Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 24 listopada 2022 r.[1]

Sprawa C-234/21

Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL,
NG,
WL
przeciwko
Conseil des ministres

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Kontrola nabywania i posiadania broni palnej – Broń palna niedozwolona – Dyrektywa 91/477/EWG – Artykuł 7 ust. 4a – System przejściowy dotyczący niektórych rodzajów samopowtarzalnej broni palnej – Brak uprawnienia państw członkowskich do ustanowienia systemu przejściowego w odniesieniu do broni na amunicję ślepą – Artykuł 1 ust. 1 pkt 1 – Pojęcie broni palnej – Wymóg uzyskania pozwolenia na posiadanie broni na amunicję ślepą – Ważność – Równość wobec prawa – Prawo własności

1. W ramach skargi skierowanej przeciwko nowelizacji ustawy o broni[2] Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny, Belgia) powziął wątpliwości co do ważności art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477/EWG[3], wprowadzonego dyrektywą (UE) 2017/853[4], która została transponowana do belgijskiego porządku prawnego w drodze tej nowelizacji.

2. Na mocy tej reformy ustawodawczej w 2019 r. ustanowiono w Belgii zakaz dotyczący niektórych rodzajów samopowtarzalnej broni, której nabywanie i posiadanie było dotychczas dozwolone. Natomiast ta sama broń, jeśli została nabyta zgodnie z prawem i zarejestrowana

[1] Język oryginału: hiszpański.

[2] Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social (ustawa z dnia 5 maja 2019 r. ustanawiająca różne przepisy prawa karnego i dotyczące kultu oraz zmieniająca ustawę z dnia 28 maja 2002 r. o eutanazji i kodeks karny zabezpieczenia społecznego, *Moniteur belge* z dnia 24 maja 2019 r., s. 50023, zwana dalej „ustawą z dnia 5 maja 2019 r."). W drodze tej ustawy zmieniono loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (ustawę z dnia 8 czerwca 2006 r. regulującą działalność gospodarczą i indywidualną związaną z bronią, *Moniteur belge* z dnia 9 czerwca 2006 r., s. 29840, zwaną dalej „ustawą o broni").

[3] Dyrektywa Rady z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 1991, L 256, s. 51 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 11, s. 3–10). Została ona uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/555 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 2021, L 115, s. 1).

[4] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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).

przed dniem 13 czerwca 2017 r., nadal była dozwolona przejściowo i pod pewnymi warunkami, w ramach możliwości przyznanej państwom członkowskim na mocy nowego art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477.

3. Przewidziany w tym artykule system przejściowy nie ma jednak zastosowania do właścicieli samopowtarzalnej broni, która została przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami, wystrzeliwania substancji drażniących, innych substancji aktywnych lub nabojów pirotechnicznych lub na broń salutacyjną lub akustyczną.

4. Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) zwraca się do Trybunału o wydanie orzeczenia w przedmiocie ważności art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477. Uważa on, że przepis ten może być sprzeczny z prawami do równości wobec prawa, niedyskryminacji i własności, ustanowionymi odpowiednio w art. 20, 21 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych"), jak również z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Dyrektywa 91/477

5. Artykuł 1 zawiera następujące definicje:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

1) »broń palna« oznacza każdą przenośną broń lufową, która miota, jest przeznaczona do miotania lub może zostać przerobiona tak, aby miotała śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania palnego materiału miotającego, chyba że jest wyłączona z zakresu tej definicji z jednego z powodów wymienionych w załączniku I sekcja III. Broń palna została sklasyfikowana w załączniku I sekcja II.

   Przedmiot uznaje się za możliwy do przerobienia tak, aby miotał śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania palnego materiału miotającego, jeżeli:

   a) ma wygląd broni palnej; oraz

   b) ze względu na swoją budowę lub materiał, z którego jest wykonany, może zostać przerobiony w tym celu;

2) »istotny komponent« oznacza lufę, szkielet, komorę zamkową, w tym, w stosownych przypadkach, górną i dolną komorę zamkową, bębenek lub zamek dowolnego typu (ang. the slide, the bolt lub the breech block), które będąc osobnymi przedmiotami, włączone są do kategorii broni palnej, w której są lub mają zostać osadzone;

[…]

4) »broń alarmowa i sygnałowa« oznacza urządzenia z uchwytem na nabój, przeznaczone wyłącznie do strzelania ślepymi nabojami oraz do wystrzeliwania substancji drażniących, innych substancji czynnych lub pirotechnicznych nabojów sygnalizacyjnych i których nie można przerobić tak, aby miotały śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania palnego materiału miotającego;

5) »broń salutacyjna i akustyczna« oznacza broń palną, która została specjalnie przerobiona do strzelania wyłącznie ślepymi nabojami, do takiego użytku jak w przedstawieniach teatralnych, sesjach fotograficznych, filmach i programach telewizyjnych, rekonstrukcjach historycznych, paradach, wydarzeniach sportowych i szkoleniach;

6) »broń palna pozbawiona cech użytkowych« oznacza broń palną, którą uczyniono trwale niezdatną do użytku w wyniku pozbawienia jej cech użytkowych poprzez zapewnieni[e], aby wszystkie istotne komponenty danej broni palnej stały się trwale niezdatne do użytku i niemożliwe do usunięcia, zastąpienia lub modyfikacji w sposób, który umożliwiłby przywrócenie broni palnej cech użytkowych w jakikolwiek sposób;

[…]".

6. Artykuł 3 stanowi:

„Państwa członkowskie mogą w swym ustawodawstwie uchwalić przepisy surowsze niż przewidziane w niniejszej dyrektywie […]".

7. Artykuł 6 stanowi:

„1. Bez uszczerbku art. 2 ust. 2, państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki, aby zakazać nabywania i posiadania broni palnej, istotnych komponentów i amunicji sklasyfikowanych w kategorii A. Państwa członkowskie zapewniają, aby ta broń palna, istotne komponenty i amunicja, które w sposób niezgodny z prawem znajdują się w posiadaniu z naruszeniem tego zakazu, zostały skonfiskowane.

2. W celu ochrony bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, żeglugi handlowej, konwojów wysokiej wartości oraz ważnych obiektów, a także w celach obrony narodowej, celach edukacyjnych, kulturowych, badawczych i historycznych, oraz bez uszczerbku dla ust. 1, właściwe organy krajowe mogą wydawać, w indywidualnych, wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach, pozwolenia na broń palną, istotne komponenty i amunicję sklasyfikowane w kategorii A, jeżeli nie jest to sprzeczne z bezpieczeństwem publicznym lub porządkiem publicznym.

[…]

6. Państwa członkowskie mogą wydawać pozwolenia strzelcom sportowym na nabycie i posiadanie samopowtarzalnej broni palnej sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6 lub 7, pod warunkiem spełnienia następujących warunków:

[…]".

8. Artykuł 7 ust. 4a ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o potwierdzeniu, odnowieniu lub przedłużeniu pozwoleń na samopowtarzalną broń palną sklasyfikowaną w kategorii A pkt 6, 7 lub 8 w odniesieniu do broni palnej, która była sklasyfikowana w kategorii B, oraz nabytą w sposób zgodny z prawem i zarejestrowaną przed dniem 13 czerwca 2017 r., z zastrzeżeniem pozostałych warunków określonych w niniejszej dyrektywie […].

[…]”.

9. Załącznik I część II brzmi:

„II. Do celów niniejszej dyrektywy broń palna jest sklasyfikowana w poniższych kategoriach:

1.

Kategoria A – Broń palna niedozwolona

1. Wojskowe pociski o działaniu wybuchowym oraz ich wyrzutnie.

2. Samoczynna broń palna.

3. Broń palna ukryta pod postacią innego przedmiotu.

4. Amunicja z pociskami przeciwpancernymi, wybuchowymi lub zapalającymi oraz pociski dla takiej amunicji.

5. Amunicja do pistoletów i rewolwerów z pociskami grzybkującymi (ang. expanding) oraz pociski dla takiej amunicji, oprócz broni dla myślistwa i strzelectwa sportowego dla osób uprawnionych do korzystania z niej.

6. Samoczynna broń palna, która została przerobiona na samopowtarzalną broń palną, bez uszczerbku dla art. 7 ust. 4a.

7. Każdy z poniższych rodzajów samopowtarzalnej broni palnej centralnego zapłonu:

   a) krótka broń palna, pozwalająca na wystrzeliwanie ponad 21 nabojów bez przeładowania, jeżeli:

      (i) mechanizm ładujący o pojemności przekraczającej 20 nabojów stanowi część tej broni palnej; lub

      (ii) odłączalny mechanizm ładujący o pojemności przekraczającej 20 nabojów jest do niej wprowadzony;

   b) długa broń palna, pozwalająca na wystrzeliwanie ponad 11 nabojów bez przeładowania, jeżeli:

      (i) mechanizm ładujący o pojemności przekraczającej 10 nabojów stanowi część tej broni palnej; lub

      (ii) odłączalny mechanizm ładujący o pojemności przekraczającej 10 nabojów jest do niej wprowadzony.

8. Samopowtarzalna długa broń palna (tj. broń palna, która jest pierwotnie przeznaczona do strzelania z ramienia), którą można zmniejszyć do długości mniejszej niż 60 cm bez utraty funkcjonalności dzięki zastosowaniu kolby składanej lub teleskopowej lub kolby, którą można usunąć bez użycia narzędzi.

9. Każda broń palna w niniejszej kategorii, która została przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami, wystrzeliwania substancji drażniących, innych substancji aktywnych lub nabojów pirotechnicznych, lub na broń salutacyjną lub akustyczną.

[…]".

B. Prawo belgijskie. Ustawa o broni [5]

10. Artykuł 3 ust. 1 stanowi:

„Następujące rodzaje broni uznaje się za broń niedozwoloną:

[…]

19 Samoczynna broń palna, która została przerobiona na samopowtarzalną broń palną;

20 Samopowtarzalna długa broń palna, którą można zmniejszyć do długości mniejszej niż 60 cm bez utraty funkcjonalności dzięki zastosowaniu kolby składanej lub teleskopowej lub kolby, którą można usunąć bez użycia narzędzi".

11. Artykuł 3 ust. 4 stanowi:

„Broń palna, która została przerobiona do strzelania ślepymi nabojami, wystrzeliwania substancji drażniących, innych substancji aktywnych lub nabojów pirotechnicznych, broń, która została przerobiona na broń salutacyjną i akustyczną oraz broń palna nieprzerobiona w tym celu, służąca wyłącznie do wystrzeliwania wymienionych wyżej nabojów lub substancji, pozostają sklasyfikowane w kategorii, do której zostały przyporządkowane na podstawie ust. 1 i 3".

12. Zgodnie z art. 45/2:

„Osoby, które nabyły zgodnie z prawem i zarejestrowały przed dniem 13 czerwca 2017 r. broń wymienioną w art. 3 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o broni bądź na podstawie pozwolenia, bądź rejestracji na podstawie pozwolenia na polowanie, szczególnego zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni lub licencji strzelca sportowego, bądź to na podstawie rejestracji w rejestrze osób uprawnionych, mogą nadal posiadać tę broń, pod warunkiem że zostaną spełnione pozostałe warunki prawne posiadania broni. Broń ta może zostać udostępniona wyłącznie strzelcom sportowym, o których mowa w art. 27 § 3 akapit czwarty ustawy o broni, i uprawnionym sprzedawcom, kolekcjonerom lub muzeom. Broń palna może być także pozbawiona swoich cech użytkowych stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o broni lub może zostać zdeponowana".

[5] Przytaczam artykuły w ich brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 5 maja 2019 r.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

13. W dniu 22 listopada 2019 r. stowarzyszenie Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL oraz dwie osoby prywatne wniosły do Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego) skargę skierowaną przeciwko szeregowi artykułów ustawy z dnia 5 maja 2019 r.[6], zmieniającej ustawę o broni, transponującej dyrektywę 2017/853 do prawa belgijskiego.

14. Zdaniem sądu odsyłającego w Belgii samopowtarzalna broń przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami była dostępna w wolnej sprzedaży. Z chwilą wejścia w życie art. 153 ust. 5 i art. 163 ustawy z dnia 5 maja 2019 r.[7] osoby, które nabyły taką broń, stały się właścicielami broni niedozwolonej lub broni, która bez wymaganego pozwolenia nie mogła podlegać zalegalizowaniu, gdyż pozwolenie powinno być co do zasady uzyskane przed nabyciem broni.

15. Natomiast właściciele pierwotnej (nieprzerobionej) samopowtarzalnej broni palnej, którzy nabyli ją zgodnie z prawem i zarejestrowali przed dniem 13 czerwca 2017 r., korzystają z systemu przejściowego pozwalającego na jej zachowanie[8].

16. Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) wyjaśnia, w jaki sposób dyrektywa 2017/853 ze względów ochrony bezpieczeństwa publicznego zmieniła dyrektywę 91/477 i włączyła samopowtarzalną broń do wykazu broni palnej niedozwolonej (kategoria A pkt 6–8). Z podobnych względów broń przerobiona do użytku ze ślepymi nabojami została dodana do tego samego wykazu w kategorii A pkt 9[9].

17. Zmiana ta:

– Uprawniła państwa członkowskie do ustanowienia systemu przejściowego, z którego mogą korzystać jedynie właściciele samopowtarzalnej broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8, pod warunkiem że nabyli ją zgodnie z prawem i zarejestrowali przed dniem 13 czerwca 2017 r.

– Nie pozwoliła państwom członkowskim na ustanowienie tego systemu przejściowego w odniesieniu do osób, które nabyły tę samą broń, lecz przerobioną do użytku ze ślepymi nabojami.

6 W zakresie istotnym dla niniejszej sprawy skarga była skierowana przeciwko art. 153 ust. 5 w związku z art. 163, zmieniającym odpowiednio art. 3 ust. 4 i art. 45/2 ustawy o broni.

7 Wejście w życie nastąpiło w dniu 3 czerwca 2019 r.

8 Dyrektywa 2017/853 przewiduje ten sam system w odniesieniu do broni na amunicję ślepą w załączniku I część II kategorie B i C (odpowiednio jako broni, w przypadku której wymagane jest pozwolenie, i broni, w przypadku której wymagane jest oświadczenie), w związku z czym każda broń będzie podlegała systemowi (zakaz, pozwolenie lub oświadczenie), który miał do niej zastosowanie przed jej przerobieniem na broń na amunicję ślepą. Ponieważ wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą jedynie broni niedozwolonej, skupię się na kategorii A pkt 9, pomijając kategorie B pkt 8 i C pkt 5.

9 Mimo iż pkt 9 odnosi się do „[k]ażd[ej] bro[ni] paln[ej] w niniejszej kategorii, która została przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami, wystrzeliwania substancji drażniących, innych substancji aktywnych lub nabojów pirotechnicznych, lub na broń salutacyjną lub akustyczną", w niniejszej sprawie uwaga została skierowana wyłącznie na broń przerobioną do strzelania ślepymi nabojami (pkt B.14 postanowienia odsyłającego). W zakresie, w jakim jest to istotne w niniejszej sprawie, w braku innych uściśleń odniesienie do kategorii A pkt 9 ogranicza się zatem do broni na amunicję ślepą.

18. W konsekwencji, jeśli broń, czy to samopowtarzalna (kategoria A pkt 6–8), czy przerobiona do użytku ze ślepymi nabojami (kategoria A pkt 9), została nabyta *po* dniu 13 czerwca 2017 r., jej właściciele są traktowani w tak samo niekorzystny sposób, gdyż nie korzystają z żadnego systemu przejściowego [10].

19. Natomiast ma miejsce nierówne traktowanie właścicieli samopowtarzalnej broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8 w porównaniu z właścicielami broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 9, gdy ci pierwsi i ci drudzy nabyli ją *przed* dniem 13 czerwca 2017 r. Ci pierwsi mogą skorzystać z systemu przejściowego, ci drudzy zaś nie.

20. W ocenie sądu odsyłającego wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada nie pozwala na ustalenie, czy to odmienne traktowanie jest zgodne z zasadami równości, niedyskryminacji, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz z prawem własności mienia [11].

21. W tym kontekście Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) kieruje do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 7 ust. 4a dyrektywy [91/477] w związku z częścią II, kategoria A pkt 6–9 załącznika I do tejże dyrektywy narusza art. 17 ust. 1, art. 20 i 21 karty praw podstawowych […] i zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w zakresie, w jakim artykuł ten nie zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie okresu przejściowego dla broni palnej objętej kategorią A9 oraz nabytej w sposób zgodny z prawem i zarejestrowanej przed dniem 13 czerwca 2017 r., podczas gdy zezwala im na wprowadzenie okresu przejściowego dla broni palnej objętej kategoriami od A6 do A8, która została nabyta w sposób zgodny z prawem i zarejestrowana przed dniem 13 czerwca 2017 r.?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

22. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w Trybunale w dniu 12 kwietnia 2021 r.

23. Uwagi na piśmie przedstawili: skarżące stowarzyszenie, NG i WL, rząd belgijski, Rada, Parlament oraz Komisja Europejska. Te trzy instytucje, podobnie jak rząd belgijski, wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 19 września 2022 r.

[10] Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) twierdzi, że bezwzględny zakaz dotyczący tej broni *od dnia 13 czerwca 2017 r.* był możliwy do przewidzenia od chwili opublikowania dyrektywy 2017/853. Opiera się on na wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, zwanym dalej „wyrokiem Republika Czeska/Parlament i Rada”), na poparcie twierdzenia, że zakaz ten był zgodny z prawem własności i ochroną uzasadnionych oczekiwań.

[11] Zdaniem Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego) w wyroku Republika Czeska/Parlament i Rada przeanalizowano jedynie brak systemu przejściowego w odniesieniu do broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6, 7 lub 8, nabytej *po* dniu 13 czerwca 2017 r. (pkt B.18.3 postanowienia odsyłającego). Obecnie przedmiotem sporu jest ten sam brak systemu przejściowego w odniesieniu do broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 9, nabytej *przed* tą datą.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

1. Określenie ram sporu

24. W dyrektywie 91/477 rozróżniono w jej pierwotnym brzmieniu różne kategorie broni palnej: A („broń palna niedozwolona"); B („broń palna, w przypadku której wymagane jest pozwolenie"); C („broń palna, w przypadku której wymagane jest oświadczenie"); oraz D („inna broń palna") [12].

25. Dyrektywa 2017/853 zmieniła tę klasyfikację, określając jako niedozwolone niektóre rodzaje samopowtarzalnej broni, które do tej pory były klasyfikowane dość ogólnie w kategorii B pkt 1 i 4 (w zależności od tego, czy była to broń długa, czy krótka) jako broń, w przypadku której wymagane jest pozwolenie.

26. W wyniku tej nowelizacji pewna liczba samopowtarzalnej broni palnej sklasyfikowanej wcześniej w kategorii B (broń, w przypadku której wymagane jest pozwolenie) została sklasyfikowana w kategorii A (broń niedozwolona).

27. W szczególności w załączniku I część II kategoria A objęła między innymi trzy podkategorie [13]:

– Samoczynna broń palna przerobiona na samopowtarzalną broń palną (pkt 6).

– Krótka i długa samopowtarzalna broń palna centralnego zapłonu, która pozwala na wystrzeliwanie nabojów przekraczających określoną liczbę oraz która posiada mechanizm ładujący o pojemności przekraczającej określoną liczbę (pkt 7).

– Samopowtarzalna długa broń palna z kolbą, którą można usunąć (pkt 8).

28. Ponadto w kategorii A utworzono podkategorię (pkt 9), która obejmuje „[k]ażd[ą] broń paln[ą] [włączoną do kategorii A], która została przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami […]".

29. Prawodawca Unii wziął pod uwagę, że przejście tej broni z kategorii B do kategorii A oznaczało, iż duża liczba właścicieli samopowtarzalnej broni nabytej zgodnie z prawem zostanie pozbawiona jej własności (zakaz jej nabywania i posiadania wiązał się z jej konfiskatą) [14].

30. Z tego względu przewidział on w nowym art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 możliwość potwierdzenia, odnowienia lub przedłużenia przez państwa członkowskie pozwoleń na samopowtarzalną broń palną sklasyfikowaną w kategorii A pkt 6–8 w odniesieniu do broni palnej, która była sklasyfikowana w kategorii B, oraz nabytą w sposób zgodny z prawem i zarejestrowaną przed dniem 13 czerwca 2017 r. (data wejścia w życie dyrektywy 2017/853).

[12] Nowelizacja wprowadzona dyrektywą 2008/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 2008, L 179, s. 5) utrzymała tę strukturę, zmieniając jedynie treść kategorii B.

[13] Kategorie A pkt 1–5 pozostały bez zmian. Inne rodzaje samopowtarzalnej broni zostały sklasyfikowane w kategorii B.

[14] Artykuł 6 pkt 1 dyrektywy 91/477.

31. Jednakże w tym systemie przejściowym nie wymieniono broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 9, to znaczy takiej, która została przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami. Milczenie przepisu w kwestii tej ostatniej broni [15] w połączeniu z wyraźnym wymienieniem broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8 przemawia za tym, że przepis ten należy interpretować według jego samego brzmienia: jedynie właściciele pierwszego rodzaju broni (broń nieprzerobiona), a nie właściciele drugiego rodzaju broni (broń przerobiona), mogli korzystać z systemu przejściowego.

32. Nie uważam, aby możliwa była wykładnia art. 7 ust. 4a rozszerzająca jego zakres zastosowania, oprócz nieprzerobionej samopowtarzalnej broni palnej sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8, na tę samą broń przerobioną do strzelania ślepymi nabojami, którą po nowelizacji wprowadzonej dyrektywą 2017/853 sklasyfikowano w kategorii A pkt 9 dyrektywy 91/477 [16].

33. Wykładnia ta byłaby sprzeczna z brzmieniem art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477, w którym – co pragnę powtórzyć – nie wymieniono broni palnej sklasyfikowanej w kategorii A pkt 9, powstałej w wyniku dostosowania (do strzelania ślepymi nabojami) broni palnej sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8.

34. Przyznaję, że dla Trybunału wygodniejsze byłoby dokonanie *wykładni zgodnej* art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 [17], która pozwoliłaby uniknąć konsekwencji związanych z ewentualnym stwierdzeniem jego nieważności. Zgodnie z tą tezą wystarczyłoby uznać, że system przejściowy obejmuje także samopowtarzalną broń palną sklasyfikowaną w kategorii A pkt 9, mimo iż nie jest ona literalnie zawarta w tym przepisie.

35. Uważam jednak, że zastąpienie woli prawodawcy lub jej zniekształcenie nie jest możliwe, w przypadku gdy sam prawodawca wybrał system przejściowy, który odnosi się expressis verbis tylko do niektórych kategorii broni, a nie do innych. Tym bardziej, że – jak stwierdzono na rozprawie – środek ten został przyjęty w sposób świadomy i celowy.

36. Jak przypomniał Trybunał, „wykładnia przepisu prawa Unii nie może skutkować pozbawieniem wszelkiej skuteczności jasnego i precyzyjnego brzmienia tego przepisu. W związku z tym, jeżeli znaczenie przepisu prawa Unii wynika jednoznacznie z samego jego brzmienia, Trybunał nie może odejść od tej wykładni” [18].

37. W tych okolicznościach wątpliwości co do ważności art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 (w zmienionym brzmieniu) wynikają z faktu, że właściciele samopowtarzalnej broni na amunicję ślepą zostali włączeni do kategorii A [19], w związku z czym nie pozostawiono im możliwości zachowania tej broni. Ocena, czy przepis ten narusza prawa wskazane przez sąd odsyłający, jak również zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, należy jedynie do Trybunału.

[15] Zdaniem rządu belgijskiego, który podniósł tę okoliczność po zbadaniu *procesu* legislacyjnego, było to przeoczenie. Parlament, Rada i Komisja podniosły natomiast na rozprawie, że wyłączenie było celowe z uwagi na niedogodności, jakie wiązały się z każdym innym rozwiązaniem.

[16] Wydaje się, że Komisja odnosi się do tej wykładni, gdy podnosi w swoich uwagach na piśmie (pkt 73 i nast.), że to nie art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477, stwarza odmienne traktowanie posiadaczy broni różnych kategorii, lecz ustawa belgijska, która przejmuje jego brzmienie, choć możliwe było wyłączenie potwierdzenia, odnowienia lub przedłużenia pozwoleń na samopowtarzalną broń sklasyfikowaną w kategorii A pkt 6, 7 lub 8.

[17] Możliwość ta została podniesiona przez Trybunał na rozprawie. Niektórzy z interwenientów nie odrzucili jej, inni zaś uznali ją za contra legem.

[18] Wyrok z dnia 20 września 2022 r., VD i SR (C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, pkt 71), z odesłaniem do wyroku z dnia 25 stycznia 2022 r., VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51, pkt 39).

[19] Jak wyjaśnię w dalszej części, odnoszę się do samopowtarzalnej broni na amunicję ślepą, w przypadku której do tego czasu wymagane było pozwolenie (kategoria B) na mocy dyrektywy 91/477, nawet jeśli w niektórych państwach była ona dostępna w wolnej sprzedaży.

2. W przedmiocie dopuszczalności pytania prejudycjalnego

38. Zdaniem Komisji wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ jest hipotetyczny. W jej ocenie:

– Artykuł 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 ustanawia rygorystyczne warunki w odniesieniu do systemu przejściowego: posiadanie danej broni palnej musiało być przedmiotem wcześniejszego pozwolenia i musiało zostać zarejestrowane przed dniem 13 czerwca 2017 r.

– Ponieważ w Belgii samopowtarzalna broń palna przerobiona na broń na amunicję ślepą nie podlegała ustawie o broni (była dostępna w wolnej sprzedaży) do czasu transpozycji dyrektywy 2017/853, w jej przypadku wcześniejsze wydanie pozwolenia ani rejestracja nie były wymagane.

– W tych okolicznościach, nawet przy założeniu, że w drodze art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 włączono do systemu przejściowego broń sklasyfikowaną w kategorii A pkt 9, Belgia nie byłaby w stanie skorzystać z możliwości przewidzianej w tym przepisie.

39. Nie podzielam zastrzeżenia Komisji, ponieważ moim zdaniem interpretacja, jakiej dokonuje ta instytucja, nie jest jedyną, na jaką pozwalają przepisy dotyczące (uprzedniego) pozwolenia i rejestracji broni będącej przedmiotem sporu. Jak przyznaje sama Komisja, taka interpretacja zależałaby ponadto od oceny sądu odsyłającego, którego odesłanie korzysta z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy.

40. W każdym razie przedstawione wątpliwości nie mają charakteru hipotetycznego, a ich rozwianie wymaga dokonania wykładni dyrektywy 91/477:

– Po pierwsze, nie można wykluczyć, że nawet jeśli uprzednie pozwolenie i rejestracja tego rodzaju broni nie istniały w Belgii, należy ocenić, w jakim stopniu oba te elementy były niezbędne do ustanowienia systemu przejściowego.

– Po drugie, w ramach badania ważności art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 jednym z aspektów, który Trybunał będzie musiał wyjaśnić, jest to, czy zgodnie z tą dyrektywą w jej brzmieniu sprzed nowelizacji z 2017 r. broń na amunicję ślepą, która następnie odpowiadała kategorii A pkt 6–8, podlegała zarówno wymogowi uzyskania pozwolenia, jak i wymogowi rejestracji, niezależnie od mającego zastosowanie systemu krajowego.

B. W przedmiocie ważności art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 w świetle art. 20 i 21 karty praw podstawowych

41. W ramach badania systemu przejściowego ustanowionego w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 sąd odsyłający powołuje się na możliwe naruszenie praw podstawowych do równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 20 i 21 karty praw podstawowych).

42. Artykuł 21 karty praw podstawowych zabrania dyskryminacji ze względu na okoliczności osobiste [20] o charakterze *subiektywnym*, na których opiera się nieuzasadnione i niekorzystne dla osoby, która go doznaje, odmienne traktowanie.

[20] „[…] płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną". W ust. 2 dodano przynależność państwową z pewnymi zastrzeżeniami.

43. W postanowieniu odsyłającym nie wyjaśniono, dlaczego w niniejszej sprawie miałaby występować dyskryminacja o takim charakterze. Przeciwnie, z zawartej w nim argumentacji wynika, że ewentualne odmienne traktowanie dotyczy elementu *obiektywnego*, to znaczy własności jednego rodzaju broni (kategoria A pkt 6–8) lub innego rodzaju broni (kategoria A pkt 9) w odniesieniu do czynnika czasowego, to znaczy daty jej nabycia.

44. W związku z tym skupię uwagę na art. 20 karty praw podstawowych, zgodnie z którym prawo do równości „wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest uzasadnione w sposób obiektywny” [21].

45. W celu ustalenia, czy doszło do naruszenia tego prawa, należy najpierw ocenić, czy właściciele broni włączonej na mocy dyrektywy 91/477 (w zmienionym brzmieniu) do kategorii A pkt 6–8 znajdowali się w sytuacji porównywalnej z sytuacją posiadaczy broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 9.

46. W tym celu należy ustalić, czy na mocy dyrektywy 91/477, przed jej zmianą przez dyrektywę 2017/853, nabycie i posiadanie samopowtarzalnej broni podlegało wymogom uzyskania pozwolenia i rejestracji.

1. Broń na amunicję ślepą przed dyrektywą 2017/853

47. Uwagi interwenientów różnią się w odniesieniu do systemu mającego zastosowanie do samopowtarzalnej broni na amunicję ślepą sprzed dyrektywy 2017/853:

– Rząd belgijski [22] i Rada [23] utrzymują, że była ona przedmiotem swobodnego obrotu i dlatego w jej przypadku nie było wymagane pozwolenie ani rejestracja.

– Komisja i Parlament twierdzą, że ta broń była objęta pojęciem broni palnej i w związku z tym podlegała przepisom właściwym tego rodzaju broni [24].

48. Moim zdaniem ten ostatni punkt widzenia jest spójniejszy, gdyż jest zgodny z pojęciem „broni palnej” zawartym w art. 1 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 91/477 zarówno przed jego zmianą wprowadzoną dyrektywą 2017/853, jak i po jego zmianie. Pojęcie to obejmuje „każdą przenośną broń lufową, która miota, jest przeznaczona do miotania lub może zostać *[łatwo]* przerobiona tak, aby miotała śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania palnego materiału miotającego] […]” [25].

[21] Wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 76).

[22] Punkty 26, 33 i 37 jego uwag na piśmie. Rząd belgijski wyjaśnił swoje stanowisko na rozprawie, stwierdzając, że rejestracja, do której odnosił się w pkt 33, nie dotyczyła broni na amunicję ślepą.

[23] Punkty 12 i 13 jej uwag na piśmie.

[24] Komisja, zakwestionowawszy dopuszczalność odesłania prejudycjalnego ze względu na brak pozwolenia i rejestracji w Belgii, przyznaje następnie, że broń na amunicję ślepą była „bronią palną”, a zatem podlegała uregulowaniu zawartemu w dyrektywie 91/477 przed jej zmianą (pkt 30 jej uwag na piśmie).

[25] Wyróżnienie moje. Przysłówek „fácilmente” [łatwo], który pojawia się w wersji hiszpańskiej, nie występuje w innych wersjach językowych, z którymi się zapoznałem (w języku niemieckim: „eine Kugel oder ein anderes Geschoss mittels Treibladung durch einen Lauf verschießt, die für diesen Zweck gebaut ist oder die für diesen Zweck umgebaut werden kann”; w języku angielskim: „may be converted to expel a shot, bullet or projectile”; w języku francuskim: „qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action de la combustion d'une charge propulsive, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être transformée à cette fin”; w języku włoskim: „o può essere trasformata al fine di espellere un colpo”; w języku portugalskim: „que possa ser modificada para disparar balas ou projéteis”; lub w języku rumuńskim: „sau poate fi transformată să expulzeze o alice, un glonț sau un proiectil”). Pomijając jego brak w innych wersjach językowych, z punktu widzenia bezpieczeństwa nie uważam, aby trudność lub łatwość przerobienia była elementem pozwalającym zakwalifikować, czy dana broń jest bronią palną, czy też nie. Sama możliwość przerobienia stanowi sama w sobie ryzyko.

49. Spośród uwag interwenientów w tej kwestii wydaje mi się, że najbardziej przekonujące są te przedstawione przez Parlament, którego argumenty podzielam. Instytucja ta twierdzi, że dodanie pkt 9 w kategorii A oznacza raczej wyjaśnienie przepisu, który już obowiązywał, a nie wprowadzenie zmiany co do istoty [26].

50. Parlament dodaje, że broń sklasyfikowana w kategorii A pkt 9 była pierwotnie przeznaczona do miotania śrutu, kuli lub pocisku i zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 91/477 przed zmianą z 2017 r. mogła zostać wyłączona z pojęcia broni palnej jedynie z powodu jednej z okoliczności wymienionych w załączniku I część III lit. a), b) i c) [27], z których żadna nie wystąpiła.

51. W tym względzie Parlament podnosi, że:

– Jeśli chodzi o lit. a), broń sklasyfikowana w kategorii A pkt 9 została poddana mniej radykalnej przeróbce niż ta, która prowadzi do pozbawienia jej cech użytkowych, co pozwala na jej działanie, choć tylko w celu strzelania ślepymi nabojami. Rozróżnienie jest wyraźne, gdyż sklasyfikowana w kategorii A broń pozbawiona cech użytkowych nie mieści się wcale w kategorii broni palnej niedozwolonej, lecz w kategorii C pkt 6 jako broń, w przypadku której wymagane jest oświadczenie.

– Jeśli chodzi o lit. b) i c), wymienione w nich rodzaje broni (z wyjątkiem reprodukcji broni zabytkowej) [28] pozostają niezmienione w nowelizacji z 2017 r., z czego wynika, że nie jest to broń sklasyfikowana w kategorii A pkt 9.

52. W związku z tym przerobienie broni palnej na broń na amunicję ślepą nie podważało jej pierwotnego statusu (broni palnej podlegającej zharmonizowanemu systemowi ustanowionemu w dyrektywie 91/477) zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 tej dyrektywy przed jej zmianą wprowadzoną dyrektywą 2017/853.

53. Jak już wskazałem, zasadniczo podzielam te argumenty, które można jeszcze wzmocnić.

54. Samopowtarzalna broń przerobiona na broń na amunicję ślepą jest wyposażona w mechanizmy pierwotnie opracowane w celu wytrzymania wystrzału ostrych nabojów. W tym zakresie mieści się ona jednoznacznie w zakresie pojęcia zawartego w art. 1 ust. 1 pkt 1 akapit drugi dyrektywy 91/477 przed jego zmianą wprowadzoną dyrektywą 2017/853 [29].

55. Tego rodzaju „przedmiot" można bowiem przerobić tak, aby miotał śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania palnego materiału miotającego. Jeśli ponadto „ma wygląd broni palnej" i „ze względu na swoją budowę lub materiał, z którego jest wykonany, może zostać przerobiony w tym celu", czy jest coś bardziej przydatnego do tego celu niż oryginalna przerobiona broń?

[26] Uwagi Parlamentu, pkt 23. W przypisie 7 Parlament wskazuje, że tę samą zasadę zastosowano w uzupełnieniach do pkt 8 kategorii B i pkt 5 kategorii C w odniesieniu do broni na amunicję ślepą powstałej w wyniku przerobienia broni, odpowiednio w przypadku której wymagane jest pozwolenie i w przypadku której wymagane jest oświadczenie.

[27] A mianowicie w przypadku: a) broni pozbawionej cech użytkowych, która trwale nie nadaje się do użytku; b) broni przeznaczonej do alarmowania, sygnalizowania, ratowania życia, uboju zwierząt lub połowów ryb za pomocą harpuna lub do celów przemysłowych lub technicznych, pod warunkiem że mogą być wykorzystywane wyłącznie do zadeklarowanych celów; lub c) broni zabytkowej lub jej reprodukcji.

[28] Jako broń palna będzie ona włączona do odpowiedniej kategorii w załączniku I część II, ponieważ takie „reprodukcje […] mogą być wykonane przy użyciu nowoczesnych technik, które mogą zwiększyć ich trwałość i dokładność, co sugeruje, że taka broń może być bardziej niebezpieczna niż autentyczna broń zabytkowa" (wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 129).

[29] Zmiana wprowadzona dyrektywą 2017/853 nie była w tej kwestii istotna.

56. Ten sam wynik uzyskuje się z punktu widzenia porównania z bronią pozbawioną cech użytkowych. W innym odesłaniu prejudycjalnym [30] powstała wątpliwość, czy ta ostatnia jest objęta zakresem pojęcia broni palnej. Przychyliłem się do udzielenia odpowiedzi twierdzącej, stwierdziwszy, że:

– Każda broń zawiera pewne „istotne komponenty". Pozbawienie cech użytkowych zapewnia, „że wszystkie podstawowe elementy broni nie nadają się trwale do użytku i niemożliwe jest ich usunięcie, zastąpienie lub […] zmiana" [31].

– Te istotne komponenty stanowiły same w sobie broń palną zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1b dyrektywy 91/477 przed jej zmianą wprowadzoną dyrektywą 2017/853 [32].

57. Jeżeli jest tak w przypadku broni pozbawionej cech użytkowych, to tym bardziej musi tak być w przypadku broni przerobionej do strzelania ślepymi nabojami. W samopowtarzalnej broni przerobionej do tego rodzaju strzelania istotne komponenty pozostają nienaruszone i działają, z wyjątkiem lufy [33]. Zmiana wprowadzona dyrektywą 2017/853, która rozszerzyła katalog istotnych komponentów (wymienionych od tego czasu w art. 1 ust. 2), jest potwierdzeniem tego stwierdzenia [34].

58. Podsumowując, samopowtarzalna broń istniejąca w chwili wejścia w życie nowelizacji dyrektywy 91/477, która odpowiadała kategorii B, a po nowelizacji została sklasyfikowana w kategorii A pkt 6–8, podlegała wymogowi uzyskania pozwolenia i rejestracji, niezależnie od tego, czy była dostosowana do strzelania ślepymi nabojami, czy też nie.

59. Inną sprawą jest, czy państwa członkowskie spełniły to kryterium, ustanawiając swoje przepisy krajowe. Z przedstawionych informacji wynika, że w niektórych państwach członkowskich (sześciu, w tym w Belgii) sytuacja ta nie miała miejsca [35]. Ta okoliczność faktyczna nie może jednak podważyć tego, co zostało przedstawione powyżej.

2. Odmienne traktowanie i równość wobec prawa

60. Choć właściciele samopowtarzalnej broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8 znajdują się w porównywalnej sytuacji (jeżeli chodzi o ich status prawny), są zatem traktowani odmiennie: jeśli posiadali nieprzerobioną broń, to stosuje się do nich system przejściowy ustanowiony

[30] Sprawa A (Przepływ broni palnej pozbawionej cech użytkowych), w której przedstawiłem opinię w dniu 7 lipca 2022 r. (C-296/21, EU:C:2022:538).

[31] Część III lit. a) załącznika I do dyrektywy 91/477 przed jej zmianą wprowadzoną dyrektywą 2017/853.

[32] W wyniku nowelizacji wprowadzonej dyrektywą 2008/51 włączono do art. 1 ust. 1b dyrektywy 91/477 to, co było już pierwotnie przewidziane w załączniku I część II lit. b).

[33] Przeróbki rzeczywistej broni palnej na broń na amunicję ślepą skupiają się na lufie broni. Za pomocą szeregu kołków przechodzących przez otwór lufy uniemożliwia się fizycznie wylot pocisku, pozostawiając jednocześnie miejsce na wyrzut gazów powstałych w wyniku spalania prochu w ślepym naboju. Jeden z kołków musi być wprowadzony poprzez komorę nabojową i pokrywać się z czołem komory nabojowej, aby uniemożliwić włożenie ostrego naboju i tym samym uniknąć wypadków.

[34] W odróżnieniu od rekonstrukcji broni poprzez połączenie istotnych komponentów z innej broni przywrócenie cech użytkowych broni palnej poprzez usunięcie dostosowań lufy w celu strzelania ślepymi nabojami ma zapewnione pełne wsparcie konstrukcyjne istotnych komponentów oryginalnej broni, bez konieczności dokonywania jakichkolwiek modyfikacji czy regulacji.

[35] Duża liczba państw członkowskich zastosowała się do tego kryterium. Odpowiedzi Parlamentu, Rady i Komisji na pytanie Trybunału są zbieżne co do tego, że tylko w sześciu państwach członkowskich nabywanie i posiadanie broni na amunicję ślepą nie podlegało wymogowi uzyskania pozwolenia. Na rozprawie zaznaczono wyraźnie, że różnorodność krajowych rozwiązań legislacyjnych (w sytuacji, którą określono jako kakofonię i chaos legislacyjny) była czynnikiem decydującym o przyjętym rozwiązaniu, mającym na celu wyjaśnienie i bardziej szczegółowe uregulowanie tego, co już wynikało z dyrektywy 91/477 przed nowelizacją z 2017 r.

w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 po nowelizacji wprowadzonej dyrektywą 2017/853; jeśli ta sama broń została dostosowana do strzelania ślepymi nabojami, nie mogą oni skorzystać z systemu przejściowego.

61. Różnica traktowania porównywalnych sytuacji „jest uzasadniona, [tylko] o ile jest ona oparta na kryterium racjonalnym i obiektywnym, tzn. w sytuacji gdy pozostaje ona w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania" [36].

62. Ponieważ w niniejszej sprawie wątpliwość dotycząca ważności rozciąga się na akt normatywny Unii, „do prawodawcy Unii należy ustalenie kryteriów obiektywnych przytoczonych w uzasadnieniu aktu i przedstawienie Trybunałowi dowodów koniecznych w celu zbadania istnienia tych kryteriów" [37].

63. Uwagi na piśmie instytucji interweniujących różnią się co do porównywalności sytuacji właścicieli broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8 z sytuacją właścicieli broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 9:

– Mimo iż Parlament utrzymuje konieczność objęcia wymogiem uzyskania pozwolenia broń na amunicję ślepą przed nowelizacją wprowadzoną dyrektywą 2017/853, argumentuje on, że właściciele takiej broni nie znajdowali się w sytuacji porównywalnej z sytuacją właścicieli broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8 [38].

– Zdaniem Rady, ponieważ broń na amunicję ślepą nie była objęta wymogiem uzyskania pozwolenia i rejestracji, jej właściciele nie znajdowali się w sytuacji porównywalnej z sytuacją właścicieli broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8. Rada przyznaje jednak, że zgodnie z art. 3 dyrektywy 91/477 państwa członkowskie mogły ustanowić bardziej rygorystyczne przepisy i wymagać uzyskania pozwolenia.

– Komisja utrzymuje, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwa członkowskie stosowały podobne traktowanie w odniesieniu do broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8 oraz w odniesieniu do tej samej broni, gdy ze względu na jej dostosowanie do strzelania ślepymi nabojami została ona sklasyfikowana w kategorii A pkt 9. Dyrektywa sama w sobie nie ustanawia obowiązku, który mógłby naruszać prawo do równego traktowania.

64. Wobec różnorodności stanowisk między instytucjami dyskutowano na rozprawie, czy rozszerzenie systemu przejściowego przewidzianego w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477, zmienionej dyrektywą 2017/853, na broń na amunicję ślepą zagrażałoby celowi realizowanemu przez tę ostatnią dyrektywę, jakim jest ochrona bezpieczeństwa publicznego.

65. Z różnymi niuansami instytucje zgodziły się co do tego, że system przejściowy został ustanowiony z uwzględnieniem różnorodności modeli dotychczas istniejących w państwach członkowskich. W odniesieniu do broni na amunicję ślepą zastosowano kryterium odmienne od kryterium przewidzianego w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477: zamiast skupić się na wymogu

[36] Wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 77).

[37] Ibidem, pkt 78.

[38] Choć Parlament powołuje się na różnorodność systemów prawnych w państwach członkowskich (pkt 49 i 52 jego uwag na piśmie), w odpowiedzi na pytanie Trybunału stwierdził, że ta różnorodność „nie może skutkować zmianą zakresu stosowania dyrektywy 91/477".

uzyskania pozwolenia w zależności od kategorii broni (jak uczyniono w tym artykule), wzięto raczej pod uwagę możliwości zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 6, który pozwala na badanie ad casum okoliczności dotyczących właściciela przerobionej broni na amunicję ślepą.

66. Moim zdaniem wyjaśnienie to ma co najmniej trzy słabe strony z punktu widzenia prawa do równości posiadaczy przerobionej lub nieprzerobionej broni samopowtarzalnej, którzy nabyli ją zgodnie z prawem, w obu przypadkach, przed dniem 13 czerwca 2017 r.

67. Po pierwsze, rozbieżności legislacyjne na poziomie krajowym nie uzasadniają przyjęcia rozwiązań, w których pomijany jest rzeczywisty (jednolity) zakres stosowania dyrektywy 91/477 przed jej zmianą przez dyrektywę 2017/853.

68. Po drugie, nic nie stałoby na przeszkodzie, aby z zastosowaniem odpowiednich środków ostrożności objąć systemem przejściowym posiadaczy samopowtarzalnej broni przerobionej do strzelania ślepymi nabojami, pod warunkiem że (w państwach członkowskich, które nie wprowadziły wymogu uzyskania pozwolenia w odniesieniu do tej broni) jej właściciele należycie ją zarejestrują. Rozwiązanie to, do którego odniosę się w dalszej części, pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której w państwach członkowskich (większość), w których istniał system uprzedniego pozwolenia, właściciele tej broni zostaliby nagle pozbawieni jej posiadania.

69. Po trzecie, zastosowanie systemu przewidzianego w art. 6 dyrektywy 91/477 nie eliminuje nierówności. Niewątpliwie dyrektywa ta w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2017/853, ustanowiwszy zakaz dotyczący broni sklasyfikowanej w kategorii A, uregulowała (art. 6 ust. 2–7) system wyjątków. Zgodnie z tym systemem:

– Zasadą ogólną (ust. 1) jest zakaz „nabywania i posiadania broni palnej, istotnych komponentów i amunicji sklasyfikowanych w kategorii A", a państwa członkowskie muszą zapewnić, aby ta broń palna, istotne komponenty i amunicja, „które w sposób niezgodny z prawem znajdują się w posiadaniu z naruszeniem tego zakazu, zostały skonfiskowane".

– W ramach wyjątków w określonych przypadkach można wydać pozwolenie na broń palną, istotne komponenty i amunicję sklasyfikowane w kategorii A[39]. Istnieje zatem możliwość zmniejszenia wpływu zakazu na niektórych posiadaczy tej broni w celu zapewnienia proporcjonalności tego zakazu.

70. Mimo to nie każda samopowtarzalna broń przerobiona do strzelania ślepymi nabojami jest objęta zakresem wyjątków przewidzianych w art. 6 dyrektywy 91/477 w jego brzmieniu zmienionym dyrektywą 2017/853. W szczególności:

– Cel polegający na jej użyciu w obronie własnej nie jest wystarczający, aby uchylić, choćby czasowo, zakaz jej posiadania.

– Z wyjątku nie mogą również skorzystać strzelcy sportowi, którzy zamierzają zachować broń sklasyfikowaną w kategorii A pkt 9, ponieważ art. 6 ust. 6 ogranicza wyjątek do broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6 i 7.

[39] Zobacz wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 122. Te wyjątkowe pozwolenia, którym towarzyszą środki ostrożności związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym dla celów identyfikacji, rejestracji, przechowywania i kontroli broni są wydawane: (i) „[…] [w] celu ochrony bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, żeglugi handlowej, konwojów wysokiej wartości oraz ważnych obiektów, a także w celach obrony narodowej, celach edukacyjnych, kulturowych, badawczych i historycznych"; (ii) „kolekcjonerom"; (iii) „sprzedawcom lub pośrednikom"; (iv) „muzeom"; oraz (v) „strzelcom sportowym".

71. W związku z tym, mimo iż art. 6 łagodzi nieco to odchylenie, nie usuwa go całkowicie, co potwierdza, że debata mieści się w ramach samego systemu przejściowego przewidzianego w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477.

72. Moim zdaniem decydujące znaczenie dla rozwiązania problemu ma porównanie broni. Podczas gdy niektóre rodzaje broni (te sklasyfikowane w kategorii A pkt 6, 7 lub 8) są w pełni funkcjonalne i zdolne do wystrzeliwania kuli lub pocisków, inne (te sklasyfikowane w kategorii A pkt 9) jedynie detonują i wyrzucają gazy. Te pierwsze stanowią rzeczywiste zagrożenie, te drugie stwarzają potencjalne ryzyko w przypadku cofnięcia przeróbki.

73. Z punktu widzenia bezpieczeństwa byłoby zatem obiektywnie racjonalne i proporcjonalne, aby broń sklasyfikowana w kategorii A pkt 9 była traktowana mniej rygorystycznie niż broń sklasyfikowana w kategorii A pkt 6–8. Natomiast rozwiązanie prawne jest zupełnie odwrotne.

74. Niewątpliwie istnieje ryzyko, że samopowtarzalna broń na amunicję ślepą zostanie przerobiona na broń miotającą kule lub pociski w wyniku działania palnego materiału miotającego. W związku z tym jej sklasyfikowanie w kategorii A (to znaczy zakazanie tej broni) jest racjonalne. Zgodnie z motywem 20 dyrektywy 2017/853 cel polegający na ochronie bezpieczeństwa publicznego był decydującym celem wprowadzenia kategorii A pkt 9.

75. Natomiast samopowtarzalna broń sklasyfikowana w kategorii A pkt 6, 7 lub 8 stwarza, jak wskazałem powyżej, co najmniej takie samo ryzyko: bez konieczności przerobienia jest ona sama w sobie zdolna do wystrzeliwania kul lub pocisków (w ograniczonej liczbie). Jej zakwalifikowanie w kategorii A broni niedozwolonej było zatem również racjonalne.

76. Pragnę powtórzyć, że z punktu widzenia celu bezpieczeństwa publicznego mniej logiczne jest to, że przejściowo zezwala się na posiadanie broni, która sama w sobie jest bardziej niebezpieczna (nieprzerobionej broni samopowtarzalnej), podczas gdy ten sam system przejściowy nie jest dozwolony w przypadku broni, która teoretycznie jest mniej niebezpieczna ze względu na to, że jest przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami.

77. W swoich uwagach na piśmie instytucje interweniujące twierdzą, że brak wcześniejszej rejestracji broni na amunicję ślepą uniemożliwia kontrolę istniejącej broni. Nie uważam jednak, aby wyjaśnienie to było zadowalające:

– Po pierwsze, dlatego że dyrektywa 91/477 przewiduje od początku rejestrację broni, w odniesieniu do której nie złożono oświadczenia. Artykuł 8 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do przewidzenia „obowiązkowe[go] oświadczeni[a] dotyczące[go] wszelkiej broni palnej sklasyfikowanej w kategorii C, która znajduje się obecnie na ich terytorium, w ciągu roku od wejścia w życie przepisów prawa krajowego transponujących niniejszą dyrektywę". Ten sam mechanizm mógł zostać rozszerzony na broń sklasyfikowaną w innych kategoriach, w szczególności na broń sklasyfikowaną w kategorii A pkt 9.

– Po drugie, ponieważ wyjaśnienie to nie dotyczy tych (większości) państw członkowskich, w których istniały systemy wydawania pozwoleń i rejestracji tego rodzaju broni.

– Po trzecie, ponieważ nie przedstawiono żadnego uzasadnienia dla przeszkód, które powstały ze względu na ustanowienie przejściowego okresu na złożenie oświadczenia i rejestrację, jako

alternatywy mniej dotkliwej niż brak jakiegokolwiek systemu przejściowego [40].

78. Podsumowując, jestem zdania, że art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 jest sprzeczny z zasadą równego traktowania wobec prawa, ponieważ wprowadza odmienne traktowanie porównywalnych sytuacji bez racjonalnego uzasadnienia.

79. Jeżeli Trybunał zgodzi się z moją oceną, nie będzie konieczne badanie zgodności tego przepisu z art. 17 ust. 1 karty praw podstawowych ani z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań. Na wypadek, gdyby tak nie było, przeanalizuję te przepisy pokrótce.

C. W przedmiocie ważności art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 w świetle art. 17 ust. 1 karty praw podstawowych

80. Założenie jest takie, że zakazuje się nabywcom broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8, która została przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami przed dniem 13 czerwca 2017 r., posiadania jej nawet przejściowo. Powstaje wątpliwość, czy ta ingerencja w prawo własności jest racjonalnie uzasadniona, czy też przeciwnie, nadmierna [41].

81. Ten sam problem został podniesiony w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem Republika Czeska/Parlament i Rada. W wyroku tym Trybunał, powtórzywszy swoje orzecznictwo dotyczące art. 17 ust. 1 karty praw podstawowych [42], stwierdził, że zakaz posiadania samopowtarzalnej broni palnej, o której mowa w części II kategoria A pkt 6–8 załącznika I do dyrektywy 91/477, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2017/853, nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności jej posiadaczy.

82. Jednakże powody, które doprowadziły do wydania tego orzeczenia, były zasadniczo następujące:

– Fakt ustanowienia w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477, zmienionej dyrektywą 2017/853, systemu przejściowego, w wyniku którego dyrektywa ta „nie wymaga wywłaszczenia posiadaczy takiej broni nabytej przed jej wejściem w życie" [43].

– Fakt, że zakaz, „[…] po pierwsze, ogranicza się co do zasady do zapobiegania nabyciu własności mienia, a po drugie, towarzyszy mu zestaw wyjątków i odstępstw, o których mowa w art. 6 ust. 2–6 dyrektywy 91/477 […]" [44].

83. Tymczasem pierwszy z tych powodów nie występuje w odniesieniu do samopowtarzalnej broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 6–8, przerobionej na broń do strzelania ślepymi nabojami, która jest sklasyfikowana w kategorii A pkt 9. Brak w przypadku tej broni

[40] Instytucje interweniujące nie przedstawiły na rozprawie żadnego zadowalającego wyjaśnienia w tej kwestii poza powtórzeniem, że rozwiązanie znajduje się w art. 6 dyrektywy 91/477.

[41] W ocenie sądu odsyłającego mogłoby dojść do faktycznego wywłaszczenia, które w braku pełnego i uprzedniego odszkodowania naruszałoby art. 17 ust. 1 karty praw podstawowych.

[42] Trybunał stwierdził, że postanowienie to „nie zakazuje w sposób bezwzględny pozbawiania mienia", ale „stanowi jednak, że może to nastąpić jedynie w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za utratę mienia wypłaconym we właściwym terminie".

[43] Wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 135.

[44] Ibidem, pkt 136.

jakiegokolwiek systemu przejściowego przemawia za tym, że broń nabyta zgodnie z prawem *przed* dniem 13 czerwca 2017 r. jest uznawana po prostu za niedozwoloną i musi zostać skonfiskowana.

84. W odniesieniu do drugiego powodu argumentowałem już, że art. 6 dyrektywy 91/477 w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2017/853 nie usuwa braków, ponieważ pozostawia bez możliwości uregulowania ważne kategorie broni palnej na amunicję ślepą posiadanej zgodnie z prawem, która nie jest przewidziana w tym przepisie. W takich przypadkach właściciele broni na amunicję ślepą, która została nabyta wcześniej i zgodnie z prawem przed dniem 13 czerwca 2017 r., zostają dotknięci natychmiastowym pozbawieniem posiadania, bez systemu przejściowego, któremu nie towarzyszy żaden przepis dotyczący odszkodowania.

85. Niewątpliwie prawodawca Unii może wykluczyć możliwość utrzymania własności broni palnej nabytej wcześniej i zgodnie z prawem, biorąc pod uwagę „korzystani[e] z mienia w interesie ogólnym w rozumieniu art. 17 ust. 1 zdanie trzecie karty praw podstawowych" [45].

86. Jeżeli jednak prawodawca Unii zdecyduje się na to w odniesieniu do broni nabytej uprzednio i zgodnie z prawem, w stosunku do której, bez możliwości powołania się na wyjątki ogólne, możliwe jest jedynie jej zdeponowanie lub pozbawienie cech użytkowych i uczynienie trwale niezdatną do użytku, gwarancja prawa własności nie jest przestrzegana.

87. Gwarancja ta mogłaby być utrzymana jedynie poprzez odszkodowanie dla osoby pozbawionej posiadania, czego nie przewiduje dyrektywa 91/477 w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2017/853.

88. Jedna z instytucji interweniujących opowiada się za przerzuceniem odpowiedzialności na państwa członkowskie, podnosząc, że to do nich należy zapewnienie prawidłowej transpozycji dyrektyw oraz że transponując do swojego prawa dyrektywę 91/477 w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2017/853, mogły one ustanowić odszkodowania [46].

89. Argument ten mógłby być słuszny, gdyby przepis prawa Unii przyznawał państwom członkowskim pewien zakres uznania, ale nie w sytuacji, gdy – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – z art. 6 w związku z art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 wynika, że dalsze zgodne z prawem posiadanie niektórych kategorii samopowtarzalnej broni przerobionej do strzelania ślepymi nabojami, która została swego czasu nabyta zgodnie z prawem, nie jest możliwe.

D. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań

90. „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uprawnienie do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga udzielenia zainteresowanemu przez właściwe organy Unii dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. W istocie prawo to przysługuje każdemu podmiotowi, w którym instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudziły uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami takimi są – niezależnie od formy, w jakiej zostały przekazane – dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje" [47].

[45] Ibidem, pkt 137.

[46] W szczególności Parlament Europejski podtrzymał to stanowisko na rozprawie.

[47] Wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 97).

91. Podobnie jak trzy instytucje będące interwenientami w tym postępowaniu (Parlament, Rada i Komisja) uważam, że w postanowieniu odsyłającym nie zidentyfikowano żadnej gwarancji udzielonej w drodze systemu przejściowego przez prawodawcę lub inne organy Unii właścicielom broni sklasyfikowanej w kategorii A pkt 9 dyrektywy 91/477, która mogłaby uzasadniać oczekiwania, że będą oni mogli zachować tę broń nabytą przed dniem 13 czerwca 2017 r.

92. Wręcz przeciwnie, w badaniach, które poprzedziły nowelizację wprowadzoną dyrektywą 2017/853, podkreślono różnice między uregulowaniami państw członkowskich w zakresie stosowania dyrektywy 91/477 i sugerowano określenie jednolitych kryteriów w odniesieniu do broni alarmowej lub sygnałowej w celu zapobieżenia jej przerobieniu na rzeczywistą broń palną [48].

93. Jeżeli w świetle art. 3 dyrektywy 91/477 należało oczekiwać ogólnie zaostrzenia warunków posiadania broni palnej, to bezpośrednie okoliczności poprzedzające nowelizację wskazywały na tę tendencję w sposób szczególny.

V. Wnioski

94. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi Cour constitutionnelle (trybunałowi konstytucyjnemu, Belgia):

Artykuł 7 ust. 4a dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/853 z dnia 17 maja 2017 r., narusza art. 17 i 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w ten sposób, że:

Nie uprawnia państw członkowskich do rozszerzenia ustanowionego w nim systemu przejściowego dla samopowtarzalnej broni palnej sklasyfikowanej w załączniku I część II kategoria A pkt 6–8 na tę samą broń, która ze względu na jej przerobienie na broń do strzelania ślepymi nabojami jest objęta kategorią A pkt 9 części II załącznika I do tej dyrektywy, ani do ustanowienia podobnego systemu w odniesieniu do tej ostatniej.

Nie przewiduje odszkodowania w przypadkach pozbawienia własności i możliwości korzystania z broni nabytej zgodnie z prawem, w sytuacji gdy właściciele takiej broni nie mogą skorzystać z wyjątkowej możliwości uzyskania pozwolenia uregulowanej w art. 6 dyrektywy 91/477.

[48] Zobacz wyrok Republika Czeska/Parlament i Rada, pkt 87, 89; a także sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 18 listopada 2015 r. „Ocena REFIT dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni, zmienionej dyrektywą 2008/51/WE z dnia 21 maja 2008 r." [COM(2015) 751 final].