Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 2. júna 2022 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Letecká doprava – Nariadenie (ES) č. 549/2004 – Nariadenie (ES) č. 550/2004 – Poskytovateľ letových prevádzkových služieb – Rozhodnutie o uzavretí vzdušného priestoru – Výkon právomocí verejného orgánu – Užívateľ vzdušného priestoru – Letecké spoločnosti – Právo podať žalobu proti rozhodnutiu o uzavretí vzdušného priestoru – Článok 58 ZFEÚ – Sloboda poskytovať služby v oblasti dopravy – Články 16 a 47 Charty základných práv Európskej únie – Sloboda podnikania – Právo na účinný prostriedok nápravy“

Vo veci C-353/20,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Podnikový súd Hainaut, oddelenie v Charleroi, Belgicko) z 23. júla 2020 a doručený Súdnemu dvoru 31. júla 2020, ktorý súvisí s konaním:

Skeyes

proti

Ryanair DAC,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predsedníčka tretej komory K. Jürimäe (spravodajkyňa), sudcovia N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra a M. Gavalec,

generálny advokát: A. Rantos

tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 20. októbra 2021,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Skeyes, v zastúpení: N. Becker, R. Thüngen a K. De Vulder, avocats,

– Ryanair DAC, v zastúpení: A. Cassart, A.-V. Rensonnet a E. Vahida, avocats, S. Rating, abogado a Rechtsanwalt, a I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros,

* Jazyk konania: francúzština.

– belgická vláda, v zastúpení: L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens a P. Cottin, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci L. Delmotte a B. Van Hyfte, advocaten,

– španielska vláda, v zastúpení: J. Rodríguez de la Rúa Puig, splnomocnený zástupca,

– poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, T. Lisiewski a S. Żyrek, splnomocnení zástupcovia,

– Európska komisia, v zastúpení: P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls a B. Sasinowska, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 13. januára 2022,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 z 10. marca 2004 o poskytovaní letových navigačných služieb v jednotnom európskom nebi (Ú. v. EÚ L 96, 2004, s. 10; Mim. vyd. 07/008, s. 31), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1070/2009 z 21. októbra 2009 (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 34) (ďalej len „nariadenie č. 550/2004“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi nezávislým verejným podnikom Skeyes a leteckou spoločnosťou Ryanair DAC vo veci rozhodnutia, ktoré v mimoriadne naliehavom konaní prijal Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Podnikový súd Hainaut, oddelenie v Charleroi, Belgicko) a ktorým bola spoločnosti Skeyes v nadväznosti na kolektívny akt svojich zamestnancov uložená povinnosť zabezpečiť službu, ktorej je výlučným poskytovateľom, aby sa letecká prevádzka mohla vykonávať za normálnych okolností.

Právny rámec

Právo Únie

Nariadenie č. 549/2004

3 Podľa odôvodnenia 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 z 10. marca 2004, ktorým sa stanovuje rámec na vytvorenie jednotného európskeho neba (rámcové nariadenie) (Ú. v. EÚ L 96, 2004, s. 1; Mim. vyd. 07/008, s. 23), zmeneného nariadením č. 1070/2009 (ďalej len „nariadenie č. 549/2004“):

„Plynulá prevádzka systému leteckej dopravy vyžaduje jednotnú, vysokú úroveň bezpečnosti letových navigačných služieb, ktoré umožňujú optimálne využívanie európskeho vzdušného priestoru a jednotnú, vysokú úroveň bezpečnosti v leteckej preprave, pri dodržiavaní záväzkov všeobecného záujmu letových navigačných služieb vrátane záväzkov služieb vo verejnom záujme; mala by sa preto uskutočňovať podľa najvyšších štandardov zodpovednosti a kompetentnosti.“

4 Článok 1 ods. 1 tohto nariadenia stanovuje:

„Cieľom iniciatívy jednotného európskeho neba je posilniť súčasné bezpečnostné normy v letovej prevádzke, prispieť k udržateľnému rozvoju systému leteckej dopravy a zlepšiť celkovú výkonnosť systému riadenia letovej prevádzky (ATM – Air Traffic Management) a letových navigačných služieb (ANS – Air Navigation Services) pre všeobecnú letovú prevádzku v Európe s cieľom splniť požiadavky všetkých používateľov vzdušného priestoru. Toto jednotné európske nebo zahŕňa súvislú celoeurópsku sieť tratí, systémy riadenia siete a systémy riadenia letovej prevádzky, ktoré sú založené len na bezpečnosti, účinnosti a technických aspektoch v prospech všetkých používateľov vzdušného priestoru. Na tento cieľ stanovuje toto nariadenie harmonizovaný regulačný rámec na vytvorenie jednotného európskeho neba.“

5 Podľa článku 2 uvedeného nariadenia, nazvaného „Definície“:

„4. ‚letové navigačné služby‘ znamenajú letové prevádzkové služby, spojovacie, navigačné a vyhľadávacie služby, meteorologické služby pre leteckú navigáciu a letecké informačné služby;

…

8. ‚používatelia vzdušného priestoru‘ sú prevádzkovatelia lietadiel prevádzkovaných vo všeobecnej letovej prevádzke;

…“

Nariadenie č. 550/2004

6 Podľa odôvodnení 3 až 5, 10, 13 a 22 nariadenia č. 550/2004:

„(3) Nariadenie… č. 549/2004… ustanovuje rámec pre vytvorenie jednotného európskeho neba.

(4) Na vytvorenie jednotného európskeho neba by sa mali prijať opatrenia zaručujúce bezpečné a efektívne poskytovanie letových navigačných služieb zodpovedajúcich organizácii a využívaniu vzdušného priestoru podľa [nariadenia (ES) č. 551/2004 Európskeho parlamentu a Rady z 10. marca 2004 o organizácii a využívaní vzdušného priestoru v jednotnom európskom nebi (nariadenie o vzdušnom priestore) (Ú. v. EÚ L 96, 2004, s. 20; Mim. vyd. 07/008, s. 41)]. Stanovenie zosúladenej organizácie pre poskytovanie týchto služieb je dôležité, aby sa primerane reagovalo na požiadavky užívateľov vzdušného priestoru a letová prevádzka bola riadená bezpečne a efektívne.

(5) Poskytovanie letových prevádzkových služieb podľa tohto nariadenia je spojené s výkonom právomocí verejného orgánu, ktorý nemá hospodársky charakter oprávňujúci uplatňovanie pravidiel zmluvy o hospodárskej súťaži.

…

(10) Pri súčasnej záruke kontinuity poskytovania služby by sa mal vytvoriť spoločný systém osvedčovania poskytovateľov letových navigačných služieb, ktorý vytvára prostriedky pre definovanie práv a povinností týchto poskytovateľov a pre pravidelné monitorovanie plnenia týchto požiadaviek.

…

(13) Poskytovanie spojovacích, navigačných a sledovacích služieb, ako aj leteckých informačných služieb, by malo byť organizované podľa trhových podmienok, pričom sa zohľadnia špecifické črty takýchto služieb a zachovanie vysokej úrovne bezpečnosti.

…

(22) Poskytovatelia letovej navigačnej služby ponúkajú určité zariadenia a služby priamo sa vzťahujúce k prevádzke lietadla, náklady ktorých by mali byť hradené podľa princípu ‚platí užívateľ', takže užívatelia vzdušného priestoru by mali hradiť náklady, ktoré generujú na mieste použitia alebo čo možno najbližšie k nemu."

7 Článok 1 tohto nariadenia, nazvaný „Pôsobnosť a cieľ", vo svojom odseku 1 stanovuje:

„V rozsahu pôsobnosti [nariadenia č. 549/2004] sa toto nariadenie vzťahuje na poskytovanie letových navigačných služieb v jednotnom európskom nebi. Cieľom tohto nariadenia je ustanoviť spoločné požiadavky pre bezpečné a efektívne poskytovanie letových navigačných služieb v spoločenstve."

8 Článok 7 uvedeného nariadenia s názvom „Osvedčovanie poskytovateľov letových navigačných služieb" stanovuje:

„1. Poskytovanie všetkých letových navigačných služieb v [Únii] podlieha osvedčovaniu členskými štátmi.

…

3. Národné dozorné orgány vydajú poskytovateľom letových navigačných služieb osvedčenia, ak títo spĺňajú spoločné požiadavky uvedené v článku 6. Osvedčenia môžu byť vydané jednotlivo pre každý typ letovej navigačnej služby uvedenej v článku 2 [nariadenia č. 594/2004], alebo pre skupinu týchto služieb ak, medzi iným, poskytovateľ letových prevádzkových služieb, bez ohľadu na jeho právne postavenie, prevádzkuje a udržiava svoje vlastné spojovacie, navigačné a sledovacie systémy. Osvedčenia sú pravidelne kontrolované.

4. V osvedčeniach sú ustanovené práva a povinnosti poskytovateľov letových navigačných služieb, vrátane nediskriminačného prístupu užívateľov vzdušného priestoru k službám, s osobitným zreteľom na bezpečnosť. Osvedčenia môžu podliehať len podmienkam ustanoveným v prílohe II. Tieto podmienky musia byť vecne opodstatnené, nediskriminačné, primerané a transparentné.

…

7. Národné dozorné orgány monitorujú plnenie spoločných požiadaviek a podmienok priložených k osvedčeniam. Podrobnosti takéhoto monitorovania sú zahrnuté do výročných správ, ktoré členské štáty predkladajú podľa článku 12 ods. 1 [nariadenia č. 549/2004]. Ak národný dozorný orgán zistí, že držiteľ osvedčenia už naďalej nespĺňa tieto požiadavky alebo podmienky, prijme vhodné opatrenia, pričom zabezpečí kontinuitu služieb pod podmienkou, že nie je ohrozená bezpečnosť. Takéto opatrenia môžu zahŕňať odobratie osvedčenia.

…"

9 Článok 8 toho istého nariadenia s názvom „Poverenie poskytovateľov letových prevádzkových služieb“ stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia poskytovanie letových prevádzkových služieb výlučne v rámci špecifických blokov vzdušného priestoru vzťahujúcich sa na vzdušný priestor, za ktorý sú zodpovedné. Na tento účel členské štáty poveria poskytovateľa letových prevádzkových služieb, ktorý je držiteľom platného osvedčenia v [Únii].

2. Na účely poskytovania cezhraničných služieb členské štáty zabezpečia, aby plneniu tohto článku a článku 10 odsek 3 nebránili ich vnútroštátne právne systémy, ktoré požadujú, aby poskytovatelia letových prevádzkových služieb poskytujúci služby vo vzdušnom priestore, za ktoré je zodpovedný daný členský štát:

a) boli vo vlastníctve priamo alebo formou väčšinového podielu členského štátu alebo jeho štátnych príslušníkov;

b) mali hlavné miesto prevádzky alebo registrované sídlo na území daného členského štátu, alebo

c) využívali výlučne zariadenia v danom členskom štáte.

3. Členské štáty stanovia práva a povinnosti, ktoré musia poverení poskytovatelia letových prevádzkových služieb spĺňať. Povinnosti môžu zahŕňať podmienky včasného dodávania príslušných informácií umožňujúcich identifikáciu všetkých pohybov lietadiel vo vzdušnom priestore, za ktorý sú zodpovedné.

4. Členské štáty majú možnosť vybrať si podľa uváženia poskytovateľa letových prevádzkových služieb za podmienky, že tento spĺňa požiadavky a podmienky uvedené v článkoch 6 a 7.

5. Vo vzťahu k funkčným blokom vzdušného priestoru stanoveným v súlade s článkom 9a, ktoré zasahujú do vzdušného priestoru, za ktorý sú zodpovedné viaceré členské štáty, príslušné členské štáty spoločne poveria v súlade s odsekom 1 tohto článku jedného alebo niekoľkých poskytovateľov letových prevádzkových služieb najmenej jeden mesiac pred realizáciou bloku vzdušného priestoru.

6. Členské štáty okamžite informujú Komisiu a ostatné členské štáty o akomkoľvek rozhodnutí prijatom v rámci tohto článku, ktoré sa týka poverenia poskytovateľov letových prevádzkových služieb v špecifických blokoch vzdušného priestoru vo vzťahu k vzdušnému priestoru, za ktorý sú zodpovedné.“

10 Podľa článku 15 ods. 1 nariadenia č. 550/2004:

„Systém spoplatňovania je založený na účtovných nákladoch na letové navigačné služby vynaložených poskytovateľmi služieb v prospech používateľov vzdušného priestoru. Systém rozdelí tieto náklady medzi rôzne kategórie používateľov.“

Nariadenie (ES) č. 1008/2008

11 Článok 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 z 24. septembra 2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve (Ú. v. EÚ L 293, 2008, s. 3) má názov „Vymedzenie pojmov“. Tento článok stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia:

…

(14) ‚prepravné právo‘ znamená právo vykonávať leteckú dopravnú službu medzi dvoma letiskami [Únie];

…“

12 Článok 15 ods. 1 tohto nariadenia stanovuje:

„Leteckí dopravcovia [Únie] majú právo prevádzkovať letecké dopravné služby [vnútri Únie].“

13 Článok 19 ods. 1 uvedeného nariadenia stanovuje:

„Výkon prepravných práv podlieha uverejneným pravidlám [Únie], vnútroštátnym, regionálnym a miestnym pravidlám vzťahujúcim sa na bezpečnostnú ochranu, bezpečnosť leteckej prevádzky, ochranu životného prostredia a prideľovanie prevádzkových intervalov.“

Belgická právna úprava

14 Článok 1 ods. 1 a 4 loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (zákon z 21. marca 1991 o reforme niektorých verejnoprávnych hospodárskych podnikov) (*Moniteur belge* z 27. marca 1991, s. 6155) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „zákon o verejnoprávnych podnikoch“) stanovuje:

„1. Každá inštitúcia, ktorá plní úlohy vo verejnom záujme a ktorá má samostatnosť pri riadení v danom priemyselnom alebo obchodnom odvetví, môže po úprave svojich stanov prostredníctvom zákona, vykonanej v súlade s ustanoveniami tejto hlavy, získať takúto samostatnosť tak, že za podmienok stanovených týmto zákonom uzavrie so štátom zmluvu o manažmente.

…

4. Medzi samostatné verejnoprávne podniky patria:

…

4° Skeyes“.

15 Článok 170 zákona o verejnoprávnych podnikoch stanovuje:

„Predmetom činnosti Skeyes je:

1° zaisťovať bezpečnosť letovej prevádzky vo vzdušných priestoroch, za ktoré je zodpovedné Belgické kráľovstvo podľa Dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve zo 7. decembra 1944, najmä jeho prílohy 2, schváleného zákonom z 30. apríla 1947 alebo podľa akejkoľvek inej medzinárodnej dohody;

2° zabezpečovať na vnútroštátnom letisku v Bruseli kontrolu pohybu lietadiel pri približovaní, pristávaní, vzlete a na vzletových a pristávacích dráhach a rolovacích dráhach, ako aj navádzanie lietadiel na odbavovacích plochách a naďalej zaisťovať bezpečnosť letovej prevádzky na letiskách a regionálnych verejných letiskách v súlade s dohodou o spolupráci uzavretou s regiónmi 30. novembra 1989;

3° poskytovať leteckým a letiskovým policajným a inšpekčným orgánom informácie o lietadlách, ich pilotoch, ich pohyboch a ich pozorovateľných účinkoch;

4° poskytovať meteorologické informácie pre leteckú navigáciu, ako aj telekomunikačné služby alebo iné služby súvisiace s činnosťami uvedenými v bode 1 alebo 2.“

16 Článok 171 zákona o verejnoprávnych podnikoch stanovuje:

„Činnosti uvedené v článku 170 bodoch 1 až 3 predstavujú úlohy služby vo verejnom záujme.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

17 Belgické kráľovstvo poverilo spoločnosť Skeyes v súlade s článkom 8 nariadenia č. 550/2004, aby bola poskytovateľom letových prevádzkových služieb pre vzdušný priestor, za ktorý zodpovedá tento členský štát (ďalej len „belgický vzdušný priestor“). Jej úloha spočíva najmä v zaistení bezpečnosti letovej prevádzky v belgickom vzdušnom priestore. V tomto rámci je Skeyes oprávnená prijať opatrenia nazývané „*zero rate*“, čo znamená, že v belgickom vzdušnom priestore alebo v určitých častiach tohto vzdušného priestoru nie je povolený žiadny vzlet, pristátie alebo prelet.

18 V nadväznosti na kolektívne akty riadiacich letovej prevádzky bola Skeyes v období od februára do mája 2019 niekoľkokrát nútená uzavrieť belgický vzdušný priestor pre nedostatočný počet pracovníkov.

19 Keďže sa Skeyes 16. mája 2019 rozhodla uzavrieť belgický vzdušný priestor z dôvodu štrajku riadiacich letovej prevádzky, spoločnosť Ryanair, ktorá pôsobí z letísk nachádzajúcich sa v Belgicku, podala na Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division Charleroi (Podnikový súd Hainaut, oddelenie v Charleroi), ktorý je vnútroštátnym súdom, návrh na mimoriadne naliehavé konanie, ktorým sa domáhala rozhodnutia, že Skeyes je povinná zabezpečiť normálne fungovanie letovej prevádzky.

20 Tento súd vyhovel návrhu spoločnosti Ryanair uznesením z toho istého dňa s pokutou 250 000 eur za každú hodinu, počas ktorej belgický vzdušný priestor zostane uzavretý z dôvodu štrajku riadiacich letovej prevádzky. Účinky tohto uznesenia boli obmedzené na obdobie od 16. do 24. mája 2019.

21 Spoločnosti Ryanair bolo uvedené uznesenie doručené 16. mája 2019 po opätovnom otvorení belgického vzdušného priestoru. Keďže k novému uzavretiu nedošlo až do 24. mája 2019, toto uznesenie prestalo vyvolávať právne účinky bez toho, aby bola uložená pokuta.

22 Dňa 21. júna 2019 Skeyes podala na vnútroštátny súd odpor proti uzneseniu zo 16. mája 2019. V prvom rade tvrdí, že vnútroštátny súd nemal právomoc rozhodovať o návrhu, ktorý sa týka jej funkcie belgického riadiaceho vzdušného priestoru. Ryanair totiž nemá žiadne subjektívne právo, na základe ktorého by mohla podať takýto návrh, keďže regulácia belgického vzdušného priestoru patrí do vlastnej právomoci spoločnosti Skeyes. Skeyes subsidiárne zastáva názor, že ako spoločnosť podľa verejného práva nemôže patriť do právomoci vnútroštátneho súdu, keďže vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, je občianskym súdom.

23 Vnútroštátny súd sa domnieva, že žaloba spoločnosti Ryanair bola založená na existencii subjektívnych práv, akými sú jej právo nebyť neprimerane obmedzovaná pri výkone jej podnikateľskej činnosti leteckej spoločnosti, jej právo podať žalobu o náhradu škody s príslušenstvom proti spoločnosti Skeyes, ako aj jej právo domáhať sa, aby sa spoločnosti Skeyes pod hrozbou pokuty zakázalo znovu uzavrieť vzdušný priestor.

24 Tento súd sa pýta, či napriek diskrečnej právomoci, ktorou disponuje Skeyes pri rozhodovaní o vhodnosti uzavretia belgického vzdušného priestoru, letecké spoločnosti, akou je spoločnosť Ryanair, musia mať podľa nariadenia č. 550/2004 účinný prostriedok nápravy, ktorý im umožní zaručiť ochranu ich práv v prípade nesplnenia povinností zo strany spoločnosti Skeyes.

25 Za týchto okolností Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Podnikový súd Hainaut, oddelenie v Charleroi) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa nariadenie č. 550/2004, a najmä jeho článok 8, vykladať v tom zmysle, že umožňuje členským štátom vyhnúť sa preskúmaniu súdmi tohto členského štátu údajného nesplnenia povinnosti poskytovať služby zo strany poskytovateľa letových prevádzkových služieb, alebo sa majú ustanovenia [nariadenia č. 550/2004] vykladať v tom zmysle, že ukladajú členským štátom povinnosť zabezpečiť účinný prostriedok nápravy vo vzťahu k namietanému nesplneniu povinností vzhľadom na charakter služieb, ktoré sa majú poskytovať?

2. Má sa nariadenie č. 550/2004 tým, že stanovuje, že ‚poskytovanie letových prevádzkových služieb podľa tohto nariadenia je spojené s výkonom právomocí verejného orgánu, ktorý nemá hospodársky charakter oprávňujúci uplatňovanie pravidiel zmluvy o hospodárskej súťaži', vykladať tak, že vylučuje nielen pravidlá hospodárskej súťaže v pravom zmysle slova, ale aj všetky ostatné pravidlá vzťahujúce sa na verejnoprávne podniky pôsobiace na trhu s tovarmi a službami, ktoré majú nepriamy vplyv na hospodársku súťaž, ako napríklad pravidlá zakazujúce obmedzenia slobodného podnikania a poskytovania služieb?"

O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

26 Belgická vláda sa domnieva, že obe prejudiciálne otázky sú neprípustné.

27 Pokiaľ ide o prvú otázku, vnútroštátny súd len zopakoval pozíciu spoločnosti Skeyes. Nespresnil relevantný vnútroštátny právny rámec a nevysvetlil užitočnosť tejto otázky pre vyriešenie sporu. Pokiaľ ide o druhú otázku, tá je formulovaná príliš všeobecne na to, aby umožnila účastníkom konania a dotknutým osobám predložiť písomné pripomienky, a porušuje najmä požiadavky článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

28 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie položených vnútroštátnym súdom v rámci právnej úpravy a skutkových okolností, ktoré tento súd vymedzí na svoju vlastnú zodpovednosť a ktorých správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, platí prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor môže odmietnuť rozhodovať o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom v zmysle článku 267 ZFEÚ iba vtedy, ak najmä požiadavky na obsah návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvedené v článku 94 rokovacieho poriadku nie sú splnené, pokiaľ je zjavné, že výklad alebo posúdenie platnosti predpisu Únie, o ktoré žiada vnútroštátny súd, nemá žiadny vzťah k existencii alebo predmetu sporu vo veci samej, alebo pokiaľ ide o hypotetický problém (rozsudok z 25. marca 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, bod 48, a citovaná judikatúra).

29 V prejednávanej veci z vysvetlení poskytnutých vnútroštátnym súdom v jeho návrhu na začatie prejudiciálneho konania a najmä z úvah venovaných výkladu vnútroštátnej judikatúry týkajúcej sa právomoci občianskych súdov jednoznačne vyplýva, že odpoveď na položené otázky je nevyhnutná na to, aby súd mohol rozhodnúť o spore, ktorý mu bol predložený. Konkrétne mu tieto otázky musia umožniť jednak rozhodnúť o svojej vlastnej príslušnosti vo vzťahu k právomociam spoločnosti Skeyes podľa nariadenia č. 550/2004 a jednak určiť, či letecká spoločnosť môže uplatňovať slobodu podnikania alebo slobodné poskytovanie služieb proti rozhodnutiu, ktoré prijala spoločnosť Skeyes v rámci svojich právomocí verejnej služby.

30 Z uvedeného vyplýva, že prejudiciálne otázky sú prípustné.

O prejudiciálnych otázkach

Úvodné pripomienky

31 Treba uviesť, že nariadenie č. 550/2004, ktorého sa týkajú prejudiciálne otázky, spadá v súlade s odôvodneniami 3 a 4, ako aj s článkom 1 ods. 1 tohto nariadenia do kontextu ustanovení nariadenia č. 549/2004, ktoré stanovuje rámec na vytvorenie jednotného európskeho neba.

32 V súlade s článkom 1 ods. 1 nariadenia č. 549/2004 jednotné európske nebo má za cieľ posilniť súčasné bezpečnostné normy v letovej prevádzke, prispieť k udržateľnému rozvoju systému leteckej dopravy a zlepšiť celkovú výkonnosť systému riadenia letovej prevádzky a letových navigačných služieb pre všeobecnú letovú prevádzku v Európe s cieľom splniť požiadavky všetkých používateľov vzdušného priestoru. Títo užívatelia sú definovaní v článku 2 bode 8 tohto nariadenia ako prevádzkovatelia lietadiel prevádzkovaných podľa pravidiel všeobecnej letovej prevádzky.

33 Z ustanovení uvedených v predchádzajúcom bode teda vyplýva, že letecké spoločnosti sú ako prevádzkovatelia lietadiel používateľmi vzdušného priestoru.

34 Na otázky položené vnútroštátnym súdom treba teda odpovedať s prihliadnutím na tieto úvahy.

O prvej otázke

35 Svojou prvou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 8 nariadenia č. 550/2004 vykladať v tom zmysle, že priznáva používateľom vzdušného priestoru, akými sú letecké spoločnosti, právo na účinný prostriedok nápravy pred vnútroštátnymi súdmi proti poskytovateľovi letových prevádzkových služieb s cieľom podriadiť údajné porušenia povinnosti poskytovať služby, ktorú má tento poskytovateľ pri výkone svojich právomocí verejnej služby, súdnemu preskúmaniu.

36 Na účely odpovede na túto otázku treba uviesť, že podľa článku 8 ods. 1 nariadenia č. 550/2004 členské štáty zabezpečia poskytovanie letových prevádzkových služieb výlučne v rámci špecifických blokov vzdušného priestoru vzťahujúcich sa na vzdušný priestor, za ktorý sú zodpovedné, a že na tento účel členské štáty poveria poskytovateľa letových prevádzkových služieb, ktorý je držiteľom platného osvedčenia v Únii. Článok 8 ods. 3 tohto nariadenia výslovne spresňuje, že práva, ale aj povinnosti povereného poskytovateľa služieb stanovia členské štáty.

37 Okrem toho toto nariadenie neobsahuje žiadne osobitné ustanovenie, ktorého predmetom by bolo poskytnúť používateľom vzdušného priestoru právo na súdny prostriedok nápravy proti rozhodnutiam uvedeného poskytovateľa.

38 Za týchto podmienok na účely určenia, či napriek tomu, že článok 8 nariadenia č. 550/2004 v tejto súvislosti nič neuvádza, majú títo používatelia takéto právo podať opravný prostriedok, je potrebné zohľadniť nielen znenie tohto ustanovenia, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.

39 Tak z kontextu článku 8 nariadenia č. 550/2004, ako aj z jeho cieľa totiž vyplýva, že používatelia vzdušného priestoru, akými sú letecké spoločnosti, sú držiteľmi určitých práv, ktoré môžu byť dotknuté uzavretím tohto priestoru.

40 V prvom rade, pokiaľ ide o kontext, do ktorého patrí článok 8 nariadenia č. 550/2004, treba po prvé poznamenať, že článok 7 ods. 3 tohto nariadenia stanovuje, že osvedčenia potrebné na poskytovanie letových navigačných služieb môžu národné dozorné orgány vydávať poskytovateľom letových navigačných služieb pre každý typ letovej navigačnej služby uvedenej v článku 2 nariadenia č. 549/2004 alebo pre všetky služby.

41 V súlade s bodom 4 tohto posledného uvedeného ustanovenia tieto služby zahŕňajú okrem letových prevádzkových služieb aj spojovacie, navigačné a vyhľadávacie služby, meteorologické služby pre leteckú navigáciu a letecké informačné služby. Okrem toho z odôvodnenia 3 nariadenia č. 549/2004 vyplýva, že tieto služby sú súčasťou úlohy všeobecného záujmu, ktorá zahŕňa záväzky služieb vo verejnom záujme.

42 Po druhé článok 7 ods. 4 nariadenia č. 550/2004 vyžaduje, aby používatelia vzdušného priestoru mali k uvedeným službám nediskriminačný prístup. Navyše práve títo užívatelia musia v súlade s článkom 15 tohto nariadenia v spojení s jeho odôvodnením 22 znášať náklady na letecké navigačné služby poskytované v ich prospech alebo priamo súvisiace s prevádzkou lietadiel.

43 Z kontextu, do ktorého patrí článok 8 nariadenia č. 550/2004, vyplýva, že povinnosti poskytovateľa letových prevádzkových služieb povereného na základe tohto ustanovenia sú tiež služby, ktoré môžu byť potrebné pre hospodársku činnosť používateľov vzdušného priestoru.

44 V druhom rade, pokiaľ ide o ciele nariadenia č. 550/2004, z odôvodnenia 10, ako aj z článku 1 ods. 1 a článku 7 ods. 1 a 7 tohto nariadenia vyplýva, že jeho cieľom je zabezpečiť kontinuitu poskytovania všetkých letových navigačných služieb v jednotnom európskom nebi.

45 Z toho vyplýva, že vzhľadom na kontext, do ktorého patrí článok 8 nariadenia č. 550/2004 a cieľ sledovaný týmto nariadením, povinnosti spomenuté v článku 8 uvedeného nariadenia v spojení s článkom 2 bodom 4 nariadenia č. 549/2004 predstavujú služby poskytované v záujme používateľov vzdušného priestoru, a môžu im teda priznávať práva, ktoré by mohlo uzavretie vzdušného priestoru ovplyvniť.

46 Hoci však používatelia vzdušného priestoru, akými sú letecké spoločnosti, majú práva priznané uplatniteľným sekundárnym právom Únie, vzťahujú sa na nich aj pravidlá práva Únie týkajúce sa bezpečnosti, ako to na jednej strane potvrdzuje odôvodnenie 3 nariadenia č. 549/2004 a na druhej strane článok 19 ods. 1 nariadenia č. 1008/2008. Ako to zdôrazňuje generálny advokát v bode 43 svojich návrhov, cieľ bezpečnosti letectva je prvoradým cieľom nariadení č. 549/2004 a 550/2004. Je súčasťou kontextu, v ktorom poskytovateľ letových prevádzkových služieb prijíma rozhodnutie o uzavretí vzdušného priestoru.

47 Okrem toho, ako to tiež uviedol generálny advokát v bode 38 svojich návrhov, títo používatelia majú tiež práva a slobody priznané primárnym právom Únie, medzi ktoré patrí sloboda podnikania uznaná v článku 16 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

48 Podľa článku 16 Charty sa sloboda podnikania uznáva v súlade s právom Únie, vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou. Ochrana priznaná týmto článkom zahŕňa slobodu vykonávať hospodársku alebo obchodnú činnosť, zmluvnú slobodu a slobodnú hospodársku súťaž [pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. januára 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, body 41 a 42, ako aj z 15. apríla 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) a i., C-798/18 a C-799/18, EU:C:2021:280, body 55, ako aj 56].

49 Z toho vyplýva, že používateľ vzdušného priestoru, akým je Ryanair, je nositeľom určitých práv podľa článku 8 nariadenia č. 550/2004 v spojení s článkom 2 bodom 4 nariadenia č. 549/2004 a treba ho považovať za potenciálne poškodeného v týchto právach rozhodnutím o uzavretí vzdušného priestoru prijatým poskytovateľom letových prevádzkových služieb.

50 Pokiaľ ide o práva a slobody zaručené právom Únie, článok 47 Charty v prvom odseku stanovuje, že každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy.

51 Tomuto právu zodpovedá povinnosť členských štátov ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany, ktorá im vyplýva z článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ [rozsudky zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 44, a zo 6. októbra 2020, État luxembourgeois (Právo na opravný prostriedok proti žiadosti o informácie v oblasti daní), C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 47].

52 V prípade neexistencie právnej úpravy Únie v tejto oblasti prináleží vnútroštátnemu právnemu systému každého členského štátu, aby na základe zásady procesnej autonómie stanovil procesnú úpravu prostriedkov nápravy, avšak za predpokladu, že táto úprava nie je v situáciách upravených právom Únie menej priaznivá ako v podobných situáciách upravených vnútroštátnym právom

(zásada ekvivalencie) a v praxi neznemožňuje alebo nadmerne nesťažuje výkon práv priznaných právom Únie (zásada efektivity) (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, bod 58).

53 Okrem toho, keďže konanie vo veci samej patrí do rámca návrhu na mimoriadne naliehavé konanie, treba tiež pripomenúť, že vnútroštátny súd konajúci vo veci, ktorá sa riadi právom Únie, musí mať možnosť nariadiť predbežné opatrenia s cieľom zabezpečiť úplnú účinnosť súdneho rozhodnutia o existencii práv vyplývajúcich z práva Únie, ktoré má byť vydané (rozsudok z 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 67, ako aj zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 297).

54 Keďže v prejednávanej veci ide len o zásadu efektivity, treba uviesť, že právo Únie neukladá členským štátom povinnosť zaviesť iné právne prostriedky, než sú tie, ktoré stanovuje vnútroštátne právo, ibaže by zo štruktúry dotknutého vnútroštátneho právneho poriadku vyplývalo, že neexistuje nijaký súdny prostriedok nápravy, ktorý umožňuje, hoci len incidenčne, zabezpečiť dodržiavanie práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie, alebo že jediný prostriedok nápravy spočívajúci v prístupe k súdu znamená nútiť jednotlivcov k porušeniu práva (rozsudok z 21. decembra 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, bod 62).

55 Pokiaľ ide o spor vo veci samej, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že existuje duálnosť v súvislosti s právomocou občianskych súdov a právomocou Conseil d'État (Štátna rada). V tejto súvislosti si dotknutý členský štát môže na základe práva Únie zvoliť, že právomoc rozhodovať v spore prizná správnemu súdu, alebo podľa pravidiel rozdelenia právomocí, ktoré tento členský štát určí, môže priznať túto právomoc občianskym súdom, či dokonca obom, pokiaľ tieto pravidlá prakticky neznemožňujú alebo nadmerne nesťažujú výkon práv priznaných právom Únie.

56 Naopak, hoci diskrečnú právomoc, ktorú prípadne má správny orgán alebo nezávislý verejný podnik, ako je Skeyes, pri výkone svojich právomocí verejného orgánu, možno zohľadniť na účely určenia rozsahu súdneho preskúmania (pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. septembra 2021, Association of Independent Meat Suppliers a Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, body 78 a 79), nemôže to viesť k nedostatku právomoci súdu, ktorý môže zabezpečiť výkon práv priznaných právom Únie a účinnosť žaloby.

57 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na prvú otázku odpovedať tak, že článok 8 nariadenia č. 550/2004 v spojení s článkom 2 bodom 4 nariadenia č. 549/2004 a s prihliadnutím na článok 47 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že priznáva používateľom vzdušného priestoru, akými sú letecké spoločnosti, právo na účinný prostriedok nápravy pred vnútroštátnymi súdmi proti poskytovateľovi letových prevádzkových služieb na účely toho, aby údajné porušenia povinnosti poskytovať služby, ktorú má tento poskytovateľ, podliehali súdnemu preskúmaniu.

O druhej otázke

58 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa nariadenie č. 550/2004 v spojení s jeho odôvodnením 5, ako aj článkom 58 ods. 1 ZFEÚ a článkom 16 Charty má vykladať v tom zmysle, že vylučuje uplatnenie pravidiel hospodárskej súťaže stanovených Zmluvou o FEÚ na poskytovanie letových navigačných služieb súvisiacich s výkonom právomocí verejného orgánu, ako sú stanovené týmto nariadením, ale aj uplatnenie pravidiel týkajúcich sa práv a slobôd používateľov vzdušného priestoru, ako je slobodné poskytovanie služieb a sloboda podnikania.

59 Podľa znenia odôvodnenia 5 nariadenia č. 550/2004 poskytovanie letových prevádzkových služieb podľa tohto nariadenia je spojené s výkonom právomocí verejného orgánu, ktorý nemá hospodársky charakter oprávňujúci uplatňovanie pravidiel zmluvy o hospodárskej súťaži.

60 V tejto súvislosti treba najskôr pripomenúť, že preambula aktu Únie môže spresňovať obsah ustanovení tohto aktu, ale nemá záväznú právnu silu. Nemožno sa jej dovolávať ani na účely výnimky z ustanovení dotknutého aktu, ani s cieľom výkladu jeho ustanovení, ktorý je zjavne v rozpore s ich znením (rozsudok z 19. decembra 2019, Puppinck a i./Komisia, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, body 75 a 76).

61 Podstata odôvodnenia 5 nariadenia č. 550/2004 nie je konkretizovaná žiadnym ustanovením tohto nariadenia.

62 V nadväznosti na to, hoci toto odôvodnenie v podstate odráža judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej poskytovanie letových navigačných služieb, keďže sa viažu na výkon právomocí verejného orgánu, nemajú hospodársku povahu odôvodňujúcu uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže podľa Zmluvy o FEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. januára 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, bod 30, ako aj z 26. marca 2009, SELEX Sistemi Integrati/Komisia, C-113/07 P, EU:C:2009:191, bod 71), odôvodnenie 13 tohto nariadenia naopak uvádza, že poskytovanie spojovacích, navigačných a sledovacích služieb, ako aj leteckých informačných služieb by malo byť organizované podľa trhových podmienok.

63 Napokon, hoci je poskytovanie letových navigačných služieb spojené s výkonom právomocí verejného orgánu, čo oprávňuje členské štáty poveriť na základe článku 8 nariadenia č. 550/2004 poskytovateľa letových prevádzkových služieb mimo pravidiel hospodárskej súťaže, neznamená to, že by sa používateľom vzdušného priestoru pri tej istej príležitosti odňal prospech z práv a slobôd uznaných právom Únie, akou je sloboda poskytovať služby v oblasti dopravy uvedená v článku 58 ods. 1 ZFEÚ.

64 Okrem toho, ako je uvedené v bodoch 47 a 48 tohto rozsudku, letecké spoločnosti majú tiež slobodu podnikania zakotvenú v článku 16 Charty a uznanú v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.

65 Treba však pripomenúť, že sloboda podnikania nepredstavuje absolútne privilégium. Môže byť predmetom širokej škály zásahov verejnej moci, ktoré sú schopné vo verejnom záujme obmedziť výkon hospodárskej činnosti [pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. januára 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, body 45 a 46; zo 16. júla 2020, Adusbef a i., C-686/18, EU:C:2020:567, bod 83, ako aj z 24. septembra 2020, YS (Podnikové dôchodky riadiacich pracovníkov, C-223/19, EU:C:2020:753, bod 88].

66 Navyše článok 52 ods. 1 Charty umožňuje výkon práv a slobôd zakotvených v Charte, ako je sloboda podnikania, obmedziť vtedy, keď sú takéto obmedzenia stanovené zákonom, rešpektujú podstatu týchto práv a slobôd a pri dodržaní zásady proporcionality sú nevyhnutné a skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo potrebe ochrany práv a slobôd iných [rozsudky zo 16. júla 2020, Adusbef a i., C-686/18, EU:C:2020:567, bod 86, ako aj z 24. septembra 2020, YS (Podnikové dôchodky riadiacich pracovníkov), C-223/19, EU:C:2020:753, bod 88].

67 Prináleží vnútroštátnemu súdu, aby v prípade potreby overil dodržanie týchto podmienok. V tejto súvislosti však možno pripomenúť, ako vyplýva z bodu 46 tohto rozsudku, že výkon práva používateľov vzdušného priestoru, akými sú letecké spoločnosti, prevádzkovať letecké služby v Únii, podlieha bezpečnostným požiadavkám. Okrem toho Súdny dvor už mal príležitosť potvrdiť, že cieľ týkajúci sa stanovenia a udržania vysokej a jednotnej úrovne bezpečnosti civilného letectva v Európe predstavuje cieľ všeobecného záujmu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. júla 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, bod 43).

68 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na druhú otázku odpovedať tak, že nariadenie č. 550/2004 v spojení s jeho odôvodnením 5, ako aj článkom 58 ods. 1 ZFEÚ a článkom 16 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že vylučuje uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže stanovených Zmluvou o FEÚ na poskytovanie letových navigačných služieb súvisiacich s výkonom právomocí verejného orgánu, ako sú stanovené týmto nariadením, ale nevylučuje uplatňovanie pravidiel Zmluvy o FEÚ a Charty týkajúcich sa práv a slobôd používateľov vzdušného priestoru, ako sú pravidlá spojené so slobodou poskytovať služby v oblasti dopravy a slobodou podnikania.

O trovách

69 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

1. **Článok 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 z 10. marca 2004 o poskytovaní letových navigačných služieb v jednotnom európskom nebi, zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1070/2009 z 21. októbra 2009, v spojení s článkom 2 bodom 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 z 10. marca 2004, ktorým sa stanovuje rámec na vytvorenie jednotného európskeho neba (rámcové nariadenie), zmeneného nariadením 1070/2009, a s prihliadnutím na článok 47 Charty základných práv Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že priznáva používateľom vzdušného priestoru, akými sú letecké spoločnosti, právo na účinný prostriedok nápravy pred vnútroštátnymi súdmi proti poskytovateľovi letových prevádzkových služieb na účely toho, aby údajné porušenia povinnosti poskytovať služby, ktorú má tento poskytovateľ, podliehali súdnemu preskúmaniu.**

2. **Nariadenie č. 550/2004, zmenené nariadením č. 1070/2009, v spojení s jeho odôvodnením 5, ako aj článkom 58 ods. 1 ZFEÚ a článkom 16 Charty základných práv sa má vykladať v tom zmysle, že vylučuje uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže stanovených Zmluvou o FEÚ na poskytovanie letových navigačných služieb súvisiacich s výkonom právomocí verejného orgánu, ako sú stanovené týmto nariadením, ale nevylučuje uplatňovanie pravidiel Zmluvy o FEÚ a Charty týkajúcich sa práv a slobôd používateľov vzdušného priestoru, ako sú pravidlá spojené so slobodou poskytovať služby v oblasti dopravy a slobodou podnikania.**

Podpisy