Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 30. ledna 2025 [1]

Věc C-783/23

Liège Airport Security
proti
État belge, zastoupený Ministre de l'Intérieur

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Cour de cassation (Kasační soud, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení (ES) č. 300/2008 – Doprava – Letecká doprava – Ochrana civilního letectví před protiprávními činy – Článek 4 a příloha I – Společné základní normy – Článek 9 – Příslušný orgán odpovědný za koordinaci a sledování společných základních norem – Pravomoci vnitrostátních orgánů kontrolovat soukromé bezpečnostní služby působící na letišti – Oblast působnosti"

1. Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) [Ministerstvo vnitra (Federální ministerstvo), Belgie)] uložil sankci společnosti pověřené úkoly v oblasti bezpečnosti na letišti Lutych (Belgie) a dvěma jejím zaměstnancům z důvodu, že tato společnost neměla zákonem požadované povolení a zaměstnanci neměli průkaz totožnosti, který si měli vyžádat od samotného ministerstva.

2. Soud rozhodující v posledním stupni, kterému byl předložen kasační opravný prostředek proti těmto sankcím, položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu článku 9 nařízení (ES) č. 300/2008 [2]. Předkládající soud se zejména táže, zda pravomoc svěřená orgánu určenému na základě tohoto ustanovení vylučuje takový zásah, jako je zásah, který v projednávané věci provedlo ministerstvo vnitra.

[1] – Původní jazyk: španělština.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. března 2008 o společných pravidlech v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy a o zrušení nařízení (ES) č. 2320/2002 (Úř. věst. 2008, L 97, s. 72), ve znění nařízení Komise (EU) č. 18/2010 ze dne 8. ledna 2010 (Úř. věst. 2010, L 7, s. 3).

I. Právní rámec

A. Mezinárodní právo. Příloha 17 Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví ze dne 7. prosince 1944[3]

3. Kapitola 1, nadepsaná „Definice“, stanoví:

„Protiprávní činy. Činy nebo pokusy o činy ohrožující bezpečnost civilního letectví, které zahrnují, ale neomezují se na:

– protiprávní zmocnění se letadla,

– zničení letadla v provozu,

– držení rukojmích na palubě letadla, na letišti nebo v prostoru leteckých zařízení,

– násilné vniknutí na palubu letadla, na letiště nebo do prostoru leteckých zařízení,

– držení zbraně nebo nebezpečného zařízení nebo materiálu s úmyslem jeho nezákonného použití na palubě letadla nebo na letišti,

– použití letadla v provozu za účelem způsobení smrti, vážného tělesného zranění nebo vážného poškození majetku nebo životního prostředí,

– takové sdělení nebo klamná informace, které ohrožují bezpečnost letadla za letu nebo na zemi, cestujících, posádky, pozemního personálu nebo široké veřejnosti na letišti nebo v prostoru leteckých zařízení.

[…]“

4. Kapitola 2 bod 2.1.1 stanoví:

„Základním cílem ve všech záležitostech týkajících se ochrany civilního letectví před protiprávními činy je bezpečnost cestujících, posádky letadel, pozemního leteckého personálu a ostatní veřejnosti“.

B. Unijní právo. Nařízení č. 300/2008

5. Článek 1, nadepsaný „Cíle“, stanoví:

„1. Toto nařízení stanoví společná pravidla k zabezpečení ochrany civilního letectví před protiprávními činy, které ohrožují bezpečnost civilního letectví.

Poskytuje rovněž základ pro společný výklad přílohy 17 Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví.

[3] – Úmluva o mezinárodním civilním letectví, podepsaná v Chicagu dne 7. prosince 1944 (Recueil des traités des Nations unies, svazek 15, č. 102, dále jen „Chicagská úmluva“). Ačkoli Evropská unie Chicagskou úmluvu neratifikovala, má status pozorovatele v některých orgánech Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO). Členské státy jsou smluvními státy Chicagské úmluvy a členy ICAO. Příloha 17 uvedené úmluvy byla přijata dne 22. března 1974.

2. Prostředky k dosažení cílů uvedených v odstavci 1 jsou tyto:

a) stanovení společných pravidel a společných základních norem ochrany letectví před protiprávními činy;

b) mechanismy pro sledování jejich dodržování.“

6. Článek 2, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Toto nařízení se vztahuje na:

a) všechna letiště nebo části letišť umístěné na území členského státu, které nejsou využívány výhradně pro vojenské účely;

b) všechny provozovatele, včetně leteckých dopravců, kteří poskytují služby na letištích podle písmene a);

c) všechny subjekty uplatňující normy ochrany letectví před protiprávními činy, které provozují činnost z prostorů nacházejících se uvnitř či vně letiště a které poskytují zboží nebo služby pro letiště podle písmene a) nebo jejich prostřednictvím.

[…]“

7. Článek 3, nadepsaný „Definice“, stanoví:

Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1) ‚civilním letectvím‘ jakákoli letecká činnost vykonávaná civilním letadlem, s výjimkou činností vykonávaných státním letadlem podle článku 3 Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví;

2) ‚ochranou letectví‘ kombinace opatření a lidských a hmotných zdrojů určených k zabezpečení civilního letectví před protiprávními činy, které ohrožují bezpečnost civilního letectví;

[…]

8) ‚detekční kontrolou‘ použití technických nebo jiných prostředků určených k zjištění nebo odhalení zakázaných předmětů;

9) ‚bezpečnostní kontrolou‘ použití prostředků, kterými lze zabránit vnesení zakázaných předmětů;

10) ‚kontrolou vstupu‘ použití prostředků, kterými lze zabránit vstupu neoprávněných osob či vjezdu vozidel bez povolení k vjezdu nebo kterými lze zabránit obojímu;

[…]“

8. Článek 4, nadepsaný „Společné základní normy“, stanoví:

„1. Společné základní normy pro ochranu civilního letectví před protiprávními činy, jež ohrožují bezpečnost civilního letectví, jsou stanoveny v příloze.

Dodatečné společné základní normy, jež nebyly stanoveny v okamžiku vstupu tohoto nařízení v platnost, se do přílohy doplňují postupem podle článku 251 Smlouvy.

2. Obecná opatření, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky společných základních norem uvedených v odstavci 1 jejich doplněním, se přijímají regulativním postupem s kontrolou podle čl. 19 odst. 3.

Tato obecná opatření se týkají

a) povolených metod detekční kontroly;

b) kategorií předmětů, jež mohou být zakázány;

c) pokud jde o kontrolu vstupu, důvodů pro udělení přístupu do neveřejného prostoru letiště a do vyhrazených bezpečnostních prostorů;

d) povolených metod kontrol vozidel, bezpečnostních kontrol letadel a bezpečnostních prohlídek letadel;

e) kritérií pro uznávání rovnocennosti bezpečnostních norem třetích zemí;

f) podmínek, za nichž lze náklad nebo poštu podrobit detekční či jiné bezpečnostní kontrole, a procesu schvalování či jmenování schválených agentů známých odesílatelů a stálých odesílatelů;

g) podmínek, za nichž se pošta leteckého dopravce a materiály leteckého dopravce podrobují detekčním či jiným bezpečnostním kontrolám;

h) podmínek, za nichž lze palubní zásoby a letištní dodávky podrobit detekční či jiné bezpečnostní kontrole, a procesu schvalování či jmenování schválených agentů, známých dodavatelů a stálých dodavatelů;

i) kritérií pro stanovení kritických částí vyhrazených bezpečnostních prostorů;

j) kritérií pro nábor pracovníků a metody jejich odborné přípravy;

k) podmínek, za nichž lze použít zvláštní bezpečnostní postupy či osvobození od bezpečnostních kontrol, a

l) jakýchkoli obecných opatření, jejichž účelem je změnit jiné než podstatné prvky společných základních norem uvedených v odstavci 1 jejich doplněním, jež nebyla stanovena v okamžiku vstupu tohoto nařízení v platnost.

Ze závažných naléhavých důvodů může Komise použít postup pro naléhavé případy podle čl. 19 odst. 4.

3. Prováděcí opatření ke společným základním normám podle odstavce 1 a k obecným opatřením podle odstavce 2 se stanoví regulativním postupem podle čl. 19 odst. 2.

[…]“

9. Článek 6, nadepsaný „Přísnější opatření uplatňovaná členskými státy“, stanoví:

„1. Členské státy mohou uplatňovat přísnější opatření, než jsou společné základní normy uvedené v článku 4. Přitom jednají na základě posouzení rizika a v souladu s právem Společenství. Přísnější opatření musí být relevantní, objektivní, nediskriminační a úměrná danému riziku.

[…]“

10. Článek 9, nadepsaný „Příslušný orgán“, stanoví:

„Pokud vykonávají v rámci jednoho členského státu v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy působnost dva nebo více orgánů, určí tento členský stát jeden orgán (dále jen ‚příslušný orgán‘) odpovědný za koordinaci a sledování provádění společných základních norem podle článku 4.“

11. Příloha I upřesňuje „[s]polečné základní normy pro zabezpečení civilního letectví před protiprávními činy (článek 4)“.

C. Belgické právo

1. Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (Zákon ze dne 2. října 2017 upravující soukromou a zvláštní bezpečnost)[4]

12. Článek 4 považuje za podnik poskytující ostrahu každý podnik, který nabízí nebo vykonává činnosti ostrahy nebo se jako takový prezentuje.

13. Podle článku 16 nesmí nikdo nabízet bezpečnostní služby nebo organizovat vnitřní bezpečnostní službu bez předchozího povolení ministerstva vnitra.

14. Podle čl. 76 odst. 1 musí být osoby vykonávající bezpečnostní úkoly držiteli identifikačního průkazu vydaného ministerstvem vnitra.

15. Článek 208 stanoví existenci inspektorů, zaměstnanců veřejných služeb, za účelem dohledu nad dodržováním ZSZB a jeho prováděcích předpisů.

16. Článek 210 ukládá inspektorům povinnost vydávat protokoly o porušení ZSZB a jeho prováděcích předpisů.

17. Článek 216 svěřuje inspektorům vyšetřovací pravomoci za účelem shromažďování informací, které považují za nezbytné k zajištění dodržování pravidel týkajících se soukromé bezpečnosti.

[4] – Moniteur belge ze dne 31. října 2017, s. 96776; dále jen „ZSZB“.

18. Článek 236 stanoví, že sankce lze uložit pouze za porušení ZSZB nebo jeho prováděcích předpisů osobám, na které se vztahuje protokol o porušení právních předpisů.

2. Décret walon du 23 juin 1994 (valonské nařízení ze dne 23. června 1994)[5]

19. Článek 4b odst. 2 stanoví:

– Úkoly veřejné služby letištní bezpečnosti jsou pověřeny podniky, které jsou držiteli koncese na provozování letišť, v souladu s podmínkami stanovenými v koncesní smlouvě a v příslušných specifikacích, aniž jsou dotčena ustanovení odst. 2 třetího pododstavce a odstavců 3 až 5.

– Pro účely tohoto článku se bezpečnostními úkoly rozumí kombinace opatření a lidských a hmotných zdrojů určených k ochraně civilního letectví před protiprávními činy; ochrannými úkoly se rozumí kombinace opatření a lidských a hmotných zdrojů určených k zajištění bezpečného toku civilního letového provozu.

– Správní orgán odpovídá za kontrolu řádného plnění koncese, zejména pokud jde o plnění úkolů v oblasti bezpečnosti a ochrany. Postupy správního orgánu ke kontrole řádného plnění koncese jsou popsány v koncesních dohodách a v příslušných specifikacích.

20. Článek 4b odst. 3 stanoví, že pro každé letiště je založena veřejnoprávní akciová společnost, jejíž kapitál je z 49 % vlastněn koncesionářským podnikem pověřeným provozováním letiště a z 51 % Valonským regionem (Belgie). V případě letiště Liège-Bierset pověří provozující společnost bezpečnostními úkoly tuto akciovou společnost nazvanou Liège Airport-Security (dále jen „LAS“).

II. Skutkový stav, spor a předběžná otázka

21. Shrnutí skutkového stavu provedené předkládajícím soudem[6] je následující:

– Valonský region a akciová společnost Liège Airport založily veřejnoprávní akciovou společnost LAS za účelem plnění bezpečnostních úkolů ve smyslu čl. 4b odst. 2 valonského nařízení ze dne 23. června 1994.

– Dne 16. března 2018 se na letiště v Lutychu dostavili příslušníci ministerstva vnitra, aby provedli kontrolu dodržování ZSZB. V rámci této kontroly bylo zjištěno, že dva zaměstnanci vykonávali zvláštní činnosti soukromé ostrahy: první zaměstnanec kontroloval přístup cestujících na ranveje, zejména pomocí detektoru kovů, zatímco druhý uváděl, že kontroluje kontrolní stanoviště a kontrolní pracovníky.

– Byly sepsány tři protokoly o porušení právních předpisů. Jeden v neprospěch LAS za to, že organizovala vnitřní službu ostrahy, aniž k tomu měla povolení ministerstva vnitra (porušení čl. 16 odst. 1 ZSZB), a další dva po jednom ve vztahu ke každému zaměstnanci za to, že vykonávali práci, aniž měli průkaz totožnosti (čl. 76 odst. 1 ZSZB).

[5] – Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (o zřízení a provozování letišť a letištních ploch v působnosti Valonského regionu) (Moniteur belge ze dne 15. července 1994, s. 18666), ve znění použitelném ratione temporis na skutkový stav, zavedené nařízením ze dne 19. prosince 2007 (Moniteur belge ze dne 31. prosince 2007, s. 65947), dále jen „valonské nařízení ze dne 23. června 1994“.

[6] – Bod II předkládacího rozhodnutí.

22. Dne 27. listopadu 2020 uložilo ministerstvo vnitra LAS pokutu ve výši 15 000 eur. Dne 11. března 2021 uložilo každému ze dvou zaměstnanců pokutu ve výši 500 eur.

23. LAS napadla rozhodnutí ministerstva vnitra u tribunal de première instance francophone de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu, Belgie), přičemž tvrdila, že v Belgii je Generální ředitelství pro leteckou dopravu (dále jen „DGTA“)[7] orgánem odpovědným za koordinaci a sledování provádění společných základních norem v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy ve smyslu článku 9 nařízení č. 300/2008.

24. Podle LAS Belgie tím, že podřídila bezpečnostní služby letiště kontrole ministra vnitra, porušila článek 9 nařízení č. 300/2008, to znamená, že nedodržela požadavek (obsažený v tomto ustanovení) určit jeden příslušný orgán.

25. Žaloba LAS byla zamítnuta rozsudkem soudu prvního stupně ze dne 25. února 2022, proti němuž tato společnost podala kasační opravný prostředek. V tomto kasačním opravném prostředku opětovně namítá nedostatek pravomoci ministerstva vnitra kontrolovat bezpečnostní činnosti na letištích.

26. Za těchto okolností Cour de cassation (Kasační soud, Belgie) předkládá Soudnímu dvoru tuto předběžnou otázku:

„Musí být článek 9 nařízení […] č. 300/2008 […] vykládán v tom smyslu, že příslušný orgán určený podle tohoto ustanovení zajišťuje sledování provádění společných základních norem podle článku 4, s vyloučením jakéhokoli jiného orgánu, pouze v případě, že tyto normy vyplývají ze zvláštní právní úpravy v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy?“

III. Řízení před Soudním dvorem

27. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 19. prosince 2023.

28. Písemná vyjádření předložily LAS, belgická, francouzská a polská vláda, jakož i Evropská komise.

29. Ústní jednání nebylo shledáno nezbytným.

IV. Posouzení

A. Vymezení sporu

30. Pravidlo týkající se soukromé a zvláštní bezpečnosti v Belgii (ZSZB) ukládá všem podnikům poskytujícím ostrahu, které nabízejí nebo vykonávají činnosti ostrahy nebo se jako takové prezentují, povinnost získat předchozí povolení ministerstva vnitra.

31. Kromě toho stanoví, že osoby pověřené výkonem činností spadajících do působnosti tohoto zákona musí mít průkaz totožnosti nebo pověření vydané ministerstvem vnitra.

[7] – Začleněné do federální veřejné služby pro dopravu a mobilitu.

32. ZSZB obsahuje obecnou (horizontální) právní úpravu použitelnou na všechny podniky poskytující soukromé či zvláštní bezpečnostní služby [8], aniž se výslovně vztahuje na úkoly nebo služby ostrahy a kontroly poskytované na letišti.

33. Valonské nařízení ze dne 23. června 1994 podrobně upravuje právní režim letišť tohoto regionu. Na jeho základě:

– Správní orgán odpovídá za kontrolu řádného plnění koncese, zejména pokud jde o plnění úkolů v oblasti bezpečnosti a ochrany.

– Úkoly v oblasti ochrany letišť jsou svěřeny podnikům, které mají koncesi na provozování letišť. Pro každé letiště je založena akciová společnost, jejíž kapitál je z 49 % vlastněn koncesionářským podnikem pověřeným provozováním letiště a z 51 % Valonským regionem. Bezpečnostní úkoly svěřené koncesionářské společnosti provozující letiště jsou svěřeny této akciové společnosti. Na letišti Liège jsou svěřeny LAS.

34. Kontrola osob na belgických letištích se řídí společnými základními normami (ve smyslu článku 4 nařízení č. 300/2008), na něž dohlíží DGTA, zatímco obecná právní úprava subjektů působících v oblasti soukromé bezpečnosti je obsažena v ZSZB.

35. Z toho důvodu dochází podle názoru LAS k překrývání pravomocí, které není v souladu s nařízením č. 300/2008, neboť podniky a pracovníci působící v oblasti bezpečnosti vykonávající soukromé funkce ochrany na belgických letištích mohou být kontrolováni jak ze strany DGTA, tak ze strany ministerstva vnitra [9].

36. Komise, belgická vláda a ostatní vlády, které vstoupily do řízení o předběžné otázce, nesouhlasí s argumentem LAS.

37. Vzhledem ke skutečnostem popsaným předkládajícím soudem se domnívám, že spor se musí omezit na otázku, zda a) ministerstvo vnitra může podle ZSZB vykonávat určitou míru kontroly nad povolením, které musí LAS mít, a nad pověřeními jeho zaměstnanců; nebo b) zda je tato kontrola ve výlučné pravomoci „příslušného orgánu“ (DGTA) určeného podle článku 9 nařízení č. 300/2008.

38. Není sporu o tom, že LAS, ačkoli byla založena jako veřejnoprávní akciová společnost, musí dodržovat belgická pravidla platná pro subjekty působící v oblasti soukromé bezpečnosti.

39. LAS poté, co uvedla, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vyzývá Soudní dvůr, aby rozhodl o slučitelnosti ZSZB a nařízení č. 300/2008, dodává, že analýza by měla být rozšířena na problémy vyplývající z „belgické hierarchie norem, [v níž] mají regionální nařízení sílu legislativních norem, na stejné úrovni jako federální zákony“ [10]. Na základě tohoto předpokladu tvrdí, že ZSZB „nemá přednost před valonským nařízením ze dne 23. června 1994“.

[8] – Článek 3 ZSZB při definování soukromých a zvláštních bezpečnostních činností odkazuje mimo jiné a velmi široce na jakoukoli formu statické ostrahy majetku, dohledu a monitorování veřejnosti za účelem zajištění bezpečnosti a hladkého průběhu akcí, jakož i na úkoly spojené s udržováním bezpečnosti na místech přístupných i nepřístupných veřejnosti.

[9] – Body 45 a 46 písemného vyjádření LAS.

[10] – Písemnost LAS předložená dne 15. července 2024, v níž žádá, aby se konalo jednání za účelem ústního projednání mimo jiné této otázky. Jak již bylo řečeno, Soudní dvůr této žádosti nevyhověl.

40. Je pochopitelné, že Soudní dvůr se musí omezit na výklad unijního práva ve vztahu k právnímu rámci předloženému předkládajícím soudem a nezasahovat do čistě vnitrostátních polemik, jako je polemika vyvolaná LAS.

B. Odpověď na předběžnou otázku

41. Cílem nařízení č. 300/2008 je podle jeho bodu 25 odůvodnění „ochran[a] civilního letectví před protiprávními činy a stanovení základu pro jednotný výklad přílohy 17 Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví“.

42. Článek 1 odst. 1 nařízení č. 300/2008 stanoví cíl spočívající v „zabezpečení ochrany civilního letectví před protiprávními činy, které ohrožují bezpečnost civilního letectví“. Výčet těchto činů (nebo pokusů o ně) lze nalézt v kapitole 1 přílohy 17 výše uvedené úmluvy, která obsahuje demonstrativní výčet [11].

43. Článek 3 nařízení č. 300/2008 definuje ochranu letectví jako „kombinace opatření a lidských a hmotných zdrojů určených k zabezpečení civilního letectví před protiprávními činy, které ohrožují bezpečnost civilního letectví“, přičemž civilním letectvím se rozumí „jakákoli letecká činnost vykonávaná civilním letadlem“ [12].

44. Článek 1 odst. 2 nařízení č. 300/2008 upřesňuje prostředky k dosažení cílů tohoto nařízení. Jsou jimi „stanovení společných pravidel a společných základních norem ochrany letectví před protiprávními činy“ na jedné straně a „mechanismy pro sledování jejich dodržování“ na straně druhé.

45. *Společné základní normy* stanovené v příloze I nařízení č. 300/2008 se týkají dvanácti konkrétních oblastí [13]. Nařízení rovněž umožňuje přijetí *dodatečných základních norem*, které budou rovněž uvedeny v příloze nařízení, a *obecných opatření*, kterými se mění jiné než podstatné prvky společných základních norem.

46. Pro účely tohoto řízení o předběžné otázce je třeba věnovat pozornost článku 9 nařízení č. 300/2008, o jehož výklad žádá předkládající soud. Jeho obsah spadá do rámce mechanismů, jejichž cílem je zajistit dodržování hmotněprávních ustanovení samotného nařízení.

[11] – Protiprávní zmocnění se letadla; zničení letadla v provozu, držení rukojmích na palubě letadla, na letišti nebo v prostoru leteckých zařízení, násilné vniknutí na palubu letadla, na letiště nebo do prostoru leteckých zařízení, držení zbraně nebo nebezpečného zařízení nebo materiálu s úmyslem jeho nezákonného použití na palubě letadla nebo na letišti; použití letadla v provozu za účelem způsobení smrti, vážného tělesného zranění nebo vážného poškození majetku nebo životního prostředí; takové sdělení nebo klamná informace, které ohrožují bezpečnost letadla za letu nebo na zemi, cestujících, posádky, pozemního personálu nebo široké veřejnosti na letišti nebo v prostoru leteckých zařízení.

[12] – Vyloučeny jsou činnosti vykonávané státním letadlem podle článku 3 Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví.

[13] – Těchto dvanáct oblastí se týká: 1) bezpečnosti letiště; 2) vymezených prostorů letišť; 3) bezpečnosti letadel; 4) cestujících a kabinových zavazadel; 5) zapsaných zavazadel; 6) nákladu a pošty; 7) pošty a materiálů leteckého dopravce; 8) palubních zásob; 9) letištních dodávek; 10) opatření k zajištění bezpečnosti za letu; 11) náboru a odborné přípravy pracovníků; a 12) bezpečnostního vybavení. V souladu s čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 300/2008 bylo přijato prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1998 ze dne 5. listopadu 2015, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám letecké bezpečnosti (Úř. věst. 2015, L 299, s. 1).

47. Článek 9 nařízení 300/2008 obsahuje dvě ustanovení o „příslušném orgánu“, který koordinuje a sleduje dodržování společných základních norem ochrany civilního letectví před protiprávními činy:

– Připouští, aby členský stát měl několik orgánů, které plní úkoly v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy.

– Dále ukládá členskému státu povinnost určit „jeden orgán […] odpovědný za koordinaci a sledování provádění společných základních norem podle článku 4“.

48. Z hlediska doslovného znění článek 9 nařízení č. 300/2008 jednoznačně připouští prolínání různých orgánů vykonávajících úkoly v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy. Bez ohledu na to, zda existuje více než jeden orgán, musí členský stát v každém případě určit jeden orgán odpovědný za *koordinaci* a *sledování* provádění společných základních norem podle článku 4.

49. Normativní kontext rovněž poukazuje na přípustnou pluralitu orgánů, jejichž činnost bude koordinována a sledována příslušným orgánem. To se odráží v bodě 12 odůvodnění nařízení č. 300/2008.

50. Podle článku 9 nařízení č. 300/2008 je proto za plnění úkolů „koordinace a sledování“ provádění společných základních norem odpovědný jeden příslušný orgán určený každým členským státem. Ne méně, ale ani více (pokud, jak hned uvedu, členský stát nepověří tento orgán jinými úkoly).

51. Článek 9 nařízení č. 300/2008 nevede nutně k tomu, aby tomuto orgánu byly svěřeny další funkce (např. výkonné nebo kontrolní), než jsou funkce koordinace a sledování činností jiných orgánů, které členský stát pověřil úkoly v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy.

52. Připuštění opačného názoru by znamenalo vytvoření jakéhosi „nejvyššího orgánu“ a zdvojení pravomocí jiných specializovaných vnitrostátních orgánů, nebo dokonce jejich nahrazení[14].

53. Na letištích se mohou sbíhat činnosti mnoha veřejných subjektů nebo orgánů, které podléhají svým vlastním odvětvovým pravidlům fungování. Opakuji, že členským státům nic nebrání v tom, aby je pověřily konkrétními úkoly, a to i v oblasti bezpečnosti letišť, za jejichž koordinaci a sledování bude odpovídat „příslušný orgán“, jedná-li se o uplatňování společných základních norem podle článku 4 nařízení č. 300/2008.

54. Oblast působnosti nařízení č. 300/2008 je skutečně velmi široká: podle bodu 6 odůvodnění a čl. 2 odst. 1 se vztahuje na letiště sloužící civilnímu letectví, která se nacházejí na území členského státu, na provozovatele poskytující služby na těchto letištích a na subjekty dodávající zboží nebo poskytující služby na tato letiště nebo jejich prostřednictvím.

[14] – Písemné vyjádření polské vlády, body 17 a 18.

55. Je logické, že s ohledem na tuto širokou věcnou působnost se nařízení 300/2008 omezuje na „[stanovení základních zásad] toho, co je třeba učinit k ochraně civilního letectví před protiprávními činy, aniž by zacházelo do technických a procedurálních podrobností týkajících se způsobu provádění těchto opatření“ [15].

56. Ve stejném duchu:

– Článek 1 ve spojení s článkem 4 nařízení č. 300/2008 se omezuje na stanovení společných základních norem ochrany letectví před protiprávními činy. Technické a procesní aspekty jeho uplatňování jsou ponechány na pravomoci vnitrostátního zákonodárce, jelikož nařízení č. 300/2008 nepředjímá všechny podrobnosti organizace systému ochrany letectví před protiprávními činy.

– Článek 6 nařízení č. 300/2008 umožňuje členským státům uplatňovat přísnější opatření, než jsou společné základní normy uvedené v článku 4.

– Článek 10 nařízení č. 300/2008 stanoví, že národní bezpečnostní program ochrany civilního letectví před protiprávními činy vymezí odpovědnosti za provádění společných základních norem podle článku 4.

57. Podle informací poskytnutých Soudnímu dvoru odpovídají bezpečnostní úkoly vykonávané LAS a jejími zaměstnanci provádění jedné ze společných základních norem stanovených v článku 4 a příloze I nařízení č. 300/2008.

58. To však neznamená, že „příslušný orgán“ určený podle článku 9 nařízení č. 300/2008 přebírá *všechny* funkce související s činností podniků a pracovníků působících v oblasti soukromé bezpečnosti. Jak jsem již uvedl, tento článek výslovně upravuje pravomoci tohoto orgánu ke koordinaci a sledování provádění společných základních norem.

59. Členský stát je samozřejmě oprávněn doplnit tyto pravomoci o další pravomoci, takže orgán uvedený v článku 9 nařízení č. 300/2008 vykonává funkce, které jdou nad rámec úkolů uvedených v tomto ustanovení. V takovém případě jsou to totiž vnitrostátní předpisy, a nikoli nařízení č. 300/2008, které upravují, kdo a jak má tyto funkce vykonávat.

60. Soudní dvůr musí vyložit nařízení č. 300/2008, nikoliv vnitrostátní předpisy. Nepřísluší mu ani rozhodovat o vnitrostátním rozdělení pravomocí jednotlivých členských států v této oblasti. Předkládajícímu soudu přísluší určit, které orgány nebo subjekty na různých státních a sub-státních úrovních mají jaké pravomoci (v každém případě s ohledem na pravomoci koordinace a sledování, které má orgán uvedený v článku 9 nařízení č. 300/2008).

61. Konkrétně žádné ustanovení nařízení č. 300/2008 nebrání tomu, aby Belgie svěřila ministerstvu vnitra přezkum toho, zda subjekty v oblasti soukromé bezpečnosti mají povolení požadovaná odvětvovými vnitrostátními právními předpisy nebo zda zaměstnanci těchto subjektů mají požadovaná pověření vydaná tímto ministerstvem.

[15] – Bod 5 odůvodnění nařízení č. 300/2008, který zdůrazňuje „potřeb[u] větší pružnosti při přijímání bezpečnostních opatření a postupů s cílem zohlednit měnící se posouzení rizik a umožnit zavádění nových technologií“.

62. LAS v písemných vyjádřeních [16] srovnává pravomoci vykonávané ministerstvem vnitra a úkoly koordinace a sledování, které jsou svěřeny DGTA, aby vyjádřila myšlenku, že existuje rozpor mezi režimem ZSZB a článkem 9 nařízení č. 300/2008.

63. Podle mého názoru nejsou tyto dvě pravomoci rovnocenné a nejsou v rozporu.

– Pravomoci, které vykonává ministerstvo vnitra, se v případě, jako je projednávaný případ, týkají pouhého ověření obecných podmínek, které musí dodržovat všechny subjekty působící v oblasti soukromé bezpečnosti v Belgii bez ohledu na konkrétní oblast činnosti.

– Pravomoci, které spadají do působnosti orgánu (DGTA) určeného podle článku 9 nařízení č. 300/2008, se omezují na koordinaci a sledování provádění společných základních norem podle článku 4 tohoto nařízení. Pokud jde o subjekty působící v oblasti soukromé bezpečnosti poskytující služby na letištích, DGTA nepřísluší vydávat obecná povolení, která musí každý z těchto subjektů podle vnitrostátního práva mít.

64. Souhlasím tedy s Komisí a všemi vládami, které do tohoto řízení vstoupily, že kontrola subjektů působících v oblasti soukromé bezpečnosti, která je ve výše uvedeném smyslu svěřena Ministerstvu vnitra, nezasahuje do funkcí koordinace a sledování, které má orgán určený podle článku 9 nařízení č. 300/2008.

65. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí a z průběhu řízení o předběžné otázce, ministerstvo vnitra je na základě ZSZB oprávněno ověřovat dodržování ustanovení o soukromé bezpečnosti, jejichž dodržování je nezbytnou podmínkou pro výkon této činnosti.

66. Nezbytnou (a předběžnou) podmínkou pro provádění úkolů soukromé bezpečnosti je povolení ministerstva vnitra bez ohledu na místo, na němž soukromé subjekty tyto úkoly provádějí. Z tohoto hlediska není důležité, zda se jedná o letiště nebo o jinou veřejnou nebo soukromou budovu.

67. Kontrola, zda jsou v konkrétním případě dodržována ustanovení týkající se povolení, která musí mít subjekty působící v oblasti soukromé bezpečnosti, nebo pověření jejich zaměstnanců, může v případě neexistence vnitrostátního předpisu, který stanoví opak, spadat do pravomoci odvětvového orgánu (v tomto případě ministerstva vnitra), a nikoli nutně orgánu uvedeného v článku 9 nařízení č. 300/2008.

68. Trvám na tom, že pro tyto účely není důležité, zda subjekty působící v oblasti soukromé bezpečnosti působí na letišti nebo na jiném místě: tato okolnost nemění režim povolení, kterému podléhají. Tento režim stanoví vnitrostátní zákonodárce s přihlédnutím k systému rozdělení pravomocí jednotlivých členských států mezi jejich vlastní (státní nebo sub-státní) orgány nebo subjekty.

69. Cílem kontroly provedené ministerstvem vnitra nebylo ověřit, zda v projednávané věci LAS a její zaměstnanci vykonávali funkce v oblasti bezpečnostního dohledu na letišti věcně správným způsobem: kontrola se omezila na ověření, zda LAS a její zaměstnanci měli (předchozí a povinné) povolení a pověření k výkonu těchto funkcí.

[16] – Body 56, 87, 101 a 102.

70. Stručně řečeno, mám za to, že kontrola prováděná takovým orgánem, jako je ministerstvo vnitra, nemá žádný vliv na ustanovení článku 9 nařízení č. 300/2008 a nezasahuje do pravomocí koordinace a sledování, které jsou svěřeny „příslušnému orgánu“ určenému v tomto článku.

V. Závěry

71. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Cour de cassation (Kasační soud, Belgie) následovně:

„Článek 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008 ze dne 11. března 2008 o společných pravidlech v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy a o zrušení nařízení (ES) č. 2320/2002

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání tomu, aby kontrolu dodržování pravidel, jimiž se řídí subjekty působící v oblasti soukromé bezpečnosti, pokud jde o povolení, která tyto subjekty musí mít, a pověření jejich zaměstnanců podle vnitrostátního práva, prováděl jiný orgán než ‚příslušný orgán‘ odpovědný za koordinaci a sledování provádění společných základních norem podle článku 4 nařízení č. 300/2008.

V tomto ohledu nezáleží na tom, zda jsou služby poskytované subjekty působícími v oblasti soukromé bezpečnosti poskytovány na letišti.“