



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

3. prosince 2019 \*

„Žaloba na neplatnost – Sbližování právních předpisů – Směrnice (EU) 2017/853 – Kontrola nabývání a držení zbraní – Platnost – Právní základ – Článek 114 SFEU – Změna stávající směrnice – Zásada proporcionality – Chybějící posouzení dopadů – Zásah do vlastnického práva – Přiměřenost přijímaných opatření – Opatření vytvářející překážky na vnitřním trhu – Zásada právní jistoty – Zásada ochrany legitimního očekávání – Opatření nutící členské státy k přijetí právní úpravy s retroaktivním účinkem – Zásada zákazu diskriminace – Výjimka pro Švýcarskou konfederaci – Diskriminace dotýkající se členských států Evropské unie nebo členských států Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) mimo Švýcarskou konfederaci“

Ve věci C-482/17,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost podle článku 263 SFEU, podaná dne 9. srpna 2017,

**Česká republika**, zastoupená M. Smolkem, O. Serdulou a J. Vláčilem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná

**Maďarskem**, zastoupeným M. Z. Fehérem, G. Koósem a G. Tornyaiem, jako zmocněnci,

**Polskou republikou**, zastoupenou B. Majczynou, M. Wiackem a D. Lutostańskou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

proti

**Evropskému parlamentu**, zastoupenému O. Hrstkovou Šolcovou a R. van de Westelakenem, jako zmocněnci,

**Radě Evropské unie**, zastoupené původně A. Westerhof Löfflerovou, E. Moro a M. Chavierem, a poté A. Westerhof Löfflerovou a M. Chavierem, jako zmocněnci,

žalovaným,

podporovaným

**Francouzskou republikou**, zastoupenou A. Daly, E. de Moustier, R. Coesmem a D. Colasem, jako zmocněnci,

\* Jednací jazyk: čeština.

**Evropskou komisí**, zastoupenou M. Šimerdovou, Y.G. Marinovou a E. Kružíkovou, jako zmocněnkyněmi,

vedlejšími účastnicemi řízení,

SODNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Arabadžev (zpravodaj), A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan a I. Jarukaitis, předsedové senátů, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby a F. Biltgen, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 5. března 2019,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 11. dubna 2019,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Svou žalobou se Česká republika domáhá zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní (Úř. věst. 2017, L 137, s. 22, dále jen „napadená směrnice“), a podpůrně částečného zrušení čl. 1 bodů 6, 7 a 19 této směrnice.

### **Právní rámec**

#### ***Směrnice 91/477/EHS***

- 2 První až pátý bod odůvodnění směrnice Rady 91/477/EHS ze dne 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní (Úř. věst. 1991, L 256, s. 51; Zvl. vyd. 13/11, s. 3; oprava v Úř. věst. 2016, L 254, s. 29, a v Úř. věst. 2017, L 104, s. 28) znějí:

„vzhledem k tomu, že článek 8a Smlouvy stanoví, že vnitřní trh má být vytvořen nejpozději do 31. prosince 1992; že vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smlouvy;

vzhledem k tomu, že na svém zasedání ve Fontainebleau ve dnech 25. a 26. června 1984 si Evropská rada výslovně stanovila za cíl zrušení všech policejních a celních formalit na vnitřních hranicích Společenství;

vzhledem k tomu, že úplné zrušení kontrol a formalit na vnitřních hranicích Společenství předpokládá splnění určitých základních podmínek; že Komise ve své ‚Bílé knize - Dotvoření vnitřního trhu‘ uvedla, že zrušení kontrol bezpečnosti přepravovaných předmětů a osob mimo jiné předpokládá sblížení právních předpisů o zbraních;

vzhledem k tomu, že zrušení kontrol držení zbraní na vnitřních hranicích Společenství vyžaduje přijetí účinné úpravy, která umožní uvnitř členských států kontrolu nabývání a držení palných zbraní a kontrolu jejich přepravy do jiného členského státu; že tudíž systematické kontroly na vnitřních hranicích Společenství musí být zrušeny;

vzhledem k tomu, že tato úprava, pokud bude zahrnuta do částečně harmonizovaných právních předpisů, povede mezi členskými státy ke vzniku větší vzájemné důvěry v oblasti ochrany bezpečnosti osob; že je za tím účelem vhodné určit kategorie palných zbraní, jejichž nabývání a držení fyzickými osobami bude zakázáno nebo bude podléhat povolení či ohlášení.“

- 3 Příloha I část II směrnice 91/477 stanoví kategorie palných zbraní A, B, C a D. Článek 6 této směrnice v zásadě zakazuje nabývání a držení zbraní zařazených do kategorie A, její článek 7 ukládá povinnost opatřit si povolení pro zbraně kategorie B a článek 8 zavádí povinnost ohlásit zbraně kategorie C. Článek 5 této směrnice stanoví podmínky, které musí splňovat osoby mající zájem o nabytí nebo držení palné zbraně, a články 11 až 14 obsažené v kapitole 3 směrnice 91/477 stanoví formalities požadované pro pohyb zbraní mezi členskými státy.

### ***Směrnice 2008/51/ES***

- 4 Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/51/ES ze dne 21. května 2008, kterou se mění směrnice 91/477 (Úř. věst. 2008, L 179, s. 5; oprava v Úř. věst. 2016, L 254, s. 32), byla posledně uvedená směrnice změněna zejména s cílem začlenit do unijního práva Protokol Organizace spojených národů o nedovolené výrobě a distribuci střelných zbraní, jejich součástí, dílů a střeliva, připojený k Úmluvě Organizace spojených národů o boji proti mezinárodnímu organizovanému zločinu a podepsaný Komisí jménem Evropského společenství dne 16. ledna 2002 v souladu s rozhodnutím Rady 2001/748/ES ze dne 16. října 2001 (Úř. věst. 2001, L 280, s. 5; Zvl. vyd. 18/01, s. 200).
- 5 Mezi provedené změny patří mimo jiné stanovení podrobných požadavků na označování a registraci palných zbraní v článku 4 směrnice 91/477, ve znění směrnice 2008/51, a harmonizace pravidel pro znehodnocování palných zbraní v příloze I části III druhém pododstavci této směrnice ve znění změn. Směrnicí 2008/51 byla rovněž do článku 17 směrnice 91/477 doplněna povinnost Komise předložit Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie do 28. července 2015 zprávu o situaci vyplývající z uplatňování této směrnice, popřípadě doprovázenou návrhy.
- 6 Na tomto základě bylo přijato sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 21. října 2013 s názvem „Střelné [Palné] zbraně a vnitřní bezpečnost EU: ochrana občanů a zamezení nedovoleného obchodu“ [COM(2013) 716 final], v němž jsou popsány některé problémy týkající se palných zbraní v Unii a je avizováno provedení řady studií a konzultací se zúčastněnými stranami, po nichž bude případně následovat předložení legislativního návrhu.
- 7 Zveřejněním zprávy Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 18. listopadu 2015 s názvem „Hodnocení REFIT směrnice Rady 91/477 ve znění směrnice 2008/51“ [COM(2015) 751 final] (dále jen „hodnocení REFIT“), ukončila Komise své hodnocení provádění směrnice 91/477 a připojila k ní návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. listopadu 2015, kterou se mění směrnice 91/477 [COM(2015) 750 final]; tento návrh, z něhož vzešla napadená směrnice, též obsahoval důvodovou zprávu.

### *Napadená směrnice*

8 Body 1, 2, 6, 9, 15, 20, 21, 23, 27, 33 a 36 napadené směrnice znějí:

„(1) [Směrnice 91/477] zavedla doprovodné opatření k vnitřnímu trhu. Vytvořila rovnováhu mezi závazkem zajistit určitou volnost pohybu pro některé palné zbraně a jejich hlavní části v Unii na jedné straně a nutností kontroly této volnosti prostřednictvím určitých bezpečnostních záruk vhodných pro tyto výrobky na straně druhé.

(2) Některé aspekty [směrnice 91/477] je třeba přiměřeným způsobem dále zlepšit s cílem zamezit zneužívání palných zbraní pro trestnou činnost a s ohledem na nedávné teroristické činy. V této souvislosti vyzvala Komise ve svém sdělení ze dne 28. dubna 2015 o Evropském programu pro bezpečnost k revizi uvedené směrnice a ke společnému přístupu ke znehodnocování palných zbraní, aby se zabránilo uschopnění znehodnocených palných zbraní ke střelbě a jejich využití pachateli trestné činnosti.

[...]

(6) Aby byla zvýšena sledovatelnost všech palných zbraní a jejich hlavních částí a aby byl usnadněn jejich volný pohyb, měly by nést všechny palné zbraně a jejich hlavní části jasné, trvalé a jedinečné označení a být registrovány v systémech evidence údajů členských států.

[...]

(9) Vzhledem k nebezpečné povaze a dlouhé životnosti palných zbraní a jejich hlavních částí a s cílem zajistit, aby byly příslušné orgány schopny sledovat palné zbraně a jejich hlavní části pro účely správního a trestního řízení, a vzhledem k vnitrostátním procesním právním předpisům je nezbytné, aby byly záznamy v systémech evidence údajů uchovávány po dobu 30 let od zničení příslušných palných zbraní a jejich hlavních částí. Přístup k těmto záznamům a všem souvisejícím osobním údajům by měly mít pouze příslušné orgány a měl by být povolen pouze po dobu nejvýše deseti let po zničení příslušné palné zbraně nebo jejích hlavních částí pro účely udělení nebo odnětí povolení nebo pro celní řízení, včetně možného uložení správních sankcí, a do 30 let po zničení příslušné palné zbraně nebo jejích hlavních částí, pokud je přístup nutný pro vymáhání trestního práva.

[...]

(15) Pro nejnebezpečnější palné zbraně by měla být ve [směrnici 91/477] stanovena přísnější pravidla, aby kromě některých omezených a náležitě odůvodněných výjimek nebylo možné tyto palné zbraně nabývat, držet ani s nimi obchodovat. Členské státy by měly v případě porušení těchto pravidel přijmout vhodná opatření, která by mohla zahrnovat zabavení uvedených palných zbraní.

[...]

(20) Riziko přeměny akustických zbraní a dalších druhů zbraní určených ke střelbě nábojkami nebo cvičnými náboji na skutečné palné zbraně je vysoké. Proto je nezbytné řešit problém, kdy jsou při páchání trestných činů využívány takto přeměněné palné zbraně, a to zejména jejich zahrnutím do působnosti [směrnice 91/477]. Aby se navíc zabránilo riziku, že poplašné a signální zbraně budou vyráběny způsobem, který umožňuje jejich přeměnu na zbraně k vystřelování hromadné nebo jednotné střely nebo jiného projektilu působením okamžitého uvolnění chemické energie, měla by Komise přijmout technické specifikace, aby bylo zajištěno, že je nelze tímto způsobem přeměnit.

- (21) Vzhledem k vysokému riziku uschopnění nesprávně znehodnocených palných zbraní ke střelbě a v zájmu zvýšení bezpečnosti v celé Unii by se měla [směrnice 91/477] vztahovat i na takové palné zbraně. [...]

[...]

- (23) Některé samonabíjecí palné zbraně mohou být snadno přeměněny na samočinné palné zbraně, a tím by mohly představovat hrozbu pro bezpečnost. Dokonce i bez takové přeměny by mohly být některé samonabíjecí palné zbraně velmi nebezpečné, mají-li vysokou kapacitu co do počtu nábojů. Samonabíjecí palné zbraně s neodnímatelným zásobovacím ústrojím umožňujícím střelbu vysokého počtu nábojů a samonabíjecí palné zbraně v kombinaci s vysokokapacitním odnímatelným zásobovacím ústrojím by proto měly být pro civilní použití zakázány. Pouhá možnost nasazení zásobovacího ústrojí s kapacitou více než 10 nábojů do dlouhých palných zbraní a 20 nábojů do krátkých palných zbraní není určující pro kategorizaci palné zbraně do určité kategorie.

[...]

- (27) Pokud mají členské státy vnitrostátní právní předpisy upravující historické zbraně, [směrnice 91/477] se na tyto zbraně nevztahuje. S reprodukcemi historických zbraní se však nepojí stejný historický význam nebo zájem a mohou být vyrobeny za použití moderních postupů, které mohou zlepšit jejich odolnost a přesnost. Na tyto reprodukce by se proto měla vztahovat [směrnice 91/477]. [Směrnice 91/477] se nepoužije na jiné položky, jako jsou airsoftové zbraně, které neodpovídají definici palné zbraně a nejsou proto upraveny uvedenou směrnicí.

[...]

- (33) Jelikož cílů této směrnice nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu rozsahu a účinků akce může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 [SEU]. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.

[...]

- (36) Pokud jde o Švýcarsko, rozvíjí tato směrnice a [směrnice 91/477] ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* [Úř. věst. 2008, L 53, s. 52], která spadají do oblastí uvedených v článku 1 rozhodnutí [Rady] 1999/437/ES [ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (Úř. věst. 1999, L 176, s. 31; Zvl. vyd. 19/01, s. 165)] ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/146/ES [ze dne 28. ledna 2008 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2008, L 53, s. 1)].“

9 Článek 1 bod 6 napadené směrnice stanoví:

„Články 5 a 6 se nahrazují tímto:

*„Článek 5*

[...]

3. Členské státy zajistí, aby bylo povolení nabývat a povolení držet palnou zbraň zařazenou do kategorie B odňato, pokud se zjistí, že osoba, které bylo povolení uděleno, má v držení zásobovací ústrojí, které lze nasadit na samonabíjecí nebo opakovací palné zbraně pro střelivo se středovým zápalem a které:

- a) může pojmout více než 20 nábojů, nebo
- b) v případě dlouhých palných zbraní může pojmout více než 10 nábojů,

ledaže bylo této osobě uděleno povolení podle článku 6 nebo povolení, které bylo potvrzeno, obnoveno nebo prodlouženo podle čl. 7 odst. 4a.

[...]

*Článek 6*

1. Aniž je dotčen čl. 2 odst. 2, členské státy přijmou veškerá vhodná opatření vedoucí k zákazu nabývání a držení palných zbraní, jejich hlavních částí a střeliva zařazených do kategorie A. Členské státy zajistí, aby tyto palné zbraně, hlavní části a střelivo, které byly drženy protiprávně v rozporu s tímto zákazem, byly zabaveny.

2. V zájmu ochrany bezpečnosti kritické infrastruktury, obchodní dopravy, konvojů vysoké hodnoty a citlivých prostor, jakož i pro účely národní obrany, vzdělávací, kulturní, výzkumné a historické účely, a aniž je dotčen odstavec 1, mohou příslušné vnitrostátní orgány udělit povolení pro palné zbraně, jejich hlavní části a střelivo zařazené do kategorie A v jednotlivých případech výjimečně a s náležitým odůvodněním, není-li to v rozporu s veřejnou bezpečností a s veřejným pořádkem.

3. Členské státy se mohou rozhodnout, že v jednotlivých zvláštních případech, výjimečně a s náležitým odůvodněním udělí sběratelům povolení nabývat a držet palné zbraně, jejich hlavní části a střelivo zařazené do kategorie A, a to za přísných bezpečnostních podmínek, včetně prokázání příslušným vnitrostátním orgánům, že jsou zavedena opatření k zamezení veškerým rizikům pro veřejnou bezpečnost nebo veřejný pořádek a že dané palné zbraně, jejich hlavní části a střelivo jsou skladovány při zajištění úrovně bezpečnosti přiměřené rizikům spojeným s přístupem neoprávněné osoby k takovým předmětům.

Členské státy zajistí, aby byli sběratelé, kterým bylo uděleno povolení podle prvního pododstavce tohoto odstavce, identifikovatelní v rámci systémů evidence údajů uvedených v článku 4. Sběratelé, kterým bylo takové povolení uděleno, jsou povinni vést evidenci veškerých palných zbraní zařazených do kategorie A ve svém držení, k níž mají příslušné vnitrostátní orgány přístup. Členské státy zavedou náležitý systém monitorování sběratelů, kterým bylo takové povolení uděleno, a zohlední přitom veškeré relevantní faktory.

4. Členské státy mohou povolit podnikatelům v oboru zbraní a zprostředkovatelům, aby za přísných bezpečnostních podmínek v rámci své profesní činnosti nabývali, vyráběli, znehodnocovali, opravovali, dodávali, převáděli a drželi palné zbraně, jejich hlavní části a střelivo zařazené do kategorie A.

5. Členské státy mohou povolit muzeím, aby za přísných bezpečnostních podmínek nabývala a držela palné zbraně, jejich hlavní části a střelivo zařazené do kategorie A.

6. Členské státy mohou povolit sportovním střelcům nabývat a držet samonabíjecí palné zbraně zařazené do kategorie A bodů 6 nebo 7, jsou-li splněny tyto podmínky:

- a) uspokojivé posouzení příslušných informací vyplývajících z uplatňování čl. 5 odst. 2;
- b) předložení dokladu, že dotčený sportovní střelec aktivně trénuje nebo se účastní soutěží ve střelbě uznaných úředně uznanou sportovně střeleckou organizací dotčeného členského státu nebo mezinárodním úředně uznaným sportovně střeleckým svazem, a
- c) předložení osvědčení vydaného úředně uznanou sportovně střeleckou organizací, v němž se potvrzuje, že:
  - i) dotčený sportovní střelec je členem střeleckého klubu a během posledních 12 měsíců v něm sportovní střelbu pravidelně trénoval a
  - ii) dotčená palná zbraň splňuje specifikace požadované pro střeleckou disciplínu uznanou mezinárodním úředně uznaným sportovně střeleckým svazem.

Členské státy, které mají vojenský systém založený na branné povinnosti a které po dobu posledních 50 let uplatňovaly systém převodu vojenských palných zbraní osobám opouštějícím vojsko poté, co vykonaly vojenskou službu, mohou těmto osobám jakožto sportovním střelcům, pokud jde o palné zbraně zařazené do kategorie A bodu 6, udělit povolení k tomu, aby si ponechaly jednu palnou zbraň, kterou používaly během povinné vojenské služby. Odpovědný orgán veřejné moci přemění tyto palné zbraně na samonabíjecí palné zbraně a pravidelně kontroluje, že osoby používající tyto palné zbraně nepředstavují riziko pro veřejnou bezpečnost. Použijí se ustanovení prvního pododstavce písm. a), b) a c).

7. Povolení udělená podle tohoto článku se pravidelně přezkoumávají, nejpozději každých pět let.’ “

10 Článek 1 bod 7 této směrnice stanoví:

„Článek 7 se mění takto:

[...]

b) vkládá se nový odstavec, který zní:

„4a. Členské státy mohou potvrdit, obnovit nebo prodloužit povolení pro samonabíjecí palné zbraně zařazené do kategorie A bodů 6, 7 nebo 8 v případě palné zbraně, která byla zařazena do kategorie B a byla zákonně nabyta a registrována před 13. červnem 2017, pokud jsou splněny další podmínky stanovené v této směrnici. Členské státy mohou dále povolit, aby tyto palné zbraně byly nabyty jinými osobami, jimž členské státy udělily povolení v souladu s touto směrnicí ve znění [napadené směrnice].’ “

11 Článek 1 bod 13 napadené směrnice stanoví:

„V článku 12 se odstavec 2 mění takto:

[...]

b) třetí pododstavec [se] nahrazuje tímto:

„Tato výjimka se však nevztahuje na cesty do členského státu, který na základě čl. 8 odst. 3 zakazuje nabývání a držení dané palné zbraně nebo je podmiňuje udělením povolení. V takovém případě je poznámka o tom výslovně zaznamenána do evropského zbrojního pasu. Členské státy mohou rovněž zamítnout použití této výjimky v případě palných zbraní zařazených do kategorie A, pro které bylo uděleno povolení podle čl. 6 odst. 6 nebo pro které bylo povolení potvrzeno, obnoveno nebo prodlouženo podle čl. 7 odst. 4a.“

12 Článek 1 bod 19 napadené směrnice mění přílohu I část II směrnice 91/477 takto:

„[...]

ii) v kategorii A se doplňují nové body, které znějí:

6. Samočinné palné zbraně, které byly přeměněny na samonabíjecí palné zbraně, aniž je dotčen čl. 7 odst. 4a.
7. Jakékoli z těchto samonabíjecích palných zbraní pro střelivo se středovým zápallem:
  - a) krátké palné zbraně, které umožňují vystřelit více než 21 nábojů bez opětovného nabití, pokud:
    - i) je součástí palné zbraně zásobovací ústrojí s kapacitou vyšší než 20 nábojů, nebo
    - ii) je do ní vloženo odnímatelné zásobovací ústrojí s kapacitou vyšší než 20 nábojů;
  - b) dlouhé palné zbraně, které umožňují vystřelit více než 11 nábojů bez opětovného nabití, pokud:
    - i) je součástí palné zbraně zásobovací ústrojí s kapacitou vyšší než 10 nábojů nebo
    - ii) je do ní vloženo odnímatelné zásobovací ústrojí s kapacitou vyšší než 10 nábojů.
8. Dlouhé samonabíjecí palné zbraně (tj. palné zbraně původně určené ke střelbě z ramene), které mohou být zkráceny na délku kratší než 60 cm, aniž by pozbyly funkčnost, prostřednictvím skládací nebo teleskopické ramenní opěry nebo ramenní opěry, kterou lze odstranit bez použití nástrojů.
9. Jakákoli palná zbraň v této kategorii, která byla přeměněna ke střelbě s využitím nábojek nebo cvičných nábojů, dráždivých látek, jiných účinných látek nebo pyrotechnických nábojů či na salutní nebo akustickou zbraň.

[...]

iv) kategorie C se nahrazuje tímto:

„Kategorie C – Palné zbraně a jiné zbraně podléhající ohlášení

[...]

3. Dlouhé samonabíjecí palné zbraně jiné než uvedené v kategorii A nebo B.

[...]

5. Jakákoli palná zbraň v této kategorii, která byla přeměněna ke střelbě s využitím nábojek nebo cvičných nábojů, dráždivých látek, jiných účinných látek nebo pyrotechnických nábojů či na salutní nebo akustickou zbraň.
6. Palné zbraně zařazené do kategorie A, B nebo C, které byly znehodnoceny v souladu s prováděcím nařízením (EU) 2015/2403.

[...]

v) kategorie D se zrušuje;

[...]“

### ***Interinstitucionální dohoda***

- 13 Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016 (Úř. věst. 2016, L 123, s. 1, dále jen „interinstitucionální dohoda“) pojednává v bodech 12 až 18 o posouzení dopadů a v bodech 12 až 15 stanoví:

„12. Tři orgány se shodují na tom, že posouzení dopadů přispívají k lepší kvalitě právních předpisů Unie.

Posouzení dopadů jsou nástrojem, který má třem orgánům pomáhat přijímat informovaná rozhodnutí, ale nenahrazují politická rozhodnutí v rámci demokratického rozhodovacího procesu. Posouzení dopadů nesmí způsobit neodůvodněné zdržení legislativního procesu, ani ovlivňovat schopnost společných normotvůrců navrhnout změny.

Posouzení dopadů by se měla zabývat existencí, rozsahem a důsledky určitého problému a otázkou, zda jsou opatření na úrovni Unie zapotřebí či nikoliv. Měla by uceleným a vyváženým způsobem a za použití kvalitativních i kvantitativních analýz mapovat alternativní řešení a pokud možno případné krátkodobé a dlouhodobé náklady a přínosy a zhodnotit hospodářské, environmentální a sociální dopady. Měla by plně respektovat zásadu subsidiarity a proporcionality, stejně jako základní práva. Posouzení dopadů by se také měla, kdykoliv je to možné, zabývat náklady vyplývajícími z neexistence společného evropského postupu a dopady na konkurenceschopnost a administrativní zátěž plynoucí z jednotlivých variant, se zvláštním ohledem na malé a střední podniky („zelenou malým a středním podnikům“), digitální aspekty a územní dopad. Posouzení dopadů by měla být založena na přesných, objektivních a úplných informacích a měla by být přiměřená co do rozsahu a zaměření.

13. Komise bude provádět posouzení dopadů svých legislativních [...] iniciativ [...], u nichž se očekávají významné hospodářské, environmentální nebo sociální dopady. Posouzení dopadů bude zpravidla připojeno k iniciativám v rámci pracovního programu Komise nebo ke společnému prohlášení.

Při posuzování dopadů Komise provede co nejrozsáhlejší konzultace. Regulační kontrolní výbor Komise bude u posouzení dopadů ověřovat jejich objektivní kvalitu. Konečné výsledky posouzení budou poskytovány [Parlamentu], Radě a vnitrostátním parlamentům a v době přijetí iniciativy Komise budou spolu se stanovisky Regulačního kontrolního výboru zveřejňovány.

14. [Parlament] a Rada při projednávání legislativních návrhů Komise plně zohlední posouzení dopadů Komise. Za tímto účelem musí být posouzení dopadů předkládána takovým způsobem, aby [Parlament] a Rada mohly lépe posoudit rozhodnutí Komise.

15. [Parlament] a Rada provedou posouzení dopadů ohledně svých podstatných změn návrhu Komise, jestliže to budou považovat z hlediska legislativního procesu za přiměřené a potřebné. Obecně platí, že východiskem pro další práci [Parlamentu] a Rady bude posouzení dopadů provedené Komisí. Je na každém orgánu, aby vymezil definici „podstatné“ změny.“

### **Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem**

- 14 Česká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadenou směrnici a uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení a
- podpůrně

- zrušil čl. 1 bod 6 napadené směrnice v rozsahu, ve kterém doplňuje čl. 5 odst. 3 a čl. 6 odst. 6 druhý pododstavec do směrnice 91/477;
  - zrušil čl. 1 bod 7 napadené směrnice v rozsahu, ve kterém doplňuje čl. 7 odst. 4a do směrnice 91/477;
  - zrušil čl. 1 bod 19 napadené směrnice v rozsahu:
    - ve kterém doplňuje body 6 až 8 do kategorie A části II přílohy I směrnice 91/477;
    - ve kterém mění kategorii B části II této přílohy I;
    - ve kterém doplňuje bod 6 do kategorie C části II této přílohy I;
    - ve kterém mění část III této přílohy I a
  - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 15 Parlament a Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil České republice náhradu nákladů řízení. Podpůrně pro případ, kdy by Soudní dvůr napadenou směrnici zrušil, Rada navrhuje, aby nařídil zachování jejích účinků po dostatečně dlouhou dobu, a umožnil tak přijetí nezbytných opatření.
- 16 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 5. ledna 2018 bylo Maďarsku a Polské republice povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání České republiky.
- 17 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora z téhož dne bylo Francouzské republice a Komisi povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.
- 18 Souběžně s projednávanou žalobou podala Česká republika návrh na předběžné opatření, jímž se domáhala, aby Soudní dvůr nařídil odklad provádění napadené směrnice.
- 19 Usnesením ze dne 27. února 2018, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17 R, nezveřejněné, EU:C:2018:119), místopředseda Soudního dvora tento návrh na předběžné opatření zamítl, neboť Česká republika neprokázala splnění podmínky naléhavosti, a rozhodl, že o nákladech daného řízení bude rozhodnuto později.

## **K žalobě**

- 20 Na podporu svých návrhových žádání předkládá Česká republika čtyři žalobní důvody, z nichž první vychází z porušení zásady svěřené pravomoci, druhý z porušení zásady proporcionality, třetí z porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a čtvrtý z porušení zásady zákazu diskriminace.

## ***K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady svěřené pravomoci***

### *Argumentace účastníků řízení*

- 21 V rámci prvního žalobního důvodu Česká republika uvádí, že zatímco směrnice 91/477 sledovala cíl harmonizace roztržitých národních pravidel pro nabývání a držení palných zbraní za účelem odstranění překážek na vnitřním trhu, v případě napadené směrnice tomu tak není. Z jejího obsahu a odůvodnění totiž vyplývá, že cíle, které sleduje, spočívají výhradně v zajištění vyšší úrovně veřejné bezpečnosti v souvislosti s hrozbami terorismu a jiné trestné činnosti. Podle České republiky konkrétně

z důvodové zprávy k napadené směrnici vyplývá, že tato směrnice není odůvodněna existujícími ani hrozícími překážkami fungování vnitřního trhu, ale pouze zamezením zneužívání palných zbraní pro trestnou činnost a terorismus.

- 22 Za těchto podmínek má Česká republika za to, že článek 114 SFEU nemůže představovat adekvátní právní základ pro napadenou směrnici. Podle České republiky totiž z judikatury Soudního dvora vyplývá, že sbližování právních předpisů členských států ve vztahu k volnému pohybu zboží musí být hlavním cílem unijní právní úpravy přijímané na základě tohoto článku a případné ostatní cíle musí být toliko vedlejší. Zákaz držení některých samonabíjecích palných zbraní a jejich zásobovacích ústrojí, který představuje hlavní novinku napadené směrnice, přitom podle ní nemá žádnou spojitost s dílčími nedostatky ve fungování vnitřního trhu, které identifikovala Komise.
- 23 Ve Smlouvách navíc podle České republiky za současného stavu neexistuje právní základ pro přijetí takového zákazu. V oblasti předcházení trestné činnosti a terorismu totiž harmonizaci výslovně vylučuje článek 84 SFEU. To je podle ní odrazem skutečnosti, že v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU mají členské státy výhradní odpovědnost za zajištění národní bezpečnosti na svém území a musí mít možnost zajistit na svém území dodržování veřejného pořádku. Přijetím napadené směrnice tedy unijní normotvůrce podle České republiky překročil své svěřené pravomoci a porušil čl. 5 odst. 2 SEU.
- 24 Česká republika zdůrazňuje, že nezpochybňuje oprávnění unijního normotvůrce ke změně platných směrnic. Jejich změny však musí být přijímány na právním základě odpovídajícím jejich cílům a v mezích pravomocí svěřených Unii, přičemž se nesmí jednat o opatření, která by nemohla být obsažena v původním předpise, nejsou založena na vlastním právním základě a překračují rámec pravomocí svěřených Unii.
- 25 Maďarsko argumentaci České republiky podporuje a dodává, že při určování právního základu právní úpravy, kterou se mění jiná právní úprava, sice musí být akt, do kterého je daná právní úprava včleňována, posuzován jako celek, z čehož však nevyplývá, že by právní základ pozměňujícího aktu měl být určován jen s ohledem na účel a obsah pozměňovaného aktu. Takto by se totiž mohl unijní normotvůrce odchýlit od procesních pravidel stanovených ve Smlouvách, jako je hlasování kvalifikovanou většinou nebo jednomyslné hlasování, a stejně jako v projednávané věci obejít zásadu svěřených pravomocí.
- 26 I kdyby bylo v daném případě třeba připustit, že s ohledem na původní cíle směrnice 91/477 není účel napadené směrnice zcela vzdálený cílům článku 114 SFEU, jsou podle Maďarska tyto cíle v případě napadené směrnice nanejvýš vedlejší ve vztahu k hlavnímu cíli v ní obsažených změn, kterým je předcházení trestné činnosti. Podle Maďarska tedy článek 114 SFEU nemůže sloužit za právní základ této směrnice.
- 27 Polská republika také podporuje argumentaci České republiky a dodává, že je-li změna unijního aktu přijata na právním základě použitém původně pro přijetí takového aktu, a to bez ohledu na cíl a obsah takto prováděné změny, je tím podkopána samotná podstata zásady svěřených pravomocí.
- 28 Polská republika dále tvrdí, že z hlediska unijního práva je nebezpečným zbožím pouze střelivo, nikoli však palné zbraně, takže k odůvodnění opatření spočívajících v zákazu obchodování s některými palnými zbraněmi nebo v harmonizaci podmínek jejich nabývání, držení a pohybu na vnitřním trhu nelze argumentovat údajnou nebezpečností palných zbraní.
- 29 Mimoto zákaz obchodování s určenými kategoriemi palných zbraní podle Polské republiky fungování vnitřního trhu neusnadní. Napadená směrnice podle ní naopak povede ke vzniku nových překážek pro jeho fungování, neboť opomněla sjednotit datum, od kterého je třeba palné zbraně považovat za zbraně historické, a zavedla nejen nové definice, které jsou nejednoznačné, ale také pravidla, která mohou v dílčím ohledu vést k nestejnému provedení do vnitrostátního práva členských států.

- 30 Parlament a Rada, podporované Francouzskou republikou a Komisí, s argumentací České republiky ani s argumentací uplatněnou na její podporu Maďarskem a Polskou republikou nesouhlasí.

### *Závěry Soudního dvora*

- 31 Na úvod je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se volba právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu. Pokud přezkum dotčeného aktu ukáže, že sleduje dvojí účel nebo má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být tento akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou (rozsudek ze dne 23. ledna 2018, Buhagiar a další, C-267/16, EU:C:2018:26, bod 41 a citovaná judikatura).
- 32 Z judikatury Soudního dvora navíc vyplývá, že pro určení náležitého právního základu lze vzít v úvahu právní kontext, jehož je nová právní úprava součástí, zejména může-li takový kontext ozřejmit cíl této právní úpravy (rozsudek ze dne 3. září 2009, Parlament v. Rada, C-166/07, EU:C:2009:499, bod 52).
- 33 Podle čl. 114 odst. 1 SFEU přijímají Parlament a Rada opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.
- 34 Co se týče podmínek pro uplatnění tohoto ustanovení, podle ustálené judikatury platí, že pouhé konstatování odlišností mezi vnitrostátními právními úpravami sice nestačí k odůvodnění použití článku 114 SFEU, jinak je tomu však v případě rozporů mezi právními a správními předpisy členských států, které mohou být na překážku základním svobodám, a mohou mít tudíž přímý dopad na fungování vnitřního trhu (rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 32 a citovaná judikatura).
- 35 Dále je sice použití článku 114 SFEU jako právního základu možné za účelem předejití budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nesteriorodého vývoje vnitrostátních právních úprav, avšak výskyt takovýchto překážek musí být pravděpodobný a předmětem dotčeného opatření musí být jejich předcházení (rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 33 a citovaná judikatura).
- 36 Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že jsou-li podmínky pro použití článku 114 SFEU jako právního základu splněny, unijnímu normotvůrci nelze z důvodu, že ochrana obecných zájmů uvedených v odstavci 3 tohoto článku, mezi něž patří i bezpečnost, je rozhodující při volbách řešení, které je třeba učinit, bránit v tom, aby se o tento právní základ opíral (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 34 a citovaná judikatura).
- 37 Z výše uvedeného vyplývá, že existují-li překážky obchodu nebo je-li pravděpodobné, že tyto překážky vystanou v budoucnosti z důvodu, že členské státy přijaly nebo právě přijímají ve vztahu k výrobku nebo kategorii výrobků rozdílná opatření takového rázu, že zajišťují různou úroveň ochrany, a tím mohou být na překážku volnému pohybu výrobku nebo výrobků v Unii, článek 114 SFEU opravňuje unijního normotvůrce, aby zasáhl tak, že přijme vhodná opatření jednak v souladu s odstavcem 3 uvedeného článku, a jednak v souladu s právními zásadami uvedenými ve Smlouvě o FEU nebo vytýčenými v judikatuře, zejména se zásadou proporcionality (rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 36 a citovaná judikatura).

- 38 Z ustálené judikatury mimoto vyplývá, že pokud akt založený na článku 114 SFEU již odstranil všechny překážky obchodu v oblasti, kterou harmonizuje, nemůže být unijní normotvůrce zbaven možnosti přizpůsobit tento akt jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji znalostí s ohledem na úkol, který mu náleží, a to dbát na ochranu obecných zájmů uznaných ve Smlouvě (rozsudek ze dne 8. června 2010, Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 34 a citovaná judikatura).
- 39 Unijní normotvůrce totiž může v takové situaci náležitě plnit svůj úkol, a to dbát na ochranu obecných zájmů uznaných ve Smlouvě, pouze za předpokladu, že je mu dovoleno přizpůsobit příslušné unijní právní předpisy takové změně nebo takovému vývoji [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 77].
- 40 Z judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že boj proti mezinárodnímu terorismu za účelem zachování mezinárodního míru a bezpečnosti je cílem obecného zájmu Unie. Totéž platí pro boj proti závažné trestné činnosti s cílem zajistit veřejnou bezpečnost (rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 42 a citovaná judikatura).
- 41 V daném případě Česká republika, podporovaná Maďarskem a Polskou republikou, v podstatě tvrdí, že při určování právního základu napadené směrnice musí být tato směrnice posuzována izolovaně, zatímco Parlament a Rada, podporované v tomto ohledu Francouzskou republikou, tvrdí, že při tomto posuzování musí být zohledněna zvláště směrnice 91/477, kterou napadená směrnice mění.
- 42 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že z judikatury připomenuté v bodech 32, 38 a 39 tohoto rozsudku zejména vyplývá, že v případě právní úpravy, kterou se mění stávající právní úprava, je nutno pro určení jejího právního základu zohlednit rovněž stávající právní úpravu, kterou mění, a zejména její cíl a obsah.
- 43 Vzhledem k tomu, že v případě napadené směrnice jde o směrnici, kterou se mění směrnice 91/477 zejména tím, že se do ní vkládají nová ustanovení, tvoří posledně uvedená směrnice právní kontext napadené směrnice. O tom svědčí konkrétně body 1 a 2 odůvodnění napadené směrnice, které poukazují na rovnováhu, kterou směrnice 91/477 vytvořila mezi závazkem zajistit určitou volnost pohybu pro některé palné zbraně a jejich hlavní části v Unii na jedné straně a nutností kontroly této volnosti prostřednictvím určitých bezpečnostních záruk vhodných pro tyto výrobky na straně druhé, a na nutnost tuto rovnováhu upravit s cílem zamezit zneužívání těchto zbraní pro trestnou činnost a s ohledem na „nedávné teroristické činy“.
- 44 Zadruhé by přístup doporučený Českou republikou, podporovanou Maďarskem a Polskou republikou, mohl vést k paradoxnímu výsledku, a to že by sice nebylo možné přijmout pozměňující akt na základě článku 114 SFEU, naproti tomu by však bylo možné, aby unijní normotvůrce dospěl ke stejnému normativnímu výsledku zrušením původního aktu a jeho celkovým přepracováním v rámci nového aktu přijatého na základě téhož ustanovení.
- 45 Z toho plyne, že na rozdíl od tvrzení těchto členských států, a jak správně uvádí Parlament a Rada, je třeba v daném případě určit právní základ, na němž měla být napadená směrnice přijata, zejména s přihlédnutím ke kontextu tvořenému směrnicí 91/477 i k úpravě vyplývající ze změn, které v ní byly provedeny prostřednictvím napadené směrnice.
- 46 Na prvním místě, pokud jde o směrnici 91/477, z druhého až čtvrtého bodu jejího odůvodnění vyplývá, že byla přijata za účelem vytvoření vnitřního trhu a že zrušení kontrol bezpečnosti přepravovaných předmětů a osob v tomto kontextu předpokládá mimo jiné sblížení právních předpisů prostřednictvím přijetí účinné úpravy o palných zbraních, která zavede uvnitř členských států kontrolu jejich nabývání, držení a přepravy. Podle pátého bodu odůvodnění této směrnice totiž taková úprava povede mezi členskými státy ke vzniku větší vzájemné důvěry v oblasti ochrany bezpečnosti osob (rozsudek ze dne 23. ledna 2018, Buhagiar a další, C-267/16, EU:C:2018:26, bod 43).

- 47 Směrnice 91/477, co se týče jejího obsahu, vytváří minimální harmonizovaný rámec týkající se držení a nabývání palných zbraní a jejich přepravy mezi členskými státy. Za tím účelem jsou v této směrnici zakotvena ustanovení týkající se podmínek, za nichž mohou být palné zbraně různých kategorií nabývány a drženy, a zároveň je v ní z důvodů veřejné bezpečnosti stanoveno, že nabývání určitých druhů palných zbraní musí být zakázáno. Tato směrnice dále obsahuje pravidla, jejichž cílem je harmonizovat správní opatření členských států týkající se pohybu palných zbraní pro civilní použití, přičemž základní zásadou je zákaz pohybu zbraní, nejsou-li dodrženy postupy stanovené k tomuto účelu uvedenou směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. ledna 2018, Buhagiar a další, C-267/16, EU:C:2018:26, body 49 až 51).
- 48 Soudní dvůr tak dospěl k názoru, že směrnice 91/477 představuje opatření, jež má s ohledem na volný pohyb zboží, a sice palných zbraní pro civilní použití, zajistit sblížení právních a správních předpisů členských států, při současné kontrole této volnosti prostřednictvím určitých bezpečnostních záruk uzpůsobených povaze tohoto zboží (rozsudek ze dne 23. ledna 2018, Buhagiar a další, C-267/16, EU:C:2018:26, bod 52).
- 49 Na druhém místě, pokud jde nejprve o účel napadené směrnice, z bodu 2 jejího odůvodnění vyplývá, že jejím cílem je dále zlepšit některé aspekty směrnice 91/477 a upravit rovnováhu mezi volným pohybem předmětného zboží a zárukami bezpečnostního rázu, zejména s ohledem na „nedávné teroristické činy“. Zejména z bodů 9, 15, 20, 21 a 23 odůvodnění napadené směrnice, které se týkají mimo jiné nejnebezpečnějších palných zbraní, znehodnocených palných zbraní a samonabíjecích palných zbraní, sice vyplývá, že bezpečnostní obavy spojené s těmito různými druhy palných zbraní vedly unijního normotvůrce ke stanovení přísnějších pravidel pro tyto zbraně, nicméně přijetím této směrnice rovněž usiloval o usnadnění volného pohybu některých zbraní, jak o tom svědčí zejména bod 6 odůvodnění této směrnice týkající se označení palných zbraní a jejich hlavních částí.
- 50 Co se dále týče obsahu napadené směrnice, je třeba poukázat na to, že její čl. 1 bod 1 podává přesné definice zejména osob, předmětů a činností podléhajících nové právní úpravě. Bod 3 tohoto článku zavádí nový systém označování palných zbraní a jejich hlavních částí, reguluje činnost podnikatelů v oboru zbraní a zprostředkovatelů a upřesňuje údaje, které mají být zaznamenávány v databázích členských států, a rovněž jejich uchovávání a přístupnost. Bod 6 uvedeného článku podrobně upravuje podmínky, za nichž se uděluje a odnímá povolení nabývat a držet palné zbraně, obsahuje pravidla týkající se dohledu nad palnými zbraněmi s cílem minimalizovat riziko, že by k těmto zbraním získaly přístup neoprávněné osoby, zakazuje nabývání a držení palných zbraní kategorie A a upřesňuje výjimky z tohoto zákazu. Bod 7 téhož článku ukládá pravidelnou kontrolu povolení k držení palné zbraně a stanoví možnost členských států udělit další výjimku ze zákazu držení palných zbraní kategorie A. Článek 1 bod 8 napadené směrnice připomíná, že členské státy mohou zakázat nabývání a držení palných zbraní kategorií B a C. V souladu s bodem 9 tohoto článku podléhá střelivo a některá zásobovací ústrojí stejným pravidlům jako nabývání a držení palných zbraní, pro které jsou určeny. Bod 10 tohoto článku reguluje poplašné, signální a znehodnocené zbraně. Bod 12 téhož článku v zásadě zakazuje převod palných zbraní z jednoho členského státu do jiného a jeho bod 13 upravuje výjimky vztahující se na tento převod. Článek 1 bod 14 napadené směrnice se týká výměny informací mezi členskými státy a bod 19 tohoto článku mění přílohu I směrnice 91/477 stanovením detailní klasifikace palných zbraní kategorií A až C.
- 51 Napadená směrnice tedy obsahuje stejně jako směrnice 91/477 ustanovení o držení a nabývání palných zbraní a o jejich převodu mezi členskými státy. Tato ustanovení konkrétně upravují nabývání a držení palných zbraní jednotlivci, a zejména stanoví, že některé z těchto zbraní jsou zakázané, zatímco jiné podléhají povolení nebo ohlášení. Tato ustanovení dále harmonizují správní opatření členských států týkající se pohybu palných zbraní pro civilní použití.
- 52 Z několika dokumentů, které sloužily k přípravě napadené směrnice a s nimiž byl Soudní dvůr seznámen, konečně vyplývá, že přijetím této směrnice měl unijní normotvůrce skutečně v úmyslu zajistit bezpečnost občanů Unie v novém bezpečnostním kontextu a současně zlepšit fungování

vnitřního trhu s palnými zbraněmi přijetím řešení ve vztahu ke zjištěným problémům. Konkrétně hodnocení REFIT odhalilo, že řádné fungování vnitřního trhu s palnými zbraněmi pro civilní použití je ohroženo v důsledku normativních odlišností v jednotlivých členských státech týkajících se klasifikace palných zbraní do kategorií C a D, jakož i v důsledku odlišností v uplatňování ustanovení týkajících se evropského zbrojního pasu.

- 53 Když přitom unijní normotvůrce takto upravil rovnováhu mezi volným pohybem zboží a zárukami bezpečnostního rázu, pouze přizpůsobil pravidla týkající se držení a nabývání palných zbraní obsažená ve směrnici 91/477 novým okolnostem.
- 54 Zprvce totiž, jak správně tvrdí Parlament a Rada, unijní normotvůrce přijetím napadené směrnice pokračoval – v kontextu nových bezpečnostních rizik – v naplňování cíle vyhlášeného v pátém bodě odůvodnění směrnice 91/477, kterým je posílení vzájemné důvěry mezi členskými státy v oblasti ochrany bezpečnosti osob určením kategorií palných zbraní, jejichž nabývání a držení fyzickými osobami je zakázáno nebo podléhá povolení či ohlášení, kterýžto cíl má jako takový zajistit řádné fungování vnitřního trhu.
- 55 V tomto ohledu není zpochybňováno, že se okolnosti od přijetí směrnice 91/477 podstatným způsobem změnily, neboť Unie především prošla několikerým rozšířením, dále byl zřízen schengenský prostor, který byl rozšířen na podstatnou část Unie, a konečně zesílily hrozby související s teroristickými činy a přeshraniční kriminalitou.
- 56 Z judikatury připomenuté v bodech 38 až 40 tohoto rozsudku přitom vyplývá, že unijní normotvůrce nemůže být zbaven možnosti přizpůsobit na základě článku 114 SFEU takový akt, jako je směrnice 91/477, jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji znalostí s ohledem na úkol, který mu náleží, a to dbát na ochranu obecných zájmů uznaných ve Smlouvách, včetně zachování veřejné bezpečnosti.
- 57 Zadruhé – jak uvedla generální advokátka v bodech 46 a 47 svého stanoviska – harmonizace aspektů týkajících se bezpečnosti zboží je jedním ze zásadních faktorů pro zajištění řádného fungování vnitřního trhu, neboť odlišné právní úpravy v této oblasti mohou vytvářet překážky obchodu. Na rozdíl od tvrzení Polské republiky je přitom charakteristikou palných zbraní jejich nebezpečnost nejen pro uživatele, ale také pro širokou veřejnost, jak již Soudní dvůr uvedl v bodě 54 rozsudku ze dne 23. ledna 2018, Buhagiar a další (C-267/16, EU:C:2018:26), a proto se úvahy spojené s veřejnou bezpečností jeví – jak je připomenuto v pátém bodě odůvodnění směrnice 91/477 – při regulaci nabývání a držení tohoto zboží nezbytné.
- 58 Zatřetí není nijak prokázáno údaji obsaženými ve spise předloženém Soudnímu dvoru, že by unijní normotvůrce porušil právní základ tvořený článkem 114 SFEU, a tudíž překročil meze pravomocí svěřených Unii, kdyby namísto přijetí napadené směrnice přistoupil k přepracování směrnice 91/477, do níž by touto alternativní legislativní cestou zahrnul změny, které přinesla napadená směrnice.
- 59 Z těchto údajů naopak vyplývá, že akt, který je výsledkem změn provedených napadenou směrnicí ve směrnici 91/477, obsahuje právní úpravu vnitřního trhu s palnými zbraněmi pro civilní použití, která je přizpůsobena zvláštnostem tohoto zboží a která i nadále zajišťuje – jak Soudní dvůr konstatoval v bodě 52 rozsudku ze dne 23. ledna 2018, Buhagiar a další (C-267/16, EU:C:2018:26) – sblížení právních a správních předpisů členských států ve vztahu k volnému pohybu zboží, při současné kontrole této volnosti prostřednictvím určitých bezpečnostních záruk uzpůsobených povaze daného zboží.
- 60 Na třetím místě, tvrdí-li Polská republika, že zákaz obchodování s některými kategoriemi palných zbraní neusnadní fungování vnitřního trhu a že napadená směrnice povede ke vzniku nových překážek pro volný pohyb palných zbraní pro civilní použití, je třeba zprvce připomenout, že výrazem „opatření ke sblížování“ uvedeným v článku 114 SFEU chtěli autoři Smlouvy poskytnout unijnímu normotvůrci v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech oblasti, jež má být harmonizována, určitý

prostor pro uvážení, pokud jde o techniku sblížování, která je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky (rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 37 a citovaná judikatura).

- 61 V závislosti na okolnostech mohou tato opatření spočívat v uložení povinnosti všem členským státům, aby povolily uvádění dotyčného výrobku nebo výrobků na trh, v určení některých podmínek pro tuto povolení povinnost nebo i v dočasném či definitivním zákazu uvádění některého výrobku nebo výrobků na trh (rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 38 a citovaná judikatura).
- 62 V daném případě přitom vzhledem ke skutečnostem uvedeným v bodech 54 až 57 tohoto rozsudku nic nenasvědčuje tomu, že by unijní normotvůrce překročil prostor pro uvážení, který mu v souvislosti s technikou sblížování svěruje právní základ představovaný článkem 114 SFEU, když s cílem zajistit zachování omezeného volného pohybu palných zbraní pro civilní použití na vnitřním trhu přijal opatření spočívající v doplnění některých samonabíjecích palných zbraní do kategorie A obsahující palné zbraně zakázané směrnicí 91/477 a v zavedení ostatních ustanovení, která podle Polské republiky povedou ke vzniku nových překážek.
- 63 Zadruhé v části, v níž má být uvedenou argumentací zpochybněna vhodnost napadaných opatření k dosažení cílů článku 114 SFEU, je třeba uvést, že taková argumentace splývá s argumentací, kterou Česká republika uplatňuje na podporu druhé části druhého žalobního důvodu, takže je třeba je posoudit společně až v rámci této druhé části druhého žalobního důvodu.
- 64 S ohledem na předchozí úvahy musí být první žalobní důvod zamítnut jako neopodstatněný.

#### ***Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady proporcionality***

*K první části druhého žalobního důvodu, týkající se posouzení proporcionality určitých ustanovení napadené směrnice unijním normotvůrcem*

##### *– Argumentace účastníků řízení*

- 65 V rámci první části druhého žalobního důvodu Česká republika uvádí, že unijní normotvůrce přijal napadenou směrnici, ačkoli zjevně nedisponoval dostatkem informací o možných dopadech přijímaných opatření. Nemohl tudíž dostát své povinnosti důkladně se zabývat souladem těchto opatření se zásadou proporcionality.
- 66 Předně ani formální konstatování v bodě 33 odůvodnění napadené směrnice ani odpovídající pasáže důvodové zprávy podle České republiky neobsahují dostatečně konkrétní úvahu o přiměřenosti některých ustanovení této směrnice.
- 67 Dále je podle České republiky Komise povinna provést posouzení dopadů navrhované právní úpravy ve všech případech, kdy je třeba očekávat vyšší míru dopadů na práva a povinnosti osob. Provedení posouzení dopadů navrhované právní úpravy je takto závazkem stanoveným v interinstitucionální dohodě. Konkrétně bod 12 druhý pododstavec této dohody nelze podle České republiky vykládat v tom smyslu, že Komisi umožňuje rezignovat na provedení posouzení dopadů, kdykoli uzná za vhodné, ale musí být chápán jako apel na Komisi, která má zajistit, aby posouzení dopadů nezpůsobilo zdržení legislativního procesu.

- 68 Před přijetím napadené směrnice přitom podle České republiky nebylo provedeno žádné posouzení dopadů, přestože má významné dopady ve všech členských státech, zejména na vlastnické právo občanů. Zejména pak nelze za náhradu takového posouzení považovat hodnocení REFIT, neboť to se nezabývá dopady nově přijímaných opatření.
- 69 Na základě zkušeností České republiky lze mimoto pochybovat o tom, že by přijímaná opatření byla způsobilá dosáhnout cíle, kterým je zamezit zneužívání palných zbraní, neboť v tomto členském státě byl zbraní nově spadající do kategorie A, jejíž uvádění na trh a držení je v zásadě zakázáno, spáchán za posledních deset let jediný trestný čin, a to navíc nedbalostí.
- 70 Stejně tak v případě přeměnitelnosti samonabíjecích palných zbraní na samočinné palné zbraně bylo podle České republiky v samotném hodnocení REFIT konstatováno, že nebyly identifikovány žádné případy zneužití takto přeměněných palných zbraní ke kriminální činnosti. Tam zmíněné přeměny byly navíc provedeny buď za pomoci doplňků, které napadená směrnice nereguluje, nebo za pomoci instalace hlavních částí samočinných palných zbraní, které jsou již zakázány směrnicí 91/477 ve znění před tím, než byla změněna napadenou směrnicí.
- 71 Konečně sice Česká republika může podle svých slov připustit, že posouzení možných odpadů přijímaných opatření lze provést i jinak než prostřednictvím formálního posouzení dopadů, avšak unijní normotvůrce na ně nemůže zcela rezignovat. V projednávané věci přitom unijní normotvůrce ani nedisponoval dostatkem informací z alternativních zdrojů, na základě kterých by mohl posoudit přiměřenost určitých opatření zavedených napadenou směrnicí, neboť žádná ze studií, na něž za tím účelem poukazují žalované orgány a Komise, se dopady těchto opatření nezabývá.
- 72 Mezi tato opatření patří podle České republiky zákaz samonabíjecích palných zbraní zařazených v příloze I části II kategorii A bodech 6 až 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, neboť schází údaje o tom, v jaké míře jsou legálně držené zbraně zařazené v těchto bodech užívány při trestné činnosti vzhledem k počtu bezproblémových držitelů, na které tento zákaz dopadá. Česká republika uvádí, že unijní normotvůrce rovněž zakázal určité zásobníky do samonabíjecích palných zbraní, přestože nic nedokládá způsobilost tohoto opatření dosáhnout zamýšleného cíle.
- 73 Unijní normotvůrce navíc podle České republiky zpřísnil regulaci některých dalších druhů palných zbraní, včetně replik historických palných zbraní, ačkoli nedisponoval údaji o tom, jaké je nebezpečí užití těchto zbraní při páčání terorismu a závažné trestné činnosti, a nevyhodnotil toto nebezpečí v porovnání s dopadem takto zpřísněné regulace na práva bezproblémových držitelů.
- 74 Maďarsko podporuje argumentaci České republiky a dodává, že podle bodu 13 prvního pododstavce věty druhé interinstitucionální dohody musí být posouzení dopadů zpravidla připojeno k iniciativám v rámci pracovního programu Komise. Komise tedy tím, že svůj návrh směrnice předložila bez posouzení dopadů a následně nezjedнала nápravu, jedнала v rozporu s tímto ustanovením. Žalování navíc ani v dalších fázích legislativního postupu neprovedli žádné posouzení dopadů. Rovněž s ohledem na skutečnost, že ani hodnocení REFIT ani jiné studie, na něž bylo poukázáno, neobsahují takové posouzení, tedy unijní normotvůrce nedisponoval dostatkem informací, aby mohl posoudit proporcionalitu opatření obsažených v napadené směrnicí.
- 75 Parlament a Rada, podporované Komisí, s argumentací České republiky a s argumentací, kterou na její podporu předkládá Maďarsko, nesouhlasí.

– Závěry Soudního dvora

- 76 Z ustálené judikatury vyplývá, že zásada proporcionality je součástí obecných zásad unijního práva a vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (rozsudek ze dne 8. června 2010, Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 51 a citovaná judikatura).
- 77 Pokud jde o soudní přezkum dodržování těchto podmínek, Soudní dvůr přiznal unijnímu normotvůrci v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení. Nejedná se tedy o otázku, zda opatření přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat (rozsudek ze dne 8. června 2010, Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52 a citovaná judikatura).
- 78 Kromě toho se široká posuzovací pravomoc unijního normotvůrce, s níž se pojí omezený soudní přezkum jejího výkonu, uplatní nejen na povahu a dosah ustanovení, která je třeba přijmout, ale také v určité míře na zjištění základních údajů (rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 151 a citovaná judikatura).
- 79 I v případě, kdy má unijní normotvůrce širokou posuzovací pravomoc, je povinen založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a zjišťovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opatřením odůvodnit i značné negativní hospodářské dopady pro určité hospodářské subjekty. Podle článku 5 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je přílohou Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU, totiž přihlížejí návrhy legislativních aktů k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo (rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, body 97 a 98).
- 80 Z ustálené judikatury Soudního dvora navíc vyplývá, že platnost unijního aktu musí být posuzována ve vztahu ke skutečnostem, o kterých unijní normotvůrce věděl v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 221).
- 81 Mimoto i soudní přezkum omezeného rozsahu vyžaduje, aby unijní orgány, tvůrci dotčeného aktu, byly schopny před Soudním dvorem prokázat, že akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci, která předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou měl tento akt upravovat. Z toho vyplývá, že tyto orgány musí být alespoň schopné předložit a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, které měly být zohledněny pro účely odůvodnění napadaných opatření obsažených v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci těchto orgánů (rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, body 152 a 153 a citovaná judikatura).
- 82 V daném případě je třeba na prvním místě konstatovat – jak učinila generální advokátka v bodech 94 až 97 svého stanoviska – že na rozdíl od tvrzení České republiky, podporované Maďarskem, ze znění bodů 12 až 15 interinstitucionální dohody nevyplývá povinnost provést za všech okolností posouzení dopadů.
- 83 Z těchto bodů vyplývá zaprvé, že se Parlament, Rada a Komise shodují na tom, že posouzení dopadů přispívají k lepší kvalitě právních předpisů Unie, a že posouzení dopadů jsou nástrojem, který má těmito třem orgánům pomáhat v přijímání informovaných rozhodnutí. Zadruhé se v těchto bodech upřesňuje, že posouzení dopadů nesmí způsobit neodůvodněné zdržení legislativního procesu ani ovlivňovat schopnost společných normotvůrců navrhnout změny, ve vztahu k nimž je ostatně stanoveno, že lze provádět doplňková posouzení dopadů, jestliže to budou Parlament a Rada

považovat za přiměřené a potřebné. Zatřetí se v těchto bodech uvádí, že Komise bude provádět posouzení dopadů svých legislativních iniciativ, u nichž se očekávají významné hospodářské, environmentální nebo sociální dopady. Začtvrté se upřesňuje, že Parlament a Rada při projednávání legislativních návrhů Komise plně zohlední posouzení dopadů Komise.

- 84 Z toho plyne, že posouzení dopadů je fází legislativního postupu, která má zpravidla proběhnout, jakmile se očekává, že legislativní iniciativa bude mít takové dopady.
- 85 Neprovedení posouzení dopadů přitom nelze kvalifikovat jako porušení zásady proporcionality, nachází-li se unijní normotvůrce ve zvláštní situaci vyžadující, aby od něho upustil, a má-li k dispozici dostatek informací, které mu umožňují posoudit přiměřenost přijímaného opatření.
- 86 Na druhém místě je třeba v tomto ohledu uvést, že pro účely skutečného výkonu posuzovací pravomoci musí společní normotvůrci vzít během legislativního procesu v úvahu vědecké údaje i jiná dostupná zjištění, včetně vědeckých podkladů, které byly členskými státy použity na jednáních s Radou a které Rada sama nevlastní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, body 160 až 163).
- 87 Pokud jde o informace dostupné v okamžiku, kdy Komise vypracovávala legislativní iniciativu, jež vyústila v přijetí napadené směrnice, Komise uvedla, že nejprve vzala v úvahu podrobnou studii z prosince 2014 o fungování systému zavedené směrnici 91/477, s názvem „Evaluation of the Firearms Directive“, a hodnocení REFIT; v těchto dokumentech byly zdůrazněny výrazné rozdíly mezi členskými státy ve vztahu k aplikaci této směrnice, zejména pokud jde o klasifikaci palných zbraní, bylo v nich navrženo upravit jednotná kritéria pro poplašné či akustické zbraně tak, aby bylo zabráněno jejich přeměně na funkční palné zbraně, dále bylo navrženo jednotně upravit pravidla pro znehodnocování palných zbraní, bylo poukázáno na skutečnost, že ve většině členských států není možné dohledat původního vlastníka palné zbraně, rovněž bylo navrženo upravit pravidla pro označování palných zbraní, zlepšit fungování výměny informací mezi členskými státy či zavést ustanovení upravující činnost zprostředkovatelů, dále v nich byly zdůrazněny obavy vyplývající z možné přeměny samonabíjecích palných zbraní na samočinné a byla v nich také obsažena doporučení oblastí, ve kterých by se fungování trhu s palnými zbraněmi pro civilní použití mělo zlepšit.
- 88 Následně Komise vycházela z devíti studií, a sice ze studie o zlepšení pravidel upravujících znehodnocení palných zbraní a povolovacích řízení v Unii a o poplašných zbraních a replikách, ze studie o možnostech boje proti ilegálnímu obchodu s palnými zbraněmi v Unii, ze studie o zabitích vypracované Úřadem OSN pro drogy a trestnou činnost, ze studie o vztahu mezi násilnou smrtí a dostupností palných zbraní, ze studií o dopadu kontrol nabývání a držení palných zbraní na úmrť způsobená těmito zbraněmi, ze studie o pravidlech pro znehodnocování zbraní, pro přeměnu zbraní, pro poplašné zbraně a historické zbraně a ze studie o zbraních použitých při masových střelbách v Evropě.
- 89 Tyto studie zdůraznily s ohledem na bezpečnostní kontext zejména zvýšené riziko přeměny znehodnocené palné zbraně na funkční palnou zbraň a problémy spojené se zjišťováním majitelů těchto zbraní, dále v nich bylo uvedeno, že označování a znehodnocování palných zbraní není harmonizováno směrnicí 91/477, v důsledku čehož v nich byla navržena revize této směrnice s cílem harmonizovat pravidla pro označování palných zbraní a posílit pravidla pro povolení nabývání a držení palných zbraní, dále bylo navrženo zavedení pravidel pro znehodnocené palné zbraně, poukázáno na potřebu stanovení technických standardů týkajících se přeměny poplašných a akustických zbraní a replik, byla též zmíněna nutnost zlepšení v získávání dat ohledně výroby, nabývání a držení palných zbraní, znehodnocených palných zbraní, poplašných zbraní a replik, bylo doporučeno zlepšení pravidel pro znehodnocování a přeměnu palných zbraní a pro poplašné a historické zbraně, bylo poukázáno na potřebu upravit činnosti podnikatelů a zprostředkovatelů v oblasti zbraní, dále byla v těchto studiích doložena vzájemná souvislost mezi množstvím ručních palných zbraní držených v určitém státě a mírou zločinnosti páchané s použitím palných zbraní, bylo v nich též uvedeno, že zavedení přísnější

regulace přístupu k palným zbraním může výrazně snížit jak počet spáchaných zločinů, tak počet úmrtí způsobených palnou zbraní, že téměř všechny palné zbraně použité při masových střelbách v Evropě byly drženy legálně a že těmito zbraněmi byly palné zbraně samočinné, samonabíjecí, uschopněné ke střelbě či složené z částí různých zbraní, a bylo v nich zejména doporučeno omezit legální přístup k takovým palným zbraním.

- 90 Komise konečně poukázala na informace získané v rámci konzultace s veřejností, zejména s orgány členských států, s podnikateli a odborníky v oboru zbraní, zástupci Evropské asociace výrobců palných zbraní a munice pro civilní účely, střelci, sběrateli, neziskovými organizacemi a výzkumnými institucemi. Rovněž poukázala na informace získané v rámci konzultace s členskými státy a státy Evropského hospodářského prostoru, jakož i v rámci výboru ustanoveného směrnicí 91/477, kdy Komise požádala experty z členských států o komentář a připomínky k hlavním závěrům, které byly obsaženy v hodnocení REFIT.
- 91 Pokud jde ještě o informace shromážděné v průběhu legislativního postupu, zmínil Parlament konzultace zúčastněných stran, návštěvy sběratelského muzea zbraní, veřejné slyšení, technické údaje a statistiky vyžádané od Komise a konferenci o směrnici 91/477.
- 92 Konečně Rada uvedla, že se její práce zakládaly na návrhu Komise a studiích, na něž Komise poukázala, a dále na konzultacích s členy Parlamentu a na hodnocení dopadů opatření předložených členskými státy.
- 93 Informace uvedené v bodech 87 až 92 tohoto rozsudku tak umožňují konstatovat, že ony tři dotčené orgány měly v průběhu legislativního postupu, který vedl k přijetí napadené směrnice, k dispozici předně podrobné analýzy fungování vnitřního trhu s palnými zbraněmi pro civilní použití, tak jak toto fungování vyplývalo ze směrnice 91/477 ve znění před tím, než byla změněna napadenou směrnicí, včetně přesných doporučení ke zlepšení tohoto jeho fungování. Dále využily četných analýz a doporučení pokrývajících zejména všechna témata bezpečnostního rázu zmíněná v argumentaci České republiky shrnuté v bodech 69 až 73 tohoto rozsudku a zohledňujících zkušenosti získané zejména v otázce nebezpečnosti určitých palných zbraní v posuzovaném bezpečnostním kontextu. Tyto tři orgány konečně uvedené údaje doplnily o konzultace expertů a zástupců zúčastněných stran a o hodnocení orgánů členských států.
- 94 Vzhledem k předcházejícím úvahám je třeba první část druhého žalobního důvodu zamítnout jako neopodstatněnou.

*Ke druhé části druhého žalobního důvodu, týkající se přiměřenosti určitých ustanovení napadené směrnice*

*– Argumentace účastníků řízení*

- 95 V rámci druhé části druhého žalobního důvodu Česká republika zaprvé uvádí, že opatření přijatá v rámci napadené směrnice nejsou způsobilá k dosažení cíle zvýšení veřejné bezpečnosti, neboť tohoto cíle nelze dosáhnout dalším omezováním legálního držení palných zbraní. Naopak reálné riziko pro veřejnou bezpečnost vyplývá podle České republiky z přechodu legálně držených palných zbraní do nelegální sféry v důsledku zpřísnění příslušné právní úpravy.
- 96 Pokud jde konkrétně o zákaz některých samonabíjecích palných zbraní, nebyl podle České republiky za posledních deset let na území Unie ani jediný teroristický útok spáchaný pomocí takových legálně držených zbraní a neexistuje žádná studie, z níž by vyplývalo, že byly tyto zbraně užity při masových střelbách. Zákaz samonabíjecích palných zbraní trvale přeměněných ze samočinných palných zbraní ve smyslu přílohy I části II kategorie A bodu 6 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, navíc podle

České republiky nedává z technického hlediska žádný smysl, neboť jejich přeměna zpět na samočinné palné zbraně je náročnější a dražší než pořízení běžné nové samonabíjecí palné zbraně a její následná přeměna na palnou zbraň samočinnou.

- 97 Stejně tak je podle České republiky riziko zneužití nevratně znehodnocených palných zbraní a replik historických palných zbraní prakticky nulové, neboť opětová aktivace takových zbraní vyžaduje užití profesionálních nástrojů a je minimálně stejně složitá a nákladná jako výroba nové zbraně. O nepřiměřenosti tohoto opatření podle ní svědčí i skutečnost, že nevratně znehodnocené palné zbraně budou spadat do stejné kategorie jako stejný typ funkčních zbraní.
- 98 Zadruhé je Česká republika přesvědčena, že opatření přijatá v rámci napadené směrnice nejsou nezbytná k dosažení cíle zvýšení veřejné bezpečnosti. Zákaz držení samonabíjecích palných zbraní zařazených do přílohy I části II kategorie A bodů 6 až 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, podle ní představuje nejprísnější opatření vůbec a dotkne se všech stávajících a potenciálních držitelů takových zbraní, přestože u nich neexistuje riziko páčání trestné činnosti. Podle České republiky není nezbytné ani zpřísnění regulace jiných druhů palných zbraní, například replik historických palných zbraní vzhledem k minimální míře nebezpečnosti těchto zbraní.
- 99 Česká republika uvádí, že existují méně omezující opatření, například důsledný boj proti nelegálně držným palným zbraním, posílení spolupráce při vyšetřování závažných trestných činů, zlepšení výměny informací mezi členskými státy a zpřísnění regulace poplašených a obdobných zbraní.
- 100 Zatřetí Česká republika tvrdí, že opatření přijatá v rámci napadené směrnice jsou v rozporu se zásadou proporcionality *stricto sensu*. Tato opatření totiž podle ní představují výrazný zásah do vlastnického práva velkého počtu bezproblémových držitelů palných zbraní a unijní normotvůrce neučinil nic pro zmírnění těchto dopadů ani se jimi nezabýval.
- 101 Podpůrně, pokud by bylo třeba mít za to, že napadená směrnice sleduje i cíl odstranění překážek řádnému fungování vnitřního trhu, Česká republika v rámci druhé části druhého žalobního důvodu uvádí, že opatření přijatá v rámci této směrnice nenaplňují ani v tomto ohledu podmínky způsobilosti, nezbytnosti a přiměřenosti *stricto sensu*. Tato opatření, která obsahují nejednoznačná a prakticky neaplikovatelná pravidla, totiž podle České republiky nejsou způsobilá tyto překážky odstranit.
- 102 Předně příloha I část II kategorie A bod 7 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, nově zahrnuje samonabíjecí palné zbraně, do nichž je vložen nadlimitní zásobník. Podle České republiky mají členské státy podle čl. 6 odst. 1 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, tyto zbraně zabavit. V bodě 23 odůvodnění napadené směrnice se přitom uvádí, že možnost vložení takového zásobníku není pro zařazení daných zbraní určující. Tatáž zbraň je tedy podle okolností zbraní kategorie A, nebo zbraní kategorie B, přičemž změny kategorie lze docílit výměnou zásobníku. Česká republika uvádí, že držení takového zásobníku je zároveň podle čl. 5 odst. 3 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, sankcionováno odejmutím povolení k nabývání a držení palných zbraní kategorie B, tedy sankcí odlišnou od sankce předpokládané v čl. 6 odst. 1 téže směrnice.
- 103 Česká republika následně poukazuje na to, že napadená směrnice nově řadí samonabíjecí palné zbraně původně určené ke střelbě z ramene, které mohou být, aniž by pozbyly funkčnosti, prostřednictvím skládací či teleskopické opěry zkráceny na délku kratší 60 centimetrů, do přílohy I části II kategorie A bodu 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, avšak bez upřesnění, jak mají být tyto zbraně identifikovány. Téměř všechny tyto zbraně jsou přitom podle České republiky určeny k fungování jak s touto opěrou, tak bez ní, takže neexistuje žádný způsob, jak identifikovat jejich původní určení. Podle ní rovněž není jasné, jakým způsobem má být určena délka těchto zbraní, zejména zda se berou v potaz i ústová zařízení nebo různé nástavce, či nikoli. Za těchto podmínek by podle České republiky mohlo našroubování kompenzátoru nebo tlumiče vést ke změně kategorie.

- 104 Konečně pokud jde o přechod některých palných zbraní do kategorie A, tj. do kategorie zakázaných palných zbraní, napadená směrnice podle České republiky umožňuje členským státům zvolit odlišný postup vůči dosavadním držitelům těchto zbraní, což znamená, že v některých členských státech bude nadále velký počet oprávněných držitelů, zatímco v jiných bude držení takových zbraní zakázáno. Tento stav přitom podle ní vytváří nové překážky, které nemohou být překonány existencí evropského zbrojního pasu. Podle čl. 12 odst. 2 třetího pododstavce směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, totiž možnost cestování s těmito zbraněmi závisí na rozhodnutí ostatních členských států, které mohou nyní nově odmítnout aplikovat výjimku v prvním pododstavci tohoto čl. 12 odst. 2 a podmínit cestu udělením předchozího povolení.
- 105 Co se týče nezbytnosti opatření přijatých v rámci napadené směrnice a jejich přiměřenosti *stricto sensu*, odkazuje Česká republika na argumentaci shrnutou v bodech 98 až 100 tohoto rozsudku. Dále má za to, že zrušení zpochybněných ustanovení této směrnice musí vést ke zrušení této směrnice jako celku.
- 106 Maďarsko zaprvé pochybuje o přiměřenosti označování různých částí palných zbraní, což může způsobit vážné potíže při letištních kontrolách.
- 107 Zadruhé má tento členský stát za to, že povinnost provést při prodlužování platnosti končících povolení přezkum všech podmínek pro jejich vydání je v rozporu se sledovanými cíli.
- 108 Zatřetí je podle Maďarska neodůvodněné, aby znehodnocené palné zbraně legálně nabyté či držené před koncem lhůty k provedení napadené směrnice byly i v případě neexistence úředního povolení zařazeny do kategorie palných zbraní, na které se vztahuje povinnost získat povolení. Zpřísněním právní úpravy se podle Maďarska absence nebezpečnosti těchto zbraní nijak nezmění, takže nová právní úprava bez jakéhokoli naléhavého důvodu zavádí vůči jejich držitelům nové povinnosti.
- 109 Začtvrté Maďarsko tvrdí, že délka doby povinného uchovávání údajů obsažených v úřední evidenci palných zbraní v členských státech, která se počítá ode dne jejich zničení, představuje nepřiměřený zásah do práva na ochranu osobních údajů zaručeného článkem 16 SFEU a článkem 8 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 110 Polská republika má zaprvé za to, že jelikož nebyly předloženy žádné důkazy o použití legálně držných samočinných palných zbraní přeměněných na samonabíjecí palné zbraně k trestné činnosti na území Unie, nevede zákaz držení těchto zbraní ke zlepšení bezpečnosti občanů Unie.
- 111 Zadruhé ani zákaz samonabíjecích palných zbraní pro střelivo se středovým zápalem, pokud je jejich nedílnou součástí zásobovací ústrojí s nadlimitní kapacitou, není podle Polské republiky vhodný k zajištění bezpečnosti občanů Unie. Předně vzhledem k tomu, že tato zásobovací ústrojí nejsou spjata s konkrétní zbraní, nelze podle Polské republiky prokázat, že je dané zásobovací ústrojí součástí takové palné zbraně, ani že je vlastnictvím osoby, která má tuto zbraň v držení, ani že daná osoba drží zbraň v souladu s vydaným povolením. Dále tato kapacita nemá podle Polské republiky velký vliv na rychlost palby ani na počet nábojů, které lze vystřelit. Konečně se tento zákaz uplatňuje neúměrně na osoby držící palné zbraně kategorie B, a to i v případě, kdy nemají možnost do svých zbraní taková zásobovací ústrojí vložit.
- 112 Zatřetí se Polská republika s ohledem na úvahy obsažené v bodech 97 a 103 tohoto rozsudku domnívá, že mezi zařazením znehodnocených palných zbraní a replik historických palných zbraní do přílohy I části II kategorie C bodů 6 a 7 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, a zákazem palných zbraní vymezených v téže příloze části II kategorií A bodě 8 na jedné straně a zaručením vysoké úrovně bezpečnosti občanů Unie na straně druhé neexistuje žádná souvislost.

- 113 Začtvrté Polská republika tvrdí, že kategorizace palných zbraní uvedená v bodech 110 až 112 tohoto rozsudku je nepřiměřená *stricto sensu*, neboť existují účinnější a méně omezující preventivní opatření na posílení veřejné bezpečnosti, jako jsou povinné jednotné psychiatrické a psychologické testy pro nabyvatele a držitele palných zbraní a zkoušky ze zásad používání těchto zbraní a znalostí pravidel týkajících se jejich držení a používání.
- 114 Parlament a Rada, podporované Komisí, s argumentací České republiky i s argumentací uplatněnou na její podporu Maďarskem a Polskou republikou nesouhlasí.
- 115 Parlament a Rada konkrétně tvrdí, že argumentace Maďarska vycházející z porušení článku 16 SFEU a článku 8 Listiny je nepřijatelná, neboť v sobě zahrnuje nový žalobní důvod. Totéž podle nich platí pro argumentaci Maďarska i Polské republiky zpochybňující přiměřenost ustanovení napadené směrnice, jež Česká republika nenapadá.

– Závěry Soudního dvora

- 116 Na prvním místě je třeba připomenout, že účastník řízení, kterému bylo podle článku 40 statutu Soudního dvora Evropské unie povoleno vedlejší účastenství v řízení o sporu, který byl předložen k rozhodnutí Soudnímu dvoru, nemůže změnit předmět sporu, jak vyplývá z návrhových žádání a žalobních důvodů hlavních účastníků řízení. Z toho vyplývá, že přípustné jsou pouze ty argumenty vedlejšího účastníka, které patří do rámce vymezeného těmito návrhovými žádáními a žalobními důvody (rozsudek ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, bod 27).
- 117 Vzhledem k tomu, že Maďarsko svou argumentací shrnutou v bodech 106, 107 a 109 tohoto rozsudku zpochybňuje – jak správně uvádí Parlament a Rada – přiměřenost jiných ustanovení napadené směrnice, než která napadá Česká republika, je třeba mít za to, že tato argumentace změní předmět sporu vyplývající z návrhových žádání a žalobních důvodů České republiky, a proto musí být odmítnuta jako nepřijatelná.
- 118 Pokud jde na druhém místě o předmět soudního přezkumu, který má provést Soudní dvůr, je třeba poukázat na to, že podle judikatury připomenuté v bodech 77 až 79 tohoto rozsudku Soudnímu dvoru nepřísluší, aby svým posouzením nahrazoval posouzení unijního normotvůrce.
- 119 Podle této judikatury totiž Soudnímu dvoru přísluší ověřit, zda unijní normotvůrce zjevně překročil širokou posuzovací pravomoc, která mu náleží v případě komplexního posouzení a hodnocení, jež měl v daném případě provést, a to zvolením opatření zjevně nepřiměřených ve vztahu ke sledovanému cíli.
- 120 Pokud se na třetím místě jedná o přiměřenost zákazu samonabíjecích palných zbraní zařazených do přílohy I části II kategorie A bodů 6 až 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, zaprvé – jak uvádí Parlament a Rada podporované Komisí – zejména ze studií uvedených v bodech 88 a 89 tohoto rozsudku vyplývá, že lze doložit vzájemnou souvislost mezi počtem palných zbraní držených v určitém státě a mírou zločinnosti páchané s použitím takových zbraní, že zavedení regulace omezující přístup k palným zbraním může mít výrazný dopad na snížení počtu spáchaných zločinů i počtu úmrtí způsobených palnými zbraněmi, že téměř všechny palné zbraně použité při masových střelbách v Evropě byly drženy legálně a že těmito zbraněmi byly samočinné palné zbraně, samonabíjecí palné zbraně, znehodnocené palné zbraně následně uschopněné ke střelbě či palné zbraně složené z částí různých zbraní.
- 121 Mimoto je sice pravda, že v některých z těchto studií se doporučují rovněž opatření zmiňovaná Českou republikou a na její podporu pak Polskou republikou, tak jak jsou shrnuta v bodech 99 a 113 tohoto rozsudku, ta jsou však doporučována – jak zdůraznil Parlament – jako doplněk ke zpřísnění režimu nabývání a držení palných zbraní, konkrétně těch nejnebezpečnějších z nich, a nikoli jako alternativy stejně účinné jako zákaz dotčených palných zbraní.

- 122 Zadruhé jsou se zákazem palných zbraní zařazených do přílohy I části II kategorie A bodů 6 až 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, spojeny – jak uvádí Parlament a Rada podporované Komisí – četné výjimky uvedené v čl. 6 odst. 2 až 6 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, které zmírňují dopad tohoto zákazu pro velký počet potenciálních držitelů či nabyvatelů těchto zbraní, a mají tak za cíl zaručit přiměřenost tohoto zákazu.
- 123 Pokud jde za třetí o vymezení palných zbraní zařazených do přílohy I části II kategorie A bodů 7 a 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, tyto body jasně identifikují – jak uvádí Parlament a Rada podporované Komisí – zakázané palné zbraně buď v závislosti na kapacitě vloženého zásobovacího ústrojí, nebo v závislosti na délce zbraně. Nic zejména nebrání výkladu navrhovanému těmito orgány, že zbraně konstruované tak, aby umožnily stejnou měrou střelbu z ramene i střelbu z volné ruky, musí být považovány za zbraně původně určené ke střelbě z ramene, a tudíž spadající do bodu 8 této kategorie A.
- 124 Stejně tak v souvislosti s bodem 23 odůvodnění napadené směrnice a s čl. 5 odst. 3 a čl. 6 odst. 1 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, je zřejmé – jak uvedly Parlament a Rada – že tento čl. 5 odst. 3 v podstatě zakazuje držení samonabíjecí palné zbraně spadající do přílohy I části II kategorie B směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, a zároveň zásobovacího ústrojí překračujícího limity stanovené v téže příloze části II kategorií A bodě 7, aby se zamezilo pokusům obcházet kategorizaci některých palných zbraní. Dále pak zmiňovaný bod 23 odůvodnění pouze podává vysvětlení k předmětné klasifikaci a uvedený čl. 6 odst. 1 pouze stanoví daný zákaz.
- 125 Začtvrté vzhledem k tomu, že členské státy již mohly palné zbraně spadající zejména do přílohy I části II kategorií B a C směrnice 91/477 zakázat před tím, než byly tyto zbraně zařazeny napadenou směrnicí do kategorie A, všechny tři dotčené orgány správně tvrdí, že ustanovení o evropském zbrojním pase a čl. 12 odst. 2 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, nemění právní stav, nýbrž pouze berou výše uvedenou skutečnost na vědomí.
- 126 Za těchto podmínek je nutno konstatovat, že nic nenasvědčuje tomu, že by uvedené orgány překročily širokou posuzovací pravomoc, která jim náleží. Na rozdíl od tvrzení České republiky, podporované Maďarskem a Polskou republikou, se totiž nelze domnívat, že by napadaná opatření byla zjevně nepřiměřená ve vztahu k cílům spočívajícím v zajištění veřejné bezpečnosti občanů Unie a v usnadnění fungování vnitřního trhu.
- 127 Pokud jde na čtvrtém místě o přiměřenost zařazení znehodnocených palných zbraní a reprodukcí historických palných zbraní do přílohy I části II kategorie A nebo C směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, zaprvé Parlament a na jeho podporu i Komise upřesnily, že odborníci v rámci slyšení zmíněných v bodech 90 a 91 tohoto rozsudku dosvědčili, že riziko opětné aktivace znehodnocené palné zbraně nelze zcela vyloučit. V bodě 120 tohoto rozsudku již přitom bylo uvedeno, že zejména ze studií zmíněných v bodech 88 a 89 tohoto rozsudku vyplývá, že mezi palnými zbraněmi použitými při masových střelbách v Evropě byly znehodnocené palné zbraně následně uschopněné ke střelbě či palné zbraně složené z částí různých zbraní, přičemž tyto zbraně byly drženy legálně.
- 128 Zadruhé – jak připomínají Parlament a Rada podporované Komisí – je nesporné, že zařazení znehodnocených palných zbraní do přílohy I části II kategorie C směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, v podstatě zakládá pouze povinnost je ohlásit, a že pokud tyto zbraně musí být zařazeny do kategorie A této přílohy I části II, uplatní se výjimky uvedené v čl. 6 odst. 2 až 6 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice. Česká republika ani na její podporu Maďarsko či Polská republika mimoto neuvedly nic konkrétního, co by mohlo zpochybnit argumentaci Parlamentu, podle níž skutečnost, že se v důsledku neohlášení znehodnocené palné zbraně stává její držení protiprávním, sama o sobě nezvyšuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost.

- 129 Pokud jde zařetí o reprodukce historických zbraní, je rovněž nutno konstatovat, že Česká republika ani na její podporu Maďarsko či Polská republika neuvedly nic konkrétního, co by mohlo zpochybnit konstatování, která jsou obsažena v bodě 27 odůvodnění napadené směrnice a na něž poukazovaly Parlament a Rada podporované Komisí, a sice že se s takovými reprodukcemi nepojí stejný historický význam nebo zájem jako se skutečnými historickými zbraněmi a že mohou být vyrobeny za použití moderních postupů, které zlepšují jejich odolnost a přesnost, což naznačuje, že takové zbraně mohou vykazovat vyšší stupeň nebezpečnosti než skutečné historické zbraně.
- 130 Pokud jde začtvrté o alternativy zmíněné Českou republikou a na její podporu též Polskou republikou, stačí odkázat na konstatování učiněné v bodě 121 tohoto rozsudku.
- 131 Za těchto podmínek je opět třeba konstatovat, že nic nenasvědčuje tomu, že by ony tři orgány překročily širokou posuzovací pravomoc, která jim náleží, a že na rozdíl od tvrzení České republiky, podporované Maďarskem a Polskou republikou, se nelze domnívat, že by napadaná opatření byla zjevně nepřiměřená ve vztahu k cíli zajištění veřejné bezpečnosti občanů Unie.
- 132 Na pátém místě Česká republika, podporovaná Maďarskem a Polskou republikou, mimo jiné tvrdí, že zákaz samonabíjecích palných zbraní uvedených v příloze I části II kategorii A bodech 6 až 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva jejich držitelů.
- 133 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 17 odst. 1 Listiny sice neobsahuje absolutní zákaz zbavení majetku, stanoví však, že k němu může dojít pouze ve veřejném zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady za tento majetek v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.
- 134 Pokud jde o tyto požadavky, je třeba vzít do úvahy i upřesňující pravidla uvedená v čl. 52 odst. 1 Listiny, podle něhož může být výkon práv uznaných touto Listinou omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a jsou při dodržení zásady proporcionality nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého [rozsudky ze dne 21. prosince 2016, Tele2 Sverige a Watson a další, C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, bod 94 a citovaná judikatura, a ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 88].
- 135 V daném případě předně není sporné, že čl. 1 bod 7 písm. b) napadené směrnice doplňuje do článku 7 směrnice 91/477 odstavec 4a, který v podstatě umožňuje členským státům, aby ponechaly již udělená povolení pro takové zbraně v platnosti, pokud byly zákonně nabyty a registrovány před 13. červnem 2017. Napadená směrnice proto nestanoví vyvlastnění držitelů takových zbraní, které byly nabyty před jejím vstupem v platnost, a jakékoli odnětí vlastnického práva k takovým zbraním v návaznosti na provedení napadené směrnice do práva členských států musí být považováno za uskutečněné z rozhodnutí členských států.
- 136 Dále mají-li členské státy na základě této směrnice povinnost v zásadě zakázat nabývání a držení takových zbraní po vstupu této směrnice v platnost, takový zákaz v zásadě jen zamezuje nabytí vlastnického práva k majetku a pojí se s ním všechny výjimky uvedené v čl. 6 odst. 2 až 6 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, které se týkají konkrétně ochrany kritické infrastruktury, konvojů vysoké hodnoty a citlivých prostor, jakož i zvláštní situace sběratelů, podnikatelů v oboru zbraní, zprostředkovatelů, muzeí nebo také sportovních střelců.
- 137 Konečně směřuje-li argumentace České republiky a na její podporu též argumentace Maďarska a Polské republiky k tomu, aby z hlediska práva na vlastnictví zpochybnila jednak zákaz nabývání vlastnického práva k některým zbraním a jednak jiná opatření obsažená v napadené směrnici, než jsou tyto zákazy, stačí uvést, že tato jiná opatření představují úpravu užívání majetku v obecném zájmu ve

smyslu čl. 17 odst. 1 třetí věty Listiny a že vzhledem ke skutečnostem uvedeným v bodech 120 až 131 tohoto rozsudku není prokázáno, že by tato opatření v tomto ohledu překračovala rámec toho, co je k tomu nezbytné.

- 138 Údaje obsažené ve spise předloženém Soudnímu dvoru tudíž nedokládají, že by omezení výkonu vlastnického práva uznaného Listinou, která byla zavedena napadenou směrnicí zejména pro samonabíjecí palné zbraně uvedené v příloze I části II kategorii A bodech 6 až 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, představovala nepřiměřený zásah do tohoto práva.
- 139 S ohledem na předchozí úvahy je třeba druhou část druhého žalobního důvodu, a tedy i celý tento druhý žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněné.

***Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání***

*Argumentace účastníků řízení*

- 140 V rámci třetího žalobního důvodu má Česká republika předně za to, že skutečnosti uvedené v bodech 102 a 103 tohoto rozsudku nevyhovují požadavkům na jasnost a přesnost vyplývajícím ze zásady právní jistoty.
- 141 Dále podle ní skutečnosti uvedené v bodě 104 tohoto rozsudku obnášejí porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Pokud by totiž členský stát využil výjimky pro držení některých napříště zakázaných palných zbraní v případě osob, které toto povolení vlastnily ke dni vstupu napadené směrnice v platnost, byl by povinen v období od jejího vstupu v platnost do doby přijetí transpozičních ustanovení nadále udělovat požadovaná povolení na základě platné vnitrostátní právní úpravy, následně by však musel těmto osobám příslušná povolení i samotné zbraně odebrat, protože už se na ně tato výjimka nebude vztahovat *ratione temporis*.
- 142 To přitom podle České republiky znamená, že dotýčný členský stát musí v rozporu s uvedenými zásadami uplatnit nový zákaz retroaktivně na situace vzniklé před jeho vstupem v platnost, nebo přiznat napadené směrnici přímý účinek v neprospěch dotčených jednotlivců. Možnost uplatnit tuto výjimku tedy podle ní končí dnem vstupu napadené směrnice v platnost, zatímco ji členské státy při dodržení unijního práva tímto datem omezit nemohou.
- 143 Česká republika se konečně domnívá, že předchozí úvahy musí vést ke zrušení čl. 1 bodů 6, 7 a 19 napadené směrnice, a v důsledku toho i k zrušení této směrnice jako celku.
- 144 Maďarsko tvrdí, že skutečnosti uvedené v bodech 102 a 111 tohoto rozsudku jsou porušením zásady právní jistoty, neboť nejsou dostatečně jasné, aby umožnily dotčeným subjektům jednoznačně rozpoznat jejich práva a povinnosti. Podle Maďarska tak není možné jasně určit, zda musí být povolení k nabytí a držení palné zbraně zařazené do přílohy I části II kategorie B směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, odňato bez ohledu na to, zda bylo zjištěno, že dotýčná osoba má v držení nadlimitní zásobovací ústrojí, pakliže tato osoba vlastní samonabíjecí palné zbraně pro střelivo se středovým zápallem.
- 145 Tento členský stát má za to, že se zásadou právní jistoty není slučitelný ani čl. 10 odst. 2 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, podle kterého mohou podnikatelé v oboru zbraní a zprostředkovatelé odmítnout provést jakoukoli transakci spočívající v nabytí kompletních nábojů nebo komponentů střeliva, kterou důvodně považují za podezřelou vzhledem k její povaze. Toto ustanovení, které subjektům podnikajícím v daném oboru umožňuje zpochybnit rozhodnutí vydávajícího orgánu, může podle Maďarska vést k diskriminaci a zneužívání.

- 146 Parlament a Rada, podporované Komisí, s argumentací České republiky i s argumentací uplatněnou na její podporu Maďarskem nesouhlasí.

### *Závěry Soudního dvora*

- 147 Na prvním místě je třeba argumentaci Maďarska shrnutou v bodě 145 tohoto rozsudku odmítnout jako nepřipustnou s ohledem na judikaturu připomenutou v bodě 116 tohoto rozsudku, neboť zpochybňuje legalitu ustanovení napadené směrnice, které se neshoduje s ustanoveními napadanými Českou republikou, a mívá tak na změnu předmětu sporu vyplývajícího z návrhových žádání a žalobních důvodů tohoto členského státu.
- 148 Pokud jde na druhém místě o soulad definic obsažených v příloze I části II kategorii A bodech 7 a 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, se zásadou právní jistoty, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní normy byly jasné, přesné a s předvídatelnými účinky, tak aby se dotčené osoby mohly orientovat v právních stavech a vztazích, na které se vztahuje unijní právní řád (rozsudek ze dne 5. května 2015, Španělsko v. Rada, C-147/13, EU:C:2015:299, bod 79 a citovaná judikatura).
- 149 Co se týče souladu definic obsažených v příloze I části II kategorii A bodech 7 a 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, s touto zásadou, je nutno konstatovat – podobně jak již bylo uvedeno v bodech 123 a 124 tohoto rozsudku – že tyto body 7 a 8 identifikují jasným, přesným a předvídatelným způsobem zakázané palné zbraně buď v závislosti na vloženém zásobovacím ústrojí, nebo v závislosti na délce zbraně. Konkrétně jsou-li palné zbraně – jak správně uvádějí Parlament a Rada – konstruované tak, aby umožnily stejnou měrou střelbu z ramene i střelbu z volné ruky, mohou být tyto zbraně považovány za zbraně původně určené ke střelbě z ramene, a tudíž spadající do bodu 8 této kategorie A.
- 150 Znění přílohy I části II kategorie A bodu 7 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, uvažované ve spojení s bodem 23 odůvodnění napadené směrnice a ve spojení s čl. 5 odst. 3 a čl. 6 odst. 1 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, mimoto nemůže vést – na rozdíl od toho, co tvrdí Česká republika podporovaná Maďarskem – k žádným nejasnostem.
- 151 Jak totiž správně uvádějí Parlament a Rada, podporované Komisí, držení samonabíjecí palné zbraně spadající do přílohy I části II kategorie B směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, současně se zásobovacím ústrojím překračujícím limity uvedené v tomto bodě 7 je ve zmíněném čl. 5 odst. 3 v podstatě zakázáno právě s cílem bránit pokusům o obcházení nových zákazů, které jsou výsledkem vložení téhož bodu 7 do přílohy I části II kategorie A směrnice 91/477. Ve zbytku pak zmiňovaný bod 23 odůvodnění pouze podává vysvětlení k předmětné klasifikaci a uvedený čl. 6 odst. 1 pouze stanoví daný zákaz.
- 152 Z toho plyne, že Česká republika a ostatně i Maďarsko, které ji podporuje, neprokázaly, že by tato ustanovení obnášela porušení zásady právní jistoty.
- 153 Pokud jde na třetím místě o soulad výjimky stanovené v čl. 7 odst. 4a směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, se zásadou ochrany legitimního očekávání, je třeba připomenout, že právo domáhat se ochrany legitimního očekávání se jakožto logický důsledek zásady právní jistoty připomenuté v bodě 148 tohoto rozsudku vztahuje na každého jednotlivce, který se nachází v situaci, ze které vyplývá, že unijní správa u něj vyvolala podloženou naději. Ujištění způsobilá vzbudit takováto očekávání jsou tvořena přesnými, nepodmíněnými a shodujícími se informacemi z oprávněných a spolehlivých zdrojů bez ohledu na formu, v jaké jsou tyto informace sděleny. Naproti tomu se nikdo nemůže dovolávat porušení této zásady, pokud mu správa neposkytla konkrétní ujištění. Stejně tak je-li opatrný a obezřetný hospodářský subjekt schopen předvídat přijetí unijního opatření, které se může

nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se takovéto zásady dovolávat, pokud je toto opatření přijato [rozsudek ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (Kvóta pro rybolov mečouna obecného), C-611/17, EU:C:2019:332, bod 112 a citovaná judikatura].

- 154 V daném případě je nejprve zapotřebí uvést, že cílem kritizovaného ustanovení je, aby se v době mezi vstupem napadené směrnice v platnost dne 13. června 2017 a uplynutím lhůty k jejímu provedení do práva členských států dne 14. září 2018 nezvyšoval počet případů nabytí palných zbraní, na něž se od posledně uvedeného data vztahuje zákaz.
- 155 Dále vzhledem k tomu, že byla napadená směrnice vyhlášena v *Úředním věstníku Evropské unie* 20 dnů před jejím vstupem v platnost, mohl každý, kdo si přál nabýt takovou zbraň po jejím vstupu v platnost, vědět, že podle této směrnice bude jeho členský stát povinen jakékoli povolení udělené pro takovou zbraň odejmout nejpozději ke konci lhůty k provedení této směrnice.
- 156 Konečně nic nebránilo členským státům v tom, aby svou právní úpravu změnily tak, že by povolení udělená po 13. červnu 2017 byla platná pouze do 14. září 2018.
- 157 Za těchto podmínek nebylo z pohledu judikatury připomenuté v bodě 153 tohoto rozsudku prokázáno, že unijní normotvůrce mohl u jednotlivců, kteří si přáli nabýt po 13. červnu 2017 zbraně spadající do přílohy I části II kategorie A bodů 7 a 8 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, vzbudit legitimní očekávání, ani že členské státy nutil, aby napadenou směrnici uplatňovaly retroaktivně.
- 158 Třetí žalobní důvod je tudíž třeba zamítnout jako neopodstatněný.

#### ***Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady zákazu diskriminace***

##### *Argumentace účastníků řízení*

- 159 V rámci čtvrtého žalobního důvodu Česká republika tvrdí, že výjimka obsažená v čl. 6 odst. 6 druhém pododstavci směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, je šita na míru Švýcarské konfederaci, ve vztahu k níž napadená směrnice v souladu s bodem 36 jejího odůvodnění rozvíjí ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*. Vzhledem k tomu, že podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení postrádají jakékoli zdůvodnění s ohledem na cíle napadené směrnice, jedná se podle České republiky o diskriminační ustanovení, které musí být zrušeno.
- 160 Podmínka týkající se vojenského systému založeného na branné povinnosti, v jehož rámci se po dobu posledních 50 let uplatňoval systém převodu vojenských palných zbraní osobám opouštějícím vojsko, stejně jako podmínka, že se musí jednat výhradně o palné zbraně spadající do přílohy I části II kategorie A bodu 6 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, totiž podle České republiky nemohou být odůvodněny s ohledem na žádný z cílů napadené směrnice a zajišťují, aby tato výjimka dopadala pouze na Švýcarskou konfederaci, což je cíl, který byl podle České republiky výslovně uznán v průběhu legislativního postupu.
- 161 Přitom vzhledem k tomu, že žádný členský stát nemůže z důvodu takto nastavené historické podmínky této výjimky využít, zavádí tato výjimka podle České republiky odlišné zacházení mezi Švýcarskou konfederací na jedné straně a členskými státy Unie a členskými státy Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) mimo Švýcarskou konfederaci na straně druhé, které nelze objektivně zdůvodnit. Samotná délka trvání systému ponechávání palných zbraní po ukončení branné povinnosti totiž podle

ni žádným způsobem nezaručuje vyšší úroveň bezpečnostních záruk. I kdyby se připustilo, že délka trvání takového systému může mít určitou relevanci, bylo by podle České republiky stanovení lhůty posledních 50 let přesto arbitrární a nepřiměřené.

- 162 Maďarsko uvádí, že pokud bylo třeba čl. 6 odst. 6 druhý pododstavec směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, vykládat tak, že má pouze vyjasnit, jaké důsledky má první pododstavec tohoto čl. 6 odst. 6 pro státy, které v souladu s dlouhou tradicí povolují bývalým brancům ponechat si po vykonání vojenské služby svou zbraň, ukládalo by toto ustanovení další a zároveň neodůvodněný požadavek na osoby spadající do jeho působnosti, neboť by bylo potřebné pravidelně prověřovat, zda tyto osoby – na rozdíl od sportovních střelců, kteří nevykonávali vojenskou službu a kteří jsou držiteli povolení na základě shora uvedeného prvního pododstavce – představují riziko pro veřejnou bezpečnost.
- 163 Parlament a Rada, podporované Komisí, s argumentací České republiky i s argumentací uplatněnou na její podporu Maďarskem nesouhlasí.

#### *Závěry Soudního dvora*

- 164 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (rozsudek ze dne 29. března 2012, Komise v. Polsko, C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 62 a citovaná judikatura).
- 165 Není tedy sice sporu o tom, že podmínky pro užití výjimky stanovené v čl. 6 odst. 6 druhém pododstavci směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, splňuje – jak tvrdí Česká republika podporovaná Maďarskem – pouze Švýcarská konfederace, avšak k úspěšnosti čtvrtého žalobního důvodu je ještě zapotřebí, aby se Švýcarská konfederace na jedné straně a členské státy Unie a členské státy ESVO mimo Švýcarskou konfederaci na straně druhé nacházely ve vztahu k předmětu této výjimky ve srovnatelné situaci.
- 166 Jak přitom uvedla generální advokátka v bodech 139 a 140 svého stanoviska, podmínka týkající se vojenského systému založeného na branné povinnosti, v jehož rámci se po dobu posledních 50 let uplatňoval systém převodu vojenských palných zbraní osobám opouštějícím vojsko, bere ohled na kulturu a tradice Švýcarské konfederace a na skutečnost, že vzhledem k těmto tradicím má uvedený stát zkušenosti a prokazatelnou schopnost dohledávat a monitorovat dotčené osoby i zbraně, na základě čehož lze předpokládat, že cílů veřejné bezpečnosti, které napadená směrnice sleduje, bude dosaženo i přes tuto výjimku.
- 167 Vzhledem k tomu, že nelze předpokládat, že by tomu tak bylo v případě států, které nemají ani tradici systému převodu vojenských palných zbraní, a tudíž ani zkušenosti a prokazatelnou schopnost dohledávat a monitorovat dotčené osoby a zbraně, je třeba mít za to, že v situaci srovnatelné se situací Švýcarské konfederace se nacházejí pouze ty státy, kde takový systém existuje také po dlouhou dobu. Spis předložený Soudnímu dvoru přitom v tomto ohledu neobsahuje žádné údaje, a tudíž ani nic, co by mohlo prokázat diskriminaci na úkor členských států Unie a ESVO.
- 168 Poukazuje-li Česká republika na arbitrárnost v souvislosti s tím, že unijní normotvůrce zvolil podmínku posledních 50 let trvání systému převodu vojenských palných zbraní, stejně jako podmínku, že se musí jednat výhradně o palné zbraně spadající do přílohy I části II kategorie A bodu 6 směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, stačí poukázat na to, že Česká republika neuvedla žádný jiný stát, ve kterém by existoval systém převodu vojenských palných zbraní – či jiných zbraní, než které spadají do této kategorie – po dobu kratší 50 let, takže toto tvrzení musí být každopádně odmítnuto jako irelevantní.

- 169 Konečně tvrdí-li Maďarsko, že čl. 6 odst. 6 druhý pododstavec směrnice 91/477, ve znění napadené směrnice, ukládá oproti prvnímu pododstavci tohoto čl. 6 odst. 6 „další“ požadavek pravidelně prověřovat, zda dotyčné osoby nepředstavují riziko pro veřejnou bezpečnost, stačí uvést, že tento druhý pododstavec upravuje výjimku, která je odlišná od výjimky obsažené v prvním pododstavci, a že tato odlišná výjimka podléhá zvláštním podmínkám. Vzhledem k tomu, že tyto pododstavce tedy dopadají na odlišné situace, není stanovení odlišných podmínek v těchto ustanoveních diskriminační.
- 170 Vzhledem k předcházejícím úvahám musí být čtvrtý žalobní důvod zamítnut jako neopodstatněný.
- 171 V důsledku toho musí být žaloba zamítnuta v plném rozsahu.

### **K nákladům řízení**

- 172 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení a Česká republika neměla ve věci úspěch, je třeba posledně uvedené uložit jejich náhradu, včetně nákladů řízení o předběžném opatření.
- 173 V souladu s čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu ponese Francouzská republika, Maďarsko, Polská republika a Komise jakožto vedlejší účastníci řízení vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.**
- 2) Česká republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropským parlamentem a Radou Evropské unie.**
- 3) Francouzská republika, Maďarsko, Polská republika a Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.**

|            |                   |           |
|------------|-------------------|-----------|
| Lenaerts   | Silva de Lapuerta | Arabadžev |
| Prechal    | Vilaras           | Safjan    |
| Jarukaitis | von Danwitz       | Toader    |
| Šváby      |                   | Biltgen   |

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 3. prosince 2019.

Vedoucí soudní kanceláře  
A. Calot Escobar

Předseda  
K. Lenaerts