogów ustanowionych na poziomie Wspólnoty Europejskiej.

[...]

- (8) Sprawne działanie systemu transportu lotniczego wymaga również jednolitych, wysokich standardów bezpieczeństwa dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej.

[...]

- (10) Przy jednoczesnym zachowaniu ciągłości zapewniania służb powinien zostać utworzony wspólny system certyfikowania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, ustanawiający środki dla określania praw i obowiązków instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz dla regularnego monitorowania wypełniania przez nich [przez nie] powyższych wymagań.

[...]

- (13) Zapewnienie służb łączności, nawigacji i dozoru, jak również służb informacji lotniczej, powinno zostać zorganizowane zgodnie z zasadami rynkowymi, z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki takich służb oraz zachowaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa”.

8. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 550/2004 stanowi:

„Państwowe władze nadzorujące, o których mowa w art. 4 [rozporządzenia nr 549/2004], zapewniają odpowiedni nadzór nad stosowaniem niniejszego rozporządzenia, szczególnie w odniesieniu do bezpiecznego i efektywnego działania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, które zapewniają służby odnoszące się do przestrzeni powietrznej będącej w obszarze odpowiedzialności państwa członkowskiego, które wyznaczyło lub ustanowiło odpowiednią władzę”.

9. W myśl art. 6 rozporządzenia nr 550/2004, zatytułowanego „Wspólne wymogi”:

„Wspólne wymogi dotyczące zapewniania służby żeglugi powietrznej zostaną opracowane zgodnie z procedurą określoną w art. 5 ust. 3 [rozporządzenia nr 549/2004]. Wspólne wymogi obejmować będą następujące kwestie:

- techniczne i operacyjne kompetencje oraz przydatność,
- systemy i procesy zarządzania bezpieczeństwem i jakością,
- systemy sprawozdawcze,

- jakość usług,
- zdolność finansową,
- zobowiązania finansowe i ich ubezpieczenie,
- własność i strukturę organizacyjną, włącznie z zapobieganiem konfliktom interesów,
- zasoby ludzkie, włącznie z odpowiednimi planami obsady stanowisk,
- ochronę”.

10. Artykuł 7 ust. 7 rozporządzenia nr 550/2004 stanowi:

„Państwowe władze nadzorujące będą monitorować zgodność ze wspólnymi wymogami oraz z warunkami dołączonymi do [warunkami przyznania] certyfikatów. Szczegółowe informacje na temat monitorowania zostaną przedstawione w rocznym raporcie sporządzanym przez państwa członkowskie stosownie do art. 12 ust. 1 [rozporządzenia nr 549/2004]. Jeżeli państwowe władze nadzorujące stwierdzą, że posiadacz certyfikatu nie spełnia już takich wymogów bądź warunków, podejmie on [podejmą one] odpowiednie działania, zapewniając jednocześnie ciągłość służb. Działania takie mogą oznaczać cofnięcie certyfikatu”.

11. Artykuł 8 rozporządzenia nr 550/2004, zatytułowany „Wyznaczenie instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie powinny zapewnić służby ruchu lotniczego na zasadzie wyłączności w określonych blokach przestrzeni powietrznej w odniesieniu do przestrzeni powietrznej będącej w obszarze odpowiedzialności tych krajów [państw]. W tym celu państwa członkowskie wyznaczają instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego posiadającą aktualny certyfikat uznawany na terenie Wspólnoty.

2. Państwa członkowskie zdefiniują prawa i obowiązki, jakie mają spełnić wyznaczone instytucje zapewniające służby. Obowiązki mogą obejmować warunki dotyczące dostarczania na czas odpowiednich informacji umożliwiających identyfikację wszystkich statków powietrznych w przestrzeni powietrznej będącej w ich gestii.

3. Państwa członkowskie mają prawo swobodnego wyboru instytucji zapewniającej służby, pod warunkiem że spełnia ona wymogi i warunki określone w art. 6 i 7.

[...]”.

3. *Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008*

12. Artykuł 2 pkt 14 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008⁵ stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

14) »prawo przewozowe« oznacza prawo do wykonywania przewozu lotniczego między dwoma portami lotniczymi Wspólnoty”.

13. Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Koncesja”, stanowi w ust. 1:

„Żadnemu przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność we Wspólnocie nie zezwala się na przewóz drogą powietrzną pasażerów, poczty lub ładunku za wynagrodzeniem lub na zasadzie najmu, jeżeli nie została mu przyznana odpowiednia koncesja.

Przedsiębiorstwo spełniające wymagania niniejszego rozdziału jest uprawnione do otrzymania koncesji”.

14. Artykuł 15 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Wspólnotowi przewoźnicy lotniczy są uprawnieni do wykonywania wewnątrzspółnotowych przewozów lotniczych”.

15. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Wykonywanie praw przewozowych podlega opublikowanym zasadom operacyjnym: wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym, odnoszącym się do bezpieczeństwa, ochrony, ochrony środowiska i przydziału czasu operacji”.

B. Prawo belgijskie

16. Artykuł 1 §§ 1 i 4 loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques (ustawy z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie reformy niektórych przedsiębiorstw publicznych, zwanej dalej „ustawą o przedsiębiorstwach publicznych”), zmieniony przez loi du 16 décembre 2015 (ustawę z dnia 16 grudnia 2015 r.), stanowi:

„1. Każda wykonująca usługę publiczną osoba prawna prawa publicznego, która powinna dysponować samodzielnością w zakresie zarządzania w danym sektorze przemysłowym lub handlowym, może, po dostosowaniu w drodze ustawy jej statutu założycielskiego do przepisów niniejszego tytułu, uzyskać taką samodzielność poprzez zawarcie z państwem umowy o zarządzanie, na warunkach określonych w niniejszej ustawie.

[...]

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. 2008, L 293, s. 3).

4. Podmiotami uznanymi za samodzielne przedsiębiorstwa publiczne są:

[...]

4° Skeyes”.

17. Artykuł 170 ustawy o przedsiębiorstwach publicznych stanowi:

„Przedmiotem działalności Skeyes jest:

1° zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej w przestrzeni powietrznej, za którą państwo belgijskie jest odpowiedzialne na mocy Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z dnia 7 grudnia 1944 r.^[6], w szczególności załącznika 2 do tej konwencji, zatwierdzonej przez loi du 30 avril 1947 (ustawę z dnia 30 kwietnia 1947 r.) albo na mocy jakiegokolwiek innej umowy międzynarodowej;

2° zapewnienie w porcie lotniczym Bruxelles-National kontroli ruchu statków powietrznych podchodzących do lądowania, lądujących, startujących oraz znajdujących się na pasach startowych i na drogach kołowania, jak również kierowanie ruchem statków powietrznych na płycie postojowej, a ponadto dalsze zapewnianie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w publicznych regionalnych portach lotniczych i na publicznych regionalnych lądowiskach zgodnie z umową o współpracy zawartą z Regionami w dniu 30 listopada 1989 r.;

3° dostarczanie służbom Policji oraz służbom inspekcji lotniczej i lotniskowej informacji dotyczących statków powietrznych, ich pilotowania, ich ruchów i możliwych do zaobserwowania skutków tych ruchów;

4° dostarczanie informacji meteorologicznych do celów żeglugi powietrznej oraz świadczenie usług telekomunikacyjnych lub innych usług związanych z działalnością wskazaną w pkt 1 lub 2”.

18. Zgodnie z art. 171 ustawy o przedsiębiorstwach publicznych:

„Działalność, o której mowa w art. 170 pkt 1–3, należy do zadań z zakresu usług publicznych”.

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

19. Belgijskie samodzielne przedsiębiorstwo publiczne Skeyes zostało wyznaczone przez Królestwo Belgii, zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 550/2004, jako instytucja zapewniająca na zasadzie wyłączności służby cywilnego ruchu lotniczego w Belgii. Jako kontroler belgijskiej przestrzeni powietrznej ma ono za zadanie zapewnianie służb żeglugi powietrznej w tej przestrzeni.

20. Przedsiębiorstwo to doświadczyło w przeszłości okresowych napięć pracowniczych. W szczególności w następstwie sporów zbiorowych, w których uczestniczyła pewna liczba kontrolerów ruchu lotniczego, Skeyes w okresie od lutego do maja 2019 r. było zmuszone kilkakrotnie zamykać belgijską przestrzeń powietrzną z powodu niewystarczającej liczby dostępnych pracowników. W tym kontekście Skeyes zastosowało środki określane jako „zero rate”, powodujące, że w przestrzeni tej nie były dozwolone starty, lądowania ani przeloty.

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

21. W następstwie zamknięcia belgijskiej przestrzeni powietrznej w dniu 16 maja 2019 r. z powodu nieobecności wielu kontrolerów ruchu lotniczego na ich stanowiskach przewoźnik lotniczy Ryanair, który działa w Belgii, wykorzystując porty lotnicze w Charleroi (Belgia) i Brukseli (Belgia), złożył w trybie pilnym do sądu odsyłającego, tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (sądu gospodarczego dla Hainaut, wydziału w Charleroi), wniosek o nakazanie Skeyes, aby zapewniło normalne funkcjonowanie ruchu lotniczego.

22. Postanowieniem wydanym tego samego dnia sąd odsyłający uwzględnił żądanie Ryanaira, zastrzegając nałożenie na Skeyes okresowej kary pieniężnej w kwocie 250 000 EUR za każdą godzinę zamknięcia przestrzeni powietrznej. Skutki tego postanowienia ograniczono do okresu od dnia 16 maja do dnia 24 maja 2019 r. W związku z tym, że Ryanair otrzymał wspomniane postanowienie w dniu 16 maja 2019 r. o godz. 15.38, w czasie gdy ruch lotniczy został ponownie otwarty, oraz że do dnia 24 maja 2019 r. nie doszło do żadnych nowych zakłóceń, postanowienie to przestało wywierać skutki prawne, a okresowe kary pieniężne nie zostały nałożone.

23. Skeyes wniosło do sądu odsyłającego sprzeciw osoby trzeciej wobec tego postanowienia, zarzucając brak właściwości tego sądu do rozpoznania wniosku Ryanaira. Skeyes podniosło w tym względzie tytułem głównym, że ów sąd nie jest właściwy do rozpoznania wniosku dotyczącego pełnionej przez Skeyes funkcji kontrolera belgijskiej przestrzeni powietrznej. Ryanairowi nie przysługuje bowiem żadne prawo podmiotowe umożliwiające mu złożenie takiego wniosku, ponieważ regulacja belgijskiej przestrzeni powietrznej należy do wyłącznych uprawnień Skeyes. Tytułem ewentualnym Skeyes podnosi, że jako spółka prawa publicznego nie może podlegać właściwości tego sądu, który jest sądem gospodarczym.

24. Według postanowienia odsyłającego prawo belgijskie przewiduje, że decyzje administracyjne co do zasady nie podlegają właściwości sądów powszechnych. Decyzje te podlegają właściwości Conseil d'État (rady stanu, Belgia), która orzeka w sprawie wnoszonych na jednostronne akty organów administracji skarg o stwierdzenie nieważności opartych na zarzucie naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, na zarzucie naruszenia wymogów proceduralnych skutkującego nieważnością postępowania oraz na zarzucie przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy. Jednakże do właściwości sądów należy zapobieganie wszelkim bezprawnym naruszeniom prawa podmiotowego przez organ administracji w wykonywaniu jego uprawnień dyskrecyjnych lub naprawianie tych naruszeń. Istnienie uprawnień dyskrecyjnych po stronie takiego organu nie wyłącza zatem właściwości sądów powszechnych, o ile powództwo ma na celu ochronę praw podmiotowych.

25. Ponieważ tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (sąd gospodarczy dla Hainaut, wydział w Charleroi) powziął wątpliwości co do ewentualnego zakresu uprawnień dyskrecyjnych przyznanych w rozporządzeniu nr 550/2004 instytucjom zapewniającym służby ruchu lotniczego, postanowił on zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy rozporządzenie nr 550/2004, a w szczególności jego art. 8, należy interpretować w ten sposób, że pozwala ono państwom członkowskim na wyłączenie spod kontroli sądów tego państwa członkowskiego podnoszonych naruszeń obowiązku zapewnienia służb ruchu lotniczego przez instytucję zapewniającą te służby, czy też przepisy [tego] rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że zobowiązują one państwa członkowskie do zapewnienia skutecznego środka prawnego w przypadku podnoszonych naruszeń, z uwzględnieniem charakteru zapewnianych służb?

2) Czy rozporządzenie nr 550/2004 – w zakresie, w jakim stanowi ono, że „[z]apewnianie służby żeglugi powietrznej, jak określono w niniejszym rozporządzeniu, jest powiązane z pełnieniem funkcji organu publicznego niemając[ych] natury ekonomicznej, która uzasadniałaby stosowanie zasad konkurenc[ji] [przewidzianych w] trakta[cie]” – należy interpretować w ten sposób, że wyklucza ono nie tylko stosowanie samych reguł konkurencji, lecz również wszelkich innych przepisów mających zastosowanie do przedsiębiorstw publicznych działających na rynku towarów i usług, które mają pośredni wpływ na konkurencję, takich jak te zakazujące ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług?”.

26. Uwagi na piśmie zostały złożone przez Skeyes, Ryanaira, rządy belgijski, hiszpański i polski oraz przez Komisję Europejską. Ponadto wszystkie te strony z wyjątkiem rządu hiszpańskiego wypowiedziały się na rozprawie, która odbyła się w dniu 20 października 2021 r.

IV. Analiza

A. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

27. Rząd belgijski twierdzi przede wszystkim, że oba pytania prejudycjalne zadane Trybunałowi przez sąd odsyłający są niedopuszczalne. W odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego rząd belgijski podnosi, po pierwsze, że ów sąd ogranicza się do powtórzenia stanowiska Skeyes i nie wskazuje właściwych przepisów krajowych. Po drugie, wspomniane pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne również z tego względu, że ów sąd nie wskazuje, w jaki sposób odpowiedź na to pytanie umożliwiłaby mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W odniesieniu do pytania drugiego rząd belgijski podnosi, po pierwsze, że jest ono sformułowane w sposób zbyt ogólny, aby umożliwić przedstawienie uwag na piśmie, a po drugie, że nie spełnia ono wymogów art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

28. Uważam, że należy odrzucić te argumenty. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszłe orzeczenie, należy dokonanie oceny, w świetle szczególnych okoliczności sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym po to, aby tenże sąd krajowy był w stanie wydać swoje orzeczenie, jak i znaczenia dla sprawy pytań zadanych Trybunałowi. Wynika z tego, że zadane przez sądy krajowe pytania korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, a odmowa wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie tych pytań jest możliwa tylko wtedy, gdy wykładnia, 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 rzezone pytania⁷.

29. Tymczasem taka sytuacja nie ma ewidentnie miejsca w niniejszym przypadku, ponieważ wykładnia przepisów Unii, a w szczególności przepisów rozporządzenia nr 550/2004, o jaką zwraca się sąd odsyłający, jest bezpośrednio związana z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, problem wynikający z tego sporu nie jest hipotetyczny, lecz rzeczywisty, a Trybunał dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na zadane pytania.

⁷ Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, pkt 55, 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

30. W tych okolicznościach uważam, że zadane pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

B. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

31. Poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający chciałby ustalić w istocie, czy rozporządzenie nr 550/2004, a w szczególności jego art. 8, należy interpretować w ten sposób, że przewoźnik lotniczy może wnieść do sądu krajowego powództwo przeciwko instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego⁸, aby poddać kontroli sądowej podnoszone naruszenia obowiązku zapewnienia służb ruchu lotniczego spoczywającego na tej instytucji.

32. Na wstępie pragnę zauważyć, że rozporządzenie nr 550/2004 wpisuje się w kontekst przepisów rozporządzenia nr 549/2004 ustanawiającego ramy tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej⁹. Uważam zatem, że poniższa analiza nie powinna ograniczać się wyłącznie do rozporządzenia nr 550/2004, lecz że konieczne jest również uwzględnienie zarówno rozporządzenia nr 549/2004, jak i rozporządzenia nr 1008/2008, które ustanawia wspólne zasady wykonywania przewozów lotniczych na terenie Unii Europejskiej.

33. Aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, należy przede wszystkim zbadać, czy wskazane wyżej rozporządzenia przyznają prawa przewoźnikom lotniczym, mając na względzie okoliczność, iż jest to zagadnienie, co do którego strony wyraziły rozbieżne stanowiska (1), a następnie zająć się kwestią, czy ewentualne istnienie takich praw zapewnia przewoźnikom lotniczym możliwość zaskarżenia decyzji o zamknięciu przestrzeni powietrznej, takiej jak decyzja przyjęta przez Skeyes (2).

1. Prawa przewoźników lotniczych i obowiązki ciążące na instytucjach zapewniających służby żeglugi powietrznej w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

34. Należy przypomnieć, że przewoźnicy lotniczy wykonujący usługi przewozu na terytorium Unii działają na podstawie koncesji przyznawanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem nr 1008/2008.

35. W szczególności art. 3 ust. 1 akapit drugi tego rozporządzenia stanowi, że przedsiębiorstwo spełniające wymagania określone w rozdziale II tego rozporządzenia jest uprawnione do otrzymania koncesji, co stanowi warunek prowadzenia działalności w dziedzinie transportu lotniczego.

36. Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1008/2008 ustanawia zasadę swobody świadczenia usług transportu lotniczego w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że przewoźnik lotniczy – posiadacz ważnej koncesji – jest uprawniony do wykonywania wewnątrzspółnotowych przewozów lotniczych.

37. Wynika z tego, że uprawnienie przysługujące podmiotowi, który spełnia warunki uzyskania koncesji ustanowione w rozporządzeniu nr 1008/2008, jak również uprawnienie do prowadzenia działalności objętej tą koncesją po jej uzyskaniu stanowią uprawnienia gwarantowane prawem Unii.

⁸ Pojęcia „ruch lotniczy” i „żegluga powietrzna” są w niniejszej opinii stosowane zamiennie.

⁹ Zobacz motywy 3 i 4 rozporządzenia nr 550/2004.

38. Poza tym należy zauważyć, że niezależnie od uprawnień przyznanych przez prawo wtórne Unii, przewoźnikom lotniczym przysługują prawa i wolności przyznane przez prawo pierwotne Unii, w szczególności swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług, przysługujące na podstawie art. 16 karty i art. 56 TFUE.

39. Z kolei instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej są wyznaczane przez państwa członkowskie zgodnie z prawem Unii. Zatem kompetencje przyznane tym instytucjom, które wykonują one jako podmioty posiadające prerogatywy władzy publicznej, wynikają z przepisów przyjętych przez państwo członkowskie w celu wdrożenia art. 8 rozporządzenia nr 550/2004.

40. W związku z powyższym instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej są zobowiązane do wypełniania pewnych obowiązków w ramach powierzonych im zadań, wśród których znajduje się zachowanie ciągłości zapewniania służb kontroli ruchu lotniczego. Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 550/2004 w związku z art. 7 ust. 7 tego rozporządzenia ciągłość zapewniania służb kontroli ruchu lotniczego jest jednym z celów prawa Unii¹⁰.

41. Ściślej rzecz ujmując, wśród głównych celów „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej” znajduje się bezpieczne i efektywne zapewnianie służby żeglugi powietrznej, aby należycie spełniać „wymaga[nia] wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej”¹¹. Należy w tym względzie zauważyć, że art. 2 pkt 8 rozporządzenia nr 549/2004 definiuje „użytkowników przestrzeni powietrznej” jako „wszystkie statki powietrzne operujące w ramach ogólnego ruchu lotniczego”.

42. Należy zatem zauważyć, że możliwość korzystania przez przewoźnika lotniczego z praw i wolności przyznanych mu na podstawie prawa pierwotnego i prawa wtórnego Unii jest uzależniona od wypełniania przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej powierzonych im zadań, wśród których na pierwszym miejscu znajduje się zachowanie ciągłości zapewniania służb żeglugi powietrznej.

43. Niemniej cel, jakim jest ciągłość zapewniania służb kontroli ruchu lotniczego, jest w tym przypadku ściśle związany z celem, jakim jest bezpieczeństwo lotnicze. O ile zatem przewoźnikom lotniczym przysługują konkretne uprawnienia, o tyle podlegają one przepisom prawa Unii odnoszącym się do bezpieczeństwa lotniczego. Znajduje to zresztą potwierdzenie w przepisach rozporządzenia nr 1008/2008, ponieważ swoboda świadczenia usług transportu lotniczego w ramach Unii przewidziana w art. 15 tego rozporządzenia jest warunkowana przepisami art. 19 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z którym korzystanie z tej swobody podlega zasadom operacyjnym Unii odnoszącym się do bezpieczeństwa. Cel, jakim jest bezpieczeństwo lotnicze, jest też zresztą podstawowym celem rozporządzeń nr 549/2004¹² i 550/2004¹³.

44. Wynika z tego, że obowiązek zapewniania służb żeglugi powietrznej przez instytucje, którym powierzono to zadanie, nie jest bezwzględny i bezwarunkowy, lecz że działalność wyznaczonej instytucji może zostać zawieszona, przy czym może to nastąpić wyłącznie z przyczyn obiektywnych, wśród których znajduje się w pierwszym rzędzie między innymi bezpieczeństwo lotnicze. W takim przypadku, w sytuacji gdy instytucja ta jest zmuszona przykładowo do

¹⁰ Zobacz również motyw 10 rozporządzenia nr 550/2004.

¹¹ Zobacz art. 1 i motyw 7 rozporządzenia nr 549/2004, jak również motywy 4 i 6 rozporządzenia nr 550/2004.

¹² Zobacz art. 1 ust. 1 oraz motyw 3 rozporządzenia nr 549/2004.

¹³ Zobacz art. 6 oraz motywy 8 i 13 rozporządzenia nr 550/2004.

zastosowania środka „zero rate” oraz do faktycznego zamknięcia przestrzeni powietrznej dla przewoźników lotniczych, można przyjąć, że nie ma ona już możliwości prowadzenia działalności objętej koncesją.

45. Należy jednakże podkreślić, że pojęcie bezpieczeństwa lotniczego można zdefiniować w ujęciu konceptualnym wyłącznie poprzez odniesienie do okoliczności obiektywnych, czyli takich zdarzeń, które pozostają poza kontrolą danej instytucji (takich jak, przykładowo, niekorzystne warunki meteorologiczne, erupcja wulkanu, akt terrorystyczny czy działania wojenne) lub które są związane z realizacją samego celu w postaci bezpieczeństwa lotniczego (przykładowo dostosowanie systemów kontroli ruchu lotniczego albo budowa nowych wież kontroli lub innych instalacji umożliwiających zwiększenie bezpieczeństwa lotniczego). Wynika z tego zasadniczo, że instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego, przyjmując środek „zero rate”, nie może powoływać się na względy bezpieczeństwa lotniczego w sytuacji, gdy zamknięcie przestrzeni powietrznej zostało podyktowane przyczynami „wewnętrznymi” leżącymi wyłącznie po stronie tej instytucji, takimi jak na przykład względy organizacyjne, w wyniku których wystąpiły braki kadrowe wśród kontrolerów ruchu lotniczego. W każdym razie, jak wyjaśnię w pkt 77 niniejszej opinii, decyzja instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego o zamknięciu przestrzeni powietrznej powinna podlegać kontroli sądowej nawet w przypadku, gdy instytucja ta powołuje się na względy związane z bezpieczeństwem lotniczym.

2. Prawo przewoźników lotniczych do skutecznego środka prawnego wobec instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej

46. Jeśli chodzi o pierwszą część pierwszego pytania prejudycjalnego, sąd odsyłający zastanawia się w istocie nad kwestią, czy art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 należy interpretować w ten sposób, że umożliwia on państwu członkowskim wyłączenie spod kontroli sądowej podnoszonych naruszeń obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej przez wyznaczoną instytucję.

47. Pragnę przypomnieć, że artykuł ten – jak wynika z jego tytułu – dotyczy wyznaczenia przez państwa członkowskie instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, przy czym w jego ust. 2 uściślono, iż to państwa członkowskie określają prawa i obowiązki wyznaczonych instytucji. Przypomnę również, że przepis ten stanowi podstawę prawną wyznaczenia przez Królestwo Belgii przedsiębiorstwa Skeyes jako instytucji zapewniającej na zasadzie wyłączności służby cywilnego ruchu lotniczego w Belgii.

48. Należy w tym względzie wyjaśnić, że skierowane do Trybunału przez sąd odsyłający pytanie nie dotyczy ani oceny samego wyznaczenia przedsiębiorstwa Skeyes jako instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej, ani kwestii sprawowania przez Królestwo Belgii nadzoru nad sposobem, w jaki Skeyes wykonuje zadania. Pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy bowiem jedynie możliwości wyłączenia spod kontroli sądowej podnoszonych naruszeń obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej przez instytucję zapewniającą te służby.

49. Artykuł 8 rozporządzenia nr 550/2004 nie zawiera jednak żadnego postanowienia zobowiązującego lub upoważniającego państwa członkowskie do wyłączenia spod kontroli sądowej sporów między instytucją zapewniającą służby żeglugi powietrznej a użytkownikami przestrzeni powietrznej. Przepis ten nie ma bowiem związku ze sprawowaniem przez sądy państw członkowskich kontroli nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej, a tym samym nie przyznaje tym ostatnim jakiegokolwiek „immunitetu sądowego”.

50. Mając na względzie powyższe, uważam zatem, że art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 należy interpretować w ten sposób, iż nie pozwala on państwowym członkowskim na wyłączenie spod kontroli sądów krajowych podnoszonych naruszeń obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej przez instytucję zapewniającą te służby. Należy ponadto zwrócić uwagę, że na „immunitet sądowy” – jako wyjątek od zasady kontroli sądowej – można byłoby się powoływać wyłącznie w sytuacji, gdyby był on wyraźnie przewidziany, co nie ma miejsca w niniejszym przypadku.

51. Jeśli chodzi o drugą część pierwszego pytania prejudycjalnego, sąd odsyłający stara się ustalić w sposób bardziej ogólny, czy rozporządzenie nr 550/2004 należy interpretować w ten sposób, że przewoźnikom lotniczym powinien przysługiwać środek prawny w przypadku podnoszonych naruszeń obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej ciążącego na wyznaczonej instytucji.

52. Ryanair oraz rządy hiszpański i polski podnoszą w tym względzie, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Natomiast strona pozwana, rząd belgijski i Komisja są przeciwnego zdania.

53. Ryanair twierdzi, że o ile rozporządzenie nr 550/2004 nie zawiera żadnego przepisu odnoszącego się do kontroli sprawowanej przez sądy państw członkowskich nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej, o tyle nie można interpretować tego milczenia jako udzielenia immunitetu sądowego tym instytucjom, które nadal podlegają wymogom prawa Unii. Zgodnie bowiem z art. 19 TUE i art. 47 karty oraz relewantnym orzecznictwem Trybunału odnoszącym się do zasady skutecznej ochrony sądowej¹⁴ w niniejszym przypadku Królestwo Belgii ma obowiązek zapewnienia przewoźnikom lotniczym możliwości wytoczenia powództwa sądowego przeciwko rzeczonym instytucjom w razie naruszenia ciążących na nich obowiązków wynikających z prawa Unii.

54. Rząd polski twierdzi, że art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż gwarantuje on przewoźnikom lotniczym prawo do skutecznego środka prawnego, który pozwoli im domagać się położenia kresu zakłóceniom wywołanym przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej, gdy owe zakłócenia są spowodowane przyczynami leżącymi wyłącznie po stronie tej instytucji.

55. Z kolei rząd hiszpański uważa, że gdyby podnoszone naruszenia obowiązków wchodzących w zakres zadań wykonywanych przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej były wyłączone spod kontroli sądowej, ograniczenie prawa użytkownika przestrzeni powietrznej, takiego jak Ryanair, do prowadzenia przezeń działalności w ramach swobodnego świadczenia usług, które to ograniczenie wynikałoby z decyzji administracyjnej godzącej w jego interesy, stanowiłoby naruszenie jego prawa do skutecznego środka prawnego.

56. Natomiast Komisja uważa, po pierwsze, że żaden przepis rozporządzenia nr 550/2004 nie przyznaje przewoźnikom lotniczym bezpośrednich praw względem instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Brak takich przepisów jest uzasadniony, zważywszy na główny cel tego rozporządzenia, jakim jest bezpieczeństwo lotnicze, którego nie dałoby się pogodzić z ewentualną kontrolą sądową decyzji wydawanych przez te instytucje. Komisja twierdzi, po drugie, że w przypadku ewentualnych uchybień przy wykonywaniu zadań przez wyznaczone instytucje

¹⁴ Ryanair powołuje się na pkt 37–39 wyroku z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

obowiązkiem właściwych organów danego państwa członkowskiego, które nadzorują wykonywanie tych zadań przez owe instytucje, jest podjęcie niezbędnych środków, aby zaradzić tym uchybieniom.

57. Skeyes i rząd belgijski, zgadzając się z analizą Komisji, twierdzą, że użytkownicy przestrzeni powietrznej mogliby powoływać się na prawo do skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 47 karty wyłącznie w przypadku naruszenia prawa lub wolności, gwarantowanych prawem Unii. Tymczasem ich zdaniem rozporządzenia nr 549/2004 i nr 550/2004 nie przyznają Ryanairowi żadnego prawa podmiotowego. Ściślej rzecz ujmując, rozporządzenia te nie ustanawiają ani obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej po stronie instytucji zapewniających te służby, ani prawa na rzecz użytkowników przestrzeni powietrznej do zapewnienia im tych służb.

58. W tym względzie Skeyes i rząd belgijski uważają, że zważywszy na zasadę podziału władz, dyskrejonalny charakter tego uprawnienia miałby wpływ na rodzaj środków, jakie sąd mógłby podjąć wobec instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej. Zdaniem obu tych stron owa zasada mogłaby stanąć na przeszkodzie temu, aby sąd krajowy przyjął, w miejsce tej instytucji, środki wchodzące w zakres jej dyskrejonalnych uprawnień¹⁵. Poza tym Skeyes i rząd belgijski twierdzą, że chociaż prawo Unii nie gwarantuje uprawnień, z których Ryanair mógłby skorzystać w niniejszej sprawie, w praktyce w prawie belgijskim istnieje szereg środków prawnych umożliwiających zapewnienie kontroli sądowej aktów wydawanych przez Skeyes¹⁶.

59. Uważam, że rozporządzenie nr 550/2004 należy interpretować w ten sposób, iż przewoźnikom lotniczym powinien przysługiwać środek prawny przeciwko decyzji takiej jak decyzja wydana przez Skeyes w przypadku, gdy podnoszą naruszenia ciężącego na takiej instytucji obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej.

60. W pierwszej kolejności należy bowiem przypomnieć, że art. 47 karty stanowi w akapicie pierwszym, iż każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Prawu temu odpowiada spoczywający na państwach członkowskich – stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

61. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej jest ogólną zasadą prawa Unii wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, którą przewidziano w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.¹⁷. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE sądy państw członkowskich mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień przysługujących jednostkom na mocy prawa Unii¹⁸.

¹⁵ Zobacz pkt 23 i 24 niniejszej opinii.

¹⁶ Otóż powszechnie obowiązujące przepisy dotyczące odpowiedzialności pozaumownej lub zwykle tryby kontroli sądowej, jaką sprawują sądy administracyjne w zakresie aktów wydawanych przez osoby prawne prawa publicznego, mogą umożliwić skuteczną kontrolę aktów wydawanych przez organ administracji taki jak Skeyes.

¹⁷ Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁸ Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

62. Co się tyczy środków prawnych, jakie powinny wprowadzić państwa członkowskie, o ile traktat FUE ustanawia pewne rodzaje skarg bezpośrednich, które stosownie do okoliczności osoby fizyczne i prawne mogą wnosić do sądów Unii, o tyle ani traktat FUE, ani art. 19 TUE nie mają na celu wprowadzenia środków prawnych wnoszonych do sądów krajowych w celu zapewnienia ochrony prawa Unii innych niż środki przewidziane w prawie krajowym¹⁹.

63. Zatem w braku uregulowań Unii w danej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich należy wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień przysługujących jednostkom na mocy prawa Unii²⁰. Odmiennie byłoby tylko w przypadku, gdyby z konstrukcji krajowego porządku prawnego wynikało, iż brak w nim środka prawnego pozwalającego, choćby w sposób incydentalny, zapewnić ochronę uprawnień przysługujących jednostkom na mocy prawa Unii albo gdy jedynym sposobem dostępu jednostki do sądu jest uprzednie naruszenie przez nią prawa²¹.

64. W tym względzie zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień jednostek wynikających z prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować, że korzystanie z owych uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności)²².

65. Co się tyczy w szczególności środków tymczasowych, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu Unii, powinien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa Unii²³.

66. Na wstępie należy wyjaśnić, że w przeciwieństwie do sprawy, na gruncie której zapadł wyrok Unibet²⁴, powołanej między innymi przez Ryanaira w jego uwagach na piśmie, zagadnienie, jakie powstaje w niniejszej sprawie, nie dotyczy „stworzenia” nowego (autonomicznego) środka prawnego, który nie był przewidziany w prawie wewnętrznym, lecz raczej ustalenia, czy Ryanair może złożyć w trybie pilnym wnioski na podstawie środka prawnego istniejącego wcześniej w prawie krajowym.

67. Jak bowiem zauważyłem w pkt 24 niniejszej opinii, sprawa w postępowaniu głównym wpisuje się w specyficzny kontekst podziału kompetencji między belgijskie sądy administracyjne a sądy powszechne, jeśli chodzi o wnoszone przez jednostki sprawy przeciwko organom administracyjnym lub przedsiębiorstwom publicznym, którym państwo belgijskie przyznało prerogatywy władzy publicznej, w sytuacjach gdy sprawy te dotyczą „praw podmiotowych” przysługujących tym jednostkom.

68. Należy w tym względzie wyjaśnić, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż o ile Ryanair miał możliwość wniesienia środka prawnego do sądów krajowych, o tyle kwestionowane są zarówno charakter tego środka prawnego (mianowicie, czy ów środek jest ograniczony wyłącznie

¹⁹ Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁰ Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

²¹ Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

²² Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

²³ Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁴ Wyrok z dnia 13 marca 2007 r. (C-432/05, EU:C:2007:163).

do dochodzenia odpowiedzialności pozaumownej przed sądami administracyjnymi, czy obejmuje także wnioski w trybie pilnym), jak i właściwość sądu odsyłającego do rozpatrzenia tego środka prawnego, zważywszy na brak pewności co do legitymacji Ryanaira do wniesienia tego środka.

69. Jak wskazałem w pkt 63 niniejszej opinii, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich należy wyznaczenie właściwych sądów w celu rozpoznawania spraw mających za przedmiot ochronę uprawnień przysługujących jednostkom na mocy prawa Unii, jak również określenie zasad postępowania w tych sprawach. W związku z tym podział kompetencji między belgijskimi sądami, jeśli chodzi o rozpoznawanie takiego wniosku, nie jest zagadnieniem podlegającym prawu Unii. Jeżeli bowiem na podstawie prawa belgijskiego i mających zastosowanie zasad postępowania do rozpoznania w skuteczny sposób sprawy wniesionej przez Skeyes – to znaczy w związku z wnioskiem złożonym w trybie pilnym – właściwy mógłby być inny sąd, ustalenie tej kwestii należy do wewnętrznego porządku prawnego²⁵.

70. W drugiej kolejności pragnę zauważyć, że argumentacja przedstawiona przez Skeyes i rząd belgijski opiera się na przesłance, zgodnie z którą przyjęcie możliwości korzystania ze środka prawnego takiego jak ten w postępowaniu głównym sprowadzałoby się do uznania, że władza sądownicza może zastępować organ administracji, korzystając samodzielnie z rozpatrywanego uprawnienia dyskrecjonalnego.

71. Moim zdaniem argument ten nie zasługuje na uwzględnienie.

72. W niniejszym przypadku nie chodzi bowiem o to, aby władza sądownicza mogła kwestionować uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej lub zastępować organ administracji, korzystając samodzielnie z danego uprawnienia dyskrecjonalnego, lecz o to, by sąd krajowy mógł „przeprowadzić kontrolę” wydanej przez administrację decyzji (szczególnego rodzaju), która grozi wyrządzeniem szkody przewoźnikom lotniczym i osobom korzystającym z ich usług. Zatem, jak wyjaśnię poniżej, jestem zdania, że sąd krajowy powinien mieć możliwość przeprowadzenia tego rodzaju oceny, gdyż w przeciwnym razie przewoźnicy lotniczy tacy jak Ryanair byłiby pozbawieni prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w rozumieniu art. 47 karty.

73. Ponadto, jak podkreśliłem w pkt 39 i 40 niniejszej opinii, uważam, że rozporządzenia nr 550/2004 i nr 549/2004 mają właśnie na celu spełnienie potrzeb użytkowników przestrzeni powietrznej. W związku z tym podnoszone naruszenia obowiązków ciążących na instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej w ramach powierzonych jej zadań nie mogą być wyłączone spod kontroli sądowej, gdyż naruszałoby to sam cel rzeczonych rozporządzeń.

74. W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o podniesiony przez Komisję argument dotyczący bezpieczeństwa, należy przypomnieć, że obowiązek zapewniania służb żeglugi powietrznej nie jest obowiązkiem bezwzględnym, wobec czego działalność wyznaczonej instytucji może zostać zawieszona z przyczyn obiektywnych, wśród których znajduje się w pierwszym rzędzie bezpieczeństwo²⁶. Jednakże, jak słusznie zauważa rząd polski, nie może to oznaczać systematycznego wyłączenia w każdych okolicznościach możliwości żądania przez przewoźników lotniczych przeprowadzenia kontroli sądowej decyzji wydawanych przez taką instytucję.

²⁵ Należy wyjaśnić, że o ile kryterium decydującym dla ustalenia właściwości sądu odsyłającego jest wyłącznie kryterium istnienia praw podmiotowych, o tyle z analizy przedstawionej w pkt 34–45 niniejszej opinii wynika, że należy uznać, iż przewoźnikom lotniczym takim jak Ryanair co do zasady przysługują takie „prawa podmiotowe”.

²⁶ Zobacz pkt 43 i 44 niniejszej opinii.

75. Ponadto zezwolenie instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej na ograniczanie ruchu lotniczego według własnego uznania w oparciu o względy bezpieczeństwa, bez możliwości poddania tych względów kontroli sądowej, byłoby z definicji sprzeczne z celami jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz ograniczałoby podstawowe prawa i wolności zarówno przewoźników lotniczych, jak i obywateli Unii. Uważam zatem, że cel, jakim jest bezpieczeństwo lotnicze, mimo pierwszorzędного znaczenia w ramach funkcjonowania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, nie stanowi odizolowanego pojęcia, lecz należy go interpretować zarówno w świetle pozostałych podstawowych celów jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, jak również bardziej ogólnie w świetle pozostałych swobód podstawowych (takich jak swoboda świadczenia usług, swobodny przepływ towarów i swobodny przepływ osób w ramach strefy Schengen). Jaki byłby bowiem zakres jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, gdyby każde państwo członkowskie mogło w dyskrecjonalny sposób zamykać swoją przestrzeń powietrzną?

76. Poza tym nie jest dla mnie jasne, w jaki sposób uznanie istnienia kontroli sądowej – nawet w postaci wniosku w trybie pilnym – mogłoby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego lub nawet naruszyć to bezpieczeństwo. W tym względzie uważam, że kwestia ustalenia, czy instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej, zamykając przestrzeń powietrzną, może powoływać się na względy związane z bezpieczeństwem lotniczym, nie jest kwestią związaną z właściwością sądu, czy nawet z dopuszczalnością wniesienia powództwa do sądu. Jest to raczej kwestia materialnoprawna, która powinna podlegać kontroli sądowej w celu umożliwienia oceny względów bezpieczeństwa powoływanych przez tę instytucję i ustalenia, czy zamknięcie przestrzeni powietrznej jest uzasadnione.

77. Taka wykładnia jest tym bardziej zasadna w niniejszej sprawie ze względu na okoliczność, że z uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika jednoznacznie, iż środek „zero rate” zastosowano z powodu braków kadrowych wśród kontrolerów ruchu lotniczego. W niniejszym przypadku zastosowanie tego środka bezpieczeństwa było podyktowane względami organizacyjnymi leżącymi wyłącznie po stronie Skeyes, a nie wystąpieniem zdarzeń zewnętrznych, których przyczyna mogłaby być niezależna od działań (lub zaniechań) tej instytucji, takich jak przykładowo niekorzystne warunki meteorologiczne, erupcja wulkanu lub akt terrorystyczny²⁷. Uważam zatem, że o ile przerwę w zapewnianiu służb żeglugi powietrznej można zaakceptować, gdy wynika ona ze strajku mającego charakter siły wyższej, o tyle takie samo podejście nie wydaje się zasadne w sytuacji, gdy owe spory zbiorowe nie stanowią odosobnionych zdarzeń, lecz mają – jak się wydaje – charakter powtarzalny w danym okresie, a od odnośnej instytucji nie wymaga się podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia ciągłości służb żeglugi powietrznej. W każdym razie ostateczna ocena we wszystkich tych przypadkach powinna należeć do sądu krajowego.

78. Przyjęcie stanowiska Komisji oznaczałoby zatem udzielenie instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej całkowitej ochrony przed większością powództw sądowych, nawet w przypadkach, w których – niezależnie od okoliczności niniejszej sprawy – instytucja ta powoływałaby się w sposób nieuzasadniony (a nawet stanowiący nadużycie) na względy bezpieczeństwa po to, by nie wykonywać ciężącego na niej obowiązku zapewniania służb żeglugi powietrznej.

²⁷ Zobacz pkt 45 niniejszej opinii.

79. Mając na względzie powyższe, uważam, że okoliczność, iż instytucja może podjąć w sposób dyskrecjonalny decyzję o zamknięciu podlegającej jej przestrzeni powietrznej z powołaniem się na względy bezpieczeństwa, a decyzji tej nie można poddać kontroli sądowej, niosłaby ze sobą ryzyko naruszenia praw i wolności przyznanych prawem Unii przewoźnikom lotniczym i osobom korzystającym z ich usług. Poza tym okoliczność, że taka decyzja administracyjna została podjęta w ramach korzystania z uprawnień dyskrecjonalnych, co do zasady nie powinna stanowić przeszkody dla dokonania kontroli sądowej tej decyzji.

80. Na koniec w czwartej kolejności jestem zdania, że nie można uwzględnić proponowanego przez Komisję podejścia, zgodnie z którym w przypadku dopuszczenia się przez wyznaczone instytucje ewentualnych uchybień w wykonywaniu ich zadań, do podjęcia interwencji właściwy jest wyłącznie krajowy organ nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej.

81. Przede wszystkim pragnę zwrócić uwagę, że nadzór, do którego odnosi się Komisja, jest nadzorem administracyjnym, a nie kontrolą sądową. Istnienie mechanizmu nadzoru administracyjnego nad działalnością instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej nie może zastąpić kontroli sądowej lub pozbawić przewoźnika lotniczego prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w rozumieniu art. 47 karty.

82. Inaczej bowiem niż w przypadku kontroli sądowej, która umożliwia jednostce wniesienie sprawy do sądu w razie naruszenia któregoś z jej praw, racją bytu i głównym celem tego nadzoru administracyjnego nie jest ochrona indywidualnych praw użytkowników przestrzeni powietrznej, lecz, w szerszym ujęciu, zagwarantowanie, aby instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej wypełniały zadania powierzone im przez państwa członkowskie. Otóż zgodnie z art. 7 ust. 7 rozporządzenia nr 550/2004 zadaniem państwowych władz nadzorujących jest monitorowanie tych instytucji pod względem „zgodność[ci] ze wspólnymi wymogami oraz z warunkami dołączonymi do [warunkami przyznania] certyfikatów”, przy czym owe władze są uprawnione do zastosowania sankcji w postaci cofnięcia przyznanego tym instytucjom certyfikatu. Natomiast „wspólne wymogi” dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej, które zdefiniowano w art. 6 rozporządzenia nr 550/2004, odnoszą się głównie do aspektów technicznych, organizacyjnych i operacyjnych charakterystycznych dla funkcji pełnionych przez instytucje zapewniające te służby i – jak się wydaje – nie mają one bezpośredniego związku z prawami przewoźników lotniczych²⁸. Uważam zatem, że ze względu na charakter tego nadzoru, jego cel i zamierzony rezultat nie może on być porównywany z kontrolą sądową ani kwalifikowany jako taka kontrola.

83. Mając na względzie powyższe, proponuję odpowiedzieć na pierwsze pytanie prejudycjalne w ten sposób, że rozporządzenie nr 550/2004, a w szczególności jego art. 8, należy interpretować w ten sposób, iż nie pozwala ono na wyłączenie spod kontroli sądów danego państwa członkowskiego podnoszonych naruszeń obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej przez instytucję zapewniającą te służby. Natomiast art. 47 karty wymaga, aby przewoźnicy lotniczy mieli dostęp do skutecznego środka prawnego przed sądem umożliwiającego im żądanie zaprzestania naruszania przez instytucję wyznaczoną na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 spoczywającego na niej obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej.

²⁸ Tytułem przykładu, wśród „wspólnych wymogów” znajdują się następujące kwestie: techniczne i operacyjne kompetencje instytucji oraz ich przydatność, ich struktura organizacyjna i zdolność finansowa, jak również ich systemy sprawozdawcze.

C. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

84. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni motywu 5 rozporządzenia nr 550/2004. Zważywszy, że zgodnie z tym motywem do zapewniania służb żeglugi powietrznej nie stosuje się reguł konkurencji, ów sąd stara się ustalić, czy wspomniany motyw skutkuje również brakiem możliwości stosowania wszystkich innych przepisów, które wpływają pośrednio na konkurencję, takich jak przepisy zakazujące ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług.

85. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, pytanie to zmierza do ustalenia, czy przewoźnik lotniczy, taki jak Ryanair, może powoływać się na art. 16 karty lub art. 56 TFUE przeciwko decyzjom podejmowanym przez Skeyes w ramach wykonywania jego uprawnień dyskrecjonalnych.

86. Na wstępie pragnę zauważyć, że w swoich pisemnych uwagach większość stron postępowania zgadza się co do tego, iż na drugie pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi przeczącej, które to stanowisko podzielam z powodów przedstawionych poniżej.

87. W pierwszej kolejności uważam, że przecząca odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne wynika bezpośrednio z samej treści motywu 5 rozporządzenia nr 550/2004, który odnosi się wyłącznie do reguł konkurencji traktatu FUE i nie wspomina o innych przepisach takich jak te zakazujące ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług.

88. Ponadto z żadnego przepisu rozporządzenia nr 550/2004 nie można wywieść, że motyw 5 tego rozporządzenia ma szerszy zakres oraz że należy go interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on stosowaniu innych przepisów traktatu FUE do instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Zatem żaden przepis wspomnianego rozporządzenia nie pozwala stwierdzić wprost, że w ramach prowadzonej działalności instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej wyznaczone zgodnie z przepisami tego rozporządzenia i korzystające z prerogatyw władzy publicznej nie podlegają postanowieniom art. 16 karty i art. 56 TFUE.

89. W drugiej kolejności należy podkreślić, że nawet jeśli chodzi o wyłączenie stosowania reguł prawa konkurencji wspomniane w motywie 5 rozporządzenia nr 550/2004, nie jest ono bezwzględne, lecz znajduje swe uzasadnienie w szczególnym charakterze służb żeglugi powietrznej, które są zapewniane na zasadzie wyłączności przez instytucję wyznaczoną w sposób uznaniowy przez państwa członkowskie.

90. Motyw 5 rozporządzenia nr 550/2004 stanowi w tym względzie jedynie powtórzenie tez wywodzącego się z wyroku SAT Fluggesellschaft²⁹ orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym odstępstwo od stosowania reguł konkurencji jest uzasadnione brakiem gospodarczego charakteru służb ruchu lotniczego ze względu na ich podobieństwo do wykonywania władzy publicznej.

91. Należy jednakże uściślić, że niemożność stosowania reguł prawa konkurencji ogranicza się wyłącznie do wykonywania prerogatyw władzy publicznej i nie rozciąga się na wszystkie służby, za które odpowiadają te instytucje. Nie można zatem wykluczyć, że wprawdzie niektóre służby zapewniane przez daną instytucję nie podlegają tym regułom, jednak inne służby zapewniane

²⁹ Wyrok z dnia 19 stycznia 1994 r. (C-364/92, EU:C:1994:7).

przez tę samą instytucję mogą być nimi objęte, w szczególności jeżeli działalność tej instytucji jest możliwa do wyodrębnienia z działalności wykonywanej w charakterze organu władzy publicznej i może stanowić działalność gospodarczą³⁰.

92. W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej takie jak Skeyes są zobowiązane zapewniać zarządzanie ruchem lotniczym i należyte jego funkcjonowanie w przestrzeni powietrznej, za którą odpowiadają. Nie ulega wątpliwości, że zadanie to jest nierozzerwalnie związane z korzystaniem z tej przestrzeni przez użytkowników oraz z ich prawem do świadczenia usług w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług³¹. Wynika z tego, że takie podejście – poza tym, iż nie ma żadnego uzasadnienia w wykładni językowej i kontekstualnej rozporządzenia nr 550/2004 – byłoby sprzeczne nie tylko ze swobodami przepływu, lecz również z samymi celami rozporządzeń nr 549/2004 i nr 550/2004, związanymi z koniecznością spełniania potrzeb i wymagań użytkowników przestrzeni powietrznej³².

93. Pragnę wreszcie zauważyć, że o ile preambuła aktu prawnego Unii może uściślić treść przepisów tego aktu i stanowi istotny element wykładni, który może rzucić światło na wolę autora tego aktu prawnego³³, o tyle, jak już zauważyłem w pkt 87 i 88 niniejszej opinii, rozporządzenie nr 550/2004 nie zawiera żadnego przepisu mogącego uzasadniać wyłączenie, o którym mowa w pytaniu drugim.

94. Mając na względzie powyższe, proponuję odpowiedzieć na drugie pytanie prejudycjalne w ten sposób, że rozporządzenie nr 550/2004 nie wyklucza stosowania, względem instytucji wyznaczonych w celu zapewniania służb żeglugi powietrznej, przepisów mających zastosowanie do przedsiębiorstw publicznych działających na rynku towarów i usług, takich jak przepisy zakazujące ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług.

V. Wnioski

95. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (sąd gospodarczy dla Hainaut, wydział w Charleroi, Belgia):

- 1) Rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służby żeglugi powietrznej w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, a w szczególności jego art. 8, należy interpretować w ten sposób, że nie pozwala ono na wyłączenie spod kontroli sądów danego państwa członkowskiego podnoszonych naruszeń obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej przez instytucję zapewniającą te służby. Natomiast art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wymaga, aby przewoźnicy lotniczy mieli dostęp do skutecznego środka prawnego przed sądem umożliwiającego im żądanie zaprzestania naruszania przez instytucję wyznaczoną na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 spoczywającego na niej obowiązku zapewnienia służb żeglugi powietrznej.

³⁰ Zobacz motyw 13 rozporządzenia nr 550/2004.

³¹ Zobacz pkt 34–41 niniejszej opinii.

³² Zobacz pkt 41 i 42 niniejszej opinii.

³³ Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 75).

- 2) Rozporządzenie nr 550/2004 nie wyklucza stosowania, względem instytucji wyznaczonych w celu zapewniania służb żeglugi powietrznej, przepisów mających zastosowanie do przedsiębiorstw publicznych działających na rynku towarów i usług, takich jak przepisy zakazujące ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług.