

Věc C-353/20

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

**Datum doručení:**

31. července 2020

**Předkládající soud:**

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Belgique) (Obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi, Belgie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

23. července 2020

**Žalobce:**

Skeyes

**Žalovaný:**

Ryanair DAC

---

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi  
(Obchodní soud pro Henegavsko, soudní obvod Charleroi)

Usnesení

**Chambre des référés (senát příslušný k rozhodování o předběžných opatřeních)**

[Or. 2]

**VE VĚCI:**

**SKEYES, samostatný veřejný podnik** (dříve BELGOCONTROL), [omissis] se sídlem v [omissis] Bruselu [omissis];

Žalobce v řízení o námitce třetí osoby proti soudnímu rozhodnutí [omissis].

**PROTI:**

**RYANAIR D. A. C.**, společnost založená podle irského práva se sídlem [ve]  
[omissis] Swords [omissis] (Irsko) [omissis];

Žalovaná v řízení o námitce třetí osoby proti soudnímu rozhodnutí [omissis].

[omissis] [údaje týkající se řízení]

Soud vyhlašuje po poradě následující rozsudek:

### POPIS SPORU

1. SKEYES má v Belgii monopol na řízení a kontrolu civilního letového provozu; je „samostatným veřejným podnikem“ podle zákona ze dne 21. března 1991<sup>1</sup>.

Článek 1 zákona o veřejných podnicích stanoví:

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

4. Samostatnými veřejnými podniky jsou následující subjekty:

(...)

4° Skeyes“

Článek 170 zákona stanoví:

*„Předmětem činnosti Skeyes je:*

*1° zajišťování bezpečnosti letového provozu ve vzdušném prostoru, za nějž zodpovídá belgický stát [omissis] [Or. 3] [omissis]*

*[omissis]“*

Článek 171 stanoví: *„Činnosti uvedené v čl. 170 bodech 1 až 3 představují úkoly veřejné služby.“*

SKEYES je v rámci opatření přijímaných k zajištění bezpečnosti letového provozu oprávněn přijmout opatření „Zero rate“, což znamená, že v belgickém vzdušném prostoru nebo v některých jeho částech nemohou vzlétat, přistávat ani přelétat žádné stroje.

<sup>1</sup> – ve znění zákona ze dne 16. prosince 2015 „kterým se mění zákon ze dne 21. března 1991 o reformě některých hospodářských veřejných podniků“.

2. Úkoly a cíle stanovené belgickým státem SKEYES jsou definovány ve smlouvě o správě veřejných služeb; v době vzniku projednávaného sporu byla v platnosti smlouva o správě uzavřená dne 11. dubna 2014; tato smlouva byla následně prodloužena s účinností od 24. června 2019.
3. Dále je třeba zdůraznit, že dispečeři letového provozu, kteří jsou stálými zaměstnanci SKEYES, jsou přijímáni do pracovního poměru na základě jeho základního statutu, aniž je dotčeno právo SKEYES přijímat zaměstnance na základě pracovní smlouvy<sup>2</sup>.
4. Letecká společnost RYANAIR v Belgii provozuje činnost z letišť Charleroi a Brusel.
5. Ve SKEYES došlo v minulosti k několika případům sociálního napětí, o čemž svědčí i rozsudek Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) ze dne 20. listopadu 2017<sup>3</sup>, který na návrh společnosti RYANAIR rozhodl, že SKEYES v zásadě nese odpovědnost za škodu vzniklou v důsledku divoké stávky, ke které došlo v září 2010.
6. V období od února do května 2019 přistoupil SKEYES několikrát k uzavření belgického vzdušného prostoru z důvodu nedostatku disponibilního personálu; došlo k následujícím událostem:
  - Uzavření vzdušného prostoru od 22 hod. dne 12. února do 22 hod. dne 13. února; zaměstnanci SKEYES se zapojili do celostátní stávky, z důvodu čehož byly na belgických letištích zrušeny přílety i odlety;
  - Akce, jejímž záměrem bylo zacílené uzavření belgických letišť ve dnech 12. a 13. března; postupně bylo uzavřeno každé letiště na dobu 2 hodin, a sice letiště Brusel od 22 hod., letiště Charleroi od 4 do 6 hod.;
  - Akce odborové organizace zastupující dispečery letového provozu ze dne 20. března, která měla za následek zpoždění na odletech i příletech; **[Or. 4]**
  - Obdobná akce ze dne 28. března;
  - Akce z noci z 15. dubna na 16. dubna 2019, která vedla k uzavření belgického vzdušného prostoru od půlnoci do 6 hod.;
  - Akce ze dne 16. května, která vedla k uzavření vzdušného prostoru od 9.30 hod. do 13 hod. (viz níže).

<sup>2</sup>– Čl. 29 odst. 1 druhý pododstavec zákona ze dne 21. března 1991

<sup>3</sup>– [omissis] [odkazy]; proti rozsudku byl podán kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (Kasační soud), o kterém nebylo ještě rozhodnuto.

Společnost RYANAIR uvádí, že ve většině případů nebyly letecké společnosti včas informovány, a nemohly tedy omezit negativní důsledky těchto akcí pro cestující.

7. Poslední akce ze dne 16. května 2019 vedla k tomu, že společnost RYANAIR podala k tomuto soudu návrh na rozhodnutí v mimořádně naléhavé situaci, a současně s ním i další návrhy u soudů v Bruselu a v Lutychu; uvedené návrhy byly podány v níže popsaném kontextu.
8. Tiskovou zprávou z pátku 10. května 2019 informoval SKEYES o podpisu kolektivní smlouvy, kterou její „vedení začne uplatňovat (...) v plném rozsahu a bezodkladně v zájmu podniku a dotyčných spolupracovníků“; v návaznosti na uzavření smlouvy bylo za účelem informování zaměstnanců naplánováno na den 16. května 2019 několik informačních schůzek, které však neměly narušit kontrolu letového provozu.
9. Přesto byl SKEYES nucen opětovně uzavřít dne 16. května belgický vzdušný prostor z důvodu absence většího počtu dispečerů letového provozu na pracovišti, a to za okolností, které popisuje zpráva vydaná téhož dne vedením SKEYES:

*„**Protestní akce ve Skeyes jsou neodůvodněné. Konání informačních schůzek ohledně kolektivní smlouvy uzavřené Skeyes není důvodem pro přerušení práce.***

*Vedení Skeyes dnes pozvalo letecké dispečery na schůzky, aby jim podalo informace o kolektivní smlouvě, která byla uzavřena v pátek 10. května. Za tímto účelem se mohli dostavit kdykoli mezi 10 a 19 hod. a během přestávek, aby měl každý možnost získat nezbytné informace v nejvhodnější okamžiku, aniž by musel z tohoto důvodu přerušit plnění pracovních povinností.*

*Jakmile vedení podniku zjistilo, že byly učiněny kroky s cílem ovlivnit leteckou dopravu z důvodu konání těchto informačních schůzek, bylo nuceno schůzky zrušit.*

*Jakékoli jiné jednání bude považováno za divokou stávkou.*

*[omissis]“*

10. Společnost RYANAIR, která byla znovu vystavena uzavření vzdušného prostoru, podala téhož dne, 16. května 2019, okolo 10 hod. ráno, návrh na rozhodnutí v mimořádně naléhavé situaci podle článku 584 Code judiciaire (soudního řádu), jemuž tento soud téhož dne vyhověl a nařídil SKEYES: „zajistit poskytování služby, na niž má monopol, aby mohla letecká doprava fungovat obvyklým způsobem, a to pod hrozbou pokuty ve výši 250 000 eur za každou hodinu, během níž zůstane belgický letecký vzdušný prostor uzavřený v důsledku stávky dispečerů letového provozu.“

Účinky tohoto usnesení byly omezeny na období od 16. do 24. května 2019.

11. Společnost RYANAIR obdržela usnesení soudu e-mailem zaslaným téhož dne, 16. května v 15.38 hod., krátce poté, co byl vzdušný prostor znovu otevřen pro letecký provoz; usnesení doručila SKEYES dne 21. května 2019. Ke dni 24. května nebylo zaznamenáno žádné další přerušení provozu; usnesení tudíž pozbylo účinku, aniž došlo k uložení pokuty. **[Or. 5]**
12. Podnik SKEYES podal prostřednictvím zápisu soudního úředníka ze dne 21. června 2019 námitky třetí osoby proti usnesení ze dne 16. května 2019; podáním se domáhá:
  - aby soud rozhodl, že neměl pravomoc k rozhodnutí o původním návrhu, a aby proto usnesení zrušil;
  - podpůrně, aby se soud prohlásil za místně nepříslušný k rozhodnutí o původním návrhu a vrátil věc předsedovi Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu) nebo podpůrně předsedovi Tribunal de première instance du Hainaut – division Charleroi (soud prvního stupně pro Henegavsko – soudní obvod Charleroi) – anebo ještě podpůrněji předsedovi Tribunal francophone de entreprise de Bruxelles (frankofonní obchodní soud v Bruselu);
  - podpůrněji, aby prohlásil původní návrh za neopodstatněný, a v důsledku toho usnesení zrušil;
  - ještě podpůrněji, aby prohlásil původní návrh za neopodstatněný v rozsahu, v němž se v něm navrhuje doplnit hlavní výrok o pokutu, a aby proto usnesení v tomto rozsahu zrušil.

### PŘEDMĚT SPORU

13. *[omissis]*
14. *[omissis]*<sup>4</sup> **[Or. 6]** *[omissis]*<sup>5</sup>
15. *[omissis]* [Přípustnost námítka Skeyes jako třetí osoby]
16. Za účelem zrušení usnesení ze dne 16. května 2019 vznáší SKEYES dva argumenty týkající se nedostatku pravomoci.

Nejprve má za to, že tento soud neměl pravomoc k projednání návrhu týkajícího se jeho úkolu zajišťování kontroly belgického vzdušného prostoru.

Podpůrně má SKEYES za to, že jakožto veřejnoprávní subjekt nemůže spadat do pravomoci obchodního soudu.

<sup>4</sup>– *[omissis]*

<sup>5</sup>– *[omissis]*

17. SKEYES zaprvé tvrdí, že tento soud neměl pravomoc k projednání návrhu společnosti RYANAIR, kterým se tato společnost domáhala, aby byla subjektu řídicímu letový provoz uložena povinnost znovuootevřít belgický vzdušný prostor.

Podle názoru SKEYES nesvědčí společnosti Ryanair žádné subjektivní právo, které by jí umožňovalo takový návrh podat; je třeba připomenout, že řízení a regulace belgického vzdušného prostoru vyplývá z diskreční pravomoci SKEYES jako samostatného veřejnoprávního podniku, který jako jediný může posoudit podmínky, za nichž má být uvedený vzdušný prostor řízen.

18. Stanovisko soudu: Soudy rozhodují o návrzích založených na subjektivních právech; subjektivní právo předpokládá existenci konkrétní právní povinnosti, kterou objektivní právní norma přímo ukládá jiné osobě a na jejímž plnění má žalobce vlastní zájem<sup>6</sup>.

19. Jednostranný návrh společnosti RYANAIR byl založen na jejich subjektivních právech; společnost RYANAIR v ní totiž uvedla následující [omissis]:

*„Tyto opakované stávky a zejména zmíněná divoká stávka vystavují společnost RYANAIR – podobně jako další letecké společnosti – s ohledem na hezké počasí a blížící se letní prázdniny, [Or. 7] vážným a nenapravitelným škodám v důsledku zrušení nebo zpoždění letů, dezorganizace jejich činností, nespokojenosti cestujících a významných povinností, které společnosti RYANAIR plynou na základě článku 9 nařízení (ES) č. 261/2004 (...). Přestože je stávka dispečerů letového provozu mimořádnou okolností, která dopravci umožňuje nevyplácet náhradu škody stanovenou pro případ zpoždění nebo zrušení letu, je i nadále povinen starat se o cestující a pomáhat jim, včetně zajištění jejich případného ubytování v hotelu, což představuje mimořádně vysoké náklady.“*

20. Soud poukazuje na to, že uvedená argumentace vychází z uplatnění následujících subjektivních práv:

- právo uplatňované společností RYANAIR, na základě svobody podnikání, která je uznána Soudním dvorem Evropské unie za obecnou zásadu unijního práva<sup>7</sup>, nebýt nepřiměřeným způsobem omezována při výkonu své hospodářské činnosti jako letecké společnosti rozhodnutími orgánů veřejné moci, která mají za následek: nutnost, aby letecká společnost nesla mimořádné výdaje, obtíže s řízením v oblasti lidských zdrojů a nekontrolovatelné poškození image a dobré pověsti, tedy škod, z nichž některé lze jen stěží nahradit;
- v případě nesplnění povinností přičitatelných SKEYES, právo podat proti této tomuto subjektu žalobu na náhradu škody podobnou té, kterou již společnost RYANAIR proti SKEYES podala, a která vedla k vydání rozsudku ze dne 7. listopadu 2017 [omissis], jímž Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud

<sup>6</sup> [omissis] [odkaz na vnitrostátní judikaturu]

<sup>7</sup> [omissis] [odkazy na právní nauku]



v Bruselu) potvrdil rozhodnutí soudu prvního stupně, kterým byla SKEYES uložena – na základě čl. 1384 odst. 3 občanského zákoníku – povinnost nahradit škodu vzniklou společností RYANAIR z důvodu divoké stávky v délce trvání 24 hodin zahájené dne 28. září 2010 v rámci útvarů podniku SKEYES (posledně jmenovaný podal proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek);

- právo na zamezení vzniku další újmy v projednávané věci, plynoucí z práva na náhradu škody, tím, že je v rámci žaloby navrhováno, aby bylo SKEYES pod hrozbou pokuty zakázáno opětovně uzavřít vzdušný prostor z důvodu jeho vnitřních problémů.

21. Vystává otázka, zda tvrzená subjektivní práva odůvodňují, aby uživatelé (letečtí dopravci) mohli žádat o jejich ochranu před obecnými soudy, což SKEYES popírá.

SKEYES je autonomní veřejnoprávní podnik podle belgického práva, jehož činnost má již pojmově přeshraniční aspekty; normy evropského práva jsou tedy nutně relevantní pro určení práv uživatelů ve vztahu k takovému subjektu.

To je ostatně vyjádřeno ve dvacátém čtvrtém bodě odůvodnění nařízení (ES) č. 549/2004 (úplné odkazy viz níže): „(...) cílů tohoto nařízení, zejména vytvoření jednotného evropského nebe, nemůže být vzhledem k nadnárodnímu rozsahu opatření dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství při zohlednění podrobných prováděcích pravidel, která respektují zvláštní místní podmínky (...).“

22. Na evropské úrovni je nutné zohlednit následující předpisy: [Or. 8]

**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)**

*Článek 4*

*Vnitrostátní dozorové orgány*

1. Členské státy společně nebo samostatně buď jmenují, nebo zřídí jeden či více orgánů jako svůj vnitrostátní dozorový orgán, který převezme úkoly jemu svěřené v rámci tohoto nařízení a v rámci opatření uvedených v článku 3.

**Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 ze dne 10. března 2004, o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi (nařízení o poskytování služeb)**

*Odůvodnění*

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

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

(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 zachovávaní vysoké úrovně bezpečnosti.*

## Článek 8

### Určení poskytovatelů letových provozních služeb

1. *Členské státy zajistí výlučné poskytování letových provozních služeb v rámci jednotlivých bloků vzdušného prostoru vztahujících se ke vzdušenému prostoru, který spadá pod jejich pravomoc. Za tímto účelem členské státy určí poskytovatele letových provozních služeb, který je držitelem osvědčení platného ve Společenství.*
  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 vyberou za poskytovatele služeb letového provozu, pokud tento poskytovatel plní požadavky a podmínky uvedené v člancích 6 a 7.*
23. SKEYES tvrdí, že z důvodu svého postavení „poskytovatele služeb letového provozu“ pro Belii a diskreční pravomoci, která je jí svěřena, nepodléhá jakékoli soudní kontrole, která by se týkala neplnění povinností, jež by jí mohlo být v rámci výkonu jejích pravomocí vytýkáno.

Zdá se, že takový názor je v rozporu s právem Evropské unie. **[Or. 9]**

Jestliže totiž vnitrostátní orgány určují – na základě unijních právních předpisů – práva a povinnosti subjektů, jako je SKEYES, zdá se, že jsou uvedené orgány povinny v rámci takového určování zajistit uživatelům účinné prostředky nápravy pro případ neplnění povinností veřejným podnikem.

Tento soud tedy musí ověřit, zda subjektivní práva, jejichž ochrany se společnost RYANAIR domáhá, jí umožňují, i přes diskreční pravomoc svěřenou SKEYES, v jejímž důsledku je pouze na něm, aby posuzoval – ve veřejném zájmu – účelnost svých rozhodnutí, přinutit SKEYES, aby se zodpovídal za podmínky, za nichž je



tato diskreční pravomoc vykonávána; tato otázka je v právní nauce popisována jako „choulostivá“<sup>8</sup>

24. Cour de cassation (Kasační soud) v několika rozhodnutích připustil, že se navrhovatel může obrátit na soud i přesto, že správní orgán jednal v rámci své diskreční pravomoci. Nelze totiž vyloučit, že se orgán dopustí pochybení tím, že poruší subjektivní právo, anebo v případě, kdy takové právo neexistuje, tím, že svou diskreční pravomoc nevykonává způsobem, kterým by ji za stejných okolností vykonával běžně obezřetný správní orgán.

Cour de cassation (Kasační soud) se tak ve stěžejním rozsudku ze dne 26. března 2009<sup>9</sup> vyjádřil následovně:

*„Správní orgán, který přijímá rozhodnutí na základě své diskreční pravomoci, má prostor pro uvážení, který mu v mezích zákona dovoluje, aby sám stanovil způsob výkonu své pravomoci a zvolil řešení, které se mu jeví jako nejvhodnější. Soudy jsou příslušné k tomu, aby předcházely nebo napravovaly jakékoli chybné zásahy do subjektivních práv ze strany správního orgánu při výkonu této diskreční pravomoci.“*<sup>10</sup>

Z uvedené judikatury vyplývá, že při přezkumu pravomoci soudu rozhoduje právo, jehož se navrhovatel dovolává. Pokud je takové právo jeho subjektivním právem (a navrhovatel má bezprostřední, vzniklý a trvajícím zájem se takového práva dovolávat), spadá návrh do sféry moci soudní. Otázka opodstatněnosti návrhu je jinou otázkou, při jejímž zodpovězení je třeba zohlednit zvláštní postavení správního orgánu.

25. Je třeba podotknout, že rozsudky Cour de cassation (Kasační soud), v nichž byl zkoumán rozsah diskreční pravomoci správního orgánu, se týkají cizineckého práva, jehož normy jsou v zásadě vnitrostátní.

Projednávaný spor se týká zvláštních evropských norem, které byly uvedeny výše a které se v každém státě Unie uplatní přednostně.

Soud má tedy za to, že k určení případných mezí diskreční pravomoci, která je přiznána provozovatelům služeb letového provozu na evropském nebi, je třeba položit Soudnímu dvoru Evropské unie otázky, které jsou rozvedeny ve výroku tohoto rozsudku. **[Or. 10]**

## Z TĚCHTO DŮVODŮ

<sup>8</sup>– [omissis] [odkaz na právní nauku]

<sup>9</sup>– [omissis] [odkazy]

<sup>10</sup>– [omissis] [odkaz na judikaturu]

[*omissis*] **Président du Tribunal de l'Entreprise du Hainaut (předseda obchodního soudu pro Henegavsko)**, [*omissis*]

[*omissis*] [údaje týkající se řízení, přípustnosti námítky třetí osoby, nezbytnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce]

**pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky, a to na základě článku 267 Smlouvy o fungování EU:**

1.

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

2.

Má 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 veřejné podniky působící na trhu se zbožím a službami, která mají nepřímý dopad na hospodářskou soutěž, jako jsou pravidla zakazující překážky svobodě podnikání a poskytování služeb?

[*omissis*] [přerušeni řízení, předběžný výkon rozhodnutí, údaje o řízení]

**Toto rozhodnutí bylo vydáno na mimořádném veřejném jednání senátu pro rozhodování o předběžných opatřeních dne DVACÁTÉHO TŘETÍHO července DVA TISÍCE DVACET.**

[*omissis*] [podpisy]