



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 7 lipca 2022 r.¹

Sprawa C-296/21

A

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia)]

Postępowanie prejudycjalne – Nabywanie i posiadanie broni palnej – Transfer broni palnej pozbawionej cech użytkowych w obrębie Unii – Dyrektywa 91/477/EWG – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/2403 – Artykuł 7 ust. 2 – Wzajemne uznawanie – Artykuł 3 ust. 1 – Podmiot weryfikujący wyznaczony przez państwa członkowskie – Artykuł 3 ust. 3 – Podmiot weryfikujący, który nie znajduje się w wykazie organów weryfikujących państw członkowskich opublikowanym przez Komisję

1. Dyrektywa 91/477/EWG², zmieniona dyrektywą 2008/51/WE³, odzwierciedla, między innymi, dążenie prawodawcy Unii do uregulowania przepisów dotyczących pozbawiania broni cech użytkowych.

2. Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/2403⁴ ma zagwarantować, aby broń palna pozbawiona cech użytkowych trwale nie nadawała się do użytku, do czego dąży dyrektywa 2008/51. W tym celu wymaga ono, aby właściwy organ zweryfikował, czy pozbawienie broni palnej cech użytkowych zostało wykonane zgodnie z określonymi specyfikacjami technicznymi (zawartymi w załączniku I do tego rozporządzenia), i wydał właścicielowi broni palnej świadectwo, które będzie potwierdzało ów fakt.

3. Sąd odsyłający zasadniczo ma dwie wątpliwości odnośnie do wykładni dyrektywy 91/477 i rozporządzenia wykonawczego 2015/2403:

– z jednej strony dąży do ustalenia, czy podmiot prawa prywatnego utworzony w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest upoważniony do działania w charakterze „podmiotu weryfikującego” i wydawania świadectwa pozbawienia cech użytkowych,

¹ Język oryginału: hiszpański.

² Dyrektywa Rady z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 1991, L 256, s. 51). Została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/555 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 2021, L 115, s. 1).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 2008, L 179, s. 5). W niniejszej opinii cytaty z dyrektywy 91/477 odnoszą się do wersji zmienionej dyrektywą 2008/51, chyba że wskazano odmiennie.

⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 15 grudnia 2015 r. ustanawiające wspólne wytyczne dotyczące norm i technik pozbawiania broni cech użytkowych w celu zagwarantowania, że broń pozbawiona cech użytkowych trwale nie nadaje się do użytku (Dz.U. 2015, L 333, s. 62).

- z drugiej strony zadaje pytanie, czy uznanie przez państwo członkowskie świadectw pozbawienia cech użytkowych wydanych w innym państwie członkowskim zależy od umieszczenia przez Komisję podmiotu, który je wystawił, w wykazie, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 91/477

4. Zgodnie z art. 1:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy »broń palna« oznacza każdą przenośną broń lufową, która miota, jest przeznaczona do miotania lub może być przystosowana do miotania jednego lub większej liczby pocisków w wyniku działania materiału wybuchowego, za wyjątkiem broni wyłączonych z jednego z powodów wymienionych w załączniku I część III. Broń palna została sklasyfikowana w sekcji II załącznika I.

Do celów niniejszej dyrektywy przedmiot uznaje się za dający się przystosować do miotania jednego lub wielu pocisków w wyniku działania materiału wybuchowego, jeżeli:

- ma wygląd broni palnej, i
- ze względu na swoją budowę lub materiał, z którego jest wykonan[y], może być łatwo przerobion[y] we wspomnianym celu.

1a. Do celów niniejszej dyrektywy »część« oznacza jakikolwiek element lub część zamienną, zaprojektowane specjalnie do broni palnej i zasadnicze dla jej funkcjonowania, w tym lufę, szkielet lub komorę zamkową, suwadło lub bębenek, trzon lub zatrzask zamkowy, oraz jakiegokolwiek urządzenie przeznaczone lub przystosowane do tłumienia hałasu spowodowanego wystrzałem.

1b. Do celów niniejszej dyrektywy »istotny element« oznacza mechanizm zamkowy, komorę oraz bębenek broni palnej, które będąc osobnymi przedmiotami, włączone są do kategorii broni palnej, w której są lub mają być osadzone.

[...]”.

5. Artykuł 4 stanowi:

„1. Państwa członkowskie gwarantują, że broń palna lub jej istotna część wprowadzona na rynek została oznakowana i zarejestrowana zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy albo że została pozbawiona cech użytkowych.

[...]”.

6. W rozdziale 3 („Formalności dotyczące przepływu broni we Wspólnocie”) art. 14 stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują wszelkie stosowne przepisy zakazujące wprowadzania na ich terytorium:

- broni palnej z wyłączeniem przypadków określonych w art. 11 i 12 oraz pod warunkiem spełnienia określonych w nich wymogów;

[...]”.

7. Zgodnie z brzmieniem załącznika I:

„[...]

III. Do celów niniejszego załącznika przedmioty, które odpowiadają definicji broni palnej, nie są włączone w zakres tej definicji, jeśli:

- a) stały się trwale niezdatne do użytku poprzez pozbawienie cech użytkowych, zapewniające, że wszystkie podstawowe elementy broni nie nadają się trwale do użytku i niemożliwe jest ich usunięcie, zastąpienie lub jakakolwiek zmiana w celu przywrócenia cech użytkowych w jakikolwiek sposób;

[...].

Państwa członkowskie przyjmują przepisy dla weryfikacji przez właściwy organ środków pozbawiania broni palnej cech użytkowych, o których mowa w lit. a), w celu zagwarantowania, że zmiany wprowadzone do broni palnej czynią ją nieodwracalnie nienadającą się do użytku. Państwa członkowskie przewidują w ramach wspomnianej weryfikacji wydanie świadectwa lub innego dokumentu zaświadczonego, że broń palna została pozbawiona cech użytkowych, lub zastosowanie w tym celu wyraźnie widocznego oznakowania broni palnej. Zgodnie z procedurą określoną w art. 13a ust. 2 dyrektywy Komisja przedstawia wspólne wytyczne dotyczące norm i technik pozbawiania cech użytkowych w celu zagwarantowania, że broń pozbawiona cech użytkowych nieodwracalnie nie nadaje się do użytku.

[...]”.

2. Rozporządzenie wykonawcze 2015/2403

8. Artykuł 2 („Osoby i podmioty uprawnione do pozbawiania broni palnej cech użytkowych”) brzmi:

„Pozbawianie broni palnej cech użytkowych wykonują organy publiczne lub podmioty prywatne bądź osoby uprawnione zgodnie z przepisami krajowymi”.

9. Artykuł 3 („Weryfikacja i certyfikacja pozbawiania broni palnej cech użytkowych”) stanowi:

„1. Państwa członkowskie wyznaczają właściwe organy do weryfikacji, że pozbawienie broni palnej cech użytkowych zostało wykonane zgodnie ze specyfikacjami technicznymi określonymi w załączniku I (»podmiot weryfikujący«).

2. Podmiot weryfikujący jest również upoważniony do pozbawiania broni palnej cech użytkowych; państwa członkowskie zapewniają jasny podział tych zadań i osób ich wykonujących w ramach takiego podmiotu.

3. Komisja publikuje na swojej stronie internetowej wykaz podmiotów weryfikujących wyznaczonych przez państwa członkowskie, w tym szczegółowe informacje dotyczące podmiotu weryfikującego i jego symbol, jak również informacje kontaktowe.

4. W przypadku gdy pozbawienie broni palnej cech użytkowych zostało wykonane zgodnie ze specyfikacjami technicznymi określonymi w załączniku I, podmiot weryfikujący wydaje właścicielowi broni palnej świadectwo pozbawienia cech użytkowych zgodnie z wzorem określonym w załączniku III. Wszystkie informacje na świadectwie pozbawienia cech użytkowych podaje się w języku danego państwa członkowskiego, w którym zostało wydane świadectwo pozbawienia cech użytkowych, i w języku angielskim.

[...]”.

10. Artykuł 7 („Transfer broni palnej pozbawionej cech użytkowych w Unii”) określa, co następuje:

„1. Pozbawiona cech użytkowych broń palna może być przekazana do innego państwa członkowskiego, jedynie pod warunkiem że jest opatrzona niepowtarzalnym oznakowaniem i posiada świadectwo pozbawienia cech użytkowych zgodne z niniejszym rozporządzeniem.

2. Państwa członkowskie uznają świadectwa pozbawienia cech użytkowych wydane przez inne państwo członkowskie, jeżeli przedmiotowe świadectwo spełnia wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu. Państwa członkowskie, które wprowadziły dodatkowe środki zgodnie z art. 6, mogą jednakże zażądać dowodu na to, że pozbawiona cech użytkowych broń palna, która ma być przekazana na ich terytorium, jest zgodna z takimi dodatkowymi środkami”.

11. Artykuł 8 („Wymogi dotyczące powiadamiania”) brzmi:

„Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich środkach, które przyjmują w dziedzinie objętej niniejszym rozporządzeniem [...]”.

12. W załączniku I („Specyfikacje techniczne dotyczące pozbawiania broni palnej cech użytkowych”) zostały określone, na podstawie trzech tabel, czynności pozbawiania cech użytkowych wykonywane w celu spowodowania, aby broń palna trwale nie nadawała się do użytku:

- w tabeli I wymieniono różne rodzaje broni palnej;
- w tabeli II opisano działania wykonywane w celu spowodowania, aby każda istotna część broni palnej trwale nie nadawała się do użytku;
- w tabeli III określono szczególne działania dla istotnych części każdego z rodzajów broni palnej.

13. Załącznik III zawiera „Wzór świadectwa dla broni palnej pozbawionej cech użytkowych”.

B. Prawo fińskie. *Ampuma-asetaki (1/1998)*⁵

14. Zgodnie z § 112a („Transfer lub przywóz broni palnej pozbawionej cech użytkowych do Finlandii”):

„Ten, kto dokonuje transferu lub przywozi broń palną pozbawioną cech użytkowych do Finlandii, jest zobowiązany do przedłożenia tej broni lokalnej jednostce administracyjnej policji lub centralnemu organowi administracyjnemu policji w ciągu trzydziestu dni od dnia transferu lub przywozu”.

15. Na podstawie § 91:

„W przypadku wygaśnięcia lub cofnięcia pozwolenia na prowadzenie handlu bronią lub pozwolenia uprawniającego do posiadania broni do użytku prywatnego policja wydaje decyzję o policyjnym zabezpieczeniu broni palnej, elementów tej broni, magazynków oraz szczególnie niebezpiecznej amunicji, jeżeli nie zostały one już przekazane posiadaczowi legalnego pozwolenia.

Policja wydaje decyzję o zabezpieczeniu również w przypadku, gdy posiadacz nieobjętej pozwoleniem broni palnej lub elementów broni, nieobjętych pozwoleniem magazynków lub szczególnie niebezpiecznej amunicji z własnej inicjatywy zgłasza przedmiot policji i przekazuje go jej do przechowania. [...]”.

16. Zgodnie z § 112b („Pozbawianie broni palnej cech użytkowych”) ust. 2:

„Rozporządzenie [wykonawcze 2015/2403] zawiera przepisy dotyczące osób oraz instytucji posiadających zezwolenie na pozbawianie broni palnej cech użytkowych, technicznej specyfikacji broni palnej, oznakowania, kontroli i weryfikacji broni palnej pozbawionej cech użytkowych, wniosków o administracyjną pomoc prawną w celu przeprowadzenia procedury pozbawiania cech użytkowych, dodatkowych środków pozbawiania cech użytkowych oraz transferu broni palnej w Unii Europejskiej”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

17. A, który prowadzi wyspecjalizowaną działalność handlową w dziedzinie sprzedaży kolekcjonerskich militariów historycznych, nabył w Austrii trzy karabiny szturmowe, które zgodnie ze świadectwami wystawionymi przez spółkę B w dniu 9 października 2017 r., zostały pozbawione cech użytkowych.

18. Spółka B została przez władze austriackie uznana za podmiot weryfikujący w rozumieniu art. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403, chociaż nie została wymieniona z nazwy w wykazie, o którym mowa w ust. 3 tego artykułu.

19. W dniu 17 października 2017 r. A przywiózł karabiny szturmowe do Finlandii i w dniu 24 października 2017 r. zgodnie z § 112a ustawy o broni palnej przedstawił je policji w Helsinkach wraz z dotyczącymi ich świadectwami pozbawienia cech użytkowych⁶.

⁵ Ustawa o broni palnej nr 1/1998.

⁶ Na wezwanie tego organu przedstawił je ponownie w dniu 23 listopada 2017 r.

20. W dniu 15 lutego 2018 r. policja w Helsinkach wydała decyzję nr 2018/8575, w której stwierdziła, że pozbawienie karabinów szturmowych cech użytkowych nie spełniało technicznych wymagań dotyczących pozbawienia broni cech użytkowych określonych w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego 2015/2403. Zdaniem policji czynności pozbawiania broni cech użytkowych były wadliwe⁷.

21. Policja w Helsinkach stwierdziła, że karabiny szturmowe należy uznać za broń palną wymagającą pozwolenia w rozumieniu ustawy o broni. Ponieważ A nie posiadał żadnego pozwolenia uprawniającego do posiadania tej broni, została ona zabezpieczona.

22. A wniósł skargę na tę decyzję do Helsingin hallinto-oikeus (sądu administracyjnego w Helsinkach, Finlandia), podnosząc, że:

- fińska policja nie była uprawniona do weryfikacji pozbawienia broni cech użytkowych;
- zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 policja powinna była uznać świadectwo pozbawienia cech użytkowych wystawione przez spółkę B, podmiot weryfikujący wyznaczony przez Austrię;
- przedstawione dowody mogą wykazać, że pozbawienie broni cech użytkowych było zgodne ze specyfikacjami technicznymi z załącznika I do rozporządzenia wykonawczego 2015/2403.

23. Zarówno policja w Helsinkach, jak i Poliisihallitus (centralny organ administracyjny policji) przedstawiły swoje uwagi w tym postępowaniu, podnosząc, że broń nie mogła zostać uznana za pozbawioną cech użytkowych ponieważ:

- pozbawienie cech użytkowych zostało wadliwie przeprowadzone;
- spółka B nie była organem w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 ani nie była wymieniona w wykazie, o którym mowa w art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia;
- w wykazie tym stwierdzono jedynie, że Austria jako podmiot weryfikujący wyznaczyła austriackie ministerstwo spraw wewnętrznych.

24. A przedłożył odpowiedź, do której dołączył korespondencję prowadzoną z austriackim ministerstwem obrony i sportu, w której potwierdziło ono, że spółka B została wyznaczona przez Austrię jako podmiot weryfikujący w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403. Wskazał również, że Austria wyznaczyła łącznie 16 podmiotów weryfikujących⁸.

⁷ Stwierdzono, że czynności pozbawiania cech użytkowych obciążone były następującymi wadami: 1) nie uniemożliwiały demontażu broni i systemu ryglowania; 2) elementy mechanizmu spustowego nie zostały zespawane ze szkieletem i, chociaż kurek został zespawany z zaczepem spustowym, możliwy był jego ruch oraz usunięcie z broni elementów mechanizmu spustowego; 3) w lufach broni zostało wywierconych tylko pięć otworów o wielkości całej średnicy zamiast sześciu wymaganych przez rozporządzenie wykonawcze 2015/2403; 4) zostały wykonane spawy MIG z zastosowaniem normalnej stali, a nie spawy TIG z zastosowaniem stali nierdzewnej typu ER 316L, jak tego wymaga wspomniane rozporządzenie wykonawcze.

⁸ Dokumenty 3 i 4 załącznika przedłożonego wraz z uwagami na piśmie A.

25. W dniu 26 czerwca 2019 r. Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach) oddalił skargę wniesioną przez A, stwierdziwszy, że:

- spółka B nie została wymieniona na stronie internetowej Komisji jako austriacki podmiot weryfikujący; z tego względu świadectwa pozbawienia cech użytkowych nie spełniały wymagań określonych w rozporządzeniu wykonawczym 2015/2403;
- przywieziona broń nie spełniała specyfikacji technicznych pozbawiania cech użytkowych określonych w rozporządzeniu wykonawczym 2015/2403.

26. A zaskarżył wyrok pierwszej instancji do Korkein hallinto-oikeus (najwyższego sądu administracyjnego, Finlandia) wnosząc o jego uchylenie, jak również o uchylenie decyzji policji w Helsinkach⁹.

27. Policja w Helsinkach i Poliisihallitus (centralny organ administracyjny policji) nie zgodziły się z odwołaniem i zwróciły uwagę na konieczność zwrócenia się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na co zgodził się Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny), który kieruje do Trybunału następujące pytania:

„Jeżeli chodzi o transfer broni palnej pozbawionej cech użytkowych w obrębie Unii i uwzględniając przepisy dyrektywy [91/477] oraz przepisy rozporządzenia wykonawczego [2015/2403], w szczególności art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia:

- a) czy potwierdzony przez władze krajowe podmiot weryfikujący, który wystawił świadectwo pozbawienia cech użytkowych, można uznać za podmiot w rozumieniu dyrektywy 91/477 oraz art. 3 i 7 rozporządzenia 2015/2403 również wtedy, gdy nie został on zamieszczony w wykazie opublikowanym przez Komisję zgodnie z art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia, jeżeli różne organy wspomnianego państwa członkowskiego powiadomiły podmiot transferujący broń, że działający w formie prawnej spółki z o.o. [GmbH] podmiot weryfikujący, który wystawił świadectwo, jest do tego uprawniony na podstawie owego rozporządzenia?
- b) czy status podmiotu weryfikującego wyznaczonego przez państwo członkowskie do pozbawiania broni cech użytkowych można wykazać również przy pomocy innego, uzyskanego od organu krajowego dowodu zamiast przy pomocy wpisu w wykazie opublikowanym przez Komisję, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403, tak że świadectwo pozbawienia cech użytkowych wystawione przez ten podmiot weryfikujący spełnia wymagania określone w tym rozporządzeniu z tym skutkiem, że państwo członkowskie jest zobowiązane na podstawie art. 7 ust. 2 owego rozporządzenia do uznania świadectwa pozbawienia cech użytkowych wystawionego w innym państwie członkowskim?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

28. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału w dniu 7 maja 2021 r.

⁹ Na poparcie swoich żądań przedłożył wiadomość elektroniczną od austriackiego ministerstwa spraw wewnętrznych z dnia 11 marca 2020 r., z której wynika, że na podstawie przepisów krajowych ministerstwo obrony (w zakresie broni uznanej za wojskową) i ministerstwo spraw wewnętrznych (w zakresie broni do użytku cywilnego) upoważniły określonych przedsiębiorców do weryfikacji pozbawiania cech użytkowych broni palnej.

29. Uwagi na piśmie zostały złożone przez A, Poliisihallitus (centralny organ administracyjny policji), rząd fiński i Komisję Europejską, które wzięły udział w rozprawie w dniu 18 maja 2022 r.

30. Rząd austriacki odpowiedział na piśmie na pytania zadane przez Trybunał.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

31. Pojęcie „broni pozbawionej cech użytkowych” przeszło istotną ewolucję normatywną:

- w odniesieniu do pozbawiania broni palnej cech użytkowych pierwotne brzmienie sekcji III załącznika I do dyrektywy 91/477 ograniczało się jedynie do odesłania do prawa krajowego;
- dyrektywa 2008/51 zmieniła art. 4 dyrektywy 91/477, nakładając na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania, „że broń palna lub jej istotna część wprowadzona na rynek została oznakowana i zarejestrowana zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy albo że została pozbawiona cech użytkowych”;
- dyrektywa 2008/51 nałożyła na Komisję obowiązek przedstawienia „wspóln[ych] wytyczn[ych] dotycząc[ych] norm i technik pozbawiania cech użytkowych w celu zagwarantowania, że broń pozbawiona cech użytkowych nieodwracalnie nie nadaje się do użytku”; skutkiem tego było wydanie rozporządzenia wykonawczego 2015/2403¹⁰;
- broń pozbawiona cech użytkowych nadal jednak nie była objęta definicją broni palnej aż do przyjęcia dyrektywy (UE) 2017/853¹¹, która włączyła ją do swojego zakresu stosowania.

32. Chociaż dyrektywa 2017/853 nie ma w niniejszej sprawie zastosowania *ratione temporis*, potwierdza ona jednak legislacyjną tendencję do zwiększania precyzyjnych gwarancji, tak aby pozbawienie broni palnej cech użytkowych stało się nieodwracalne, w taki sposób, że przywrócenie tych cech nie będzie możliwe¹².

¹⁰ Konieczność wypełnienia tych obowiązków wynikała z międzynarodowego zobowiązania przyjętego przez Unię jako stronę Protokołu przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej przyjętego decyzją Rady 2014/164/UE (Dz.U. 2014, L 89, s. 7).

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2017 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 2017, L 137, s. 22).

¹² „Zainteresowane strony, z którymi konsultowała się Komisja, postrzegają reaktywację broni pozbawionej cech użytkowych jako istotne źródło broni wykorzystywanej do celów przestępczych i za priorytetową uważają kwestię ujednoczenia zasad mających na celu zwalczanie tego rodzaju praktyk” [pkt 2.7 opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)].

B. Pierwsze pytanie prejudycjalne

33. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy w transgranicznym kontekście niniejszej sprawy podmiot weryfikujący, który wystawił świadectwo pozbawienia cech użytkowych, jest do tego uprawniony, pomimo że nie został wymieniony w wykazie opublikowanym przez Komisję¹³ zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 i posiada formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

34. Pytanie prejudycjalne, które dotyczy aspektów formalnych obrotu bronią pozbawioną cech użytkowych, obejmuje zatem dwie kwestie dotyczące mających zastosowanie w sprawie przepisów:

- po pierwsze, czy art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 stoi na przeszkodzie temu, by podmiot prawa prywatnego był podmiotem weryfikującym;
- po drugie, czy podmioty weryfikujące wyznaczone przez każde państwo członkowskie muszą być wymienione w wykazie, który Komisja ma publikować zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403.

1. Podmioty prawa prywatnego jako podmioty weryfikujące

35. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 w związku z akapitem drugim sekcji III załącznika I do dyrektywy 91/477 państwa członkowskie mają wyznaczyć „właściwe organy” do weryfikacji, że pozbawienie broni palnej cech użytkowych zostało wykonane zgodnie ze specyfikacjami technicznymi określonymi w załączniku I.

36. Ostatni akapit tego przepisu dodaje, że „właściwy organ” będzie również zwany „podmiotem weryfikującym”. Identyczne znaczenie (konwencjonalne) tych dwóch wyrażeń rodzi pewne problemy interpretacyjne, do których niezwłocznie się odniosę.

37. Uwagi stron zawierają sprzeczne opinie co do charakteru podmiotów weryfikujących:

- rząd fiński i jego służby policyjne opowiadają się za ścisłym podejściem, tak aby jedynie podmioty *publiczne* mogły wykonywać czynności weryfikacyjne;
- Komisja i A stoją na przeciwnym stanowisku: nie ma przeszkód, aby firmie *prywatnej* powierzyć zadanie weryfikacji i poświadczania pozbawienia broni palnej cech użytkowych.

38. Użycie wyrazu „organ” w art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 co do zasady przywołałoby „publiczny” charakter [podmiotu] pełniącego funkcję weryfikacyjną. Z definicji cechą „organu” jest uczestniczenie w wykonywaniu funkcji władczych, właściwych dla władzy publicznej¹⁴.

¹³ Sąd odsyłający twierdzi (pkt 23 jego postanowienia), że w chwili sporządzania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wykaz nie był dostępny na stronie internetowej Komisji. Został on poinformowany przez Dyрекcję Generalną Komisji ds. Migracji i do Spraw Wewnętrznych (DG HOME), za pośrednictwem serwisu Europe Direct, że wykaz jest obecnie weryfikowany, a zaktualizowana wersja zostanie udostępniona do końca 2021 r.

¹⁴ Odnośnie do klasycznego rozróżnienia pomiędzy czynnościami dokonywanymi *iure gestionis* i *iure imperii* zob. wyrok z dnia 7 maja 2020 r., Rina (C-641/18, EU:C:2020:349) dotyczący art. 1 ust. 1 rozporządzenia Bruksela I [rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2001, L 12, s. 1)].

39. Podejście to potwierdza motyw trzeci rozporządzenia wykonawczego 2015/2403: państwa członkowskie muszą „zapewni[ć] rozwiąza[nia] mając[e] na celu weryfikację przez właściwy organ środków pozbawiania broni palnej cech użytkowych”.

40. Podobnie, tym razem z punktu widzenia systematyki, art. 2 i 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 dokonuje rozróżnienia pomiędzy:

- *pozbawieniem cech użytkowych* broni palnej, które jako czynność materialna może być wykonywane zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne;
- *weryfikacją*, czy broń palna została prawidłowo pozbawiona cech użytkowych, które to zadanie należy wyłącznie do „właściwego organu”. Jeśli chodzi o weryfikację, to nie wymienia się podmiotów prywatnych, co w przeciwieństwie do materialnych czynności pozbawiania cech użytkowych, wydaje się opowiadać za tym, że weryfikację mogą przeprowadzać jedynie podmioty publiczne.

41. Ewolucja normatywna następująca po przepisach mających tu zastosowanie idzie w tym samym kierunku. Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/337¹⁵ nadaje nowe brzmienie art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2015/2403 w celu podkreślenia, że „państwa członkowskie wyznaczają właściwe organy publiczne do weryfikacji, że pozbawienie broni palnej cech użytkowych zostało wykonane zgodnie ze specyfikacjami technicznymi określonymi w załączniku I [...]”.

42. W związku z tym starano się ustanowić *publiczny* system kontroli w celu weryfikacji pozbawiania broni palnej cech użytkowych i powierzono to zadanie *organom* państwowym.

43. Ustawodawstwo Unii nie posuwa się jednak tak daleko, by nakładać na państwa członkowskie obowiązek tworzenia w ich strukturach administracyjnych służb technicznych, które byłyby w stanie pełnić funkcję weryfikującą. Postaram się wyjaśnić, dlaczego moim zdaniem mogą powierzyć to zadanie podmiotom (określanym tą nazwą lub innymi synonimami)¹⁶, które przyjmują prywatne formy, pod warunkiem przestrzegania pewnych gwarancji.

44. Żaden z przepisów Unii odnoszących się do tego zakresu nie określa w sposób konkretny organów publicznych, które mają zagwarantować spełnienie kryteriów z załącznika I do rozporządzenia wykonawczego 2015/2403. Do państw członkowskich należy określenie, które organy będą wykonywały to zadanie, i w jakiej formie.

¹⁵ Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 5 marca 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/2403 ustanawiające wspólne wytyczne dotyczące norm i technik pozbawiania broni cech użytkowych w celu zagwarantowania, że broń pozbawiona cech użytkowych trwale nie nadaje się do użytku (Dz.U. 2018, L 65, s. 1). Celem tego rozporządzenia jest, by „zasady dotyczące pozbawiania broni palnej cech użytkowych określone w rozporządzeniu wykonawczym (UE) 2015/2403 [...] odzwierciedla[ły] nowe zasady dotyczące pozbawiania broni palnej cech użytkowych wprowadzone dyrektywą (UE) 2017/853 i by[ły] z nimi spójne” (motyw 5). Na rozprawie podkreślono, że w niektórych wersjach językowych rozporządzenia wykonawczego 2018/337 przy zmianie art. 3 ust. 1 nie dodano przymiotnika „publiczne” do rzeczownika „organy”.

¹⁶ Różne wersje językowe stosują zarówno wyraz „organ” („organisme” we francuskiej, „organismo” we włoskiej), jak i wyraz „podmiot” („entité” we francuskiej, „entidad” w hiszpańskiej; „entity” w angielskiej; „entidade” w portugalskiej; „entitatea” w rumuńskiej; „entiteit” w niderlandzkiej). Wersja niemiecka używa pojęcia „Behörde”.

45. Państwa członkowskie w braku przepisów przeciwnych w prawie Unii zachowują zdolność samoorganizacji. Ogólnie rzecz biorąc, nic nie stoi na przeszkodzie, by przekazywały podmiotom prywatnym wykonywanie zadań publicznych, również wówczas, gdy zadania te wywodzą się z przepisów unijnych, które nie sprzeciwiają się takiemu przekazaniu¹⁷.

46. Podobnie państwa członkowskie mogą upoważnić swoje organy do przekazywania niektórych uprawnień podmiotom prywatnym¹⁸ lub ustanawiać mechanizmy współpracy z przedsiębiorcami z sektora prywatnego w celu powierzenia im, pod odpowiednią kontrolą, wykonywania tych uprawnień¹⁹.

47. Moim zdaniem rozporządzenie wykonawcze 2015/2403 dopuszcza stosowanie tych samych technik. Jedynym ograniczeniem autonomii organizacyjnej jest to, że państwa członkowskie nie mogą dojść do punktu, w którym model władzy publicznej jako ostatecznie odpowiedzialnej za proces weryfikacji pozbawiania broni palnej cech użytkowych staje się *pusty*.

48. Innymi słowy, jeśli chodzi o podmioty weryfikujące, powierzenie zadań leżących w interesie publicznym prywatnej spółce może mieć miejsce tylko wtedy, jeśli warunki, pod którymi następuje to powierzenie, nie prowadzą do wynaturzenia publicznych ram prawnych ustanowionych dyrektywą 91/477 i rozporządzeniem wykonawczym 2015/2403.

49. Uważam zatem, że podmioty prywatne mogą weryfikować pozbawienie broni cech użytkowych pod warunkiem, że podlegają poleceniom i skutecznej kontroli *prawdziwego* organu publicznego. Ten ostatni jest uprawniony do nadzorowania sposobu przeprowadzania pozbawienia cech użytkowych, ale może powierzyć jego wykonanie podmiotom prywatnym.

50. Rząd austriacki, odpowiadając w dniu 22 kwietnia 2022 r. na pytania Trybunału, wyjaśnił, że prawo krajowe umożliwia ministerstwu spraw wewnętrznych i obrony upoważnienie określonych przedsiębiorców do weryfikowania, czy broń została pozbawiona cech użytkowych. Weryfikacja ta oznacza, że upoważniona osoba wykonuje na podstawie przekazania i pod kierownictwem tych ministerstw zadanie, które należy do władzy publicznej²⁰.

¹⁷ Trybunał w dziedzinie tak ogólnej, jak regulacja prawna przepisów dyrektywy mających bezpośredni skutek, stwierdził, że można się na nie powoływać „wobec podmiotów lub instytucji – nawet tych utworzonych według prawa prywatnego – którym państwo członkowskie powierzyło wykonanie zadania leżącego w interesie publicznym i które dysponują w tym zakresie szczególnymi uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami” (wyrok z dnia 10 października 2017 r., Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, pkt 35).

¹⁸ Powierzenie nie prowadzi automatycznie do tego, że odpowiednie czynności są wykonywane w ramach „sprawowania władzy publicznej”. Orzecznictwo Trybunału w tym zakresie wyklucza uznanie zadań pomocniczych i przygotowawczych za bezpośredni i konkretny udział w sprawowaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 51 ust. 1 TFUE, przy konieczności ograniczenia zakresu tego przepisu do tego, co jest ściśle konieczne. Z innej perspektywy w wyroku z dnia 7 maja 2020 r., Rina (C-641/18, EU:C:2020:349, pkt 39), wskazano, że „sama okoliczność, iż niektóre kompetencje są powierzane czy nawet delegowane na mocy aktu władzy publicznej, nie sprawia, że ich wykonywanie oznacza podejmowanie działań o charakterze władczym”.

¹⁹ Przepisy Unii wyraźnie zezwalają na obecność podmiotów prywatnych w celu wykonywania zadań publicznych w niektórych sektorach. Zobacz np. art. 4 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylającej dyrektywę 2009/40/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 51): „Badania zdatności do ruchu drogowego są przeprowadzane przez państwo członkowskie rejestracji pojazdu, przez organ publiczny, któremu to państwo członkowskie powierzyło to zadanie, lub przez wyznaczone organy lub podmioty nadzorowane przez to państwo członkowskie, w tym upoważnione podmioty prywatne”. Wyróżnienie moje.

²⁰ Zdaniem rządu austriackiego (pkt 17 jego odpowiedzi) upoważniony przedsiębiorca funkcjonalnie działa jak przekazujący zadanie organ władzy publicznej. Ten ostatni jest odpowiedzialny za wykonanie zadań w interesie publicznym realizowanych przez przedsiębiorcę. Austriackie orzecznictwo konstytucyjne wymaga, by przekazanie podlegało ścisłym warunkom i aby organ administracyjny (w tym przypadku ministerstwa obrony i spraw wewnętrznych, które wykonują uprawnienia kierownicze i mogą wydawać polecenia podmiotom weryfikującym) miał zagwarantowane uprawnienia władcze i nadzorcze lub kontrolne.

51. Na rozprawie zarówno fińskie organy, jak i Komisja, przyjęły krytyczne stanowisko wobec modelu austriackiego, podkreślając liczbę uznanych prywatnych podmiotów weryfikujących (szesnaście)²¹, a także brak ich danych na wykazie wysłanym Komisji, na którym widnieje jedynie ministerstwo spraw wewnętrznych.

52. Niezależnie od oceny, na jaką zasługuje ten model (na rozprawie Komisja stwierdziła, że ocenia go²² w celu podjęcia decyzji w przedmiocie przyjęcia jakiegoś środka w tym zakresie), pierwsze pytanie prejudycjalne jest sformułowane w sposób abstrakcyjny, a zatem nie ma potrzeby, aby Trybunał dokonywał oceny systemu przyjętego w określonym państwie członkowskim.

2. Wykaz z art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403

53. Zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 „Komisja publikuje na swojej stronie internetowej wykaz podmiotów weryfikujących wyznaczonych przez państwa członkowskie [...]”.

54. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy zamieszczenie w wykazie jest wymogiem koniecznym uznania za podmiot weryfikujący, czy też nie ma skutku konstytucyjnego, a jego funkcja jest tylko informacyjna.

55. Moim zdaniem ust. 1 i 3 zawarte w art. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 przemawiają za tym drugim stanowiskiem: uprawnienie do wyznaczania podmiotów weryfikujących posiadają państwa członkowskie, podczas gdy wykaz odzwierciedla (lub powinien odzwierciedlać) podmioty już przez te państwa wyznaczone, w sposób czysto deklaratoryjny, a nie konstytucyjny²³.

56. Jak podkreśla Komisja w swoich uwagach na piśmie, ani sekcja III załącznika I do dyrektywy 91/477, ani art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403, nie przyznają jej kompetencji do decydowania o tym, kto jest „podmiotem weryfikującym”. Nie wymagają one również, aby podmiotami weryfikującymi były wyłącznie te, które po wyznaczeniu przez poszczególne państwa członkowskie znajdują się w wykazie opublikowanym na stronie internetowej Komisji²⁴.

57. Faktem jest, że w środowisku transgranicznym ze względu na zasadę pewności prawa powinna być preferowana identyfikacja podmiotów weryfikujących oparta na systemie, którego publikacja umożliwia pewne ustalenie podmiotów, które zostały uznane przez poszczególne państwa członkowskie.

58. Oczywiście wsparcie „pewnej swobody obrotu”, do której odnosi się motyw pierwszy dyrektywy 2008/51, lepiej spełnia mechanizm, który zmniejsza bariery w handlu między państwami członkowskimi. Ocena dokonywana przez organy państwa przeznaczenia, przed

²¹ Zgodnie z danymi przedłożonymi przez Komisję żadne inne państwo członkowskie nie przyjęło tego modelu.

²² Komisja wydaje się być zaniepokojona w szczególności liczbą prywatnych podmiotów weryfikujących i *faktyczną* możliwością poddania ich kontroli organu.

²³ W istocie zamieszczenie w wykazie nie warunkuje, ściśle rzecz biorąc, zgodności środków przyjmowanych przez poszczególne państwa członkowskie z rozporządzeniem wykonawczym 2015/2403. Rozumowanie, które przyjąłem w opinii w sprawie Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, pkt 64–66), wydaje mi się możliwe do zastosowania w niniejszej sprawie w drodze analogii. Wówczas chodziło o powiadomienie Sekretariatu Generalnego Rady o organach sądowych właściwych w świetle prawa wewnętrznego państwa członkowskiego dla wydania i wykonania europejskich nakazów aresztowania i przekazania.

²⁴ Punkt 26 uwag na piśmie Komisji, podkreślony na rozprawie.

którymi broń pozbawiona cech użytkowych jest przedstawiana, jest łatwiejsza, jeśli pozbawienie cech użytkowych zostało zweryfikowane i poświadczane w kraju pochodzenia przez podmiot, którego charakter, właśnie ze względu na zamieszczenie w wykazie, nie budzi wątpliwości.

59. Rozważania te nie mogą jednak pomijać tego, co można wywnioskować z brzmienia przepisu lub z jego kontekstu normatywnego: zamieszczenie w wykazie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 nie stanowi warunku ważności w celu otrzymania *statusu* podmiotu weryfikującego.

60. *Status* ten uzyskuje się nie w wyniku zamieszczenia w wykazie, lecz poprzez otrzymanie zezwolenia od odpowiedniego państwa członkowskiego. Możliwość wyznaczania podmiotów właściwych do weryfikacji i poświadczania pozbawiania broni palnej cech użytkowych należy wyłącznie do państwa członkowskiego, a rola Komisji polegająca na publikowaniu wykazu ma jedynie pomocniczy charakter.

61. Po udzieleniu takiego zezwolenia przez państwo członkowskie, wykaz będzie stanowił, powtarzam, preferowany, ale nie jedyny środek wykazania, że świadectwo pozbawienia cech użytkowych zostało wystawione przez upoważniony podmiot weryfikujący.

62. W oparciu o tę przesłankę nic nie stoi na przeszkodzie, aby importer broni, w przypadku braku zamieszczenia na liście, dostarczył świadectwo pozbawienia cech użytkowych i udowodnił, w inny prawnie dopuszczalny sposób, że podmiot weryfikujący, który to świadectwo wydał, zgodnie z prawem posiada ten przymiot (to znaczy został wyznaczony w charakterze podmiotu weryfikującego przez państwo członkowskie).

63. To, co zostało do tej pory stwierdzone, nie powinno być rozumiane jako *banalizowanie* wartości wykazu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403. Przepis ten, podobnie jak pozostałe zawarte w tym rozporządzeniu, nie powinien pozostać „normą martwą”. Znajomość z wyprzedzeniem i pewnością podmiotów weryfikujących z poszczególnych państw członkowskich zwiększa wiarygodność systemu jako całości.

64. Ponadto art. 8 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 nakłada na państwa członkowskie obowiązek lojalnej współpracy z Komisją i powiadamiania jej o „wszelkich środkach, które przyjmują w dziedzinie objętej niniejszym rozporządzeniem”. Wśród nich znajduje się przekazywanie „szczegółow[ych] informacj[i] dotycząc[ych] podmiotu weryfikującego i jego symbol[u], jak również informacj[i] kontaktow[ych]”, o którym mowa w art. 3 ust. 3.

65. Brak powiadomienia oznacza nie tylko dodatkową trudność w wykazaniu, że świadectwo pozbawienia cech użytkowych zostało wystawione przez podmiot weryfikujący, lecz także naruszenie obowiązku prawnego przez państwo członkowskie. Do Komisji należy podjęcie stosownych działań w celu przeciwdziałania naruszeniu tego obowiązku.

C. Drugie pytanie prejudycjalne

66. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia:

- czy „status podmiotu weryfikującego wyznaczonego przez państwo członkowskie [...] można wykazać również przy pomocy innego, uzyskanego od organu krajowego dowodu”;

- czy w takim przypadku świadectwo pozbawienia cech użytkowych wystawione przez ten podmiot weryfikujący „musi” być uznane w innym państwie członkowskim na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403.

1. Wykazanie statusu podmiotu weryfikującego

67. Pierwsza kwestia drugiego pytania prejudycjalnego sformułowana w sposób, w jaki czyni to sąd odsyłający, pokrywa się w dużej mierze z pierwszym pytaniem prejudycjalnym.

68. Jeśli, jak proponuję, zamieszczenie podmiotu weryfikującego w wykazie Komisji nie jest warunkiem koniecznym nabycia tego *statusu*, logiczne wydaje mi się zaakceptowanie innych środków dowodowych na okoliczność wyznaczenia tego podmiotu przez państwo członkowskie.

69. Moim zdaniem nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby ten fakt został ustalony za pomocą dokumentów urzędowych wydanych w państwie pochodzenia przez jego organy, nawet jeśli z tego czy innego powodu wyznaczenie nie znalazło odzwierciedlenia w wykazie opublikowanym przez Komisję.

2. Uznawanie świadectwa pozbawienia cech użytkowych

70. Druga kwestia zawarta w tym samym pytaniu prejudycjalnym dotyczy *obowiązku* uznania przez państwo członkowskie świadectwa pozbawienia cech użytkowych wystawionego przez podmiot weryfikujący z innego państwa członkowskiego.

71. Ogólna zasada jest taka, że broń palna pozbawiona cech użytkowych może być przekazana do innego państwa jedynie pod warunkiem, że jest opatrzona niepowtarzalnym oznakowaniem i posiada świadectwo pozbawienia cech użytkowych.

72. Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 „państwa członkowskie uznają świadectwa pozbawienia cech użytkowych wydane przez inne państwo członkowskie, jeżeli przedmiotowe świadectwo spełnia wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu”²⁵.

73. Wprawdzie artykuł ten jest sformułowany w sposób nakazowy: „państwa członkowskie uznają [...]” (wyróżnienie moje), jednak nakaz ten został natychmiast osłabiony poprzez uwarunkowanie go spełnieniem przez świadectwa „wymog[ów] określon[ych] w niniejszym rozporządzeniu”.

74. Uznanie świadectwa przez państwo członkowskie inne, niż państwo jego wystawienia, nie jest zatem ani automatyczne, ani bezwarunkowe. Przeciwnie, będzie miało miejsce tylko wtedy, gdy świadectwo spełni wymogi określone w rozporządzeniu wykonawczym 2015/2403, które mogą mieć charakter formalny, jak i materialny:

- wymogi formalne dotyczą wzoru użytego formularza (świadectwo pozbawienia cech użytkowych z załącznika III do rozporządzenia) oraz kompetencji podmiotu weryfikującego, który go wystawił. Świadectwo przedstawia się właściwemu organowi państwa przyjmującego,

²⁵ Podczas rozprawy wszyscy uczestnicy zgodzili się, że przepis ten wprowadza system wzajemnego uznawania świadectw, inspirowany wzajemnym zaufaniem państw członkowskich.

aby mógł on się upewnić, czy świadectwo zostało wystawione przez podmiot weryfikujący wyznaczony przez państwo pochodzenia;

- wymogi materialne dotyczą czynności pozbawiania cech użytkowych, które powinny być dokonane zgodnie ze specyfikacjami technicznymi określonymi w załączniku I do rozporządzenia. Sprawdzenie przez organy państwa przeznaczenia, czy w państwie pochodzenia te specyfikacje techniczne zostały spełnione, stwarza jednak pewne problemy. Chociaż w pytaniach sądu odsyłającego nie ma mowy o wymogach materialnych²⁶, uważam za właściwe odnieść się do nich, aby odpowiednio wyznaczyć zasady i interesy związane z niniejszą sprawą.

75. Na pierwszy rzut oka można by sądzić, że wewnątrzspółnotowy obrót bronią palną pozbawioną cech użytkowych wpisuje się w *klasyczny* schemat wzajemnego uznawania analogicznych dokumentów w ramach przepływu towarów i świadczenia usług.

76. Uważam jednak, że to podobieństwo musi uwzględniać pewne odstępstwa.

77. Przede wszystkim dyrektywa 2008/51 podkreśla, że wprowadza ona równowagę między „z jednej strony, zobowiązaniem zagwarantowania *pewnej* swobody obrotu w odniesieniu do określonej broni palnej na terenie Wspólnoty, a z drugiej strony – koniecznością *stworzenia ram* tej swobody poprzez niektóre zabezpieczenia o charakterze ochronnym [...]”²⁷.

78. Z art. 12 ust. 3 dyrektywy 91/477 w jego brzmieniu pierwotnym wynikało już, że ramy swobody obrotu bronią palną były zamierzone, i że „na podstawie umów dotyczących wzajemnego uznawania dokumentów krajowych, dwa lub więcej państw członkowskich może określić bardziej elastyczne niż określone w niniejszym artykule uregulowania dotyczące przepływu broni palnej na ich terytorium”.

79. Następnie regulacja wewnątrzspółnotowego obrotu bronią palną, w odniesieniu do której „ustanawia [się] [...] zharmonizowane minimalne ramy”²⁸, kontrastuje z innymi przepisami pełnej harmonizacji, które regulują transgraniczny przewóz towarów, którymi obrót może wiązać się z pewnym ryzykiem.

80. W tych ostatnich przypadkach nadrzędną zasadą jest zasada swobodnego przepływu, na mocy której państwa członkowskie nie mogą zakazać, ograniczać ani utrudniać wprowadzania do obrotu lub oddania do użytku wyrobów, które są zgodne z odpowiednimi przepisami.

²⁶ Jak już wspominałem (przypis 7 niniejszej opinii), sąd a quo podkreśla, że policja w Helsinkach stwierdziła, że pozbawienie broni cech użytkowych wykazywało istotne wady.

²⁷ Motyw 1 dyrektywy 2008/51. Wyróżnienie moje.

²⁸ Wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 47).

81. Nawet w przypadku w pełni zharmonizowanych ram organom krajowym przysługują pewne uprawnienia w zakresie kontroli a posteriori w celu wykrywania nieprawidłowości lub anomalii systemu. W tym celu opracowano szereg klauzul bezpieczeństwa, które zapobiegają lub korygują nieprawidłowości na poziomie Unii poprzez uruchomienie procesu, w którym uczestniczą Komisja i wszystkie państwa członkowskie²⁹.

82. A zatem, jeśli dyrektywa 91/477, zmieniona dyrektywą 2008/51, i rozporządzenie wykonawcze 2015/2403 nie przyznają wyraźnie tych uprawnień kontrolnych państwom członkowskim w odniesieniu do broni pozbawionej cech użytkowych, to wynika to z faktu, że nie są one niezbędne, w szczególności ze względu na ograniczenia, jakim podlega *zwykły* obrót tą bronią.

83. Transfer broni między państwami członkowskimi prowadzi do tego, że organ państwa przyjmującego wykonuje wszelkie działania wobec broni *przed* jej ostatecznym dopuszczeniem na swoje terytorium. Upoważnienie do tego wynika z dyrektywy 91/477.

84. W istocie zgodnie z art. 14 tiret pierwsze dyrektywy 91/477 „państwa członkowskie przyjmują wszelkie stosowne przepisy zakazujące wprowadzania na ich terytorium broni palnej z wyłączeniem przypadków określonych w art. 11 i 12 oraz pod warunkiem spełnienia określonych w nich wymogów”³⁰.

85. Te dwa artykuły regulują proces obrotu różnymi typami broni palnej w Unii, podlegający złożonej procedurze (art. 11)³¹ lub, w przypadku posiadania broni palnej w trakcie podróży przez dwa lub więcej państw członkowskich, pozwoleniu tych państw członkowskich (art. 12).

86. Jak to zostało podkreślone na rozprawie, procedury transferu broni palnej pozbawionej cech użytkowych w obrębie Unii wymagają przedłożenia tej broni i świadectw pozbawienia jej cech użytkowych organom państwa przyjmującego, które w każdym przypadku mają zbadać broń i świadectwa w celu oceny zgodności broni ze świadectwami oraz spełnienia obowiązujących wymogów³².

87. A zatem w owym procesie oświadczenia i przedstawiania (co nie jest sprzeczne ze *względną* swobodą przepływu broni palnej), ograniczoną ze względu na jej oczywiste niebezpieczeństwo), organy państwa przyjmującego nie mogą *zamknąć oczu* wobec świadectw, których nieadekwatność do wymogów określonych w rozporządzeniu wykonawczym 2015/2403 jest widoczna na pierwszy rzut oka.

²⁹ W opinii w sprawie *Fédération des entreprises de la beauté* (C-4/21, EU:C:2022:221) zajmowałem się stosowaniem klauzul bezpieczeństwa w ramach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczącego produktów kosmetycznych (Dz.U. 2009, L 342, s. 59), które zmierza do wyczerpującej harmonizacji przepisów Unii w tym sektorze. Chociaż zgodnie z nim państwa członkowskie nie mogą odmówić, zakazać lub ograniczyć udostępniania na rynku produktów kosmetycznych, które spełniają wymagania rozporządzenia, mogą stosować te klauzule o charakterze tymczasowym, przy jednoczesnym zabezpieczeniu jedności rynku wewnętrznego tych produktów, pozostawiając ostatnie słowo Komisji.

³⁰ Motyw szósty dyrektywy 91/477 stanowił, że „przemieszczanie się z jednego państwa członkowskiego do innego wraz z posiadaną bronią powinno być co do zasady zabronione”.

³¹ Jeśli państwo członkowskie, w którym znajduje się broń przed dokonaniem transferu, zezwala na taki transfer, wydaje ono licencję uwzględniającą wszystkie dane szczegółowe określone w art. 11 ust. 2 akapit pierwszy. Licencja taka towarzyszy broni palnej do chwili jej dostarczenia do miejsca przeznaczenia i jest przedstawiana na każde żądanie władz państw członkowskich.

³² A fortiori, organy przyjmujące będą mogły sprawdzić, czy broń pozbawiona cech użytkowych jest zgodna z „dodatkowymi środkami” wykraczającymi poza specyfikacje techniczne określone w załączniku I do rozporządzenia 2015/2403, o których mowa w jego art. 6. Na rozprawie stało się jasne że ani Republika Austrii, ani Finlandia nie ustanowiły tego rodzaju środków.

88. W takich przypadkach, gdy organy te mają poważne powody, by podejrzewać, że świadectwa wystawione przez podmiot weryfikujący państwa pochodzenia nie spełniają wspomnianych wymogów, mogą dokonać stosownej weryfikacji (włączając w to wnioski o pomoc, o którym mowa w nagłówku art. 4 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403), i ostatecznie nie uwzględnić ich, jeżeli stwierdzone wady są poważne³³.

89. Można by sądzić, że broń pozbawiona cech użytkowych, jako nieobjęta pojęciem broni palnej, nie podlega tym procedurom w celu jej transferu z jednego państwa członkowskiego do drugiego. Z różnych względów uważam jednak, że tak nie jest:

- każda broń zawiera pewne „istotne elementy”. Celem pozbawienia cech użytkowych jest właśnie zapewnienie, „iż wszystkie podstawowe elementy broni palnej nie nadają się trwale do użytku i niemożliwe jest ich usunięcie, zastąpienie lub jakakolwiek zmiana”³⁴;
- niektóre z tych istotnych elementów same w sobie stanowią broń palną, zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1b dyrektywy 91/477, która włącza do przepisu to, co już pierwotnie znajdowało się w sekcji II lit. b) załącznika I do tej dyrektywy;
- w tym kontekście trudno jest zakwestionować, że właściwy organ państwa przyjmującego nie posiada uprawnień do sprawdzania i kwalifikowania broni pozbawionej cech użytkowych jako nośnika „istotnych elementów broni palnej”, której neutralizację ma jednocześnie stwierdzić.

90. Podsumowując, dokonywana przez organy państwa przyjmującego weryfikacja tego, czy świadectwo broni pozbawionej cech użytkowych spełnia wymogi formalne i materialne, niweluje ryzyko i pozwala chronić bezpieczeństwo publiczne: broń nie zostanie wprowadzona na jego terytorium jako broń pozbawiona cech użytkowych, dopóki nie zostanie stwierdzone, że w istocie została pozbawiona cech użytkowych.

V. Wnioski

91. Z uwagi na powyższe rozważania proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości udzielił Korkein hallinto-oikeus (najwyższemu sądowi administracyjnemu, Finlandia) następującej odpowiedzi:

- 1) Artykuł 3 dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni i art. 3 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2403 z dnia 15 grudnia 2015 r. ustanawiającego wspólne wytyczne dotyczące norm i technik pozbawiania broni cech użytkowych w celu zagwarantowania, że broń pozbawiona cech użytkowych trwale nie nadaje się do użytku, należy interpretować w ten sposób, że:
 - nie stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wyznaczyło spółkę prawa prywatnego, podległą nadzorowi i kierownictwu organu publicznego, do weryfikacji tego,

³³ Oczywiście mogłyby zastosować to samo rozwiązanie, jeśli świadectwa pozbawienia cech użytkowych zostałyby uzyskane lub użyte w wyniku oszustwa. Potwierdzają to wyroki Trybunału: z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in. (C-359/16, EU:C:2018:63) i z dnia 2 kwietnia 2020 r., CRPNPAC i Vueling Airlines (C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260), dotyczące wydania zaświadczeń E 101 w celu zastosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników przemieszczających się w Unii, jeśli tylko zostało uprzednio przeprowadzone postępowanie zakończone działaniem Komisji Administracyjnej godzącej punkty widzenia spierających się organów. Ponieważ rozporządzenie wykonawcze 2015/2403 nie przewidziało mechanizmów uzgodnieniowych w przypadku świadectw pozbawienia broni cech użytkowych, oceny ewentualnego oszustwa mogą dokonać organy państwa przyjmującego.

³⁴ Sekcja III lit. a) załącznika I do dyrektywy 91/477.

czy pozbawienie cech użytkowych broni palnej zostało przeprowadzone zgodnie ze specyfikacjami technicznymi zawartymi w załączniku I do tego rozporządzenia;

- zamieszczenie w wykazie podmiotów weryfikujących wyznaczonych przez państwa członkowskie, publikowanym na stronie internetowej Komisji, nie jest istotnym wymogiem wykazania takiego wyznaczenia, które może zostać udowodnione za pomocą jakichkolwiek dopuszczalnych prawnie środków dowodowych.

2) Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego 2015/2403 należy interpretować w ten sposób, że organy państwa członkowskiego, do którego ma być transferowana broń pozbawiona cech użytkowych, mogą weryfikować, gdy mają ku temu poważne powody, czy świadectwa pozbawienia cech użytkowych wystawione przez podmioty weryfikujące z innego państwa członkowskiego spełniają formalne i materialne przesłanki ustanowione w tym rozporządzeniu.