Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 30 stycznia 2025 r.[1]

Sprawa C-783/23

Liège Airport Security
przeciwko
État belge, reprezentowanemu przez ministre de l'Intérieur

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour de cassation (sąd kasacyjny, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (WE) nr 300/2008 – Transport – Transport lotniczy – Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego – Artykuł 4 i załącznik I – Wspólne podstawowe normy – Artykuł 9 – Organ właściwy odpowiedzialny za koordynację i monitorowanie wspólnych podstawowych norm – Uprawnienia organów krajowych do sprawowania kontroli nad usługami ochrony świadczonymi przez podmioty prywatne, które organy te wykonują w porcie lotniczym – Zakres

1. Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) [ministerstwo spraw wewnętrznych (federalna służba publiczna ds. wewnętrznych), Belgia] ukarało spółkę odpowiedzialną za zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w porcie lotniczym w Liège (Belgia) i dwóch jej pracowników ze względu na to, że spółka ta nie posiadała wymaganego prawem zezwolenia, a pracownicy ci nie posiadali poświadczeń identyfikacyjnych, o które powinni byli zwrócić się do samego ministerstwa.

2. W następstwie skargi wniesionej od tych kar sąd orzekający w przedmiocie tej skargi w ostatniej instancji zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 9 rozporządzenia (WE) nr 300/2008[2]. Sąd ten zmierza w szczególności do ustalenia, czy uprawnienie przyznane organowi wyznaczonemu na podstawie tego przepisu wyklucza interwencję taką jak ta, którą przeprowadziło w niniejszej sprawie ministerstwo spraw wewnętrznych.

[1] Język oryginału: hiszpański.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz.U. 2008, L 97, s. 72), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (UE) nr 18/2010 z dnia 8 stycznia 2010 r. (Dz.U. 2010, L 7, s. 3).

I. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe. Załącznik 17 do Konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z dnia 7 grudnia 1944 r.[3]

3. Rozdział 1 („Definicje”) stanowi:

„Akty bezprawnej ingerencji (Acts of unlawful interference). Są to akty lub próby dokonania aktów zagrażających bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, w których zawiera się między innymi:

– bezprawne zawładnięcie statkiem powietrznym,

– zniszczenie statku powietrznego w obsłudze,

– wzięcie zakładników na pokładzie statków powietrznych lub na lotniskach,

– wtargnięcie siłą na pokład statku powietrznego, na teren portu lotniczego lub na teren obiektu lotniczego,

– wniesienie na pokład statku powietrznego lub na teren portu lotniczego broni lub niebezpiecznego urządzenia lub materiału służącego do celów przestępczych,

– użycie statku powietrznego w obsłudze w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub poważnych uszkodzeń mienia lub środowiska,

– przekazanie nieprawdziwych informacji, które mogą zagrozić bezpieczeństwu statku powietrznego w trakcie lotu lub na ziemi, a także bezpieczeństwu pasażerów, załogi, personelu naziemnego lub całego społeczeństwa, na terenie portu lotniczego lub cywilnego obiektu lotniczego.

[…]”.

4. Zgodnie z rozdziałem 2 pkt 2.1.1:

„Celem nadrzędnym każdego Umawiającego się Państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa pasażerów, załóg, personelu naziemnego oraz bezpieczeństwa publicznego we wszystkich kwestiach związanych z ochroną przed aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym”.

B. Prawo Unii. Rozporządzenie nr 300/2008

5. Zgodnie z art. 1 („Cele”):

„1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia wspólne zasady ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego.

[3] Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Recueil des traités des Nations unies, vol. 15, nr 102; zwana dalej „konwencją chicagowską”). Chociaż Unia Europejska nie ratyfikowała konwencji chicagowskiej, ma ona status obserwatora w niektórych organach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Państwa członkowskie są umawiającymi się państwami konwencji chicagowskiej oraz członkami ICAO. Załącznik 17 do tej konwencji został przyjęty w dniu 22 marca 1974 r.

Niniejsze rozporządzenie stanowi również podstawę wspólnej wykładni załącznika 17 do konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

2. Sposoby osiągnięcia celów określonych w ust. 1 są następujące:

a) ustanowienie wspólnych zasad i wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa;

b) mechanizmy monitorowania ich przestrzegania".

6. Artykuł 2 („Zakres zastosowania") stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do:

a) wszystkich portów lotniczych lub części portów lotniczych znajdujących się na terytorium państwa członkowskiego, które nie są wykorzystywane jedynie do celów wojskowych;

b) wszystkich operatorów, w tym przewoźników lotniczych, świadczących usługi w portach lotniczych, o których mowa w lit. a);

c) wszystkich podmiotów stosujących normy ochrony lotnictwa, którzy działają z terenów usytuowanych wewnątrz portu lotniczego lub poza terenem portu lotniczego i dostarczają towary lub świadczą usługi dla portów lotniczych, o których mowa w lit. a), lub za pośrednictwem tych portów.

[…]".

7. W art. 3 („Definicje") wskazano:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

1) »lotnictwo cywilne« oznacza każdą działalność lotniczą prowadzoną przez cywilne statki powietrzne, z wyjątkiem działań prowadzonych przez państwowe statki powietrzne, o których mowa w art. 3 konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym;

2) »ochrona lotnictwa« oznacza połączenie środków oraz zasobów ludzkich i materialnych przeznaczonych do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, które zagrażają bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego;

[…]

8) »kontrola bezpieczeństwa« oznacza stosowanie technicznych lub innych środków w celu identyfikacji lub wykrywania przedmiotów zabronionych;

9) »środki kontroli w zakresie ochrony« oznaczają stosowanie środków, dzięki którym można zapobiec wprowadzeniu przedmiotów zabronionych;

10) »kontrola dostępu« oznacza stosowanie środków, dzięki którym można zapobiec przedostaniu się nieupoważnionych osób lub nieupoważnionych pojazdów, lub zarówno nieupoważnionych osób, jak i nieupoważnionych pojazdów;

[…]”.

8. Artykuł 4 („Wspólne podstawowe normy”) stanowi:

„1. Wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego zawarte są w załączniku.

Dodatkowe wspólne podstawowe normy, których nie przewidziano w chwili wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, powinny zostać dodane do załącznika zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 251 traktatu.

2. Ogólne środki mające na celu zmianę elementów innych niż istotne wspólnych podstawowych norm, o których mowa w ust. 1, poprzez ich uzupełnienie, przyjmowane są zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 19 ust. 3.

Te ogólne środki dotyczą:

a) dopuszczalnych metod kontroli bezpieczeństwa;

b) kategorii przedmiotów, które mogą być zabronione;

c) w odniesieniu do kontroli dostępu – podstaw udzielenia dostępu do strefy operacyjnej lotniska i stref zastrzeżonych lotniska;

d) dopuszczonych metod dokonywania sprawdzeń pojazdów, sprawdzeń statku powietrznego i przeszukań statku powietrznego;

e) kryteriów uznawania za równoważne norm ochrony w państwach trzecich;

f) warunków, na jakich dokonuje się kontroli bezpieczeństwa ładunku i poczty lub poddaje się je innym środkom kontroli w zakresie ochrony, oraz procesu zatwierdzania lub wyznaczania zarejestrowanych agentów, znanych nadawców i uznanych nadawców;

g) warunków, na jakich dokonuje się kontroli bezpieczeństwa poczty przewoźnika lotniczego i materiałów przewoźnika lotniczego lub poddaje się je innym środkom kontroli w zakresie ochrony;

h) warunków, na jakich dokonuje się kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia pokładowego i zaopatrzenia portu lotniczego lub poddaje się je innym środkom kontroli w zakresie ochrony, oraz procesu zatwierdzania lub wyznaczania zarejestrowanych dostawców i znanych dostawców;

i) kryteriów określenia krytycznych części stref zastrzeżonych lotniska;

j) kryteriów zatrudniania personelu i metod szkoleniowych;

k) warunków, na jakich można stosować specjalne procedury ochrony lub zwolnienia ze stosowania środków kontroli w zakresie ochrony; oraz

l) wszelkich ogólnych środków mających na celu zmianę innych niż istotne elementów wspólnych podstawowych norm, o których mowa w ust. 1, poprzez ich uzupełnienie, nieprzewidzianych w chwili wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

Ze względu na szczególnie pilną potrzebę Komisja może zastosować tryb pilny, o którym mowa w art. 19 ust. 4.

3. Szczegółowe środki wprowadzania w życie wspólnych podstawowych norm, o których mowa w ust. 1, oraz ogólne środki, o których mowa w ust. 2, ustanawiane są zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 19 ust. 2.

[…]".

9. Artykuł 6 („Bardziej rygorystyczne środki stosowane przez państwa członkowskie") ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą stosować bardziej rygorystyczne środki niż wspólne podstawowe normy, o których mowa w art. 4. Czyniąc to, działają na podstawie oceny ryzyka i zgodnie z prawem wspólnotowym. Środki te są odpowiednie, obiektywne, niedyskryminujące i proporcjonalne do ryzyka, którego dotyczą.

[…]".

10. Artykuł 9 („Organ właściwy") stanowi:

„Jeżeli w danym państwie członkowskim ochroną lotnictwa cywilnego zajmuje się więcej niż jeden organ, to państwo członkowskie wyznacza jeden organ (zwany dalej »organem właściwym«) odpowiedzialny za koordynację i monitorowanie wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4".

11. W załączniku I wyszczególniono „wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji (artykuł 4)".

C. Prawo belgijskie

1. Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière [4]

12. W art. 4 uznano, że agencją ochrony jest każde przedsiębiorstwo, które oferuje lub wykonuje działalność w zakresie ochrony lub ogłasza się jako takie.

13. Zgodnie z art. 16 nikt nie może świadczyć usług w zakresie ochrony lub organizować wewnętrznej służby ochrony bez uprzedniego uzyskania zezwolenia ministerstwa spraw wewnętrznych.

[4] Ustawa z dnia 2 października 2017 r. dotycząca świadczenia usług ochrony przez podmioty prywatne oraz szczególnego trybu ochrony (Moniteur belge z dnia 31 października 2017 r., s. 96776; zwana dalej „LSPP").

14. Artykuł 76 akapit pierwszy wymaga, aby osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa posiadały karty identyfikacyjne wydane przez ministerstwo spraw wewnętrznych.

15. Artykuł 208 przewiduje istnienie inspektorów, będących członkami personelu służb publicznych, w celu monitorowania przestrzegania LSPP i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy.

16. W art. 210 powierzono inspektorom zadanie sporządzania protokołów stwierdzających naruszenia LSPP i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy.

17. W art. 216 przyznano inspektorom uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w celu zebrania informacji, które uznają oni za niezbędne do zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących usług ochrony świadczonych przez podmioty prywatne.

18. Artykuł 236 stanowi, że kary za naruszenie LSPP lub rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy mogą być nakładane wyłącznie na osoby, których dotyczy protokół naruszenia.

2. Décret wallon du 23 juin 1994[5]

19. Artykuł 4 ter ust. 2 stanowi, że:

– zadania z zakresu usług publicznych związane z zapewnieniem bezpieczeństwa portów lotniczych powierza się przedsiębiorstwom posiadającym koncesję na eksploatację portów lotniczych zgodnie z warunkami określonymi w umowie koncesji i związanych z nią specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, z zastrzeżeniem przepisów ust. 2 akapit trzeci i ust. 3–5;

– do celów niniejszego artykułu zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa oznaczają połączenie środków oraz zasobów ludzkich i materialnych przeznaczonych do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji; zadania w zakresie ochrony oznaczają połączenie środków oraz zasobów ludzkich i materialnych przeznaczonych do zapewnienia bezpiecznego przepływu cywilnego ruchu lotniczego;

– administracja jest odpowiedzialna za kontrolę prawidłowego wykonywania koncesji, w szczególności w odniesieniu do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochroną. Procedury administracji mające na celu kontrolę prawidłowego wykonywania koncesji są opisane w umowach koncesji i związanych z nimi specyfikacjach istotnych warunków zamówienia.

20. Artykuł 4 ter ust. 3 przewiduje utworzenie dla każdego portu lotniczego spółki akcyjnej prawa publicznego, której 49 % kapitału należy do przedsiębiorstwa posiadającego koncesję na eksploatację portu lotniczego, a 51 % do regionu Walonii (Belgia). W przypadku portu lotniczego

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (dekret Walonii z dnia 23 czerwca 1994 r. w sprawie utworzenia i eksploatacji portów lotniczych i lotnisk należących do regionu Walonii) (Moniteur belge z dnia 15 lipca 1994 r., s. 18666), w brzmieniu mającym zastosowanie ratione temporis do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, wprowadzonym dekretem z dnia 19 grudnia 2007 r. (Moniteur belge z dnia 31 grudnia 2007 r., s. 65947), zwany dalej „dekretem Walonii z dnia 23 czerwca 1994 r.".

Liège-Bierset spółka posiadająca koncesję na eksploatację portu lotniczego przekazuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa tego typu spółce akcyjnej o nazwie Liège Airport-Security (zwanej dalej „LAS”).

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

21. Przedstawione przez sąd odsyłający[6] streszczenie okoliczności faktycznych jest następujące:

– region Walonii i spółka akcyjna Liège Airport utworzyły spółkę akcyjną prawa publicznego LAS w celu realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w rozumieniu art. 4 ter ust. 2 dekretu Walonii z dnia 23 czerwca 1994 r.;

– w dniu 16 marca 2018 r. urzędnicy ministerstwa spraw wewnętrznych udali się do portu lotniczego w Liège w celu przeprowadzenia kontroli przestrzegania LSPP. W ramach tej kontroli stwierdzili oni, że dwaj pracownicy wykonywali czynności wchodzące w zakres szczególnych zadań z zakresu ochrony realizowanych przez podmioty prywatne: pierwszy pracownik kontrolował dostęp pasażerów do płyty lotniska za pomocą wykrywacza metali, a drugi z nich oświadczył, że przeprowadzał inspekcję stanowisk i pracowników kontroli;

– sporządzono trzy protokoły stwierdzające naruszenie. Jeden z nich był skierowany przeciwko LAS i dotyczył zorganizowania przez tę spółkę wewnętrznej prywatnej służby ochrony bez zezwolenia ministerstwa spraw wewnętrznych (naruszenie art. 16 akapit pierwszy LSPP), zaś dwa pozostałe, po jednym w odniesieniu do każdego pracownika, dotyczyły wykonywania przez nich pracy bez posiadania karty identyfikacyjnej (art. 76 akapit pierwszy LSPP).

22. W dniu 27 listopada 2020 r. ministerstwo spraw wewnętrznych nałożyło na LAS grzywnę w wysokości 15 000 EUR. W dniu 11 marca 2021 r. nałożyło ono na każdego z obu pracowników grzywnę w wysokości 500 EUR.

23. LAS zaskarżyła decyzje ministerstwa spraw wewnętrznych do tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli, Belgia), podnosząc, że organem odpowiedzialnym za koordynację i monitorowanie wdrażania wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 300/2008 jest w Belgii direction générale du transport aérien (dyrekcja generalna transportu lotniczego, zwana dalej „DGTA”)[7].

24. Zdaniem LAS Belgia, poddając usługi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa portu lotniczego kontroli ministra spraw wewnętrznych, naruszyła art. 9 rozporządzenia nr 300/2008, to znaczy nie spełniła (zawartego w tym przepisie) wymogu wyznaczenia jednego właściwego organu.

25. Skarga LAS została oddalona przez sąd pierwszej instancji w wyroku z dnia 25 lutego 2022 r., od którego spółka ta wniosła skargę kasacyjną. W skardze tej ponownie podnosi ona brak uprawnień ministerstwa spraw wewnętrznych do kontrolowania działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa portu lotniczego.

6 Punkt II postanowienia odsyłającego.

7 Włączona do federalnej służby publicznej ds. mobilności i transportu.

26. W tym kontekście Cour de cassation (sąd kasacyjny, Belgia) zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 9 rozporządzenia [nr 300/2008] należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ wyznaczony na podstawie tego przepisu monitoruje wdrażanie wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4, z wyłączeniem wszelkich innych organów, tylko wtedy, gdy normy te wynikają z przepisów szczególnych dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

27. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału w dniu 19 grudnia 2023 r.

28. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez LAS, rządy belgijski, francuski i polski oraz przez Komisję Europejską.

29. Nie uznano za konieczne przeprowadzenia rozprawy.

IV. Ocena

A. Określenie ram sporu

30. Akt prawny regulujący świadczenie usług ochrony przez podmioty prywatne oraz szczególny tryb ochrony w Belgii (LSPP) wymaga, aby każda agencja ochrony, która oferuje lub wykonuje działalność w zakresie ochrony lub która ogłasza się jako taka, posiadała uprzednie zezwolenie ministerstwa spraw wewnętrznych.

31. LSPP wymaga również, aby osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań objętych zakresem stosowania tej ustawy posiadały kartę identyfikacyjną lub poświadczenie identyfikacyjne wydane przez ministerstwo spraw wewnętrznych.

32. Ustawa ta zawiera uregulowanie o charakterze ogólnym (horyzontalnym), mające zastosowanie do wszystkich prywatnych agencji ochrony [8], bez konkretnego odniesienia do zadań lub usług w zakresie ochrony i kontroli, które są świadczone w porcie lotniczym.

33. W dekrecie Walonii z dnia 23 czerwca 1994 r. szczegółowo określono system prawny regulujący porty lotnicze w tym regionie. Na mocy tego dekretu Walonii:

– administracja jest odpowiedzialna za kontrolę prawidłowego wykonywania koncesji, w szczególności w odniesieniu do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochroną;

– zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa portów lotniczych powierza się spółkom posiadającym koncesję na eksploatację portów lotniczych. W odniesieniu do każdego portu

[8] Artykuł 3 LSPP, definiując działalność w zakresie ochrony wykonywaną przez podmioty prywatne, dotyczy między innymi i w bardzo szerokim zakresie wszelkich form statycznej ochrony mienia, dozoru i monitorowania osób w celu zapewnienia bezpieczeństwa i prawidłowego przebiegu imprez, a także zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa w miejscach dostępnych lub niedostępnych publicznie.

lotniczego tworzona jest spółka akcyjna, której 49 % kapitału należy do spółki posiadającej koncesję na eksploatację portu lotniczego, a 51 % do regionu Walonii. Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa powierzone spółce posiadającej koncesję na eksploatację portu lotniczego muszą zostać przekazane tej spółce akcyjnej. W porcie lotniczym w Liège muszą one być przekazane LAS.

34. Kontrola osób w belgijskich portach lotniczych podlega wspólnym podstawowym normom (w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 300/2008), których monitorowanie należy do DGTA, podczas gdy ogólne uregulowanie dotyczące podmiotów prywatnych świadczących usługi ochrony jest zawarte w LSPP.

35. W konsekwencji zdaniem LAS uprawnienia nakładają się, co jest niezgodne z rozporządzeniem nr 300/2008, ponieważ agencje ochrony i pracownicy ochrony wykonujący zadania w zakresie prywatnych usług ochrony w belgijskich portach lotniczych mogą być kontrolowani zarówno przez DGTA, jak i przez ministerstwo spraw wewnętrznych [9].

36. Komisja, rząd belgijski i inne rządy, które były uczestnikami postępowania prejudycjalnego, sprzeciwiają się argumentowi LAS.

37. W świetle okoliczności faktycznych opisanych przez sąd odsyłający uważam, że spór należy ograniczyć do rozstrzygnięcia kwestii, czy: a) ministerstwo spraw wewnętrznych może sprawować, na podstawie LSPP, pewną kontrolę nad zezwoleniem wymaganym od LAS i nad poświadczeniami jej pracowników; czy też b) kontrola ta należy wyłącznie do „organu właściwego" (DGTA) wyznaczonego zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 300/2008.

38. Bezsporne jest, że LAS, choć została utworzona jako spółka akcyjna prawa publicznego, podlega belgijskim przepisom mającym zastosowanie do podmiotów prywatnych świadczących usługi ochrony.

39. LAS, po stwierdzeniu, że w odesłaniu prejudycjalnym zwrócono się do Trybunału o wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności między LSPP a rozporządzeniem nr 300/2008, dodaje, że analizę należy rozszerzyć o kwestie wynikające z „belgijskiej hierarchii norm, [w której] dekrety regionalne mają moc norm ustawodawczych, na tym samym poziomie co ustawy federalne" [10]. W oparciu o to założenie LAS stwierdza, że LSPP „nie ma pierwszeństwa przed dekretem Walonii z dnia 23 czerwca 1994 r.".

40. Można łatwo zrozumieć, że Trybunał musi ograniczyć się do dokonania wykładni prawa Unii w odniesieniu do ram prawnych przedstawionych przez sąd odsyłający, nie ingerując w polemiki o charakterze wyłącznie krajowym, takie jak ta wywołana przez LAS.

B. Odpowiedź na pytanie prejudycjalne

41. Zgodnie z motywem 25 rozporządzenia nr 300/2008 celem tego rozporządzenia jest „ochrona bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego przeciwko aktom bezprawnej ingerencji oraz zapewnienie podstaw wspólnej wykładni załącznika 17 do konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym".

[9] Punkty 45 i 46 uwag na piśmie LAS.

[10] Pismo LAS przedstawione w dniu 15 lipca 2024 r., w którym spółka ta wnosi o przeprowadzenie rozprawy w celu ustnego omówienia między innymi tej kwestii. Jak wspomniano powyżej, Trybunał nie przychylił się do tego wniosku.

42. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 300/2008 ustanawia cel, jakim jest „ochron[a] lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego”. Wyliczenie tych aktów (lub usiłowań) znajduje się w rozdziale 1 załącznika 17 do wspomnianej konwencji, który zawiera przykładowy wykaz [11].

43. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 300/2008 ochrona lotnictwa oznacza „połączenie środków oraz zasobów ludzkich i materialnych przeznaczonych do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, które zagrażają bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego”, rozumianego jako „każd[a] działalność lotnicz[a] prowadzon[a] przez cywilne statki powietrzne” [12].

44. W art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 300/2008 określono sposoby osiągnięcia celów tego rozporządzenia. Chodzi, po pierwsze, o „ustanowienie wspólnych zasad i wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa”, a po drugie, o „mechanizmy monitorowania ich przestrzegania”.

45. *Wspólne podstawowe normy* uregulowane w załączniku I do rozporządzenia nr 300/2008 mają wpływ na 12 konkretnych obszarów [13]. Ponadto rozporządzenie umożliwia przyjęcie *dodatkowych podstawowych norm*, które również zostaną określone w załączniku do rozporządzenia, oraz *ogólnych środków* mających na celu zmianę innych niż istotne elementów wspólnych podstawowych norm.

46. Do celów niniejszego postępowania prejudycjalnego należy skupić się na art. 9 rozporządzenia nr 300/2008, o którego wykładnię wnosi sąd odsyłający. Jego treść wpisuje się w ramy mechanizmów mających na celu zapewnienie przestrzegania przepisów materialnych samego rozporządzenia.

47. Artykuł 9 rozporządzenia nr 300/2008 zawiera dwa przepisy dotyczące „organu właściwego” odpowiedzialnego za koordynację i monitorowanie wdrażania wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego:

– z jednej strony zezwala na to, by w danym państwie członkowskim ochroną lotnictwa cywilnego zajmował się więcej niż jeden organ;

– z drugiej strony zobowiązuje państwo członkowskie do wyznaczenia „jed[nego] organ[u] […] odpowiedzialn[ego] za koordynację i monitorowanie wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4”.

[11] Bezprawne zawładnięcie statkiem powietrznym; zniszczenie statku powietrznego w obsłudze; wzięcie zakładników na pokładzie statków powietrznych lub na lotniskach; wtargnięcie siłą na pokład statku powietrznego, na teren portu lotniczego lub na teren obiektu lotniczego; wniesienie na pokład statku powietrznego lub na teren portu lotniczego broni lub niebezpiecznego urządzenia lub materiału służącego do celów przestępczych; użycie statku powietrznego w obsłudze w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub poważnych uszkodzeń mienia lub środowiska; przekazanie nieprawdziwych informacji, które mogą zagrozić bezpieczeństwu statku powietrznego w trakcie lotu lub na ziemi, a także bezpieczeństwu pasażerów, załogi, personelu naziemnego lub całego społeczeństwa, na terenie portu lotniczego lub cywilnego obiektu lotniczego.

[12] Wyłączone są działania prowadzone przez państwowe statki powietrzne, o których mowa w art. 3 konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

[13] Tych 12 obszarów dotyczy: 1) ochrony portu lotniczego; 2) stref wydzielonych w portach lotniczych; 3) ochrony statków powietrznych; 4) pasażerów i bagażu kabinowego; 5) bagażu rejestrowanego; 6) ładunku i poczty; 7) poczty przewoźnika lotniczego i materiałów przewoźnika lotniczego; 8) zaopatrzenia pokładowego; 9) zaopatrzenia portu lotniczego; 10) środków ochrony podczas lotu; 11) rekrutacji i szkolenia personelu; oraz 12) sprzętu służącego do ochrony. Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 300/2008 przyjęto rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1998 z dnia 5 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U. 2015, L 299, s. 1).

48. Z językowego punktu widzenia art. 9 rozporządzenia nr 300/2008 jednoznacznie zezwala na to, by różne organy wykonywały zadania w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego. Niezależnie od tego, czy istnieje więcej niż jeden organ, państwo członkowskie musi w każdym przypadku wyznaczyć jeden organ odpowiedzialny za *koordynację* i *monitorowanie* wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4.

49. Kontekst normatywny wskazuje również na dopuszczalną wielość organów, których działanie musi być koordynowane i monitorowane przez właściwy organ. Znajduje to odzwierciedlenie w motywie 12 rozporządzenia nr 300/2008.

50. Przyjęcie zadań „koordynacji i monitorowania" w zakresie wdrażania wspólnych podstawowych norm jest zatem, zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 300/2008, typowe dla jednego właściwego organu wyznaczonego przez każde państwo. Ni mniej, ni więcej (chyba że, jak wskazuję poniżej, państwo członkowskie powierzy temu organowi inne zadania).

51. Artykuł 9 rozporządzenia nr 300/2008 niekoniecznie oznacza, że organowi temu przyznaje się dodatkowe zadania (np. zadania wykonawcze lub kontrolne) inne niż koordynowanie i monitorowanie działań innych organów, którym państwo członkowskie powierzyło zadania w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

52. Przyjęcie poglądu przeciwnego prowadziłoby do stworzenia swoistego superorganu, dublującego uprawnienia innych wyspecjalizowanych organów krajowych, czy wręcz je zastępującego [14].

53. W portach lotniczych może pokrywać się działalność wielu instytucji lub organów publicznych, podlegających ich własnym sektorowym zasadom działania. Pragnę powtórzyć, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie przyznały im konkretne zadania, w tym w dziedzinie ochrony portów lotniczych, których koordynacja i monitorowanie będą obowiązkiem „organu właściwego", jeżeli chodzi o wdrażanie wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4 rozporządzenia nr 300/2008.

54. Zakres stosowania rozporządzenia nr 300/2008 jest bowiem bardzo szeroki: zgodnie z motywem 6 i z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia obejmuje ono porty lotnicze obsługujące lotnictwo cywilne, znajdujące się na terytorium państwa członkowskiego, operatorów zapewniających usługi w takich portach lotniczych oraz podmioty dostarczające towary lub świadczące usługi dla takich portów lotniczych lub za ich pośrednictwem.

55. Logiczne jest, że w świetle tak szerokiego przedmiotowego zakresu stosowania rozporządzenie nr 300/2008 ogranicza się do „ustanowi[enia] podstawow[ych] regu[ł] dotycząc[ych] działań, jakie należy podejmować w celu ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, bez wchodzenia w techniczne i proceduralne szczegóły ich wprowadzania w życie" [15].

56. Podobnie:

– w art. 1 w związku z art. 4 rozporządzenia nr 300/2008 wskazano jedynie na cel, jakim jest ustanowienie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa. Techniczne i proceduralne

[14] Uwagi na piśmie rządu polskiego, pkt 17 i 18.

[15] Motyw 5 rozporządzenia nr 300/2008, w którym podkreślono „potrzebę większej elastyczności w przyjmowaniu środków i procedur z zakresu ochrony w celu ich dostosowania do zmieniających się ocen ryzyka i umożliwienia wprowadzenia nowych technologii".

aspekty jego wdrażania pozostawiono w gestii ustawodawcy krajowego, przy czym rozporządzenie nr 300/2008 nie przesądza o wszystkich szczegółach organizacji systemu ochrony lotnictwa;

– art. 6 rozporządzenia nr 300/2008 uprawnia państwa członkowskie do stosowania bardziej rygorystycznych środków niż wspólne podstawowe normy, o których mowa w art. 4;

– art. 10 rozporządzenia nr 300/2008 stanowi, że krajowy program ochrony lotnictwa cywilnego określa obowiązki w zakresie wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4.

57. Zgodnie z informacjami przekazanymi Trybunałowi wykonywane przez spółkę LAS i jej pracowników zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa odpowiadają wdrożeniu jednej ze wspólnych podstawowych norm przewidzianych w art. 4 i w załączniku I do rozporządzenia nr 300/2008.

58. Okoliczność ta nie oznacza jednak, że „organ właściwy" wyznaczony na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 300/2008 przyjmuje *wszystkie* zadania związane z działalnością podmiotów prywatnych świadczących usługi ochrony i pracowników ochrony. Jak już wspomniałem, artykuł ten wyraźnie określa uprawnienia tego organu w zakresie koordynacji i monitorowania wdrożenia wspólnych podstawowych norm.

59. Oczywiście państwo członkowskie jest uprawnione do wprowadzenia oprócz tych uprawnień innych, tak aby organ, o którym mowa w art. 9 rozporządzenia nr 300/2008, wykonywał zadania wykraczające poza te określone w tym przepisie. W takim przypadku to przepisy krajowe, nie zaś rozporządzenie nr 300/2008, regulują, kto i w jaki sposób ma wykonywać te zadania.

60. Trybunał ma dokonać wykładni rozporządzenia nr 300/2008, a nie przepisów krajowych. Do Trybunału nie należy również orzekanie w przedmiocie wewnętrznego podziału kompetencji w tej dziedzinie w każdym państwie członkowskim. Do sądu odsyłającego należy wyjaśnienie, które organy lub instytucje na różnych szczeblach państwowym i niższym niż państwowy mają określone uprawnienia (przy jednoczesnym poszanowaniu uprawnień w zakresie koordynacji i monitorowania przysługujących organowi, o którym mowa w art. 9 rozporządzenia nr 300/2008).

61. W szczególności żaden przepis rozporządzenia nr 300/2008 nie stoi na przeszkodzie temu, aby Belgia powierzyła swojemu ministerstwu spraw wewnętrznych zadanie zbadania, czy podmioty prywatne świadczące usługi ochrony posiadają zezwolenia wymagane przez krajowe przepisy sektorowe lub czy pracownicy tych podmiotów posiadają obowiązkowe poświadczenia wydane przez to ministerstwo.

62. W swoich uwagach na piśmie [16] LAS porównuje uprawnienia wykonywane przez ministerstwo spraw wewnętrznych oraz przyznane DGTA zadania w zakresie koordynacji i monitorowania, aby przedstawić pogląd, że istnieje pewne napięcie między systemem LSPP a art. 9 rozporządzenia nr 300/2008.

63. Moim zdaniem te dwa uprawnienia nie są równoważne i nie pozostają ze sobą w sprzeczności.

[16] Punkty 56, 87, 101 i 102.

– W sprawie takiej jak niniejsza uprawnienia wykonywane przez ministerstwo spraw wewnętrznych dotyczą po prostu weryfikacji ogólnych warunków, które w Belgii muszą być spełnione przez wszystkie podmioty prywatne świadczące usługi ochrony, niezależnie od ich konkretnego obszaru działalności.

– Uprawnienia przysługujące organowi (DGTA) wyznaczonemu na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 300/2008 ograniczają się do koordynacji i monitorowania wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4 tego rozporządzenia. Jeśli chodzi o podmioty prywatne świadczące usługi ochrony w portach lotniczych, DGTA nie jest odpowiedzialna za wydawanie ogólnych zezwoleń wymaganych od każdego z nich na mocy prawa krajowego.

64. Zgadzam się zatem z Komisją i ze wszystkimi rządami, które wzięły udział w niniejszym postępowaniu, że kontrola powierzona ministerstwu spraw wewnętrznych, na warunkach określonych powyżej, nad podmiotami prywatnymi świadczącymi usługi ochrony nie powinna kolidować z zadaniami w zakresie monitorowania i koordynacji organu wyznaczonego zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 300/2008.

65. Jak wynika z postanowienia odsyłającego i z przebiegu postępowania prejudycjalnego, ministerstwo spraw wewnętrznych jest uprawnione na podstawie LSPP do weryfikacji przestrzegania przepisów dotyczących usług ochrony świadczonych przez podmioty prywatne, których przestrzeganie stanowi niezbędny warunek wykonywania tej działalności.

66. Jako niezbędny (i uprzedni) warunek wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa realizowanych przez podmioty prywatne zezwolenie ministerstwa spraw wewnętrznych jest wymagane niezależnie od przestrzeni, w jakiej podmioty prywatne wykonują te zadania. Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia, czy jest to port lotniczy, czy inny budynek publiczny lub prywatny.

67. Sprawdzenie, czy w konkretnym przypadku przestrzegane są przepisy regulujące zezwolenia wymagane od podmiotów prywatnych świadczących usługi ochrony lub poświadczenia ich pracowników, jest czymś, co w przypadku braku odmiennego przepisu krajowego może stanowić część zbioru uprawnień organu sektorowego (w niniejszej sprawie ministerstwa spraw wewnętrznych), niekoniecznie zaś organu, o którym mowa w art. 9 rozporządzenia nr 300/2008.

68. Pragnę powtórzyć, że w tym względzie nie ma znaczenia, czy podmioty prywatne świadczące usługi ochrony działają w porcie lotniczym, czy w jakiejkolwiek innej przestrzeni: okoliczność ta nie ma wpływu na system zezwoleń, któremu one podlegają. System ten jest ustanawiany przez ustawodawcę krajowego z uwzględnieniem systemu podziału kompetencji w każdym państwie członkowskim pomiędzy jego własnymi instytucjami lub organami (państwowymi lub znajdującymi się na szczeblu niższym niż państwowy).

69. Kontrola przeprowadzona przez ministerstwo spraw wewnętrznych nie miała na celu sprawdzenia, czy w niniejszej sprawie spółka LAS i jej pracownicy wykonywali swoje zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa portu lotniczego w sposób co do istoty prawidłowy: ograniczała się ona do sprawdzenia, czy LAS i jej pracownicy posiadają (uprzednie i obowiązkowe) zezwolenie i poświadczenia do wykonywania tych zadań.

70. Podsumowując, uważam, że kontrola przeprowadzana przez organ taki jak ministerstwo spraw wewnętrznych w żaden sposób nie narusza przepisu art. 9 rozporządzenia nr 300/2008 ani nie koliduje z uprawnieniami w zakresie koordynacji i monitorowania przyznanymi wyznaczonemu w nim „organowi właściwemu”.

V. Wnioski

71. W świetle powyższych uwag proponuję, aby Trybunał odpowiedział Cour de cassation (sądowi kasacyjnemu, Belgia) w następujący sposób:

Artykuł 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie temu, by kontrola przestrzegania przepisów regulujących podmioty prywatne świadczące usługi ochrony w odniesieniu do zezwoleń wymaganych od tych podmiotów i poświadczeń ich pracowników zgodnie z prawem krajowym była sprawowana przez organ inny niż „organ właściwy” wyznaczony jako odpowiedzialny za koordynację i monitorowanie wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4 rozporządzenia nr 300/2008.

W tym względzie nie ma znaczenia, że usługi w zakresie ochrony świadczone przez podmioty prywatne są wykonywane w porcie lotniczym.