

**Sprawa C-482/17****Republika Czeska****przeciwko****Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu****Wyrok (wielka izba) z dnia 3 grudnia 2019 r.**

Skarga o stwierdzenie nieważności – Zbliżanie ustawodawstw – Dyrektywa (UE) 2017/853 – Kontrola nabywania i posiadania broni – Ważność – Podstawa prawna – Artykuł 114 TFUE – Zmiana istniejącej dyrektywy – Zasada proporcjonalności – Brak analizy skutków – Naruszenie prawa własności – Proporcjonalność przyjętych środków – Środki tworzące bariery na rynku wewnętrznym – Zasada pewności prawa – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań – Środki zobowiązujące państwa członkowskie do przyjęcia ustawodawstwa z mocą wsteczną – Zasada niedyskryminacji – Odstępstwo dla Konfederacji Szwajcarskiej – Dyskryminacja państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) innych niż to państwo

1. *Zbliżanie ustawodawstw – Nabywanie i posiadanie broni – Dyrektywa 2017/853 – Zmiana istniejącej dyrektywy – Podstawa prawna – Artykuł 114 TFUE (Artykuł 114 TFUE)*  

(zob. pkt 33–40, 42, 45)
2. *Zbliżanie ustawodawstw – Nabywanie i posiadanie broni – Dyrektywa 2017/853 – Naruszenie zasady przyznania – Brak (art. 5 ust. 1, 2 TUE; art. 114 TFUE; dyrektywa 2017/853 Parlamentu Europejskiego i Rady)*  

(zob. pkt 43, 48, 51, 53, 56, 57, 60, 61)
3. *Zbliżanie ustawodawstw – Nabywanie i posiadanie broni – Dyrektywa 2017/853 – Zmiana istniejącej dyrektywy – Brak analizy skutków – Naruszenie zasady proporcjonalności – Brak (dyrektywa 2017/853 Parlamentu Europejskiego i Rady)*  

(zob. pkt 76, 82–85)
4. *Zbliżanie ustawodawstw – Nabywanie i posiadanie broni – Dyrektywa 2017/853 – Zmiana istniejącej dyrektywy – Naruszenie prawa własności – Naruszenie zasady proporcjonalności – Brak (Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 17 ust. 1, art. 52 ust. 1; dyrektywa 2017/853 Parlamentu Europejskiego i Rady)*  

(zob. pkt 135 -138)
5. *Zbliżanie ustawodawstw – Nabywanie i posiadanie broni – Dyrektywa 2017/853 – Zmiana istniejącej dyrektywy – Naruszenie zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań – Brak (dyrektywa 2017/853 Parlamentu Europejskiego i Rady)*  

(zob. pkt 148, 153, 157)

6. *Zbliżanie ustawodawstw – Nabywanie i posiadanie broni – Dyrektywa 2017/853 – Zmiana istniejącej dyrektywy – Odstępstwo dla Konfederacji Szwajcarskiej – Naruszenie zasady niedyskryminacji – Brak (dyrektywa 2017/853 Parlamentu Europejskiego i Rady)*

(zob. pkt 164, 167)

### Streszczenie

#### **Trybunał Sprawiedliwości oddał skargę Republiki Czeskiej na dyrektywę zastrzegającą kontrolę nabywania i posiadania broni palnej, w szczególności ponieważ dyrektywa ta mogła zostać w sposób ważny wydana na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego**

W wyroku *Republika Czeska /Parlament i Rada* (C-482/17), ogłoszonym w dniu 3 grudnia 2019 r., Trybunał oddalił skargę o stwierdzenie nieważności w całości lub w części dyrektywy 2017/853(1) (zwanej dalej „zaskarżoną dyrektywą”), którą Parlament Europejski i Rada zmieniły dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni(2) (zwaną dalej „dyrektywą w prawie broni palnej”). Trybunał orzekł, że przyjęte przez Parlament Europejski i Radę w zaskarżonej dyrektywie środki nie naruszają zasad przyznania, proporcjonalności, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i niedyskryminacji, powoływanych przez Republikę Czeską na poparcie skargi.

W celu zniesienia kontroli granicznych na obszarze Schengen dyrektywa w sprawie broni palnej ustanowiła zharmonizowane minimalne ramy dotyczące posiadania i nabywania broni palnej oraz jej transferu między państwami członkowskimi. W tym celu w omawianej dyrektywie ustanowiono przepisy dotyczące warunków nabywania i posiadania poszczególnych kategorii broni palnej, a jednocześnie zapisano, kierując się nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego, że nabywanie niektórych rodzajów broni palnej powinno być zakazane.

W następstwie zamachów terrorystycznych Parlament Europejski i Rada przyjęły w 2017 r. zaskarżoną dyrektywę w celu wprowadzenia bardziej rygorystycznych przepisów w odniesieniu do najniebezpieczniejszych rodzajów broni palnej, broni pozbawionej cech użytkowych oraz broni samoczynnej. Jednocześnie ta dyrektywa zmierza do ułatwienia swobodnego przepływu niektórych rodzajów broni, w szczególności poprzez harmonizację przepisów dotyczących oznakowania.

W odniesieniu do samopowtarzalnej broni palnej przerabianej na broń samoczynną, która jest zasadniczo zakazana, zaskarżona dyrektywa zawiera wyłączenie, którego przesłanki spełnia jedynie Szwajcaria, państwo należące do obszaru Schengen, do którego ma zastosowanie dyrektywa w sprawie broni palnej. Chodzi w szczególności o przesłankę dotyczącą istnienia systemu wojskowego opartego na poborze powszechnym, w którym przez ostatnich 50 lat obowiązywał system transferu wojskowej broni palnej na rzecz osób opuszczających armię.

Republika Czeska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości skargę zmierzającą do całkowitego lub częściowego stwierdzenia nieważności zaskarżonej dyrektywy. W postępowaniu tym Republikę Czeską poparły Węgry i Polska, natomiast Francja i Komisja Europejska poparły Parlament Europejski i Radę.

W odniesieniu do podnoszonego naruszenia zasady przyznania, Trybunał przede wszystkim przypomniał, że nawet gdy akt wydany na podstawie art. 114 TFUE, taki jak dyrektywa 91/477, doprowadził już do usunięcia wszelkich przeszkód w wymianie handlowej w harmonizowanej przez siebie dziedzinie, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony

możliwości dostosowania tego aktu, na podstawie tegoż postanowienia, do wszelkich zmian okoliczności, z uwagi na ciężące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktach interesów ogólnych. Do takich interesów ogólnych należą walka z terroryzmem międzynarodowym i z poważną przestępczością oraz zachowanie bezpieczeństwa publicznego.

Ponadto, Trybunał wskazał, że w odniesieniu do uregulowania zmieniającego istniejące przepisy należy uwzględnić, w celu określenia jego podstawy prawnej, istniejące przepisy, które ono zmienia, a w szczególności ich cel i treść. Badanie aktu zmieniającego w oderwaniu mogłoby bowiem prowadzić do takiego paradoksalnego rezultatu, że chociaż na podstawie art. 114 TFUE nie można by przyjąć tego aktu, to prawodawca Unii mógłby osiągnąć ten sam efekt normatywny poprzez uchylenie aktu pierwotnego i przekształcenie go w całości na podstawie tegoż postanowienia w nowy akt. Trybunał stwierdził zatem, że podstawę prawną, na której należało przyjąć zaskarżoną dyrektywę, należało określić, biorąc pod uwagę zarówno kontekst, który stanowi dyrektywa 91/477, jak i uregulowania wynikające ze zmian wprowadzonych do niej przez zaskarżoną dyrektywę.

Wreszcie, przeprowadziwszy porównanie celu i treści dyrektywy 91/477 i zaskarżonej dyrektywy, Trybunał stwierdził, że obie dyrektywy zmierzają do zapewnienia zbliżenia przepisów państw członkowskich w zakresie swobodnego przepływu broni palnej do użytku cywilnego, stwarzając jednocześnie ramy tej swobody poprzez zabezpieczenia o charakterze ochronnym dostosowane do charakteru tego rodzaju produktów, oraz że zaskarżona dyrektywa ogranicza się w tym względzie do wyregulowania równowagi ustanowionej przez dyrektywę 91/477 między tymi dwoma celami, aby ją dostosować do zmiany okoliczności.

Trybunał przypomniał w tej kwestii, że harmonizacja aspektów związanych z bezpieczeństwem towarów jest jednym z zasadniczych elementów służących zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, ponieważ rozbieżne przepisy w tej dziedzinie mogą stwarzać bariery w handlu. Ponieważ zaś specyfika broni palnej polega na tym, że jest ona niebezpieczna nie tylko dla użytkownika, lecz także dla ogółu ludności, Trybunał podkreślił, że względy bezpieczeństwa publicznego są niezbędnym elementem uregulowań dotyczących nabywania i posiadania tych towarów.

W tych okolicznościach Trybunał orzekł, że prawodawca Unii nie przekroczył zakresu uznania przyznanego mu przez art. 114 TFUE, wydając zaskarżoną dyrektywę na podstawie tego postanowienia.

W odniesieniu do podnoszonego naruszenia zasady proporcjonalności Trybunał zbadał, czy porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa<sup>(3)</sup> formalnie zobowiązało Komisję do sporządzenia analizy skutków środków, które miały zostać przyjęte w drodze zaskarżonej dyrektywy, aby umożliwić ocenę proporcjonalności tychże środków. W tym względzie Trybunał wskazał, że sporządzenie oceny skutków jest etapem procesu legislacyjnego, który z zasady powinien mieć miejsce, jeżeli inicjatywa prawodawcza może mieć znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Jednak obowiązek przeprowadzenia takiej analizy w każdych okolicznościach nie wynika z treści tego porozumienia.

Tym samym pominięcia oceny skutków nie można uznać za naruszenie zasady proporcjonalności, jeżeli prawodawca Unii znajdzie się w szczególnej sytuacji wymagającej zaniechania jej sporządzenia, pod warunkiem jednak, że dysponuje on wystarczającymi danymi, aby ocenić proporcjonalność zamierzonego środka.

W dalszej części wyroku Trybunał stwierdził, że prawodawca Unii dysponował licznymi

analizami i zaleceniami obejmującymi ogół tematów przywołanych w argumentacji Republiki Czeskiej oraz że wbrew twierdzeniom tego państwa członkowskiego krytykowane środki nie były, w świetle tych analiz i zaleceń, oczywiście niewłaściwe w stosunku do celów polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego obywateli Unii i ułatwieniu funkcjonowania rynku wewnętrznego broni palnej do użytku cywilnego.

Trybunał orzekł w konsekwencji, że w tym przypadku instytucje Unii nie przekroczyły szerokiego zakresu uznania przysługującego im, gdy zmuszone są dokonywać takich złożonych ocen natury politycznej, gospodarczej lub społecznej. Wreszcie, Trybunał odrzucił też argumenty Republiki Czeskiej skierowane konkretnie przeciwko niektórym przepisom zaskarżonej dyrektywy, które to państwo członkowskie uważało za niezgodne z zasadami proporcjonalności, pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań określonych kategorii właścicieli lub posiadaczy broni potencjalnie podlegającej surowszym przepisom na podstawie zaskarżonej dyrektywy, a także z zasadą niedyskryminacji.

W odniesieniu do tej ostatniej zasady Trybunał wskazał w szczególności, że wyłączenie, którym została objęta Szwajcaria, uwzględnia zarazem kulturę i tradycje tego państwa, jak i fakt, że ze względu na te tradycje państwo to ma doświadczenie i udowodnioną zdolność do śledzenia i monitorowania danych osób i broni, pozwalające domniemywać, że cele bezpieczeństwa publicznego, do których zmierza zaskarżona dyrektywa, zostaną osiągnięte pomimo tego odstępstwa. Skoro zaś żadne państwo członkowskie Unii Europejskiej nie wydaje się znajdować w sytuacji porównywalnej z sytuacją Szwajcarii, dyskryminacja nie ma tu miejsca.

---

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/853 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 2017, L 137, s. 22).

---

2 Dyrektywa Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 1991, L 256, s. 51).

---

3 Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. (Dz.U. 2016, L 123, s. 1).