Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 30. januára 2025 [1]

Vec C-783/23

Liège Airport Security
proti
État belge, zastúpený ministre de l'Intérieur

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Cour de cassation (Kasačný súd, Belgicko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Nariadenie (ES) č. 300/2008 – Doprava – Letecká doprava – Bezpečnostná ochrana civilného letectva – Článok 4 a príloha I – Spoločné základné normy – Článok 9 – Príslušný orgán zodpovedný za koordináciu a monitorovanie spoločných základných noriem – Právomoc vnútroštátnych orgánov kontrolovať súkromné bezpečnostné služby pôsobiace na letisku – Rozsah"

1. Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) [Ministerstvo vnútra (Spolková vnútorná verejná služba), Belgicko] sankcionovalo spoločnosť zodpovednú za vykonávanie úloh v oblasti bezpečnosti na letisku v Liège (Belgicko) a dvoch jej zamestnancov z dôvodu, že spoločnosť nemala zákonom požadované povolenie a zamestnanci nemali identifikačné preukazy, ktoré malo vyžadovať samotné ministerstvo.

2. Súd posledného stupňa, ktorý rozhoduje o odvolaní podanom proti týmto sankciám, predkladá Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania o otázke týkajúcej sa výkladu článku 9 nariadenia (ES) č. 300/2008 [2]. Chce najmä vedieť, či právomoc, ktorá je podľa tohto ustanovenia zverená určenému orgánu, vylučuje taký zásah, aký v prejednávanej veci vykonalo ministerstvo vnútra.

[1] Jazyk prednesu: španielčina.

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 11. marca 2008 o spoločných pravidlách v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva a o zrušení nariadenia (ES) č. 2320/2002 (Ú. v. EÚ L 97, 2008, s. 72), zmenené a doplnené nariadením Komisie (EÚ) č. 18/2010 z 8. januára 2010 (Ú. v. EÚ L 7, 2010, s. 3).

I. Právny rámec

A. Medzinárodné právo. Príloha 17 k Chicagskému dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve zo 7. decembra 1944[3]

3. Kapitola 1 („Vymedzenie pojmov“) stanovuje:

„Činy protiprávneho zasahovania. Činy alebo pokusy o činy, ktoré ohrozujú bezpečnostnú ochranu civilného letectva, zahŕňajú okrem iného:

– nezákonné zabavenie lietadla,

– zničenie lietadla v prevádzke,

– branie rukojemníkov na palube lietadiel alebo na letiskách,

– násilné vniknutie na palubu lietadla, na letisko alebo do priestorov leteckého zariadenia,

– vnesenie zbraní alebo nebezpečných predmetov (alebo látok) na palubu lietadla alebo na letisko na účely trestnej činnosti,

– použitie lietadla v prevádzke s cieľom spôsobiť smrť, vážnu ujmu na zdraví alebo vážne poškodenie majetku alebo životného prostredia,

– oznámenie nepravdivých informácií, ktoré ohrozujú bezpečnosť lietadla počas letu alebo na zemi alebo bezpečnosť cestujúcich, posádky, pozemného personálu a verejnosti na letisku alebo v priestoroch zariadenia civilného letectva.

…“

4. Podľa kapitoly 2 bodu 2.1.1:

„Hlavným cieľom každého zmluvného štátu je bezpečnosť cestujúcich, posádok, pozemného personálu a širokej verejnosti vo všetkých otázkach týkajúcich sa ochrany pred činmi protiprávneho zasahovania do civilného letectva.“

B. Právo Únie. Nariadenie č. 300/2008

5. Podľa článku 1 („Ciele“):

„1. Toto nariadenie ustanovuje spoločné pravidlá ochrany civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania, ktoré ohrozujú bezpečnosť civilného letectva.

Ustanovuje tiež základ pre spoločný výklad prílohy 17 k Chicagsk[é]mu dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve.

[3] Dohovor o medzinárodnom civilnom letectve, podpísaný v Chicagu 7. decembra 1944 (Zbierka zmlúv Spojených národov, zv. 15, s. 102; ďalej len „Chicagský dohovor“). Hoci Európska únia neratifikovala Chicagský dohovor, má štatút pozorovateľa v niektorých orgánoch Medzinárodnej organizácie civilného letectva (ICAO). Členské štáty sú zmluvnými štátmi Chicagského dohovoru a členmi ICAO. Príloha 17 k tomuto dohovoru bola prijatá 22. marca 1974.

2. Prostriedky na dosiahnutie cieľov stanovených v odseku 1 sú:

a) stanovenie spoločných pravidiel a spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany letectva;

b) mechanizmy na monitorovanie súladu.“

6. Článok 2 („Rozsah pôsobnosti“) stanovuje:

„1. Toto nariadenie sa uplatňuje na:

a) všetky letiská alebo časti letísk, ktoré sa nachádzajú na území členského štátu a ktoré sa nevyužívajú výlučne na vojenské účely;

b) všetkých prevádzkovateľov vrátane leteckých dopravcov, ktorí poskytujú služby na letiskách uvedených v písmene a);

c) všetky subjekty, ktoré uplatňujú normy bezpečnostnej ochrany letectva a ktoré vykonávajú činnosť z vnútorných alebo vonkajších priestorov letísk a poskytujú tovar a/alebo služby letiskám uvedeným v písmene a) alebo prostredníctvom týchto letísk.

…“

7. Článok 3 („Vymedzenie pojmov“) uvádza:

„Na účely tohto nariadenia:

1. ‚civilné letectvo‘ je akákoľvek letecká prevádzka, ktorú uskutočňuje civilné lietadlo, okrem prevádzky, ktorú uskutočňuje štátne lietadlo uvedené v článku 3 Chicagsk[é]ho dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve;

2. ‚bezpečnostná ochrana letectva‘ je kombinácia opatrení a ľudských a materiálnych zdrojov určených na ochranu civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania, ktoré ohrozujú bezpečnosť civilného letectva;

…

8. ‚detekčná kontrola‘ je použitie technických alebo iných prostriedkov určených na identifikáciu a/alebo odhalenie zakázaných predmetov;

9. ‚bezpečnostná kontrola‘ je uplatňovanie prostriedkov, ktorými sa môže zabrániť vneseniu zakázaných predmetov;

10. ‚kontrola vstupu‘ je uplatňovanie prostriedkov, ktorými sa môže zabrániť vstupu neoprávnených osôb alebo neoprávnených vozidiel, alebo obidvoch;

…“

8. Článok 4 („Spoločné základné normy“) stanovuje:

„1. Spoločné základné normy ochrany civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania, ktoré ohrozujú bezpečnosť civilného letectva, sú stanovené v prílohe.

Dodatočné spoločné základné normy, s ktorými sa pri nadobudnutí účinnosti tohto nariadenia nepredpokladalo, by sa do prílohy mali doplniť v súlade s postupom uvedeným v článku 251 [Z]mluvy.

2. Všeobecné opatrenia navrhnuté s cieľom zmeniť a doplniť nepodstatné prvky spoločných základných noriem uvedených v odseku 1 ich doplnením sa prijme v súlade s regulačným postupom s kontrolou uvedeným v článku 19 ods. 3.

Tieto všeobecné opatrenia sa týkajú:

a) povolených metód detekčnej kontroly;

b) kategórií predmetov, ktoré možno zakázať;

c) pokiaľ ide o kontrolu vstupu, podmienok udelenia vstupu do letovej časti letiska a vyhradených bezpečnostných priestorov;

d) povolených metód na vykonávanie kontrol vozidiel, bezpečnostných kontrol lietadla a bezpečnostných prehliadok lietadla;

e) kritérií na uznanie ekvivalencie s normami bezpečnostnej ochrany tretích krajín;

f) podmienok, na základe ktorých sa vykonáva detekčná kontrola alebo iné bezpečnostné kontroly nákladu alebo poštových zásielok, ako aj postupu schvaľovania alebo určovania oprávnených zástupcov, známych odosielateľov a známych odosielateľov pre nákladné lietadlá;

g) podmienok, na základe ktorých sa vykonáva detekčná kontrola alebo iné bezpečnostné kontroly poštových zásielok leteckého dopravcu a materiálov leteckého dopravcu;

h) podmienok, na základe ktorých sa vykonáva detekčná kontrola alebo iné bezpečnostné kontroly dodávok potrebných počas letu a letiskových dodávok, ako aj postupu schvaľovania alebo určovania oprávnených dodávateľov a známych dodávateľov;

i) kritérií na určenie kritických častí vyhradených bezpečnostných priestorov;

j) kritérií na prijímanie zamestnancov a metód školenia a výcviku;

k) podmienok, na základe ktorých možno uplatniť osobitné bezpečnostné postupy alebo výnimky z bezpečnostných kontrol, a

l) všetkých všeobecných opatrení navrhnutých s cieľom zmeniť a doplniť nepodstatné prvky spoločných základných noriem uvedených v odseku 1 ich doplnením, s ktorými sa v deň nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia nepredpokladalo.

Z dôvodu naliehavosti môže Komisia použiť postup pre naliehavé prípady uvedený v článku 19 ods. 4.

3. Podrobné opatrenia na implementáciu spoločných základných noriem uvedených v odseku 1 a všeobecných opatrení uvedených v odseku 2 sa prijmú v súlade s regulačným postupom uvedeným v článku 19 ods. 2.

…“

9. Článok 6 („Prísnejšie opatrenia uplatňované členskými štátmi“) znie:

„1. Členské štáty môžu uplatniť prísnejšie opatrenia ako spoločné základné normy uvedené v článku 4. Konajú tak na základe posúdenia rizika a v súlade s právom Spoločenstva. Prísnejšie opatrenia sú relevantné, objektívne, nediskriminujúce a úmerné riziku, pre ktoré sú určené.

…“

10. Článok 9 („Príslušný orgán“) stanovuje:

„Ak sú v jednom členskom štáte dva alebo viaceré orgány, ktoré sú zapojené do bezpečnostnej ochrany civilného letectva, tento členský štát určí jeden orgán (ďalej len ‚príslušný orgán‘) zodpovedný za koordináciu a monitorovanie vykonávania spoločných základných noriem uvedených v článku 4.“

11. V prílohe I sú podrobne uvedené „spoločné základné normy na zabezpečenie civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania (článok 4)“.

C. Belgické právo

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

12. Podľa článku 4 sa za strážnu spoločnosť považuje každá spoločnosť, ktorá ponúka alebo vykonáva činnosť bezpečnostnej služby alebo ako taká vystupuje.

13. Podľa článku 16 nesmie nikto poskytovať bezpečnostné služby alebo organizovať vnútornú bezpečnostnú službu bez predchádzajúceho povolenia ministerstva vnútra.

14. Článok 76 ods. 1 vyžaduje, aby osoby poverené vykonávaním úloh v oblasti bezpečnosti boli držiteľmi identifikačných preukazov vydaných ministerstvom vnútra.

15. Článok 208 stanovuje existenciu inšpektorov, zamestnancov verejných služieb, ktorí budú kontrolovať dodržiavanie LSPP a jeho vykonávacích predpisov.

16. Článok 210 poveruje inšpektorov vydávaním zápisníc o porušeniach LSPP a jeho vykonávacích predpisov.

[4] Zákon z 2. októbra 2017, ktorý upravuje súkromnú a osobitnú bezpečnosť (Moniteur belge z 31. októbra 2017, s. 96776; ďalej len „LSPP“).

17. Článok 216 priznáva inšpektorom vyšetrovacie právomoci s cieľom zhromaždiť informácie, ktoré považujú za potrebné na zabezpečenie dodržiavania pravidiel týkajúcich sa súkromnej bezpečnosti.

18. Článok 236 stanovuje, že sankcie za porušenie LSPP alebo jeho vykonávacích predpisov možno uložiť len osobám, na ktoré sa vzťahuje zápisnica o porušení predpisov.

2. Décret walon du 23 juin 1994[5]

19. Článok 4b ods. 2 stanovuje:

– úlohy verejnej služby v oblasti bezpečnostnej ochrany letísk sú zverené spoločnostiam, ktoré majú koncesiu na prevádzku letísk, v súlade s podmienkami stanovenými v koncesnej zmluve a v príslušných súťažných podkladoch, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 2 tretieho pododseku a odsekov 3 až 5,

– na účely tohto článku sa úlohami v oblasti bezpečnosti rozumie súhrn opatrení a ľudských a materiálnych zdrojov určených na ochranu civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania; úlohami v oblasti ochrany sa rozumie súhrn opatrení a ľudských a materiálnych zdrojov určených na zabezpečenie bezpečného toku civilnej leteckej dopravy,

– správny orgán je zodpovedný za kontrolu riadneho vykonávania koncesie, najmä pokiaľ ide o plnenie úloh v oblasti bezpečnosti a ochrany. Postupy správneho orgánu na kontrolu riadneho vykonávania koncesie sú opísané v koncesných zmluvách a v príslušných súťažných podkladoch.

20. Článok 4b ods. 3 stanovuje, že pre každé letisko sa založí akciová spoločnosť podľa verejného práva, ktorej 49 % základného imania bude vlastniť koncesionárska spoločnosť zodpovedná za prevádzku letiska a 51 % Valónsky región (Belgicko). Prevádzkujúca spoločnosť deleguje úlohy v oblasti bezpečnosti pre letisko Liège-Bierset na akciovú spoločnosť s názvom Liège Airport-Security (ďalej len „LAS“).

II. Skutkový stav, konanie a prejudiciálna otázka

21. Vnútroštátny súd zhrnul skutkový stav[6] takto:

– Valónsky región a akciová spoločnosť Liège Airport založili akciovú spoločnosť LAS podľa verejného práva na vykonávanie úloh v oblasti bezpečnosti v zmysle článku 4b ods. 2 valónskeho dekrétu z 23. júna 1994.

– Dňa 16. marca 2018 príslušníci ministerstva vnútra prišli na letisko v Liège, aby vykonali kontrolu dodržiavania LSPP. V rámci tejto kontroly zistili, že dvaja zamestnanci vykonávali osobitné činnosti súkromnej bezpečnostnej služby: prvý zamestnanec kontroloval vstup

[5] Relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (valónsky dekrét z 23. júna 1994 o zriadení a prevádzke letísk a letiskových plôch v pôsobnosti Valónskeho regiónu) (Moniteur belge z 15. júla 1994, s. 18666), v znení uplatniteľnom ratione temporis na skutkový stav, zavedenom dekrétom z 19. decembra 2007 (Moniteur belge z 31. decembra 2007, s. 65947), ďalej len „valónsky dekrét z 23. júna 1994“.

[6] Bod II návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

cestujúcich k nástupným bránam pomocou detektora kovov a druhý uviedol, že vykonáva inšpekciu kontrolných stanovíšť a pracovníkov kontroly.

– Boli vypracované tri zápisnice o porušení predpisov. Jedna zápisnica proti spoločnosti LAS z dôvodu, že organizovala vnútornú súkromnú bezpečnostnú službu bez toho, aby na to mala povolenie ministra vnútra (porušenie článku 16 ods. 1 LSPP), a ďalšie dve zápisnice – jedna za každého zamestnanca – z dôvodu, že vykonávali službu bez toho, aby mali identifikačný preukaz (článok 76 ods. 1 LSPP).

22. Dňa 27. novembra 2020 ministerstvo vnútra uložilo spoločnosti LAS pokutu vo výške 15 000 eur. Dňa 11. marca 2021 uložilo každému z dvoch zamestnancov pokutu vo výške 500 eur.

23. LAS napadla rozhodnutia ministerstva vnútra na Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Frankofónny súd prvej inštancie Brusel, Belgicko), pričom tvrdila, že orgánom zodpovedným za koordináciu a monitorovanie vykonávania spoločných základných noriem v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva v zmysle článku 9 nariadenia č. 300/2008 je v Belgicku direction générale du transport aérien (ďalej len „DGTA“)[7].

24. Podľa názoru LAS Belgicko tým, že bezpečnostné služby letiska podriadilo kontrole ministra vnútra, porušilo článok 9 nariadenia č. 300/2008, teda nedodržalo požiadavku (uvedenú v tomto ustanovení) určiť jeden príslušný orgán.

25. Súd prvého stupňa zamietol žalobu podanú spoločnosťou LAS rozsudkom z 25. februára 2022, proti ktorému podala táto spoločnosť kasačnú sťažnosť. V kasačnej sťažnosti opäť tvrdí, že ministerstvo vnútra nemá právomoc kontrolovať činnosti v oblasti bezpečnostnej ochrany letísk.

26. Za týchto okolností Cour de cassation (Kasačný súd, Belgicko) položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 9 nariadenia… č. 300/2008… vykladať v tom zmysle, že príslušný orgán určený podľa tohto ustanovenia zaisťuje monitorovanie vykonávania spoločných základných noriem uvedených v článku 4 s vylúčením akéhokoľvek iného orgánu len vtedy, ak tieto normy vyplývajú z osobitnej právnej úpravy bezpečnostnej ochrany civilného letectva?“

III. Konanie na Súdnom dvore

27. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 19. decembra 2023.

28. Písomné pripomienky predložili LAS, belgická, francúzska a poľská vláda, ako aj Európska komisia.

29. Nariadenie pojednávania sa nepovažovalo za nevyhnutné.

[7] Začlenený do Federálneho ministerstva mobility a dopravy.

IV. Posúdenie

A. Vymedzenie sporu

30. Právny predpis, ktorým sa v Belgicku upravuje súkromná a osobitná bezpečnosť (LSPP), vyžaduje, aby každá strážna spoločnosť, ktorá ponúka alebo vykonáva činnosť bezpečnostnej služby alebo ako taká vystupuje, mala predchádzajúce povolenie ministerstva vnútra.

31. LSPP tiež vyžaduje, aby osoby vykonávajúce činnosti, ktoré patria do pôsobnosti tohto zákona, mali identifikačný preukaz alebo poverenie vydané ministerstvom vnútra.

32. LSPP obsahuje všeobecnú (horizontálnu) právnu úpravu, ktorá sa uplatňuje na všetky spoločnosti poskytujúce služby súkromnej a osobitnej bezpečnosti,[8] bez toho, aby osobitne odkazoval na úlohy alebo služby v oblasti bezpečnosti a kontroly, ktoré sa poskytujú na letisku.

33. Valónsky dekrét z 23. júna 1994 podrobne upravuje právny režim letísk v tomto regióne. Na základe tohto dekrétu:

– správny orgán je zodpovedný za kontrolu riadneho vykonávania koncesie, najmä pokiaľ ide o plnenie úloh v oblasti bezpečnosti a ochrany,

– úlohy v oblasti bezpečnostnej ochrany letísk sú zverené spoločnostiam, ktoré majú koncesiu na prevádzku letísk. Pre každé letisko sa založí akciová spoločnosť, ktorej 49 % základného imania bude vlastniť koncesionárska spoločnosť prevádzkujúca letisko a 51 % Valónsky región. Úlohy v oblasti bezpečnosti zverené koncesionárskej spoločnosti prevádzkujúcej letisko musia byť delegované na túto akciovú spoločnosť. Na letisku v Liège na spoločnosť LAS.

34. Kontrola osôb na belgických letiskách sa riadi spoločnými základnými normami (v zmysle článku 4 nariadenia č. 300/2008), pričom dohľad nad nimi patrí do pôsobnosti DGTA, zatiaľ čo všeobecná právna úprava súkromných bezpečnostných spoločností je obsiahnutá v LSPP.

35. Podľa názoru LAS tak dochádza k prekrývaniu právomocí, ktoré nie je v súlade s nariadením č. 300/2008, keďže spoločnosti a pracovníci v oblasti bezpečnosti vykonávajúci úlohy súkromnej bezpečnostnej služby na belgických letiskách môžu byť kontrolovaní tak zo strany DGTA, ako aj ministerstva vnútra.[9]

36. Komisia, belgická vláda, ako aj ostatné vlády, ktoré sa zúčastnili na prejudiciálnom konaní, namietajú proti tvrdeniu spoločnosti LAS.

37. Vzhľadom na skutkový stav opísaný vnútroštátnym súdom sa domnievam, že spor sa musí obmedziť na rozhodnutie o tom, či a) ministerstvo vnútra môže podľa LSPP vykonávať určitú kontrolu oprávnení požadovaných od LAS a poverení jej zamestnancov; alebo b) či táto kontrola prináleží výlučne „príslušnému orgánu“ (DGTA) určenému v súlade s článkom 9 nariadenia č. 300/2008.

[8] Článok 3 LSPP pri definovaní činností v oblasti súkromnej a osobitnej bezpečnosti okrem iného veľmi široko odkazuje na akúkoľvek formu statického stráženia majetku, dohľadu a monitorovania verejnosti s cieľom zaistiť bezpečnosť a hladký priebeh podujatí, ako aj na úlohy udržiavania bezpečnosti na miestach prístupných alebo neprístupných verejnosti.

[9] Body 45 a 46 písomných pripomienok LAS.

38. Je nesporné, že LAS, hoci bola založená ako akciová spoločnosť podľa verejného práva, podlieha dodržiavaniu belgických predpisov uplatniteľných na súkromné bezpečnostné spoločnosti.

39. LAS uviedla, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa žiada od Súdneho dvora, aby rozhodol o zlučiteľnosti LSPP s nariadením č. 300/2008, a následne dodala, že analýza by sa mala rozšíriť na problémy vyplývajúce z „belgickej hierarchie noriem, [v ktorej] majú regionálne dekréty povahu právnych predpisov na rovnakej úrovni ako federálne zákony“. [10] Na základe toho tvrdí, že LSPP „nemá prednosť pred valónskym dekrétom z 23. júna 1994“.

40. Je pochopiteľné, že Súdny dvor sa musí obmedziť na výklad práva Únie vo vzťahu k právnemu rámcu, ktorý predložil vnútroštátny súd, bez toho, aby sa zaoberal spormi čisto vnútroštátnej povahy, akým je spor, ktorý nastolila LAS.

B. Odpoveď na prejudiciálnu otázku

41. Podľa odôvodnenia 25 nariadenia č. 300/2008 je cieľom nariadenia „ochrana civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania a stanovenie základu pre spoločný výklad prílohy 17 k Chicagsk[é]mu dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve“.

42. V článku 1 ods. 1 nariadenia č. 300/2008 sa uvádza cieľ „ochrany civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania, ktoré ohrozujú bezpečnosť civilného letectva“. Výpočet týchto činov (alebo pokusov o ne) je uvedený v kapitole 1 prílohy 17 k uvedenému dohovoru, ktorá obsahuje zoznam príkladov. [11]

43. Podľa článku 3 nariadenia č. 300/2008 sa letecká bezpečnosť definuje ako „kombinácia opatrení a ľudských a materiálnych zdrojov určených na ochranu civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania, ktoré ohrozujú bezpečnosť civilného letectva“, pričom civilné letectvo je definované ako „akákoľvek letecká prevádzka, ktorú uskutočňuje civilné lietadlo“. [12]

44. Článok 1 ods. 2 nariadenia č. 300/2008 spresňuje prostriedky na dosiahnutie cieľov tohto nariadenia. Ide na jednej strane o „stanovenie spoločných pravidiel a spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany letectva“ a na druhej strane o „mechanizmy na monitorovanie súladu“.

[10] List spoločnosti LAS z 15. júla 2024, v ktorom žiada o nariadenie pojednávania s cieľom ústne prediskutovať okrem iného túto otázku. Súdny dvor, ako už bolo uvedené, tejto žiadosti nevyhovel.

[11] Nezákonné zabavenie lietadla; zničenie lietadla v prevádzke; branie rukojemníkov na palube lietadiel alebo na letiskách; násilné vniknutie na palubu lietadla, na letisko alebo do priestorov leteckého zariadenia; vnesenie zbraní alebo nebezpečných predmetov (alebo látok) na palubu lietadla alebo na letisko na účely trestnej činnosti; použitie lietadla v prevádzke s cieľom spôsobiť smrť, vážnu ujmu na zdraví alebo vážne poškodenie majetku alebo životného prostredia; oznámenie nepravdivých informácií, ktoré ohrozujú bezpečnosť lietadla počas letu alebo na zemi alebo bezpečnosť cestujúcich, posádky, pozemného personálu a verejnosti na letisku alebo v priestoroch zariadenia civilného letectva.

[12] Vylúčená je prevádzka štátnych lietadiel uvedená v článku 3 Chicagského dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve.

45. *Spoločné základné normy* stanovené v prílohe I k nariadeniu č. 300/2008 sa týkajú dvanástich osobitných oblastí.[13] Nariadenie okrem toho umožňuje prijatie *dodatočných základných noriem*, ktoré budú tiež uvedené v prílohe k nariadeniu, a *všeobecných opatrení* navrhnutých s cieľom zmeniť a doplniť nepodstatné prvky spoločných základných noriem.

46. Na účely tohto prejudiciálneho konania je potrebné sa zamerať na článok 9 nariadenia č. 300/2008, ktorého výklad žiada vnútroštátny súd. Jeho obsah patrí do rámca mechanizmov na dosiahnutie dodržiavania hmotnoprávnych ustanovení samotného nariadenia.

47. Článok 9 nariadenia č. 300/2008 obsahuje dve ustanovenia o „príslušnom orgáne“, ktorý má koordinovať a monitorovať dodržiavanie spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany civilného letectva:

– na jednej strane umožňuje členskému štátu mať dva alebo viaceré orgány, ktoré sú zapojené do bezpečnostnej ochrany civilného letectva,

– na druhej strane ukladá členskému štátu povinnosť určiť „jeden orgán… zodpovedný za koordináciu a monitorovanie vykonávania spoločných základných noriem uvedených v článku 4“.

48. Z doslovného hľadiska článok 9 nariadenia č. 300/2008 jednoznačne umožňuje súbeh rôznych orgánov vykonávajúcich úlohy v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva. Bez ohľadu na to, či existuje takáto pluralita orgánov alebo nie, členský štát musí v každom prípade určiť jeden orgán zodpovedný za *koordináciu a monitorovanie* vykonávania spoločných základných noriem uvedených v článku 4.

49. Regulačný kontext tiež poukazuje na prípustnú pluralitu orgánov, ktorých činnosť bude koordinovaná a monitorovaná príslušným orgánom. To odráža odôvodnenie 12 nariadenia č. 300/2008.

50. Prevzatie úloh „koordinácie a monitorovania“ pri vykonávaní spoločných základných noriem je preto podľa článku 9 nariadenia č. 300/2008 úlohou jedného príslušného orgánu určeného každým členským štátom. Nie menej, ale ani viac (pokiaľ, ako hneď uvediem, členský štát nepoverí tento orgán inými úlohami).

51. Z článku 9 nariadenia č. 300/2008 nevyhnutne nevyplýva, že tomuto orgánu budú pridelené ďalšie funkcie (napríklad výkonné alebo inšpekčné funkcie) okrem koordinácie a monitorovania činnosti iných orgánov, ktorým členský štát zveril úlohy v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva.

52. Ak by sa pripustil opačný názor, znamenalo by to vytvorenie určitého druhu „nadradeného orgánu“ a zdvojnásobenie alebo dokonca nahradenie právomoci iných špecializovaných vnútroštátnych orgánov.[14]

[13] Dvanásť oblastí sa týka: 1) bezpečnostnej ochrany letiska; 2) demarkačných priestorov letísk; 3) bezpečnostnej ochrany lietadla; 4) cestujúcich a príručnej batožiny; 5) podanej batožiny; 6) nákladu a poštových zásielok; 7) poštových zásielok leteckého dopravcu a materiálov leteckého dopravcu; 8) dodávok potrebných počas letu; 9) letiskových dodávok; 10) opatrení bezpečnostnej ochrany počas letu; 11) prijímania, školenia a výcviku zamestnancov a 12) bezpečnostných zariadení. V súlade s článkom 4 ods. 2 a 3 nariadenia č. 300/2008 bolo prijaté vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/1998 z 5. novembra 2015, ktorým sa stanovujú podrobné opatrenia na vykonávanie spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany letectva (Ú. v. EÚ L 299, 2015, s. 1).

[14] Písomné pripomienky poľskej vlády, body 17 a 18.

53. Na letiskách môže dochádzať k súbehu činností mnohých verejných orgánov alebo subjektov, ktoré podliehajú vlastným odvetvovým pravidlám fungovania. Opakujem, že nič nebráni tomu, aby im členské štáty pridelili osobitné úlohy, a to aj v oblasti bezpečnostnej ochrany letísk, za ktorých koordináciu a monitorovanie bude zodpovedný „príslušný orgán“, pokiaľ ide o vykonávanie spoločných základných noriem uvedených v článku 4 nariadenia č. 300/2008.

54. Rozsah pôsobnosti nariadenia č. 300/2008 je totiž veľmi široký: podľa jeho odôvodnenia 6 a článku 2 ods. 1 sa vzťahuje na letiská, ktoré slúžia civilnému letectvu a ktoré sa nachádzajú na území členského štátu, na prevádzkovateľov poskytujúcich služby na takýchto letiskách a na subjekty, ktoré poskytujú tovar alebo služby takýmto letiskám alebo prostredníctvom nich.

55. Je logické, že vzhľadom na túto širokú vecnú pôsobnosť sa nariadenie č. 300/2008 obmedzuje na „stanov[enie] základn[ých] zásad toho, čo je potrebné vykonať, aby sa zabezpečila ochrana civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania bez toho, aby sa zaoberalo technickými podrobnosťami a podrobným postupom uskutočňovania týchto zásad“. [15]

56. V tom istom zmysle:

– článok 1 v spojení s článkom 4 nariadenia č. 300/2008 len uvádza cieľ stanoviť spoločné základné normy bezpečnostnej ochrany letectva. Technické a procesné aspekty jeho vykonávania sú ponechané v právomoci vnútroštátneho zákonodarcu bez toho, aby nariadenie č. 300/2008 vopred určovalo všetky podrobnosti organizácie systému bezpečnostnej ochrany letectva,

– článok 6 nariadenia č. 300/2008 oprávňuje členské štáty uplatniť prísnejšie opatrenia ako spoločné základné normy uvedené v článku 4,

– článok 10 nariadenia č. 300/2008 stanovuje, že národný program bezpečnostnej ochrany civilného letectva definuje zodpovednosti za vykonávanie spoločných základných noriem uvedených v článku 4.

57. Podľa informácií poskytnutých Súdnemu dvoru úlohy v oblasti bezpečnosti vykonávané spoločnosťou LAS a jej zamestnancami zodpovedajú vykonávaniu jednej zo spoločných základných noriem stanovených v článku 4 a v prílohe I k nariadeniu č. 300/2008.

58. Táto okolnosť však neznamená, že „príslušný orgán“ určený podľa článku 9 nariadenia č. 300/2008 preberá *všetky* funkcie týkajúce sa činnosti spoločností a pracovníkov vykonávajúcich súkromnú bezpečnostnú službu. Ako som už uviedol, tento článok výslovne vymedzuje právomoci tohto orgánu týkajúce sa koordinácie a monitorovania vykonávania spoločných základných noriem.

59. Členský štát je samozrejme oprávnený doplniť tieto právomoci o ďalšie právomoci, takže orgán uvedený v článku 9 nariadenia č. 300/2008 vykonáva funkcie, ktoré idú nad rámec funkcií uvedených v tomto ustanovení. V takomto prípade sú to vnútroštátne predpisy, a nie nariadenie č. 300/2008, ktoré upravujú, kto a ako má tieto funkcie vykonávať.

[15] Odôvodnenie 5 nariadenia č. 300/2008, v ktorom sa zdôrazňuje „potreb[a] pružnosti pri prijímaní opatrení bezpečnostnej ochrany a postupov s cieľom splniť vyvíjajúce sa posudzovanie rizík a umožniť zavedenie nových technológií“.

60. Súdny dvor má vykladať nariadenie č. 300/2008, a nie vnútroštátne predpisy. Neprináleží mu vyjadrovať sa ani k vnútornému rozdeleniu právomocí každého členského štátu v tejto oblasti. Je úlohou vnútroštátneho súdu objasniť, ktoré subjekty alebo orgány na rôznych štátnych a regionálnych úrovniach majú aké právomoci (v každom prípade pri rešpektovaní koordinačných a monitorovacích právomocí orgánu uvedených v článku 9 nariadenia č. 300/2008).

61. Konkrétne, žiadne ustanovenie nariadenia č. 300/2008 nebráni tomu, aby Belgicko poverilo svoje ministerstvo vnútra úlohou preskúmať, či súkromné bezpečnostné spoločnosti majú oprávnenia požadované vnútroštátnou odvetvovou právnou úpravou alebo či zamestnanci týchto spoločností majú potrebné poverenia vydané týmto ministerstvom.

62. LAS vo svojich písomných pripomienkach [16] porovnáva právomoci, ktoré vykonáva ministerstvo vnútra, a úlohy koordinácie a monitorovania, ktoré sú pridelené DGTA, aby vyjadrila, že existuje rozpor medzi režimom LSPP a článkom 9 nariadenia č. 300/2008.

63. Podľa môjho názoru tieto dve právomoci nie sú rovnocenné a nie sú v rozpore.

– Právomoci, ktoré vykonáva ministerstvo vnútra, sa v prípade, o aký ide v prejednávanej veci, týkajú len overenia všeobecných podmienok, ktoré v Belgicku musia dodržiavať všetky súkromné bezpečnostné spoločnosti bez ohľadu na ich osobitnú oblasť činnosti.

– Právomoci orgánu (DGTA) určeného podľa článku 9 nariadenia č. 300/2008 sa obmedzujú na koordináciu a monitorovanie vykonávania spoločných základných noriem uvedených v jeho článku 4. Pokiaľ ide o súkromné bezpečnostné spoločnosti poskytujúce služby na letiskách, DGTA nie je oprávnený udeľovať všeobecné povolenia, ktoré sa od ktorejkoľvek z týchto spoločností vyžadujú podľa vnútroštátneho práva.

64. Súhlasím preto s Komisiou a so všetkými vládami, ktoré sa zúčastnili na tomto konaní, že kontrola súkromných bezpečnostných spoločností, ktorá bola v zmysle vyššie uvedeného pridelená ministerstvu vnútra, by nemala zasahovať do koordinačných a monitorovacích úloh určeného orgánu podľa článku 9 nariadenia č. 300/2008.

65. Ako vyplýva z rozhodnutia o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z priebehu prejudiciálneho konania, ministerstvo vnútra je na základe LSPP oprávnené overiť dodržiavanie ustanovení o súkromnej bezpečnostnej službe, ktorých rešpektovanie predstavuje nevyhnutnú podmienku výkonu tejto činnosti.

66. Ako nevyhnutná (a predchádzajúca) podmienka vykonávania úloh súkromnej bezpečnostnej služby sa vyžaduje povolenie ministerstva vnútra nezávisle od priestorovej oblasti, v ktorej súkromné spoločnosti vykonávajú tieto úlohy. Z tohto hľadiska nie je rozdiel, či ide o letisko alebo inú verejnú alebo súkromnú budovu.

67. Overenie, či sú v konkrétnom prípade dodržané ustanovenia upravujúce povolenia požadované od súkromných bezpečnostných spoločností alebo poverenia ich zamestnancov, môže patriť do právomoci odvetvového orgánu (v tomto prípade ministerstva vnútra), a nie nevyhnutne orgánu uvedeného v článku 9 nariadenia č. 300/2008, ak neexistuje vnútroštátny právny predpis, ktorý by stanovoval inak.

[16] Body 56, 87, 101 a 102.

68. Opakujem, že na tieto účely nie je dôležité, či súkromné bezpečnostné spoločnosti pôsobia na letisku alebo v akomkoľvek inom priestore: táto okolnosť nemení systém povolení, ktorému podliehajú. Tento režim stanovuje vnútroštátny zákonodarca s prihliadnutím na systém rozdelenia právomocí každého členského štátu medzi jeho vlastné orgány alebo inštitúcie (štátne alebo regionálne).

69. Cieľom kontroly, ktorú vykonalo ministerstvo vnútra, nebolo overiť, či v tomto prípade LAS a jej zamestnanci vykonávali svoje funkcie dohľadu nad bezpečnostnou ochranou letísk z vecného hľadiska správne: kontrola sa obmedzila na overenie, či LAS a jej zamestnanci mali (predchádzajúce a povinné) oprávnenie a poverenie na vykonávanie týchto funkcií.

70. Stručne povedané, domnievam sa, že kontrola vykonávaná orgánom, akým je ministerstvo vnútra, nemá nijaký vplyv na ustanovenie článku 9 nariadenia č. 300/2008 ani nezasahuje do právomocí v oblasti koordinácie a monitorovania zverených „príslušnému orgánu“, ktorý je v ňom určený.

V. Návrh

71. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem odpovedať na otázku, ktorú položil Cour de cassation (Kasačný súd, Belgicko) takto:

Článok 9 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008 z 11. marca 2008 o spoločných pravidlách v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva a o zrušení nariadenia (ES) č. 2320/2002

sa má vykladať v tom zmysle, že:

nebráni tomu, aby kontrolu dodržiavania noriem upravujúcich súkromné bezpečnostné spoločnosti, pokiaľ ide o povolenia vyžadované od týchto spoločností a poverenia ich zamestnancov podľa vnútroštátnych právnych predpisov, vykonával iný orgán než „príslušný orgán“, ktorý bol určený ako zodpovedný za koordináciu a monitorovanie vykonávania spoločných základných noriem uvedených v článku 4 nariadenia č. 300/2008.

Na tieto účely nie je relevantné, že služby poskytované súkromnými bezpečnostnými spoločnosťami sa vykonávajú na letisku.