Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

2. června 2022 *

„Řízení o předběžné otázce – Letecká doprava – Nařízení (ES) č. 549/2004 – Nařízení (ES) č. 550/2004 – Poskytovatel služeb letového provozu – Rozhodnutí o uzavření vzdušného prostoru – Výkon veřejné moci – Uživatel vzdušného prostoru – Letecké společnosti – Právo na soudní ochranu proti rozhodnutí o uzavření vzdušného prostoru – Článek 58 SFEU – Volný pohyb služeb v dopravě – Články 16 a 47 Listiny základních práv Evropské unie – Svoboda podnikání – Právo na účinnou soudní ochranu“

Ve věci C-353/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi, Belgie) ze dne 23. července 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 31. července 2020, v řízení

Skeyes

proti

Ryanair DAC,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Jürimäe (zpravodajka), předsedkyně senátu, N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra a M. Gavalec, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, hlavní radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. října 2021,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Skeyes N. Beckerem, R. Thüngenem a K. De Vulderem, advokáty,

– za Ryanair DAC A. Cassartem, A.-V. Rensonnetem a E. Vahidaem, advokáty, S. Rating, abogado a Rechtsanwalt, jakož i I.-G. Metaxas-Maranghidisem, dikigoros,

* Jednací jazyk: francouzština.

– za belgickou vládu L. Van den Broeck a C. Pochet, jakož i S. Baeyensem a P. Cottinem, jako zmocněnci, ve spolupráci s L. Delmottem a B. Van Hyftem, advocaten,

– za španělskou vládu J. Rodríguez de la Rúa Puig, jako zmocněncem,

– za polskou vládu B. Majczynou a T. Lisiewskim, jakož i S. Żyrek, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi P. Berghem, T. Franchooem a W. Möllsem, jakož i B. Sasinowskou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. ledna 2022,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 ze dne 10. března 2004 o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi (Úř. věst. 2004, L 96, s. 10; Zvl. vyd. 07/08, s. 31, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1070/2009 ze dne 21. října 2009 (Úř. věst. 2009, L 300, s. 34) (dále jen „nařízení č. 550/2004“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi autonomním veřejnoprávním podnikem Skeyes a leteckou společností Ryanair DAC týkajícím se rozhodnutí, které v naléhavém řízení přijal Tribunal de l’entreprise de Hainaut, division de Charleroi (obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi, Belgie) a kterým bylo Skeyes v návaznosti na kolektivní akci jeho personálu nařízeno zajistit službu, jejímž je výhradním poskytovatelem, aby mohl být zajištěn normální letový provoz.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 549/2004

3 Bod 3 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe (rámcové nařízení) (Úř. věst. 2004, L 96, s. 1; Zvl. vyd. 07/08, s. 23), ve znění nařízení č. 1070/2009 (dále jen „nařízení č. 549/2004“) uvádí:

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

4 Článek 1 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Cílem iniciativy jednotné evropské nebe je zdokonalit stávající normy bezpečnosti leteckého provozu, přispět k udržitelnému rozvoji systému letecké dopravy a zlepšit celkovou výkonnost systému uspořádání letového provozu (ATM) a letových navigačních služeb (ANS) pro všeobecný letový provoz v Evropě tak, aby byly splněny požadavky všech uživatelů vzdušného prostoru. Jednotné evropské nebe zahrnuje konzistentní celoevropskou síť tratí, systémy uspořádání sítě a uspořádání letového provozu, které jsou založeny výhradně na bezpečnosti, výkonnosti a technických hlediscích, ku prospěchu všech uživatelů vzdušného prostoru. Toto nařízení tento cíl naplňuje tím, že zřizuje harmonizovaný právní rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe.“

5 Podle článku 2 uvedeného nařízení, nadepsaného „Definice“, se:

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

[…]

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

[…]“

Nařízení č. 550/2004

6 Body 3 až 5, 10, 13 a 22 odůvodnění nařízení č. 550/2004 uvádějí:

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

(4) V zájmu vytvoření jednotného evropského nebe by měla být přijata opatření k bezpečnému a účinnému poskytování letových navigačních služeb, která jsou v souladu s organizací a užíváním vzdušného prostoru podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 551/2004 ze dne 10. března 2004 o organizaci a užívání vzdušného prostoru v jednotném evropském nebi (nařízení o vzdušném prostoru) [Úř. věst. 2004, L 96, s. 20; Zvl. vyd. 07/08, s. 41]. Zřízení harmonizované organizace pro poskytování těchto služeb je důležité pro uspokojení poptávky uživatelů vzdušného prostoru a bezpečné a účinné kontroly letového provozu.

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

[…]

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

[…]

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

[…]

(22) Poskytovatelé letových navigačních služeb nabízejí určitá zařízení a služby, které přímo souvisejí s provozem letadel, a takové náklady by měli být schopni uhradit na základě zásady ‚platí uživatel', což znamená, že uživatelé vzdušného prostoru by měli platit za náklady, které vzniknou v místě užití nebo v jeho nejbližším okolí."

7 Článek 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Oblast působnosti a účel", v odstavci 1 stanoví:

„V oblasti působnosti [nařízení č. 549/2004] se toto nařízení týká poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi. Účelem tohoto nařízení je stanovit společné požadavky pro bezpečné a účinné poskytování letových navigačních služeb ve Společenství."

8 Článek 7 uvedeného nařízení, nadepsaný „Vydávání osvědčení poskytovatele letových navigačních služeb", stanoví:

„1. Poskytování všech letových navigačních služeb [v Unii] podléhá osvědčení, které je vydáváno členskými státy.

[…]

3. Vnitrostátní dozorové orgány vydají poskytovateli letových navigačních služeb osvědčení, jestliže splňuje společné požadavky uvedené v článku 6. Osvědčení mohou být vydávána jednotlivě pro každý typ letové navigační služby definované v článku 2 [nařízení č. 549/2004] nebo pro soubor těchto služeb, mimo jiné pokud poskytovatel letových provozních služeb bez ohledu na své právní postavení provozuje a udržuje své vlastní komunikační systémy, navigační systémy a systémy pozorování letového provozu. Osvědčení jsou pravidelně kontrolována.

4. Osvědčení vymezuje práva a povinnosti poskytovatelů letových navigačních služeb včetně zásady zákazu diskriminace uživatelů vzdušného prostoru v jejich přístupu k službám, přičemž zvláštní ohled se klade na bezpečnost. Vydání osvědčení smí být vázáno pouze na podmínky stanovené v příloze II. Tyto podmínky musí být objektivně odůvodněné, nediskriminující, přiměřené a průhledné.

[…]

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

[…]"

9 Článek 8 téhož nařízení, nadepsaný „Určení poskytovatelů letových provozních služeb“, stanoví:

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

2. Pokud jde o poskytování přeshraničních služeb, členské státy zajistí, aby dodržování tohoto článku a čl. 10 odst. 3 nebylo v rozporu s jejich vnitrostátním právním systémem vyžadujícím, aby poskytovatelé letových provozních služeb poskytující služby ve vzdušném prostoru spadali pod pravomoc daného členského státu:

a) byli vlastněni přímo nebo formou většinového podílu drženého tímto členským státem nebo jeho státními příslušníky;

b) měli hlavní místo podnikání nebo sídlo na území daného členského státu nebo

c) využívali výhradně zařízení v daném členském státě.

3. Členské státy vymezí práva a povinnosti určených poskytovatelů služeb letového provozu. Tyto povinnosti mohou zahrnovat podmínky včasného poskytnutí relevantních informací umožňujících identifikaci pohybů všech letadel ve vzdušném prostoru spadajícím pod jejich pravomoc.

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

5. Ve vztahu k funkčním blokům vzdušného prostoru stanoveným v souladu s článkem 9a, které přesahují vzdušný prostor spadající pod pravomoc jednoho členského státu, určí dotčené členské státy v souladu s odstavcem 1 tohoto článku alespoň jeden měsíc před zřízením bloku vzdušného prostoru společně jednoho nebo více poskytovatelů letových provozních služeb.

6. Členské státy neprodleně uvědomí Komisi a ostatní členské státy o všech rozhodnutích přijatých na základě tohoto článku, která se týkají určení poskytovatelů letových provozních služeb v konkrétních vzdušných blocích s ohledem na vzdušný prostor spadající pod jejich pravomoc.“

10 Článek 15 odst. 1 nařízení č. 550/2004 stanoví:

„Systém poplatků je založen na zúčtování nákladů na letové navigační služby vynaložených poskytovateli letových navigačních služeb při jejich činnosti ve prospěch uživatelů vzdušného prostoru. Systém tyto náklady rozděluje mezi kategorie uživatelů.“

Nařízení (ES) č. 1008/2008

11 Článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství (Úř. věst. 2008, L 293, s. 3) je nadepsán „Definice“. Stanoví toto:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

14) ‚provozním právem‘: právo provozovat leteckou službu na letecké trase mezi dvěma letišti [Unie];

[…]“

12 Článek 15 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Letečtí dopravci [Unie] mají nárok provozovat letecké služby [uvnitř Unie].“

13 Článek 19 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

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

Belgické právo

14 Článek 1 odst. 1 a 4 loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (zákon ze dne 21. března 1991 o reformě některých veřejnoprávních hospodářských podniků) (*Moniteur belge* ze dne 27. března 1991, s. 6155), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon o veřejnoprávních podnicích“), stanoví:

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

[…]

4. Autonomními veřejnoprávními podniky jsou následující subjekty:

[…]

4° Skeyes“

15 Článek 170 zákona o veřejnoprávních podnicích stanoví:

„Předmětem činnosti Skeyes je:

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

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

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

4° poskytovat meteorologické informace pro letový provoz, jakož i telekomunikační služby nebo jiné služby související s činnostmi uvedenými v bodech 1 nebo 2.“

16 Článek 171 zákona o veřejnoprávních podnicích stanoví:

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

Spor v původním řízení a předběžné otázky

17 Skeyes byl v souladu s článkem 8 nařízení č. 550/2004 určen Belgickým královstvím jako poskytovatel služeb letového provozu pro vzdušný prostor, který spadá do odpovědnosti tohoto členského státu (dále jen „belgický vzdušný prostor“). Jeho posláním je zejména zajistit bezpečnost letového provozu v belgickém vzdušném prostoru. V tomto rámci je Skeyes oprávněn přijímat opatření zvaná „zero rate“, jež mají za následek, že v belgickém vzdušném prostoru nebo v určitých sektorech tohoto prostoru nejsou povoleny vzlety, přistání nebo tranzit.

18 V návaznosti na kolektivní akce řídících letového provozu byl Skeyes v období od února do května 2019 několikrát nucen uzavřít belgický vzdušný prostor z důvodu nedostatečného počtu personálu.

19 Poté, co se Skeyes rozhodl uzavřít belgický vzdušný prostor z důvodu stávky řídících letového provozu, podala dne 16. května 2019 společnost Ryanair působící na letištích umístěných v Belgii k Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi, Belgie), který je předkládajícím soudem, návrh, aby byla v naléhavém řízení uložena Skeyes povinnost zajistit normální provoz letecké dopravy.

20 Tento soud vyhověl návrhu společnosti Ryanair usnesením z téhož dne a zároveň stanovil penále ve výši 250 000 eur za každou hodinu, kdy zůstane belgický vzdušný prostor uzavřen z důvodu stávky řídících letového provozu. Účinky tohoto usnesení byly omezeny na období od 16. do 24. května 2019.

21 Ryanair obdržela uvedené usnesení dne 16. května 2019 poté, co byl belgický vzdušný prostor znovu otevřen. Vzhledem k tomu, že až do 24. května 2019 nedošlo k novému uzavření, toto usnesení pozbylo účinnosti, aniž bylo uloženo penále.

22 Dne 21. června 2019 podal Skeyes proti usnesení ze dne 16. května 2019 odpor třetí osoby k předkládajícímu soudu. Tvrdí, že předkládající soud nebyl příslušný k rozhodnutí o návrhu, který se týká jeho funkce jakožto subjektu řídícího belgický vzdušný prostor. Společnost Ryanair totiž podle něj nemá subjektivní právo, které by jí umožňovalo takový návrh podat, jelikož regulace belgického vzdušného prostoru je pouze v pravomoci Skeyes. Podpůrně tvrdí, že jakožto veřejnoprávní podnik nemůže podléhat příslušnosti předkládajícího soudu, jelikož jde o občanskoprávní soud.

23 Předkládající soud má za to, že návrh společnosti Ryanair vychází z existence takového subjektivního práva, jako je právo nebýt nepřiměřeně rušen ve výkonu hospodářské činnosti letecké společnosti, právo podat žalobu na náhradu škody proti Skeyes, jakož i právo požadovat, aby bylo Skeyes pod hrozbou penále zakázáno znovu uzavřít vzdušný prostor.

24 Tento soud si klade otázku, zda i přes diskreční pravomoc, kterou má Skeyes při rozhodování o vhodnosti uzavření belgického vzdušného prostoru, musí mít takové letecké společnosti, jako je Ryanair, na základě nařízení č. 550/2004 k dispozici účinný prostředek nápravy, který jim umožní zaručit ochranu jejich práv v případě nesplnění povinností ze strany Skeyes.

25 Za těchto podmínek se Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi, Belgie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být nařízení č. 550/2004, a konkrétně jeho článek 8, vykládáno v tom smyslu, že umožňuje členským státům vyloučit ze soudního přezkumu prováděného soudy tohoto členského státu údajné nesplnění povinnosti poskytovat služby ze strany poskytovatele služeb letového provozu, nebo musí být ustanovení [nařízení č. 550/2004] vykládána v tom smyslu, že s ohledem na povahu služeb, které mají být poskytovány, ukládají členským státům povinnost zajistit účinnou soudní ochranu ve vztahu k údajně nesplněné povinnosti?

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

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

26 Belgická vláda má za to, že obě předběžné otázky jsou nepřípustné.

27 Pokud jde o první otázku, předkládající soud pouze opakuje stanovisko společnosti Skeyes. Neupřesnil podle ní relevantní vnitrostátní právní rámec a nevysvětlil užitečnost této otázky pro vyřešení sporu. Pokud jde o druhou otázku, ta je formulována příliš obecně na to, aby účastníkům řízení a zainteresovaným stranám umožnila předložit písemná vyjádření, a nerespektuje zejména požadavky článku 94 jednacího řádu Soudního dvora.

28 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o předběžné otázce podané vnitrostátním soudem na základě článku 267 SFEU pouze tehdy, k nejsou dodrženy požadavky na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, nebo když je zjevné, že výklad nebo posouzení platnosti pravidla Unie, o které vnitrostátní soud žádá, nemají žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo jestliže se jedná o hypotetický problém (rozsudek ze dne 25. března 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, bod 48 a citovaná judikatura).

29 V projednávaném případě z vysvětlení poskytnutých předkládajícím soudem v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a zejména z úvah věnovaných výkladu vnitrostátní judikatury týkající se příslušnosti občanskoprávních soudů jednoznačně vyplývá, že podle názoru tohoto soudu je odpověď na položené otázky nezbytná k tomu, aby mohl rozhodnout o sporu, který mu byl předložen. Tyto otázky mu zejména musí umožnit rozhodnout, zda je příslušný rozhodnout v otázkách pravomocí Skeyes z titulu nařízení č. 550/2004, a dále určit, zda se letecká společnost může dovolávat svobody podnikání nebo volného pohybu služeb vůči rozhodnutí, které Skeyes přijal v rámci výsad veřejné služby.

30 Z výše uvedeného vyplývá, že předběžné otázky jsou přípustné.

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

31 Je třeba uvést, že nařízení č. 550/2004, kterého se týkají předběžné otázky, spadá v souladu s body 3 a 4 odůvodnění, jakož i s čl. 1 odst. 1 tohoto nařízení do kontextu ustanovení nařízení č. 549/2004, které stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe.

32 V souladu s čl. 1 odst. 1 nařízení č. 549/2004 je cílem iniciativy jednotné evropské nebe zdokonalit stávající normy bezpečnosti leteckého provozu, přispět k udržitelnému rozvoji systému letecké dopravy a zlepšit celkovou výkonnost systému uspořádání letového provozu a letových navigačních služeb pro všeobecný letový provoz v Evropě tak, aby byly splněny požadavky všech uživatelů vzdušného prostoru. Tito uživatelé jsou definováni v čl. 2 bodu 8 tohoto nařízení jako provozovatelé letadel provozovaných v rámci všeobecného letového provozu.

33 Z ustanovení uvedených v předchozím bodě tedy vyplývá, že letecké společnosti jakožto provozovatelé letadel jsou uživateli vzdušného prostoru.

34 Na otázky položené předkládajícím soudem je třeba odpovědět právě ve světle těchto konstatování.

K první otázce

35 Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 8 nařízení č. 550/2004 vykládán v tom smyslu, že přiznává takovým uživatelům vzdušného prostoru, jako jsou letecké společnosti, právo na účinnou soudní ochranu před vnitrostátními soudy vůči poskytovateli služeb letecké dopravy za účelem soudního přezkumu údajného nesplnění povinnosti poskytovat služby, kterou má při výkonu výsad veřejné služby.

36 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba uvést, že podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 550/2004 členské státy zajistí výlučné poskytování letových provozních služeb v rámci jednotlivých bloků vzdušného prostoru vztahujících se ke vzdušnému prostoru, který spadá pod jejich pravomoc, a za tímto účelem určí poskytovatele letových provozních služeb, který je držitelem osvědčení platného v Unii. Článek 8 odst. 3 tohoto nařízení výslovně upřesňuje, že práva a povinnosti určených poskytovatelů služeb vymezují členské státy.

37 Toto nařízení dále neobsahuje žádné zvláštní ustanovení přiznávající uživatelům vzdušného prostoru právo na soudní přezkum rozhodnutí uvedeného poskytovatele.

38 Za těchto podmínek je pro účely určení, zda mají tito uživatelé právo na takový přezkum, ačkoli článek 8 nařízení č. 550/2004 v tomto ohledu nic nestanoví, třeba zohlednit nejen znění tohoto ustanovení, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí.

39 Jak z kontextu článku 8 nařízení č. 550/2004, tak z cíle tohoto nařízení totiž vyplývá, že takoví uživatelé vzdušného prostoru, jako jsou letecké společnosti, mají určitá práva, která mohou být uzavřením tohoto prostoru dotčena.

40 Na prvním místě, pokud jde o kontext článku 8 nařízení č. 550/2004, je třeba zaprvé poznamenat, že čl. 7 odst. 3 tohoto nařízení stanoví, že vnitrostátní dozorové orgány vydají poskytovateli letových navigačních služeb osvědčení nezbytná k poskytování letových navigačních služeb pro každý typ služby definované v článku 2 nařízení č. 549/2004 nebo pro soubor služeb.

41 Podle bodu 4 posledně uvedeného ustanovení zahrnují tyto služby kromě služeb letového provozu také komunikační služby, navigační služby a služby pro přehled o provozu, meteorologické služby pro letovou navigaci a letecké informační služby. Z bodu 3 odůvodnění nařízení č. 549/2004 dále vyplývá, že tyto služby jsou součástí úkolů letových navigačních služeb v obecném zájmu, včetně povinností veřejné služby.

42 Zadruhé čl. 7 odst. 4 nařízení č. 550/2004 vyžaduje, aby měli uživatelé vzdušného prostoru přístup k uvedeným službám v souladu se zásadou zákazu diskriminace. Právě tito uživatelé musí mimoto nést v souladu s článkem 15 tohoto nařízení ve spojení s bodem 22 jeho odůvodnění náklady na letové navigační služby poskytované v jejich prospěch nebo přímo související s provozem letadel.

43 Z kontextu článku 8 nařízení č. 550/2004 tak vyplývá, že povinnosti poskytovatele služeb letového provozu určeného na základě tohoto ustanovení jsou službami, které mohou být nezbytné pro hospodářskou činnost uživatelů vzdušného prostoru.

44 Na druhém místě, pokud jde o cíle nařízení č. 550/2004, z bodu 10 odůvodnění, jakož i z čl. 1 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 a 7 tohoto nařízení vyplývá, že jeho cílem je zajistit kontinuitu poskytování všech letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi.

45 Z toho vyplývá, že s ohledem na kontext článku 8 nařízení č. 550/2004 a na cíl sledovaný tímto nařízením představují povinnosti uvedené v článku 8 ve spojení s čl. 2 bodem 4 nařízení č. 549/2004 služby poskytované v zájmu uživatelů vzdušného prostoru, a mohou jim tedy přiznávat práva, která by mohla být uzavřením vzdušného prostoru dotčena.

46 Takoví uživatelé vzdušného prostoru, jako jsou letecké společnosti, sice mají práva přiznaná použitelným sekundárním unijním právem, avšak podléhají i pravidlům unijního práva týkajícím se bezpečnosti, o čemž svědčí bod 3 odůvodnění nařízení č. 549/2004 a čl. 19 odst. 1 nařízení č. 1008/2008. Jak zdůrazňuje generální advokát v bodě 43 svého stanoviska, cíl bezpečnosti letectví je jádrem nařízení č. 549/2004 a č. 550/2004. Je součástí kontextu, v jehož rámci poskytovatel služeb letového provozu přijímá rozhodnutí o uzavření vzdušného prostoru.

47 Jak rovněž uvedl generální advokát v bodě 38 svého stanoviska, tito uživatelé dále požívají také práv a svobod přiznaných primárním unijním právem, včetně svobody podnikání uznané v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

48 Článek 16 Listiny totiž stanoví, že svoboda podnikání se uznává v souladu s unijním právem a vnitrostátními zákony a zvyklostmi. Ochrana poskytnutá tímto článkem zahrnuje svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost, smluvní svobodu a volnou soutěž [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, body 41 a 42, jakož i ze dne 15. dubna 2021, Federazione nazionale delle imprese Elettrotecniche ed elettroniche (Anie) a další, C-798/18 a C-799/18, EU:C:2021:280, body 55 a 56].

49 Z toho vyplývá, že takový uživatel vzdušného prostoru, jako je Ryanair, je nositelem určitých práv na základě článku 8 nařízení č. 550/2004 ve spojení s čl. 2 bodem 4 nařízení č. 549/2004 a musí být považován za osobu, jejíž práva jsou potenciálně poškozena rozhodnutím o uzavření vzdušného prostoru přijatým poskytovatelem služeb letového provozu.

50 Pokud jde o práva a svobody zaručené unijním právem, článek 47 Listiny v prvním pododstavci stanoví, že každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy.

51 Tomuto právu odpovídá povinnost uložená členským státům v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem [rozsudky ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 44, a ze dne 6. října 2020, État luxembourgeois (Soudní ochrana proti žádostem o informace v daňovém právu), C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 47].

52 Avšak při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti je na základě zásady procesní autonomie na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky těchto prostředků, a to za podmínky, že tyto podmínky nebudou v situacích, na které se uplatní unijní právo, méně příznivé než v podobných situacích podléhajících vnitrostátnímu právu (zásada rovnocennosti) a v praxi neznemožní nebo nadměrně neztíží výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity) (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, bod 58).

53 Vzhledem k tomu, že v původním řízení se jednalo o návrh na vyřízení věci v naléhavém řízení, je třeba také připomenout, že vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídící se unijním právem, musí být schopen nařídit předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv dovolávaných na základě unijního práva

(rozsudky ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 67, a ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 297).

54 Jelikož je v projednávané věci dotčena pouze zásada efektivity, je nutno připomenout, že unijní právo nemá za následek přinutit členské státy k tomu, aby zavedly jiné právní prostředky než ty, které stanoví vnitrostátní právo, ledaže by ze struktury dotčeného vnitrostátního právního řádu vyplývalo, že neexistuje žádný soudní procesní prostředek umožňující, ani incidenčně, zajistit dodržování práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, či musí-li jednotlivci za účelem přístupu k soudu porušit právo (rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, bod 62).

55 Pokud jde o spor v původním řízení, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že je dána duální příslušnost občanskoprávních soudů a Státní rady. V tomto ohledu se může dotyčný členský stát podle unijního práva rozhodnout, zda příslušnost rozhodnout spor přizná správnímu soudu, nebo ji přizná občanskoprávním soudům, či dokonce oběma na základě jím určených pravidel pro rozdělení příslušnosti, za podmínky, že tato pravidla v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem.

56 Avšak i když diskreční pravomoc, kterou případně disponuje správní orgán nebo takový autonomní veřejnoprávní podnik, jako je Skeyes, může být při výkonu jeho výsad veřejné moci zohledněna za účelem určení rozsahu soudního přezkumu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. září 2021, Association of Independent Meat Suppliers a Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, body 78 a 79), nemůže být jejím důsledkem nepříslušnost soudu, který může zajistit výkon práv přiznaných unijním právem a účinnou právní ochranu.

57 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět tak, že článek 8 nařízení č. 550/2004 ve spojení s čl. 2 bodem 4 nařízení č. 549/2004 a s ohledem na článek 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že přiznává takovým uživatelům vzdušného prostoru, jako jsou letecké společnosti, vůči poskytovateli služeb letového provozu právo na účinnou soudní ochranu ze strany vnitrostátních soudů za účelem soudního přezkumu údajně nesplněné povinnosti poskytnout služby ze strany tohoto poskytovatele.

K druhé otázce

58 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být nařízení č. 550/2004 ve spojení s bodem 5 jeho odůvodnění, jakož i čl. 58 odst. 1 SFEU a článkem 16 Listiny vykládáno v tom smyslu, že vylučuje použití pravidel hospodářské soutěže stanovených Smlouvou o FEU na poskytování letových navigačních služeb souvisejících s výkonem výsad veřejné moci, jak jsou stanoveny v tomto nařízení, ale vylučuje i použití úpravy takových práv a svobod uživatelů vzdušného prostoru, jako jsou volný pohyb služeb a svoboda podnikání.

59 Podle bodu 5 odůvodnění nařízení č. 550/2004 je poskytování letových navigačních služeb navrhované tímto nařízením spojeno s výkonem veřejné moci a tyto služby nemají hospodářskou povahu odůvodňující použití pravidel Smlouvy v oblasti hospodářské soutěže.

60 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že preambule unijního aktu může upřesnit obsah ustanovení uvedeného aktu, avšak není právně závazná. Nemůže být tedy uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění (rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, body 75 a 76).

61 Podstata bodu 5 odůvodnění nařízení č. 550/2004 přitom není konkretizována žádným ustanovením tohoto nařízení.

62 I když dále tento bod odůvodnění v podstatě odráží judikaturu Soudního dvora, podle které poskytování letových navigačních služeb nemá hospodářskou povahu odůvodňující použití pravidel Smlouvy o FEU v oblasti hospodářské soutěže, je-li spojeno s výkonem výsad veřejné moci (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. ledna 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, bod 30, jakož i ze dne 26. března 2009, SELEX Sistemi Integrati v. Komise, C-113/07 P, EU:C:2009:191, bod 71), bod 13 odůvodnění tohoto nařízení naopak uvádí, že poskytování komunikačních, navigačních a pozorovacích služeb a rovněž leteckých informačních služeb by mělo být organizováno za tržních podmínek.

63 A konečně, i když poskytování letových navigačních služeb souvisí s výkonem výsad veřejné moci, což umožňuje členským státům určit na základě článku 8 nařízení č. 550/2004 poskytovatele služeb letového provozu mimo rámec pravidel hospodářské soutěže, neznamená to, že uživatelé vzdušného prostoru nemohou zároveň požívat takových práv a svobod uznaných unijním právem, jako je volný pohyb služeb v dopravě podle čl. 58 odst. 1 SFEU.

64 Jak je mimoto uvedeno v bodech 47 a 48 tohoto rozsudku, letecké společnosti požívají rovněž svobody podnikání zakotvené v článku 16 Listiny a uznané v souladu s unijním právem a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.

65 Je nicméně třeba připomenout, že svoboda podnikání není absolutní. Může být předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci, jimiž lze ve veřejném zájmu výkon hospodářské činnosti omezit [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, body 45 a 46; ze dne 16. července 2020, Adusbef a další, C-686/18, EU:C:2020:567, bod 83, jakož i ze dne 24. září 2020, YS (Podnikové důchody vedoucích zaměstnanců), C-223/19, EU:C:2020:753, bod 88].

66 Článek 52 odst. 1 Listiny ostatně umožňuje, aby byl výkon takových práv a svobod v ní zakotvených, jako je svoboda podnikání, omezen za předpokladu, že jsou tato omezení stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a jsou při dodržení zásady proporcionality nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého [rozsudky ze dne 16. července 2020, Adusbef a další, C-686/18, EU:C:2020:567, bod 86, a ze dne 24. září 2020, YS (Podnikové důchody vedoucích zaměstnanců), C-223/19, EU:C:2020:753, bod 88).

67 Dodržení těchto podmínek musí případně ověřit předkládající soud. V tomto ohledu lze nicméně připomenout, jak vyplývá z bodu 46 tohoto rozsudku, že výkon práva takových uživatelů vzdušného prostoru, jako jsou letecké společnosti, provozovat letecké služby v Unii, podléhá požadavkům na bezpečnost. Soudní dvůr již měl mimoto příležitost potvrdit, že cíl spočívající ve stanovení a udržování vysoké a jednotné úrovně bezpečnosti civilního letectví v Evropě představuje cíl obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. července 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, bod 43).

68 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že nařízení č. 550/2004 ve spojení s bodem 5 jeho odůvodnění, jakož i čl. 58 odst. 1 SFEU a článkem 16 Listiny musí být vykládáno v tom smyslu, že vylučuje použití pravidel hospodářské soutěže stanovených Smlouvou o FEU na poskytování letových navigačních služeb souvisejících s výkonem výsad veřejné moci, jak jsou stanoveny v tomto nařízení, ale nevylučuje použití pravidel Smlouvy o FEU a Listiny týkajících se práv a svobod uživatelů vzdušného prostoru, jako jsou volný pohyb služeb v dopravě a svoboda podnikání.

K nákladům řízení

69 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) **Článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 ze dne 10. března 2004 o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1070/2009 ze dne 21. října 2009, ve spojení s čl. 2 bodem 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 549/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe (rámcové nařízení), ve znění nařízení č. 1070/2009, a s ohledem na článek 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že přiznává takovým uživatelům vzdušného prostoru, jako jsou letecké společnosti, vůči poskytovateli služeb letového provozu právo na účinnou soudní ochranu ze strany vnitrostátních soudů za účelem soudního přezkumu údajně nesplněné povinnosti poskytnout služby ze strany tohoto poskytovatele.**

2) **Nařízení č. 550/2004, ve znění nařízení č. 1070/2009, ve spojení s bodem 5 jeho odůvodnění, jakož i čl. 58 odst. 1 SFEU a článkem 16 Listiny musí být vykládáno v tom smyslu, že vylučuje použití pravidel hospodářské soutěže stanovených Smlouvou o FEU na poskytování letových navigačních služeb souvisejících s výkonem výsad veřejné moci, jak jsou stanoveny v tomto nařízení, ale nevylučuje použití pravidel Smlouvy o FEU a Listiny týkajících se práv a svobod uživatelů vzdušného prostoru, jako jsou volný pohyb služeb v dopravě a svoboda podnikání.**

Podpisy.