



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 12 lutego 2026 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Transport lotniczy – Rozporządzenie (WE) nr 549/2004 –
Jednolita europejska przestrzeń powietrzna – Rozporządzenie (WE) nr 550/2004 –
Zapewnianie służby żeglugi powietrznej w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej –
Artykuł 8 – Instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego – Artykuły 14 i 15 –
Opłaty ponoszone przez użytkowników przestrzeni powietrznej – Awaria serwera
telekomunikacyjnego w porcie lotniczym – Odwołanie lotów – Podnoszone zawinione
uchybień obowiązków przez daną instytucję – Użytkownicy przestrzeni powietrznej –
Ochrona tych użytkowników przed szkodami ekonomicznymi spowodowanymi
takim uchybieniem

W sprawie C-408/24

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Oberster Gerichtshof (sąd najwyższy, Austria) postanowieniem
z dnia 27 maja 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 czerwca 2024 r., w postępowaniu:

Republik Österreich

przeciwko

Austrian Airlines AG,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra (sprawozdawca)
i N. Fenger, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: G. Chiapponi, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 maja
2025 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Republik Österreich – C. Nemeth oraz S. Ullreich, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu Austrian Airlines AG – J. Eichmeyer, Rechtsanwältin,
- w imieniu rządu austriackiego – A. Posch, J. Schmoll oraz G. Kunnert, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego – S. Baeyens oraz P. Cottin, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego – B. Herbaut oraz B. Travard, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – R. Álvarez Vinagre oraz G. Meessen, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzeczniczki generalnej na posiedzeniu w dniu 4 września 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 8 rozporządzenia (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (rozporządzenia w sprawie zapewniania służb) (Dz.U. 2004, L 96, s. 10), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1070/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz.U. 2009, L 300, s. 34) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 550/2004”), oraz art. 2 pkt 4 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (rozporządzenia ramowego) (Dz.U. 2004, L 96, s. 1), zmienionego rozporządzeniem nr 1070/2009 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 549/2004”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Republik Österreich (Republiką Austrii), reprezentowaną przez Finanzprokuratur, a spółką Austrian Airlines AG w przedmiocie naprawienia szkody ekonomicznej poniesionej przez tego przewoźnika lotniczego w wyniku odwołania lotów spowodowanego awarią zarządzanego przez Austro Control serwera telekomunikacyjnego w porcie lotniczym.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 549/2004

- 3 W motywie 7 rozporządzenia nr 549/2004 wskazano:

„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”.

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

„Inicjatywa jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma na celu poprawę istniejących standardów bezpieczeństwa ruchu lotniczego, ma przyczynić się do zrównoważonego rozwoju systemu transportu lotniczego oraz poprawić ogólne funkcjonowanie systemu zarządzania ruchem lotniczym (ATM) oraz służb żeglugi powietrznej (ANS) w ramach ogólnego ruchu lotniczego w Europie, mając na uwadze spełnienie wymagań wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej. Jednolita europejska przestrzeń powietrzna obejmuje spójną ogólnoeuropejską sieć dróg oraz systemy zarządzania siecią i ruchem lotniczym, których podstawą są wyłącznie bezpieczeństwo, wydajność i kwestie techniczne, z korzyścią dla wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej. Aby osiągnąć ten cel, w niniejszym rozporządzeniu ustanowiono jednolite ramy prawne dla utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”.

- 5 Artykuł 2 tego rozporządzenia zawiera między innymi następujące definicje:

„1) »służba kontroli ruchu lotniczego (ATC)« oznacza służbę zapewnianą w celu:

a) zapobiegania kolizjom:

– między statkami powietrznymi w locie, oraz

– statków powietrznych na polu manewrowym z przeszkodami i innymi statkami powietrznymi; oraz

b) usprawnienia i utrzymywania uporządkowanego przepływu ruchu lotniczego;

[...]

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

[...]

8) »użytkownicy przestrzeni powietrznej« oznaczają operatorów statków powietrznych eksploatowanych w ramach ogólnego ruchu lotniczego;

[...]

- 10) »zarządzanie ruchem lotniczym (ATM)« oznacza połączenie funkcji pokładowych i naziemnych (służby ruchu lotniczego, zarządzanie przestrzenią powietrzną i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego) wymaganych dla zapewnienia bezpiecznego i skutecznego ruchu statków powietrznych podczas wszystkich faz operacji;
- 11) »służby ruchu lotniczego« oznacza różne służby informacji powietrznej, służby alarmowe, służby doradcze ruchu lotniczego i służby ATC (służby kontroli obszaru, zbliżania i lotniska);

[...]

- 23a) »służba informacji powietrznej« oznacza służbę zapewnianą w celu udzielenia wskazówek i informacji przyczyniających się do bezpiecznego i efektywnego wykonywania lotów;
- 23b) »służba alarmowa« oznacza służbę zapewnianą w celu zawiadamiania właściwych organizacji o statkach powietrznych potrzebujących pomocy w zakresie poszukiwania i ratownictwa oraz w celu współdziałania z tymi organizacjami w razie potrzeby;

[...]”.

- 6 Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres działania Wspólnoty”, stanowi w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia jednolite ramy prawne dla utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej wspólnie z:

[...]

b) [rozporządzeniem nr 550/2004]; [...]

[...]

oraz z przepisami wykonawczymi przyjętymi przez Komisję [Europejską] na podstawie niniejszego rozporządzenia oraz ww. rozporządzeń”.

Rozporządzenie nr 550/2004

- 7 Motywy 4 i 10 rozporządzenia nr 550/2004 mają następujące brzmienie:

„(4) W celu utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej powinny zostać wdrożone środki zapewniające bezpieczne i efektywne zapewnianie służb żeglugi powietrznej, zgodne z organizacją i przepisami 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 (rozporządzeniu w sprawie przestrzeni powietrznej) [(Dz.U. 2004, L 96, s. 20)]. Utworzenie ujednoliconej organizacji zapewniania tych służb jest ważne dla właściwego reagowania na potrzeby użytkowników przestrzeni powietrznej oraz dla bezpiecznego i efektywnego regulowania ruchu lotniczego.

[...]

(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 powyższych wymagań”.

8 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 550/2004, zatytułowany „Zakres i cel”, stanowi:

„W zakresie uregulowanym [rozporządzeniem nr 549/2004] niniejsze rozporządzenie dotyczy zapewniania służby żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Celem niniejszego rozporządzenia jest określenie wspólnych wymogów bezpiecznego i sprawnego zapewniania służby żeglugi powietrznej [we Wspólnocie]”.

9 Artykuł 6 rozporządzenia nr 550/2004, zatytułowany „Wspólne wymogi”, otwierający rozdział II tego rozporządzenia, ustanawiający przepisy dotyczące zapewniania tych służb, ma następujące brzmienie:

„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 rozporządzenia nr 550/2004, zatytułowany „Certyfikacja instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej”, przewiduje:

„1. Zapewnienie służby żeglugi powietrznej w obszarze Wspólnoty podlega certyfikacji państw członkowskich.

[...]

3. Państwowe władze nadzorujące będą wydawać certyfikaty instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej, gdy spełniają one wspólne wymogi określone w art. 6. [...]

[...]

7. Państwowe władze nadzorujące będą monitorować zgodność ze wspólnymi wymogami oraz z warunkami dołączonymi do certyfikatów. Szczegółowe informacje na temat monitorowania zostaną przedstawione w rocznym sprawozdaniu sporządzanym przez państwa członkowskie zgodnie z art. 12 ust. 1 [rozporządzenia nr 549/2004]. Jeżeli państwowe władze nadzorujące stwierdzą, że posiadacz certyfikatu nie spełnia już takich wymogów bądź warunków, podejmują one odpowiednie działania, zapewniając jednocześnie ciągłość służb, pod warunkiem że nie zagraża to bezpieczeństwu. Działania takie mogą obejmować cofnięcie certyfikatu”.

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

„1. Państwa członkowskie zagwarantują zapewnianie służb ruchu lotniczego na zasadzie wyłączności w określonych blokach przestrzeni powietrznej w odniesieniu do przestrzeni powietrznej w ich obszarze odpowiedzialności. W tym celu państwa członkowskie wyznaczają instytucję zapewniającą służbę ruchu lotniczego, posiadającą ważny certyfikat uznawany na obszarze Wspólnoty.

[...]

3. Państwa członkowskie określają prawa i obowiązki, jakie mają spełnić wyznaczone instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego. [...]

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

[...]”.

- 12 Zgodnie z art. 14 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Informacje ogólne”, zawartym w jego rozdziale III, zatytułowanym „Schematy opłat”:

„Zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 i 16 system opłat za służby żeglugi powietrznej przyczyni się do osiągnięcia większej przejrzystości w zakresie określania, nakładania i egzekwowania opłat od użytkowników przestrzeni powietrznej oraz przyczyni się do efektywności kosztowej zapewniania służb żeglugi powietrznej, a także efektywności lotów, przy utrzymaniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa. [...]”.

- 13 Artykuł 15 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady”, przewiduje:

„1. System opłat będzie opierał się na rozliczeniu kosztów służby żeglugi powietrznej poniesionych przez instytucje zapewniające służby na korzyść użytkowników przestrzeni powietrznej. System będzie dzielił te koszty pomiędzy poszczególne kategorie użytkowników.

[...]

3. Ustalając opłaty zgodnie z ust. 2, państwa członkowskie przestrzegają poniższych zasad:

[...]

f) opłaty stanowią zachętę do bezpiecznego, skutecznego, efektywnego i zrównoważonego zapewniania służb żeglugi powietrznej, mając na względzie osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i efektywności kosztowej oraz osiągnięcie parametrów docelowych skuteczności działania, a także stymulują zintegrowane zapewnianie służb, przy jednoczesnym zmniejszeniu oddziaływania lotnictwa na środowisko. [...]”.

Rozporządzenie wykonawcze nr 1035/2011

- 14 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010 (Dz.U. 2011, L 271, s. 23), zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 448/2014 z dnia 2 maja 2014 r. (Dz.U. 2014, L 132, s. 53) (zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym nr 1035/2011”), zawiera załącznik I, zatytułowany „Ogólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej”, który ma następujące brzmienie:

„1. POTENCJAŁ I KOMPETENCJE TECHNICZNE I OPERACYJNE

Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej muszą być w stanie zapewniać służby w sposób bezpieczny, efektywny, ciągły i zrównoważony w odniesieniu do racjonalnego poziomu ogólnego zapotrzebowania w danej przestrzeni powietrznej. W tym celu muszą dysponować odpowiednią wiedzą i odpowiednim potencjałem technicznym i operacyjnym.

[...].

3. ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM I JAKOŚCIĄ

[...]

3.2. System zarządzania jakością

Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej muszą dysponować systemem zarządzania jakością obejmującym wszystkie zapewniane przez nie służby żeglugi powietrznej zgodnie z poniższymi zasadami.

System zarządzania jakością:

- a) definiuje politykę jakości w taki sposób, aby w miarę możliwości jak najlepiej zaspokoić potrzeby różnych użytkowników;

[...]

7. ODPOWIEDZIALNOŚĆ I ZAKRES UBEZPIECZENIA

Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej dokonują uzgodnień w celu zabezpieczenia swoich zobowiązań wynikających z właściwego prawa.

[...]”.

Prawo austriackie

Ustawa o lotnictwie

- 15 Paragraf 120 Bundesgesetz über die Luftfahrt (federalnej ustawy o lotnictwie) z dnia 2 grudnia 1957 r. (BGBl. 253/1957), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o lotnictwie”), przewiduje:

„(1) O ile w umowach międzynarodowych lub na ich podstawie w przepisach prawa Unii lub w niniejszej ustawie federalnej nie postanowiono inaczej, zapewnianie służb żeglugi powietrznej jako zadanie organu publicznego federacji spoczywa na Austro Control. Austro Control jest wyznaczona do zapewniania służb żeglugi powietrznej zgodnie z § 119 ust. 2 pkt 1 lit. a) [tej ustawy] oraz do zapewniania lotniczych służb meteorologicznych zgodnie z § 119 ust. 2 pkt 1 lit. c) [owej ustawy] na zasadzie wyłączności w rozumieniu art. 8 i 9 [rozporządzenia nr 550/2004].

[...]

(5) Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej udostępniają, utrzymują w odpowiednim stanie technicznym i zgodnie z prawem eksploatują urządzenia żeglugi powietrznej niezbędne do prawidłowego i bezpiecznego wykonywania powierzonych im zadań w zakresie zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz odpowiadające międzynarodowym standardom oraz zapewniają prawidłowy stan operacyjny takich urządzeń.

[...]”.

Ustawa o Austro Control

- 16 Paragraf 2 Bundesgesetz über die Austro Control Gesellschaft mit beschränkter Haftung (ustawy o Austro Control, spółce z ograniczoną odpowiedzialnością) (BGBl. 898/1993), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o Austro Control”), ma następującą treść:

„(1) Austro Control wypełnia wszystkie zadania poprzednio powierzone Bundesamt für Zivilluftfahrt [(federalnemu urzędowi ds. lotnictwa cywilnego, Austria)] na mocy ustawy o lotnictwie, rozporządzeń, które zostały wydane na podstawie tej ustawy, a także Flugsicherungsstreckengebührengesetz [(ustawy o opłatach za zapewnianie służb żeglugi powietrznej na trasach lotniczych) (BGBl. 137/1986)], z wyjątkiem zadań powierzonych na mocy rozporządzenia zgodnie z § 140b [ustawy o lotnictwie]. Austro Control wypełnia również wszelkie zadania powierzone jej na mocy ustaw federalnych lub rozporządzeń, które zostały wydane na podstawie tych ustaw federalnych. Na spółce tej spoczywa obowiązek faktycznego wypełniania tych zadań. Podejmuje ona wszelkie organizacyjne środki ostrożności, aby mogła wykonywać te zadania pod nadzorem organów państwowych.

[...]”.

- 17 Paragraf 10 ustawy o Austro Control, zatytułowany „Odpowiedzialność”, stanowi w ust. 1:

„Federacja odpowiada, zgodnie z przepisami Amtshaftungsgesetz [(ustawy o odpowiedzialności organów administracji) (BGBl. 20/1949)], za szkody wyrządzone komukolwiek przez pracowników

Austro Control podczas realizacji zadań powierzonych im na mocy § 2 ust. 1 i 3 niniejszej ustawy federalnej w ramach wykonywania przepisów prawa. Pracownik nie ponosi odpowiedzialności wobec poszkodowanego. [...]”.

Ustawa o odpowiedzialności organów administracji

- 18 Paragraf 1 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności organów administracji, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o odpowiedzialności organów administracji”), stanowi:

„Federacja, kraje związkowe, gminy, inne osoby prawne prawa publicznego i instytucje zabezpieczenia społecznego [...] odpowiadają, zgodnie z przepisami prawa cywilnego, za szkody majątkowe lub szkody na osobie wyrządzone komukolwiek w wyniku niezgodnego z prawem i zawinionego zachowania osób działających jako organy federacji w wykonaniu prawa; organ nie ponosi odpowiedzialności wobec ofiary. Bezwzględny sposób naprawienia szkody jest odszkodowanie pieniężne”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 19 Austro Control jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym akcjonariuszem jest Republika Austrii. W ramach wykonywania swoich ustawowych zadań Austro Control zarządza serwerem stałej telekomunikacyjnej sieci lotniczej [zwanym dalej „serwerem AFTN” („Aeronautical Fixed Telecommunication Network”)], który zapewnia przekazywanie informacji technicznych, w szczególności dotyczących ruchu lotniczego, między przewoźnikami lotniczymi, a mianowicie samą Austro Control i Eurocontrol, europejskim organem koordynującym z siedzibą w Brukseli (Belgia).
- 20 Spółka Austrian Airlines, będąca przewoźnikiem lotniczym z siedzibą w porcie lotniczym Wiedeń-Schwechat (Austria), korzysta za służb ruchu lotniczego zapewnianych przez Austro Control w odniesieniu do lotów z i do tego portu lotniczego, za uiszczeniem opłat przewidzianych za te służby.
- 21 W dniu 28 sierpnia 2016 r. awaria techniczna serwera AFTN doprowadziła do zmniejszenia liczby przylotów i odlotów w tym porcie lotniczym. Austrian Airlines twierdzi, że awaria ta zmusiła ją do odwołania 60 lotów, wyrządzając jej szkodę w wysokości 373 140,46 EUR, obejmującą zwrot kosztów biletów, zmianę rezerwacji na loty innych przewoźników, straty związane z lotami o wspólnej obsłudze połączenia, koszty wyżywienia i zakwaterowania oraz transportu pasażerów, zwrot bagażu i wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników.
- 22 Uznawszy, że Austro Control była odpowiedzialna za awarię serwera AFTN ze względu na to, że nie podjęła środków ostrożności o charakterze technicznym i kadrowym niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania tego serwera, Austrian Airlines wniosła przeciwko Republice Austrii powództwo o odszkodowanie na podstawie § 10 ust. 1 ustawy o Austro Control i § 1 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności organów administracji.
- 23 Republika Austrii, reprezentowana przez Finanzprokuratur, zakwestionowała wszelkie zawinione lub niezgodne z prawem zachowanie Austro Control w zarządzaniu serwerem AFTN. Podniosła ona ponadto, że właściwe przepisy prawa krajowego i prawa Unii dotyczące zapewniania służb

żegluga powietrznej służą wyłącznie ogólnemu interesowi bezpieczeństwa transportu lotniczego, a nie interesom majątkowym użytkowników przestrzeni powietrznej, co potwierdza brak przepisów przewidujących system odpowiedzialności w tej dziedzinie.

- 24 Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo o odszkodowanie wniesione przez Austrian Airlines ze względu na to, że przepisy krajowe i unijne dotyczące zapewniania służb żegluga powietrznej mają na celu wyłącznie uregulowanie ruchu lotniczego, a nie ochronę majątku przewoźników lotniczych. W tych okolicznościach sąd ten uznał, że nie ma potrzeby badania, czy pracownicy Austro Control działali w sposób niezgodny z prawem i zawiniony.
- 25 Sąd apelacyjny, do którego apelację wniosła Austrian Airlines, stwierdził natomiast, że o ile przepisy prawa Unii dotyczące zapewniania służb żegluga powietrznej mają przede wszystkim na celu zapewnienie bezpieczeństwa lotniczego, o tyle chronią one również interesy gospodarcze przewoźników lotniczych jako użytkowników przestrzeni powietrznej, tym bardziej że ci ostatni uiszczają opłaty za korzystanie ze służb żegluga powietrznej, które są im zapewniane przez instytucje takie jak Austro Control.
- 26 Oberster Gerichtshof (sąd najwyższy, Austria), będący sądem odsyłającym, do którego Republika Austrii, reprezentowana przez Finanzprokuratur, wniosła środek zaskarżenia, wyjaśnia, że zgodnie z jego orzecznictwem dotyczącym § 1 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności organów administracji, nawet w przypadku zawinionego naruszenia przepisów prawa odszkodowanie przysługuje wyłącznie za szkody, których wystąpieniu miał zapobiec naruszony przepis lub których zapobieżenie było przynajmniej jednym z jego celów. Sąd ten wyjaśnia, że decydującym kryterium powstania odpowiedzialności administracji jest cel ochronny naruszonego przepisu, podlegający ustaleniu w drodze wykładni.
- 27 Wspomniany sąd przyznaje co do zasady, że przepis prawa krajowego realizuje cel ochrony interesów indywidualnych, gdy istnieje szczególny stosunek prawny między organem, który naruszył taki przepis, a poszkodowaną jednostką. Natomiast sąd ten skłania się ku wykluczeniu istnienia takiego celu, w przypadku gdy wykonywanie zadań z zakresu usług publicznych przez ów organ dotyczy tak dużej i nieokreślonej liczby osób, że można je utożsamiać z ogółem społeczeństwa, co wyklucza możliwość pociągnięcia organów administracji do odpowiedzialności nawet w przypadku niezgodnych z prawem i zawinionych działań.
- 28 Sąd odsyłający zauważa, że spór między stronami w postępowaniu głównym dotyczy kwestii, czy przepisy prawa Unii dotyczące żegluga powietrznej, których głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa lotniczego, chronią również użytkowników przestrzeni powietrznej przed szkodami majątkowymi spowodowanymi niezgodnym z prawem i zawinionym uchybieniem obowiązkom przez instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego, wyznaczoną zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 550/2004, czyli w niniejszym przypadku Austro Control. Jego zdaniem cel realizowany przez to rozporządzenie ma decydujące znaczenie i należy go określić w sposób autonomiczny w świetle prawa Unii i jego metod wykładni.
- 29 Zdaniem tego sądu z wyroku z dnia 2 czerwca 2022 r., Skeyes (C-353/20, EU:C:2022:423), wynika, że przepisy art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 w związku z art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 549/2004, który definiuje służby żegluga powietrznej, przyznają użytkownikom przestrzeni powietrznej prawa, które zamknięcie tej przestrzeni może naruszać, oraz że cel przepisów prawa Unii dotyczących zapewniania służb żegluga powietrznej nie ogranicza się do zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego sensu stricto.

- 30 Wspomniany sąd zastanawia się, czy interesy majątkowe tych użytkowników wchodzą w zakres celu ochrony realizowanego przez te przepisy, co pozwoliłoby na pociągnięcie Republiki Austrii do odpowiedzialności za szkody majątkowe spowodowane niezgodnym z prawem i zawinionym zachowaniem Austro Control, zgodnie z ustawą o odpowiedzialności organów administracji.
- 31 Ów sąd zauważa, że obowiązek uiszczenia przez Austrian Airlines opłat za korzystanie ze służb ruchu lotniczego zapewnianych przez Austro Control przemawia za istnieniem szczególnego stosunku prawnego między tymi dwoma podmiotami. W szczególności z tego powodu sąd ten skłania się ku pogładowi, że art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 w związku z art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 549/2004 i z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej chroni również czysto majątkowe interesy poszczególnych użytkowników przestrzeni powietrznej.
- 32 W tych okolicznościach Oberster Gerichtshof (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy art. 8 [rozporządzenia nr 550/2004] w związku z art. 2 pkt 4 [rozporządzenia nr 549/2004] należy interpretować w ten sposób, że zapewnianie służb żeglugi powietrznej służy również ochronie poszczególnych użytkowników przestrzeni powietrznej przed powstaniem szkody czysto majątkowej na skutek niezgodnych z prawem i zawinionych uchybień instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej, której powierzono zapewnianie służb żeglugi powietrznej?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

Uwagi wstępne

- 33 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż zadane pytanie, które dotyczy zakresu celu ochrony realizowanego w szczególności w art. 8 rozporządzenia nr 550/2004, wynika z faktu, że na mocy ustawy o odpowiedzialności organów administracji, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez sąd odsyłający, decydującym kryterium dla powstania tej odpowiedzialności jest cel ochrony naruszonego przepisu. W niniejszym przypadku przepisem tym jest § 120 ustawy o lotnictwie, który wyznacza Austro Control między innymi do zapewniania służb ruchu lotniczego na zasadzie wyłączności, zgodnie z art. 8 owego rozporządzenia.
- 34 Co się tyczy sporu w postępowaniu głównym, sąd ten wyjaśnia w związku z tym, że Republika Austrii może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za szkodę ekonomiczną poniesioną przez Austrian Airlines w wyniku możliwego zawinionego uchybienia Austro Control wyłącznie w przypadku, gdyby właściwe przepisy prawa Unii miały na celu w szczególności ochronę użytkowników przestrzeni powietrznej, w rozumieniu art. 2 pkt 8 rozporządzenia nr 549/2004, przed taką szkodą.
- 35 To w świetle tych uwag wstępnych należy zbadać zadane pytanie.

W przedmiocie zadanego pytania

- 36 Poprzez swoje jedyne pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 549/2004 i art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 w związku z przepisami tego ostatniego rozporządzenia dotyczącymi zapewniania służb żeglugi powietrznej i pobierania opłat

za ich zapewnianie należy interpretować w ten sposób, że wszystkie te przepisy mają również na celu ochronę użytkowników przestrzeni powietrznej przed szkodami ekonomicznymi spowodowanymi zawinionym uchybieniem przez instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego obowiązkowi ciążącym na niej na mocy tych przepisów.

- 37 Po pierwsze, na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 549/2004 akt ten ustanawia jednolite ramy prawne dla utworzenia „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”, która ma na celu poprawę istniejących standardów bezpieczeństwa ruchu lotniczego, przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju systemu transportu lotniczego oraz poprawę ogólnego funkcjonowania systemu zarządzania ruchem lotniczym oraz służb żeglugi powietrznej w ramach ogólnego ruchu lotniczego w Europie, mając na uwadze spełnienie wymagań wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej.
- 38 Przepis ten uściśla ponadto, że jednolita europejska przestrzeń powietrzna obejmuje spójną ogólnoeuropejską sieć dróg oraz systemy zarządzania siecią i ruchem lotniczym, których podstawą są wyłącznie bezpieczeństwo, wydajność i kwestie techniczne, z korzyścią dla „wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej”, które stanowi pojęcie, które zgodnie z art. 2 pkt 8 tego rozporządzenia obejmuje operatorów statków powietrznych eksploatowanych zgodnie z przepisami dotyczącymi ogólnego ruchu lotniczego.
- 39 Po drugie, zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 550/2004 akt ten „[w] zakresie uregulowanym [rozporządzeniem nr 549/2004]” dotyczy zapewniania służby żeglugi powietrznej w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w sposób bezpieczny i skuteczny poprzez ustanowienie w tym celu wspólnych wymogów. Rozporządzenie nr 550/2004 przewiduje również w rozdziale III, jako istotny element, system opłat za te usługi, obejmujący opłaty należne od użytkowników przestrzeni europejskiej.
- 40 Ponadto z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 549/2004 wynika, że jednolite ramy prawne mające na celu utworzenie „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej” obejmują również środki wykonawcze przyjęte przez Komisję na podstawie w szczególności tego rozporządzenia oraz rozporządzenia nr 550/2004. Wśród tych środków wykonawczych znajduje się rozporządzenie wykonawcze nr 1035/2011.
- 41 Uściśliwszy te ramy prawne, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 549/2004 pojęcie „służb żeglugi powietrznej” obejmuje służby ruchu lotniczego, o których wyraźnie mowa w pytaniu, a także służby łączności, nawigacji i dozoru, służby meteorologiczne dla żeglugi powietrznej oraz służby informacji lotniczej.
- 42 Służby ruchu lotniczego stanowią integralną część „zarządzania ruchem lotniczym”, które zgodnie z art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 549/2004 obejmuje wszystkie funkcje pokładowe i naziemne wymagane dla zapewnienia bezpiecznego i skutecznego ruchu statków powietrznych podczas wszystkich faz operacji. Zgodnie z pkt 11 tego artykułu służby te obejmują służby ATC, służby informacji powietrznej i służby alarmowe, przy czym te trzy pojęcia są z kolei zdefiniowane, odpowiednio, w pkt 1, w pkt 23a i w pkt 23b tego artykułu.
- 43 „Służby ATC” mają na celu, po pierwsze, zapobieganie kolizjom między statkami powietrznymi w locie oraz kolizjom statków powietrznych na polu manewrowym z przeszkodami i innymi statkami powietrznymi, a także, a po drugie, usprawnienie i utrzymywanie uporządkowanego przepływu ruchu lotniczego. „Służba informacji powietrznej” zapewnia udzielanie wskazówek i informacji przyczyniających się do bezpiecznego i efektywnego wykonywania lotów. „Służba

alarmowa” oznacza służbę zapewnianą w celu zawiadamiania właściwych organizacji o statkach powietrznych potrzebujących pomocy w zakresie poszukiwania i ratownictwa oraz w celu współdziałania z tymi organizacjami.

- 44 Z powyższego wynika, że „służby ruchu lotniczego” w rozumieniu art. 2 pkt 11 rozporządzenia nr 549/2004 mają fundamentalne znaczenie w ramach zarządzania ruchem lotniczym nie tylko dla bezpieczeństwa i optymalnego wykorzystania przestrzeni powietrznej, ale również dla użytkowników tej przestrzeni, których działalność zależy od należytego wykonywania obowiązków przez te służby (zob. podobnie wyrok z dnia 2 czerwca 2022 r., Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, pkt 43).
- 45 Jak bowiem zauważyła rzeczniczka generalna w pkt 39 opinii, zapewnianie służb żeglugi powietrznej, w tym służb ruchu lotniczego, służy nie tylko interesowi publicznemu w zakresie zapewnienia efektywnej i bezpiecznej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, ale również interesom i działalności gospodarczej użytkowników przestrzeni powietrznej, w szczególności przewoźników lotniczych.
- 46 W tym względzie w motywie 7 rozporządzenia nr 549/2004 uściślono, że przestrzeń powietrzna stanowi ograniczone dobro, którego optymalne i skuteczne wykorzystanie będzie możliwe jedynie wtedy, kiedy uwzględnione zostaną wymagania wszystkich użytkowników.
- 47 W drugiej kolejności art. 8 ust. 1, 3 i 4 rozporządzenia nr 550/2004 nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek wyznaczenia instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego oraz określenia praw i obowiązków tej instytucji, która powinna, jak przewiduje ust. 4 tego artykułu, spełniać wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej wymienione w art. 6 tego rozporządzenia oraz posiadać certyfikat w myśl art. 7 tego rozporządzenia.
- 48 Zgodnie z tym art. 6 owe wspólne wymogi powinny w szczególności dotyczyć technicznych i operacyjnych kompetencji, jakości usług, a także zobowiązań finansowych i ich ubezpieczenia. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia zapewnianie służb żeglugi powietrznej w Unii podlega certyfikacji stosowanej przez państwa członkowskie, która jest uzależniona od przestrzegania przez instytucję tych wspólnych wymogów. Zgodnie z art. 7 ust. 7, jeżeli państwowe władze nadzorujące stwierdzą, że posiadacz certyfikatu nie spełnia już takich wymogów bądź warunków, podejmą one odpowiednie działania, zapewniając jednocześnie ciągłość służb.
- 49 Jak wskazano w motywie 4 rozporządzenia nr 550/2004, instytucje wyznaczone przez państwa członkowskie są zobowiązane do zapewniania służb ruchu lotniczego w taki sposób, aby właściwie reagować na potrzeby użytkowników przestrzeni powietrznej oraz aby bezpiecznie i efektywnie regulować ruch lotniczy w ramach ujednoliconej organizacji zapewniania służb żeglugi powietrznej.
- 50 Trybunał orzekł, że z motywu 10, art. 1 ust. 1 i art. 7 ust. 1 i 7 rozporządzenia nr 550/2004 wynika, iż ma ono również na celu zachowanie ciągłości zapewniania wszystkich służb żeglugi powietrznej w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wyrok z dnia 2 czerwca 2022 r., Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, pkt 44), bez której użytkownicy przestrzeni powietrznej nie mogliby wykonywać swojej działalności w odpowiednich warunkach.

- 51 Ponadto w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego nr 1035/2011 ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej i uzupełniającego jednolite ramy prawne mające na celu utworzenie „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”, jak przypomniano w pkt 40 niniejszego wyroku, uściślono, że instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej muszą być w stanie zapewniać te służby w sposób bezpieczny, efektywny, ciągły i zrównoważony w odniesieniu do racjonalnego poziomu ogólnego zapotrzebowania w danej przestrzeni powietrznej (pkt 1 tego załącznika), muszą definiować politykę jakości w taki sposób, aby w miarę możliwości jak najlepiej zaspokoić potrzeby różnych użytkowników [pkt 3.2 lit. a) tego załącznika], oraz muszą dokonywać uzgodnień w celu zabezpieczenia swoich zobowiązań wynikających z właściwego prawa (pkt 7 tego załącznika).
- 52 W trzeciej kolejności art. 14–16 rozporządzenia nr 550/2004 regulują określanie, nakładanie i egzekwowanie opłat od użytkowników przestrzeni powietrznej za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej, które są im zapewniane przez służby żeglugi powietrznej. Zgodnie z tym art. 14 ów system opłat powinien przyczyniać się w szczególności do efektywności kosztowej zapewniania służb żeglugi powietrznej, a także efektywności lotów, przy utrzymaniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa.
- 53 Artykuł 15 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje, że system opłat będzie opierał się na rozliczeniu kosztów służby żeglugi powietrznej poniesionych przez instytucje zapewniające służby na korzyść użytkowników przestrzeni powietrznej. Ustęp 3 lit. f) tego artykułu uściśla, że opłaty powinny przyczyniać się do zapewniania służb żeglugi powietrznej w sposób bezpieczny, efektywny, ciągły i zrównoważony, mając na względzie osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i efektywności kosztowej.
- 54 Z powyższego wynika, że rozporządzenia nr 549/2004 i nr 550/2004 oraz rozporządzenie wykonawcze nr 1035/2011 wymagają, aby instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego właściwie reagowały na potrzeby użytkowników przestrzeni powietrznej, zapewniając bezpieczeństwo, ciągłość, skuteczność, efektywność, zrównoważenie i efektywność kosztową służb żeglugi powietrznej, przy czym służby te są niezbędne dla działalności tych użytkowników, którzy ponoszą ich koszty ekonomiczne.
- 55 W tym właśnie znaczeniu Trybunał orzekł w istocie w wyroku z dnia 2 czerwca 2022 r., Skeyes (C-353/20, EU:C:2022:423, pkt 39, 49), że przepisy rozporządzeń nr 549/2004 i nr 550/2004 mogą przyznawać użytkownikom przestrzeni powietrznej określone prawa, które mogłyby zostać naruszone w wyniku zamknięcia przestrzeni powietrznej.
- 56 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że awaria serwera AFTN, zarządzanego przez Austro Control, będącą wyznaczoną przez Republikę Austrii instytucją zapewniającą służby ruchu lotniczego, doprowadziła do znacznego zmniejszenia liczby przylotów i odlotów w porcie lotniczym Wiedeń-Schwechat, a w konsekwencji – do odwołania lotów obsługiwanych przez Austrian Airlines, co ilustruje stosunek zależności, podkreślony w pkt 44 niniejszego wyroku, między świadczeniem tych usług a możliwością wykonywania przez użytkowników przestrzeni powietrznej ich działalności.
- 57 Do sądu krajowego, który jako jedyny jest właściwy do ustalenia i oceny okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym oraz do dokonywania wykładni i stosowania prawa krajowego (wyroki: z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 36; z dnia 29 lipca 2024 r., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, pkt 36), należy ustalenie, czy w świetle odpowiedzi

udzielonej przez Trybunał na zadane pytanie Republika Austrii może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za szkodę ekonomiczną poniesioną przez Austrian Airlines, spowodowaną możliwym zawinionym uchybieniem Austro Control.

- 58 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na zadane pytanie powinna brzmieć: art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 549/2004 i art. 8 rozporządzenia nr 550/2004 w związku z przepisami tego ostatniego rozporządzenia dotyczącymi zapewniania służb żeglugi powietrznej i pobierania opłat za ich zapewnianie należy interpretować w ten sposób, że wszystkie te przepisy mają również na celu ochronę użytkowników przestrzeni powietrznej przed szkodami ekonomicznymi spowodowanymi zawinionym uchybieniem przez instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego obowiązkom ciążącym na niej na mocy tych przepisów.

W przedmiocie kosztów

- 59 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 2 pkt 4 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej („rozporządzenia ramowego”) oraz art. 8 rozporządzenia (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (rozporządzenia w sprawie zapewniania służb), w brzmieniach zmienionych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1070/2009 z dnia 21 października 2009 r., w związku z przepisami rozporządzenia nr 550/2004 dotyczącymi zapewniania służb żeglugi powietrznej i pobierania opłat za ich zapewnianie

należy interpretować w ten sposób, że:

wszystkie te przepisy mają również na celu ochronę użytkowników przestrzeni powietrznej przed szkodami ekonomicznymi spowodowanymi uchybieniem przez instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego obowiązkom ciążącym na niej na mocy tych przepisów.

Podpisy