

***Kancelaria Adwokacka Adwokat Joanna Wąsik*****OPINIA PRAWNA NR 1/11/2015**

sporządzona na dzień 23 grudnia 2015 r. w Toruniu, zwana w dalszej części „OPINIĄ”

**I Podmiot zlecający opinie**

Niniejsza opinia prawna sporządzona została na wniosek Fundacji Ad Arma, z siedzibą w Toruniu, przy ul. Strumykowej 11/1, wpisanej w Krajowym Rejestrze Sądowym Rejestrze Stowarzyszeń pod numerem: 0000534772, reprezentowanej przez Prezesa Fundacji Jacka Stefana Hogę, w związku ze statutową działalnością Fundacji.

**II Przedmiot opinii:**

Przedmiotem opinii jest dokonanie analizy projektu dyrektywy przedłożonego przez Komisję Europejską, zmierzającego do zmiany dyrektywy z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (91/477/EWG), pod kątem rozwiązań prawnych, które Państwa Członkowskie UE zobowiązane będą wprowadzić do krajowych porządków legislacyjnych w razie uchwalenia projektu dyrektywy w przedłożonym kształcie oraz celem dokonania oceny zgodności projektu dyrektywy z prawem pierwotnym UE.

Przedmiotem niniejszej opinii jest również – w następstwie przeprowadzonej analizy – udzielenie odpowiedzi na następujące pytania zadane przez podmiot opiniowany:

1. Czy zakres planowanych do wprowadzenia zmian jest duży oraz jaki mają one charakter?
2. Jaki jest rzeczywisty cel projektu dyrektywy?
3. Czy zakres regulacji przewidziany w projekcie dyrektywy nie wykracza poza ramy kompetencyjne organów UE?

### **III Podstawowe akty prawne wykorzystane na potrzeby sporządzonej OPINII:**

Akty prawne, mające znaczenie dla oceny przedstawionego przez podmiot opiniowany zagadnienia oraz dokonania prawidłowej jego analizy:

- 1/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)  
- dalej w opinii: Konstytucja RP;
2. Traktat o Unii Europejskiej – Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 30 III 2010 r. (Dz. U. UE 2010/C 83/01) – dalej w opinii: TUE
3. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 30 III 2010 r. (Dz. U. UE 2010/C 83/01) – dalej w opinii: TFUE
4. Dyrektywa Rady z dnia 18 VI 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (91/477/EWG) – dalej w opinii: dyrektywa lub dyrektywa o broni;
5. Projekt dyrektywy przedłożony przez Komisję Europejską, w sprawie zmiany dyrektywy z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (91/477/EWG) – dalej w opinii: projekt dyrektywy;

### **IV Analiza poszczególnych zmian przewidzianych w projekcie dyrektywy w odniesieniu do regulacji funkcjonujących dotychczas w obrocie prawnym, na podstawie dyrektywy o broni**

Niniejsza część opinii ma na celu określenie tych elementów normatywnych zawartych w projekcie dyrektywy, które cechuje istotna odmienność względem dotychczasowej dyrektywy o broni i których pojawienie się w obrocie prawnym znamionuje różnica nie tylko o charakterze technicznym.

Podstawowym kryterium, jakie przyjęto dla wyodrębnienia tych zmian jest sposób regulacji, tj. fakultatywność albo obligatoryjność, czy też bezwzględność albo względność danego rozwiązania zawartego w normie. Rozróżnienie przy uwzględnieniu tych kategorii pojęciowych pozwala, z jednej strony, ująć proponowane zmiany wg ich „ciężaru normatywnego”, a z drugiej, stanowić będzie użyteczny punkt odniesienia w dalszej części analizy.

Zastrzec jednocześnie trzeba, że dyrektywa, jako specyficzny akt prawny, nie składa się wyłącznie z warstwy normatywnej (wyrażanej w tradycyjnych dla aktów prawnych jednostkach redakcyjnych, takich jak artykuły, czy paragrafy); istotną jej częścią, która musi być brana pod uwagę przez Państwa Członkowskie, zarówno na etapie procesu implementacji, jak i później, w trakcie stosowania prawa (na podstawie dyrektywy uchwalonego), jest preambuła dyrektywy.

Choć nie zawiera ona postanowień, które podlegają bezpośredniemu transponowaniu do prawa krajowego, to właśnie w tej części zawarte są sformułowania, które wskazują w sposób wyraźny na intencję europejskiego prawodawcy, co do tego, w jaki sposób dyrektywa ma być rozumiana i wdrażana<sup>1</sup>.

Niezależnie od dwóch tak wskazanych części dyrektywy, z racji tego, że w niniejszej opinii główny punkt ciężkości osadzony musi być w obrębie proponowanego przez Komisję Europejską projektu dyrektywy, elementem wymagającym komentarza będzie również załączone do tego projektu uzasadnienie. Ze względu jednak na swoistą odrębność uzasadnienia wobec samego projektu dyrektywy, nie zostanie przeprowadzona jego szczegółowa analiza, gdyż wykraczałoby to poza zakres zlecenia.

Dla prawidłowego przeanalizowania projektu dyrektywy w zleconym zakresie (mając na uwadze także szczegółowe pytania zadane przez Podmiot Zlecający) należy kolejno:

- 1) Określić charakter prawny aktu, jakim jest dyrektywa i wskazać podstawowe jej cechy;
- 2) Mając na uwadze specyfikę instrumentu, jakim jest dyrektywa, wyodrębnić zasadnicze postanowienia projektu dyrektywy, które, w razie jego uchwalenia, będą w sposób istotny zmieniać lub uzupełniać dotychczas obowiązującą dyrektywę o broni;
- 3) Określić charakter wyszczególnionych zmian;
- 4) Zbadać rzeczywisty cel dyrektywy, poprzez skonfrontowanie wniosków wynikających z przeprowadzonej analizy z celami deklarowanymi przez projektodawcę;
- 5) Odnieść poczynione ustalenia do prawa pierwotnego UE i zbadać dopuszczalność, zasadność i prawidłowość projektowanych zmian;

### **1) Charakter prawny i podstawowe cechy aktu prawnego, jakim jest dyrektywa**

Dyrektywa ze swej natury jest aktem o charakterze programowym, który tym różni się od drugiej podstawowej formy wyrażania woli europejskiego prawodawcy, tj. od rozporządzenia, że nie posługuje się normami bezpośredniego stosowania, tylko normami o charakterze programowym, adresowanymi do Państw Członkowskich<sup>2</sup>. Dyrektywa ma wskazywać więc kierunek, w jakim Państwa Członkowskie powinny podejmować zmiany w danym obszarze, bez narzucania konkretnych rozwiązań. Mechanizm ten ma na celu umożliwienie wprowadzania zmian,

<sup>1</sup> Patrz: J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2014, s. 275 i n.

<sup>2</sup> Dla przesłedzenia różnic między poszczególnymi typami aktów prawa pochodnego patrz: Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych; zagadnienia systemowe i instytucjonalne, red. J. Galster, Toruń 2013, ss. 191-198.

które będą zmierzać w nakreślonym przez dyrektywę kierunku, przy zapewnieniu Państwom Członkowskim możliwości uwzględnienia specyfiki całego ich systemu prawnego, jak i licznych odrębności, które dla poszczególnych Państw Członkowskich są tak charakterystyczne. Dyrektywa jest instrumentem bardzo elastycznym, który zarysowuje główne cele i proponuje pewne rozwiązania, nie określa zaś praw i obowiązków w sposób stanowczy i jednoznaczny (co jest charakterystyczne dla rozporządzeń). Dyrektywy tym więc się wyróżniają w sensie prawnym, że są to akty, które nie mają być w założeniu bezpośrednio stosowane, ale mają określać cel uchwalenia norm bezpośredniego stosowania w poszczególnych Państwach Członkowskich<sup>3</sup>.

Typowymi pojęciami używanymi przez dyrektywy będą zwroty wskazujące, że Państwo Członkowskie coś „może”, „powinno”, czy nawet „musi”, jednak bez określania konkretnego środka. Dyrektywy nie będą więc co do zasady wskazywać terminów, czy katalogów zamkniętych dla określenia kryteriów, które należy spełnić, żeby np. dana aktywność była dozwolona. Dyrektywy będą raczej wskazywać pożądany zakres regulacji (Państwo Członkowskie „ograniczy” / „wprowadzi obowiązek uzyskania koncesji” / „zabroni” / itp.) oraz kierunek, wynikający z celów regulacji (poprzez ukształtowanie obowiązku np. przeprowadzenia „badań lekarskich” / uzyskania odpowiedniego „potwierdzenia kompetencji” / posiadania „właściwego wykształcenia” / zgromadzenia „odpowiedniego zabezpieczenia finansowego” / itp.).

Oprócz zwrotów otwartych, dla dyrektyw charakterystyczne pozostanie zarysowywanie również tego, co można określić jako „minimum wymaganej regulacji”. Dobrą ilustracją takiego rozwiązania będzie np. obowiązek posiadania przez instytucję prywatną, prowadzącą działalność w zakresie usług płatniczych, określonego zabezpieczenia finansowego, poprzez wskazanie minimalnej kwoty wymaganego kapitału założycielskiego<sup>4</sup>. Taka regulacja pozwala Państwu Członkowskiemu na określenie nie tylko pułapu zabezpieczenia finansowego odpowiednio wyższego, ale również stworzenia różnych kategorii (czyli zróżnicowania wysokości wymaganego zabezpieczenia, w zależności od np. rodzaju licencji, jaka została danemu podmiotowi przyznana), czy też określenia sposobów pokrycia takiego zabezpieczenia (np. w formie depozytu na rachunku, odpowiednich środków trwałych, poręczenia innej, uprawnionej instytucji, itp.). Jak łatwo dostrzec, takie rozwiązanie pozwala Państwu Członkowskiemu na implementację postanowień dyrektywy w taki sposób, aby przy zmierzaniu w tym samym kierunku co inne Państwa Członkowskie (wymiar harmonizacyjny), wprowadzać rozwiązania skuteczne, które będą nadawały się w ogóle do

<sup>3</sup> Wynika to z samej natury dyrektywy. Odnośnie specyfiki tego aktu prawa pochodnego i szczególnych zasad w przedmiocie wywieranych przezeń skutków patrz: Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, red. M. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2015, ss. 314-326.

<sup>4</sup> Art. 6 dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego (Dz. U. UE. L.2007.319.1 z późn. zm.). W zakresie obowiązku posiadania przez daną instytucję funduszy własnych patrz też art. 8 wskazanego aktu.

zastosowania, ze względu na prawidłowe ich osadzenie w systemie prawnym danego państwa oraz ze względu na poszanowanie tradycji (kulturowych, religijnych, historycznych, itd.), czy innych odrębności – nadających wszak tożsamość danemu Państwu Członkowskiemu. W przywołanym powyżej przykładzie, poprzez określenie minimalnej kwoty zabezpieczenia finansowego, dąży się do zagwarantowania, że podmioty oferujące swoje usługi we wskazanym zakresie, będą w należyтым stopniu wiarygodne i odpowiednio profesjonalne, a także wypłacalne w stosunku do swoich klientów. Konkretnie zaś środki dla osiągnięcia tak zarysowanych celów Państwa Członkowskie – działając w ramach wskazanych przez dyrektywę – mają wypracować samodzielnie<sup>5</sup>.

W żadnym razie dyrektywy nie powinny nadużywać instrumentów typowych dla rozporządzeń, a więc określających konkretne reguły postępowania, które wprowadzić można jedynie bezpośrednio.

Zarysowane powyżej rozwiązanie ma oczywiście charakter idealnego modelu teoretycznego i jest zrozumiałym, że w praktyce może nie dać się utrzymać całkowitej czystości formy; niezwykle jednak ważne, żeby ogólny wymiar danego aktu (dyrektywy, rozporządzenia) został zachowany i aby nie czynić z możliwości wyjątkowego wprowadzenia innej rodzajowo dyspozycji (tam, gdzie naprawdę to niezbędne) zasady, która sprzeniewierzy się samej tożsamości danego aktu, którym wprowadzane będą nowe regulacje<sup>6</sup>.

## **2) Postanowienia projektu dyrektywy, które w sposób istotny zmieniają dotychczas funkcjonującą w obrocie prawnym dyrektywę o broni**

### **a) Pojęcia definicyjne**

- modyfikacji podlegać będą pojęcia: „istotnych elementów broni”, „pośrednika” (pośrednika w sprzedaży – broker), „sprzedającego” (dealer);
- pojawiają się nowe pojęcia: broń alarmowa i sygnalizacyjna, broń hukowa, repliki broni palnej”, „dezaktywowana broń palna”;
- zmiana istniejących pojęć związana jest z przeniesieniem pewnych elementów

<sup>5</sup> Na gruncie polskim usługi płatnicze uregulowane zostały ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2011, Nr 199, poz. 1175, z późn. zm.). Wskazywany powyżej jako przykład kapitał założycielski znalazł odpowiednią implementację poprzez art. 64 tej ustawy.

<sup>6</sup> Podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej w zakresie tworzenia prawa pozostaje wymóg ograniczonej ingerencji. Organy unijne powinny więc dążyć do pozostawiania Państwom Członkowskim tak dużego marginesu działania, jak to tylko możliwe (w kontekście prawa pierwotnego). Tak określony wymóg determinuje wykorzystywanie poszczególnych form prawa pochodnego w sposób zgodny z ich przeznaczeniem (por.: J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej, ss. 270-271).

z dotychczasowych załączników na grunt normatywny dyrektywy (istotne części broni);

- nowe kategorie odnoszące się do dotychczas nieokreślonych rodzajów broni, związane są z daleko posuniętymi restrykcjami, jakie projekt dyrektywy zakłada (o czym dalej).

b) Zakres stosowania przepisów dyrektywy

- projekt dyrektywy przewiduje istotną modyfikację w zakresie jej stosowania; kształt dotychczas istniejącej regulacji od stosowania postanowień dyrektywy wyłączał nie tylko siły zbrojne, policję oraz władze publiczne, ale także kolekcjonerów i jednostki zajmujące się kulturalnymi i historycznymi aspektami broni, uznanymi za takie przez Państwo Członkowskie, na którego terytorium się znajdują; projekt dyrektywy ogranicza ten krąg do wskazanych podmiotów państwowych;
- proponowana regulacja zmierza do objęcia nadzorem i zakresem stosowania wszelkich rzeczy, które są bronią lub pozostają do broni podobne;
- w omawianym tu kontekście istotne, że projektodawca planuje pozostawić poza oddziaływaniem dyrektywy tylko te sfery, które związane są z władzą publiczną, poddając po raz pierwszy legalnych posiadaczy cywilnych pełnemu nadzorowi (tak co do broni, jak i rzeczy, które nie są bronią, ale ją przypominają – np. ze względu na zewnętrzne cechy, jak np. rekwizyty teatralne).

c) Ograniczenia sprzedawców i pośredników sprzedaży w handlu bronią

- zwiększenie restrykcji w obrocie dla przedsiębiorców, poprzez konieczność uzyskania odpowiedniej zgody Państwa Członkowskiego na prowadzenie związanej z tym działalności gospodarczej;
- projekt zakłada rozciągnięcie obowiązku uzyskania zgody na prowadzenie takiej działalności gospodarczej na wszystkie podmioty trudniące się handlem bronią, a nie tylko partycypujące w obrocie określonymi w kategoriach A i B (załącznika I) rodzajami broni;
- obligatoryjny system rejestru przedsiębiorców (sprzedających i pośredników sprzedaży) musi być oparty na jednej albo większej ilości wskazanych metod, tj. rejestracji, licencjonowaniu lub autoryzacji;
- uszczegółowienie obowiązków związanych z rejestracją broni, kontrolą osób prywatnych legalnie broń nabywających oraz przekazywaniem gromadzonych informacji władzom państwowym (centralizacja systemu rejestracji, komputerowy przepływ danych uzyskiwanych przez sprzedających i pośredniczących w sprzedaży do centralnych systemów ewidencyjnych władzy).

d) zwiększenie wymogów dotyczących oznaczania i rejestracji broni

- wprowadzenie modyfikacji istniejących przepisów, dla umożliwienia pełnej identyfikacji

i lokalizacji (namierzenia) danej jednostki broni, przez cały okres jej istnienia (do czasu jej zniszczenia, potwierdzonego przez odpowiednie władze), nie wyłączając broni dezaktywowanej;

- w powyższym kontekście wprowadzenie unikalnych oznaczeń na broni, cechujących się trwałością i zasadniczo niemożnością usunięcia tych oznaczeń;
  - powyższy obowiązek nałożony tak na producentów, jak i importerów broni;
  - oznaczenie broni zawierać ma co najmniej dane takie jak: nazwę producenta, kraj i miejsce produkcji, numer seryjny, rok produkcji;
  - konieczność oznaczenia amunicji, gdzie określone muszą być co najmniej: nazwa producenta, numer i seria partii, kaliber oraz typ amunicji;
  - dodatkowe wymogi odnośnie oznaczenia broni przekazywanej ze składów rządowych do obrotu cywilnego.
- e) zmiana co do podstaw i zakresu przedmiotowego przyznawania pozwoleń na broń
- dotychczasowy zapis o konieczności uzyskania pozwolenia na broń określoną w kategorii B (załącznika I do dyrektywy) zastępowany jest obowiązkiem uzyskania pozwolenia na broń palną;
  - ograniczenie swobodnych dotychczas (co do broni sportowej i myśliwskiej) praw osób, które nie ukończyły 18 roku życia, poprzez wprowadzenie dodatkowych wymogów uzyskania zgody rodziców, czy pozostawania w trakcie posługiwania się bronią pod nadzorem rodzica albo osoby dorosłej, posiadającej ważne pozwolenie na broń; ewentualnie dopuszczenie takich osób do posługiwania się bronią w specjalnie do tego przeznaczonych, odpowiednio licencjonowanych miejscach, czy w inny sposób zaaprobowanych centrach szkoleniowych;
  - wprowadzenie obowiązkowych badań lekarskich, celem uzyskania pozwolenia na broń; wprowadzenie dodatkowej kategorii, nieznaney dotychczas obowiązującej dyrektywie o broni, „odnawiania pozwolenia”, do którego to badania lekarskie również będą niezbędnie konieczne;
  - zmiana elastycznej dla Państw Członkowskich zasady dającej możliwość wycofania pozwolenia w razie gdyby dana osoba przestała spełniać określone wymagania, na bezwzględny obowiązek pozbawienia takiej osoby uprawnień w takiej sytuacji.
- f) zmiana warunków nabycia pozwolenia na broń sklasyfikowanej w kategorii A (załącznik I)
- wyeliminowanie możliwości warunkowego wydania pozwolenia na broń określoną w kategorii A;
  - wprowadzenie obowiązku podejmowania wszelkich kroków przez Państwa Członkowskie,

celem zniszczenia wszelkiej broni i amunicji znajdującej się w kategorii A, a będącej w rękach osób cywilnych;

- wyjątkowe dopuszczenie możliwości wyrażenia zgody na dalsze posiadanie broni należącej do kategorii A, którą pozyskano przed wejściem w życie niniejszych zmian (ze względów historycznych lub kulturowych), jednak przy wprowadzeniu bezwzględnego obowiązku pełnej dezaktywacji takiej broni, zgodnie z wprowadzanymi przepisami.

g) ograniczenie możliwości sprzedaży broni i amunicji na odległość

- zakaz sprzedaży broni (ale również elementów broni) określonej w kategoriach: A, B i C (załącznik I) przez podmioty inne, niż autoryzowani sprzedawcy oraz pośrednicy sprzedaży;
- narzucenie obowiązku objęcia całego obrotu na odległość ścisłą kontrolą Państwa Członkowskiego.

h) zmiana co do czasu, na jaki pozwolenie jest wydawane

- wprowadzenie ograniczenia temporalnego, poprzez określenie limitu 5 lat, na które pozwolenie jest wydawane;
- wprowadzenie możliwości odnowienia pozwolenia po przewidzianym czasie (pod warunkiem, że obywatel nadal spełnia wymagania, które określone zostały dla możliwości uzyskania takiego pozwolenia);

i) postanowienia odnośnie broni alarmowej oraz sygnalizacyjnej jak broni alarmowej oraz sygnalizacyjnej, jak i hukowej

- wprowadzenie obowiązku dbania o to, by broń tej kategorii nie była możliwa w sensie technicznym do przerobienia na broń palną;
- Komisja Europejska ma uzyskać prawo określania specyfikacji technicznej we wskazanym powyżej zakresie;

j) dezaktywacja broni

- nałożenie obowiązku na Państwa Członkowskie, aby zapewniły funkcjonowanie specjalnej jednostki, kompetentnej do sporządzenia oceny, czy przeprowadzona dezaktywacja gwarantuje, że wprowadzone do broni zmiany czynią ją permanentnie i nieodwracalnie bezużyteczną;
- obowiązek wydawania świadectw, czy certyfikatów dezaktywacji lub oznaczania w sposób widoczny na broni, że została ona uczyniona permanentnie i nieodwracalnie bezużyteczną;
- Komisja Europejska ma uzyskać prawo określania standardu dla dezaktywacji, w taki sposób, jak wskazano to powyżej;

k) zmiany w obowiązku informacyjnym

- odpowiednie organy Państw Członkowskich będą wymieniać informacje na temat



przyznanych uprawnień na transfer broni palnej do innych Państw Członkowskich;

- obowiązek ten dotyczy również przekazywania informacji o odmowach udzielenia zezwolenia;
- Komisja Europejska ma uzyskać prawo wydawania aktów delegowanych, dotyczących sposobów wymiany informacji tak o przyznanych pozwoleń, jak i udzielonych odmowach;
- KE przekaże co 5 lat raport Radzie i Parlamentowi wraz z ewentualnymi propozycjami zmian, w szczególności co do kategorii broni z załącznika I oraz w kwestii nowych technologii, takich jak drukarki 3d (pierwszy raport po 2 latach od wejścia aktu w życie);

#### l) zmiany w załącznikach

- dodanie do kategorii A załącznika I automatycznej broni palnej, która została przerobiona na broń półautomatyczną;
- przeniesienie półautomatycznej broni palnej dla użytku cywilnego, która jest podobna do broni z mechanizmami automatycznymi z kategorii B do kategorii A;
- dodanie do kategorii C załącznika I broni alarmowej i sygnalizacyjnej oraz hukowej, jak i replik;
- dodanie do kategorii C broni palnej (z kategorii B oraz pozostałych z kategorii C) po dezaktywacji.

### 3) Charakter proponowanych zmian

#### a) Ocena charakteru proponowanych zmian

Proponowane zmiany skupiają się na przedmiotowym zawężeniu dostępności poszczególnych rodzajów broni oraz w ogóle dostępności broni w obrocie legalnym na rynku cywilnym. Podstawową konsekwencją, w razie wprowadzenia proponowanych w projekcie rozwiązań prawnych, będzie ograniczenie rynku jako takiego, pod względem dostępności dóbr. Przejawia się to przede wszystkim poprzez przeniesienie wskazanych rodzajów broni opisanych w załączniku I z kategorii B do kategorii A. Zabieg ten jest kluczowy z perspektywy całego aktu, ponieważ za jego sprawą wyeliminowane zostaną podstawowe, powszechnie funkcjonujące dziś wśród różnych strzelców jednostki broni. Zakazane w obrocie cywilnym staną się więc liczne karabiny, a ze względu na niejednoznaczną redakcję, prawdopodobnie również liczne rodzaje broni krótkiej (np. wiele popularnych pistoletów w kalibrze 9 mm)<sup>7</sup>. Przełoży się to w sposób oczywisty

<sup>7</sup> Wynika to bezpośrednio z zapisów art. 1 (6) projektu dyrektywy. Wprowadzana tym przepisem modyfikacja do art.

na towary dostępne na rynku: wiele rodzajów broni, które dziś cieszą się popularnością przestanie być po prostu dostępnymi, ze względu na uczynienie ich nielegalnymi.

Restrykcyjny charakter zmian wpłynie również na podmioty, które partycypują w handlu bronią. Ograniczenie przedmiotowe w sposób oczywisty wpłynie na ilość podmiotów prowadzących profesjonalną sprzedaż. Towarzyszyć temu ma zaostrzenie wymagań względem takich podmiotów oraz wprowadzenie ograniczeń, co do możliwości podejmowania działalności gospodarczej tego typu, które właściwie zrewolucjonizuje zasady prowadzenia takiej działalności.

Wskazany powyżej charakter proponowanej regulacji wynika wprost z zapisów dotyczących przywoływanej już zmiany w załączniku I, ale również innych postanowień, jak ograniczenie obrotu na odległość, który obecnie pozostawiony bez dodatkowych obostrzeń, po ewentualnym wprowadzeniu proponowanych zmian całkowicie wyeliminuje osoby prywatne, dając możliwość składania ofert w tym zakresie wyłącznie podmiotom trudniącym się sprzedażą w sposób profesjonalny, które będą odpowiednio koncesjonowane i nadzorowane przez odpowiednie organy Państw Członkowskich. Specjalnymi zasadami w handlu objęta zostanie nie tylko sama broń (istotne części broni lub amunicji), ale także związane z nią akcesoria, co w sposób widoczny również jest celem projektodawcy (jak np. magazynki do pistoletów, które obecnie stanowią przedmiot swobodnej wymiany). W tym zakresie konsekwencje będą szczególnie dotkliwe dla osób indywidualnych, nieprowadzących profesjonalnej działalności (co do tej kwestii nacisk położono na obrót na odległość, zwłaszcza za pośrednictwem internetu).

Dalsza lektura zmian proponowanych w projekcie dyrektywy wskazuje, że zmierzają one również do wywarcia wpływu w sferze wolności osobistych, tj. narzucenia w tym zakresie określonych obowiązków Państwom Członkowskim w taki sposób, aby posługiwanie się bronią, jej nabywanie oraz posiadanie, stało się dla obywateli Państw Członkowskich bardziej wymagającym i uciążliwym. Wynika to przede wszystkim ze wskazanych już jako kluczowe modyfikacji w kategoriach A i B załącznika I. Poza tym, za istotne ograniczenie swobód, jakimi cieszą się obecnie obywatele UE, należy uznać także całkowitą modyfikację systemu wydawania pozwoleń na broń – bo w takich kategoriach należy odczytywać zmianę w wydawaniu pozwoleń bez limitu czasowego (stan obecny), na wydawanie pozwoleń na okres 5 lat (system proponowany w projekcie), z zastrzeżeniem możliwości dopuszczenia dalszego przedłużenia ważności pozwolenia, czemu towarzyszyć mają jednak konkretne obowiązki. Ze względu na stopień ingerencji należy zmianę tę traktować jako rodzajową, a nie jakościową.

---

5 i art. 6 dyrektywy wpłynie drastycznie – w połączeniu ze zmianą wynikającą z art. 1 (13) projektu dyrektywy – na to, jakie rodzaje broni będą nielegalne, a jakie dostępne na pozwolenie.

Całkowicie nowe podejście do posiadania broni przez obywateli UE wyraża się również w zakresie nadzoru ze strony Państw Członkowskich, jakiego wymaga projektodawca. Dotychczasowa regulacja zakłada istnienie odpowiednich kategorii broni (A, B, C i D) m.in. po to, żeby odróżnić broń uznaną za szczególnie niebezpieczną (dlatego dostępną na pozwolenie i to wydawane tylko w wyjątkowych sytuacjach), broń wykorzystywaną powszechnie (wymagającą pozwolenia na zasadach zwykłych) oraz dalsze dwie: dla broni wymagającej tylko oświadczenia co do faktu jej nabycia (czyli rejestracji) oraz w ogóle pozbawionej konieczności zgłaszania czegokolwiek (inna broń palna). Proponowane zmiany sprawiają, że nie tylko następują istotne przesunięcia i zmiany wewnątrz tych kategorii, ale przede wszystkim dla broni znajdującej się w każdej z kategorii wymagane jest spełnienie określonych wymagań i posiadanie odpowiedniego pozwolenia<sup>8</sup>. Duży nacisk położono w projekcie również na dotychczas posiadane przez obywateli jednostki broni należące do kategorii A (która po wprowadzeniu zmian będzie – jak już wskazano – o wiele pojemniejsza) i obowiązek bezwzględnego zniszczenia takiej broni (również znajdującej się obecnie w rękach prywatnych posiadaczy cywilnych). Pozostawiona została tylko wyjątkowa możliwość odstąpienia od tej zasady, jednak ze względu na szczególne okoliczności, a do tego wyłącznie na rzecz dezaktywacji takiej broni (samej dezaktywacji zaś poświęcono w projekcie również dużo miejsca i uznano, że polegać ona ma na nieodwracalnym i trwałym pozbawieniu broni jakichkolwiek cech użytkowych – czyli takim jej zepsuciu, żeby nigdy nie nadawała się już do użytku). Podstawowym skutkiem wprowadzenia projektu dyrektywy w proponowanym kształcie będzie więc rozbrojenie obywateli UE na niespotykaną nigdy wcześniej skalę.

Wszystkiemu co powyżej wskazano towarzyszy zwiększenie obowiązków informacyjnych, tak po stronie sprzedających, jak i obywateli UE, na każdym polu regulacji. Większe wymagania względem ewidencjonowania w założeniach projektu mają pozwolić na kontrolę tego kto, gdzie, jaką broń posiada. Szczegółowe obowiązki informacyjne projektodawca chce wprowadzić zarówno na poziomie samej broni (od chwili wyprodukowania danej jednostki, przez wprowadzenie jej do obrotu, aż do jej zniszczenia), na poziomie podmiotów partycypujących w handlu (np. obowiązek ewidencjonowania transakcji w scentralizowanej z systemem odpowiedniej jednostki Państwa Członkowskiego bazie danych), jak i na poziomie zwykłych użytkowników (objęcie pozwoleniem wszystkich rodzajów broni, czasowy charakter pozwolenia, obowiązkowe badania lekarskie itd.).

---

<sup>8</sup> Narzuca to redakcja art. 1 (6) projektu dyrektywy, zmieniającego art. 5 dyrektywy. Obecnie art. 5 dyrektywy stanowi: „(...) Państwa Członkowskie zezwalają na nabywanie i posiadanie broni palnej sklasyfikowanej w kategorii B wyłącznie osobom, które przedstawią ważną przyczynę i które (...)”. Po wprowadzeniu proponowanej zmiany usunięty zostanie zapis „sklasyfikowanej w kategorii B”, co poskutkuje rozciągnięciem ustanawianego tym przepisem obowiązku posiadania pozwolenia na broń palną w ogólności (co należy odczytywać jako wszelką broń palną w rozumieniu dyrektywy).

#### **a) Podsumowanie charakteru proponowanych zmian**

Charakter projektu ma wymiar typowo restrykcyjny. Główną osią projektu nie jest funkcjonowanie cywilnego rynku broni, lecz jego ograniczenie, co w sposób wyraźny należy odróżnić. Główne postanowienia projektu dyrektywy skupiają się na możliwości posiadania broni, legalności poszczególnych rodzajów broni, wprowadzeniu ścisłych obowiązków dotyczących zarówno ewidencjonowania broni, jak i śledzenia osób posiadających broń oraz ścisłej reglamentacji prawa do jej legalnego posiadania. Projekt zmierza przy tym do wyeliminowania wielu funkcjonujących obecnie w powszechnym użytku rodzajów broni, nakładając obowiązek ich zniszczenia oraz niewydawania na nie pozwoleń w przyszłości. Tym podstawowym zmianom towarzyszą zaś dopiero dalsze, które dotyczą bezpośrednio obrotu bronią. Projekt czyni nielegalnym handel bronią w bardzo dużym zakresie dla osób niebędących przedsiębiorcami, zmieniając przy tym definicję sprzedającego broń oraz pośrednika sprzedaży, przy jednoczesnym wprowadzeniu wymagania uzyskania pozwolenia odpowiedniej władzy na prowadzenie takiej działalności.

Projekt zawęży więc przede wszystkim w bardzo dużym stopniu prawa cywilnych użytkowników broni, dotykając daleko posuniętymi restrykcjami, które temu towarzyszą, również podmioty trudniące się handlem bronią.

#### **4) Ocena projektu dyrektywy, poprzez zestawienie celów, jakie projektodawca deklaruje, że zamierza osiągnąć, z wnioskami wynikającymi z przeprowadzonej analizy**

Sama konstrukcja aktu prawa europejskiego jakim jest dyrektywa powoduje, że *ratio legis* proponowanych zmian zawarte jest w tej części projektu, która potem znajdzie się również w uchwalonej już dyrektywie, a nie ma wymiaru normatywnego, tj. w jej preambule. Oprócz tego do projektu dołączone jest również uzasadnienie, które kwestie te rozwija, co zupełnie naturalne dla wszelkich aktów prawnych. Konsekwencją tego faktu jest to, że motywacje dla wprowadzenia danych rozwiązań odczytywać należy na dwóch poziomach: w treści nienormatywnej samej dyrektywy oraz w sporządzonym do niej uzasadnieniu (które treści preambuły zasadniczo rozwija).

Jak zaznaczono już na wstępie, niniejsza opinia swym zakresem – zgodnie z tym, co zostało wskazane przez podmiot zlecający przygotowanie opinii – nie będzie obejmować szczegółowej

analizy samego uzasadnienia, do którego odnosimy się tylko w sposób ogólny, dla uchwycenia deklarowanych przez projektodawcę motywacji. Z tego powodu nie będzie stanowić przedmiotu naszej analizy samo uzasadnienie pod kątem jego poprawności tak formalnej, jak i merytorycznej (niezależnie od narzucających się w tym względzie wątpliwości).

Dla prawidłowego przeprowadzenia analizy we wskazanym zakresie konieczne jest omówienie deklarowanych przez projektodawcę celów, które mają uzasadniać zmianę istniejącego stanu prawnego i odniesienie ich do wskazanych powyżej najistotniejszych zmian, które w wyniku wprowadzenia projektu dyrektywy i następnie jej implementacji, zaistnieją w prawodawstwach Państw Członkowskich. Takie porównanie pozwoli uchwycić, czy deklarowane cele mogą zostać osiągnięte, przy pomocy proponowanych w projekcie regulacji, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Na tej podstawie zaś możliwe stanie się dokonanie oceny, czy deklarowane cele odpowiadają rzeczywistym celom projektu dyrektywy.

Podkreślenia już w tym miejscu wymaga, że ocena zgodności tych dwóch sfer, tj. deklarowanej i faktycznie urzeczywistnianej postanowieniami projektu jest o tyleż istotna, że rzutuje na możliwość dokonania oceny prawidłowego bądź nieprawidłowego zastosowania podstawowych zasad prawa europejskiego, czyli zasad pomocniczości i subsydiarności. Dzięki tak przeprowadzonej analizie możliwe będzie też zweryfikowanie, czy zastosowany środek jest w ogóle adekwatny do zdiagnozowanych przez projektodawcę potrzeb oraz – w konsekwencji – czy projekt dyrektywy czyni zadość wymaganiom dla tego rodzaju aktu, narzuconym wszak przez prawo pierwotne UE<sup>9</sup>.

#### **a) Deklarowane przez projektodawcę cele**

Podstawowymi elementami, które eksponowane są dla uzasadnienia potrzeby wprowadzenia zmian do dyrektywy o broni są kwestie związane z działalnością organizacji nielegalnych, tj. zorganizowanej przestępczości transgranicznej oraz grup terrorystycznych. Za bezpośrednią

<sup>9</sup> Dotyczy to art. 114 TFUE w kontekście art. 5 TUE. Rzutuje to więc w ogóle na kompetencje oraz obraną przez projektodawcę podstawę prawną. Jak warto przywołać za Dąbrowską-Kłosińską: „W orzeczeniu C-376/98 *Niemcy p. Radzie (reklama tytoniu I)* Trybunał Sprawiedliwości miał okazję dokonać wykładni art. 114 i zakreślić ramy jego stosowania (...). Uznał on, że art. 114 interpretowany w świetle d. art. 3 ust. 1 lit. c TWE (bez odpowiednika w obecnym stanie prawnym) i art. 26 uprawnia prawodawcę unijnego do przyjmowania środków, które mają rzeczywiście poprawić warunki tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Artykuł 114 nie tworzy bowiem ogólnego uprawnienia do tworzenia przepisów dotyczących rynku (pkt 83, 84), a tylko do wprowadzania środków ułatwiających jego funkcjonowanie (...). Wykładnia tego artykułu w taki sposób, że przyznawałby on Unii ogólne upoważnienie do działań prawodawczych dotyczących rynku wewnętrznego, stałaby w sprzeczności z treścią art. 114 oraz byłaby niezgodna z zasadą określoną w art. 5 TUE, że kompetencje Unii ograniczają się do tych wyraźnie jej przyznanych”. (TFUE, Komentarz, t. II (art. 90-222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kruczek, A. Wróbel, Warszawa 2012); porównaj również: D. Fiodorof, Wykładnia celowościowa prawa wspólnotowego w orzecznictwie sądów Unii Europejskiej, s. 59 i n. w: Wykładnia prawa Unii Europejskiej, red. C. Mik, Toruń 2008.

przyczynę przyspieszenia prac podano przy tym wprost zamachy, do jakich doszło w Paryżu 13 listopada 2015 r., więc już od pierwszych akapitów projektu dyrektywy widać, że właśnie kwestie bezpieczeństwa obywateli Państw Członkowskich wyznaczają główny kontekst dla przyjmowanych przez projektodawcę motywacji.

Poniżej dokonujemy wyodrębnienia tego, co w projekcie dyrektywy Komisja Europejska wskazała jako uzasadniające właśnie taki jego kształt oraz zakres regulacji:

- Podstawa i cele projektu – położenie nacisku na fakt, iż posługiwanie się bronią palną przez terrorystów oraz przestępców działających w zorganizowanych grupach może powodować wiele szkód społecznych, co wskazuje na potrzebę podjęcia skoordynowanych działań w ramach UE, aby temu przeciwdziałać;
- Zgodność z istniejącą polityką w tym obszarze – wskazanie, że dotychczasowa dyrektywa o broni miała na celu uregulowanie obrotu bronią wewnątrz UE, przy uwzględnieniu gwarancji bezpieczeństwa; projekt dyrektywy zmierza do rozwiązania potencjalnych problemów, które mogą pojawić się w czasie „żywołności” danej broni; w tym celu dyrektywa ustanawia minimalne wymogi, jakie Państwa Członkowskie powinny nałożyć odnośnie nabywania i posiadania broni palnej różnych kategorii oraz reguluje warunki przewożenia broni pomiędzy Państwami Członkowskimi, przy zapewnieniu bardziej elastycznych zasad dla myśliwych i strzelców;
- Zgodność polityki w pozostałych obszarach objętych zakresem działalności UE – odwołanie do Deklaracji Paryskiej, w której odpowiedni ministrowie Państw Członkowskich wyrazili wolę ograniczenia nielegalnych dostaw broni w obrębie całej UE oraz zwiększenia współpracy w ramach EMPACT, dla lepszej współpracy wywiadów, pełnego wykorzystania organizacji takich jak Europol, Eurojust, czy Interpol; wskazanie sytuacji, w których przedstawiciele Państw Członkowskich wypowiedzieli się o konieczności walki z nielegalnym handlem bronią w ramach różnych spotkań międzynarodowych; odwołanie do przygotowanego przez Komisję Europejską „Europejskiego Programu w sprawie Bezpieczeństwa”, gdzie wskazano różnice między ustawodawstwami Państw Członkowskich jako przeszkodę w sprawowaniu skutecznej kontroli oraz współpracy policyjnej w całej UE; wezwano również do pilnych prac nad uregulowaniem kwestii dezaktywowania broni, aby zapobiec jej reaktywacji i ponownemu wykorzystaniu przez przestępców; przywołanie stanowiska Rady UE, aby walczyć z nielegalnym handlem bronią; przytoczenie rezolucji przyjętej przez Parlament Europejski w sprawie metod antyterrorystycznych, w której wzywa on aby: „Komisja

w trybie pilnym dokonała oceny istniejących przepisów unijnych w kwestiach dotyczących przepływu nielegalnych: broni palnej, ładunków wybuchowych i handlu bronią, związanych z zorganizowaną przestępczością”<sup>10</sup>.

Oprócz powyższego, wyraźnie wskazano również na potrzebę zwiększenia kontroli, przepływu informacji, współpracy oraz jednolitego znakowania broni w sposób trudny do usunięcia.

**b) Ocena regulacji zawartych w projekcie dyrektywy w kontekście deklarowanych przez projektodawcę celów, jakie mają zostać przy ich pomocy osiągnięte.**

Metodą odpowiednią dla sprawdzenia, czy wprowadzane rozwiązania pozostają zgodne z deklarowanymi celami jest ocena efektów, jakie dzięki egzekwowaniu tych rozwiązań zostaną osiągnięte. W razie stwierdzenia, że osiągnięty efekt odpowiada deklarowanym celom można stwierdzić, że cele rzeczywiste pokrywają się z deklarowanymi. W razie stwierdzenia, że osiągnięty efekt nie odpowiada, bądź też odpowiada tylko w niewielkim stopniu deklarowanym celom, koniecznym będzie przyjęcie, że rzeczywiste cele nie pokrywają się z deklarowanymi. Jest to swoisty test narzędzia, które planuje się użyć, dla wykonania określonego zadania.

Pierwsza uwaga natury ogólnej, jaka samoistnie się narzuca, dotyczy pomijania przez Komisję Europejską różnic istniejących pomiędzy legalnym rynkiem cywilnym, a nielegalnym rynkiem handlu bronią. W konsekwencji konkretne środki jakie opracowano dla zastosowania w odniesieniu do legalnego rynku cywilnego, uzasadnia się walką z rynkiem nielegalnym, zorganizowaną przestępczością transgraniczną oraz organizacjami terrorystycznymi. Takie postrzeganie jest nieuprawnione i pokazuje, że dwa niezależne przedmioty regulacji zostały potraktowane w sposób łączny, jakby odrębność między nimi w ogóle nie istniała. Wskazania wymaga, że jakkolwiek rynek legalny może w pewnym stopniu oddziaływać na rynek nielegalny, to jednak dalece nieuprawnionym jest ich utożsamianie, co Komisja Europejska zdaje się czynić (przynajmniej jeśli odczytywać treść projektu dyrektywy w kontekście deklarowanych celów). Praktyczny wymiar błąd opisany powyżej znajduje we wprowadzaniu regulacji, które drastycznie uderzają w prawa legalnych posiadaczy broni oraz ograniczają podmioty trudniące się profesjonalnie handlem bronią, przy jednoczesnym uzasadnianiu tego koniecznością walki

---

<sup>10</sup> Por.: *Context of the proposal* w projekcie dyrektywy.

z szeroko rozumianą przestępczością, która ze swej natury narusza przepisy prawa i takich regulacji przestrzegać nie będzie – jest to po prostu logicznie niepoprawne.

Zasadnicza ocena musi zostać oparta na zakresie regulacji. Projekt w przeważającej swej części zawiera postanowienia, które wprowadzają drastyczne wręcz zmiany dla obywateli Państw Członkowskich, którzy posiadają legalną broń, jak i dla tych, którzy taką broń legalnie chcieliby dopiero uzyskać. W znacznie mniejszym stopniu projekt zawiera regulacje, które rzeczywiście mogą potencjalnie oddziaływać na nielegalny rynek handlu bronią (czyli dotyczące tej sfery stycznej pomiędzy rynkiem legalnym, a nielegalnym). Zagrożenia, które wskazano jako mające uzasadniać wprowadzenie proponowanych zmian, nie są w żaden sposób związane, ani też nie wynikają z dostępności broni dla normalnych obywateli Państw Członkowskich UE. Problemem, który wskazywano w uzasadnieniu, był nielegalny handel bronią, przestępczość transgraniczna i terroryzm, a próbuje się z nimi walczyć, ograniczając dostęp do legalnej broni i legalny nią handel. Takie postanowienia w projekcie dyrektywy są dominujące i stanowią główny punkt ciężkości całego projektu. Inne postanowienia, które mogłyby mieć znaczenie z perspektywy deklarowanych celów, mają charakter drugorzędny i nie położono na nie takiego nacisku.

Za najważniejsze postanowienia projektu dyrektywy, zgodnie z przeprowadzoną powyżej analizą, uznać należy: zmianę warunków dla uzyskiwania pozwoleń, czasowość pozwoleń, dodatkowe wymagania przy wydawaniu pozwoleń, objęcie wszelkiej broni nadzorem państwowym, zwiększenie obowiązków dla osób ubiegających się o pozwolenia, całkowite wyeliminowanie – poprzez modyfikacje w kategoriach broni w załączniku I – wielu popularnych rodzajów broni, całkowite usunięcie z rąk cywilnych broni znajdującej się w kategorii A, nakaz niszczenia broni dotychczas w rękach cywilnych z kategorii A (do których wliczone będą zupełnie powszechne dziś rodzaje broni, ze względu na ich pozostawianie pod rządami obecnej dyrektywy w obrębie kategorii B), wprowadzenie restrykcyjnych ograniczeń wiekowych z bardzo wąskimi wyjątkami, ograniczenie dostępnego na legalnym rynku towaru, ograniczenia w możliwości prowadzenia działalności w ogóle, objęcie handlu bronią całkowitym nadzorem państwa.

Wskazane zmiany będą wręcz rewolucyjne dla zwykłych posiadaczy broni, takich jak strzelcy sportowi, czy myśliwi, jak i małych i średnich przedsiębiorców, którzy działają na rynku broni palnej. Inne postanowienia dyrektywy pozostają znacznie mniej kategoryczne w porównaniu z przytoczonymi powyżej oraz ich oddziaływanie na legalny rynek broni nie będzie tak duże – stąd należy uważać je za mające charakter pomocniczy. Wśród nich można dopiero znaleźć takie regulacje, które zdają się stanowić próbę doboru środka odpowiedniego do osiągnięcia deklarowanego przez projektodawcę celu. Wskazać tu trzeba nałożenie obowiązków co do oznaczeń broni, regulacje związane z dezaktywacją broni oraz śledzenie poszczególnych jednostek



broni poprzez wprowadzenie skoordynowanych systemów informacyjnych. Zakres regulacji, który dotyczy deklarowanych celów, jest przeto nieporównywalnie mniejszy od zakresu tych regulacji, które nielegalnego handlu bronią, zorganizowanej przestępczości transgranicznej oraz organizacji terrorystycznych nie dotyczą wcale (a dotyczą jedynie sfery podstawowych wolności obywatelskich).

Ostatecznie zwrócić trzeba też uwagę na to, że postanowienia obowiązującej dyrektywy kładą nacisk przede wszystkim na funkcjonowanie rynku. Projekt w swej warstwie deklaratoryjnej dotyczyć ma bezpieczeństwa, zaś jego rzeczywista treść stanowi istotną ingerencję w prawa i swobody obywatelskie – zachodzi więc rozbieżność mająca potrójny charakter, która skutkuje przede wszystkim zaciemnieniem prawdziwego obrazu omawianego projektu dyrektywy, a którą uznać należy za niedopuszczalną.

Stosując przyjęty na wstępie sposób oceny projektu dyrektywy należy stwierdzić, że deklarowane cele nie odpowiadają jego celom rzeczywistym.

## **5) Projekt dyrektywy w odniesieniu do prawa pierwotnego**

Ze względu na sam charakter organizacji, jaką jest Unia Europejska, konieczne jest – w procesie tworzenia przepisów o zasięgu ponadpaństwowym – zwracanie szczególnej uwagi na to, aby organy unijne uczestniczące w tym procesie nie przekraczały swoich kompetencji. Kwestią fundamentalną będzie więc jaki organ podejmuje się regulacji jakiej sfery (strona przedmiotowa) oraz przy pomocy jakich instrumentów zamierza proces ten przeprowadzić (forma prawna). Zakres kompetencji unijnych, jak i dopuszczalny przedmiotowo obszar regulacji, określone zostały w sposób odpowiedni w podstawowych aktach prawnych, fundamentalnych dla samego funkcjonowania tworów, jakim jest UE<sup>11</sup>. Tak pojmowany rdzeń kompetencyjny należy uzupełnić w odpowiednim zakresie również o orzecznictwo, w ramach którego również kształtowane były podstawowe zasady funkcjonowania UE<sup>12</sup>.

Procesy integracji w ramach UE można postrzegać przy tym jako przebiegające w sposób

<sup>11</sup> Oprócz postanowień TUE (zwłaszcza art. art. 1, 4 oraz 5), także postanowienia TFUE (zwłaszcza: art. art. 2, 3, 4, czy 6; szczególnie też, w kontekście przedmiotu niniejszej opinii, art. 114). Por. też: Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych. Zagadnienia systemowe i instytucjonalne, red. J. Galster, s. 208 i n.

<sup>12</sup> Jak chociażby pierwszeństwo prawa (tu chociażby wyrok ETS w sprawie 6/64 Costa p. ENEL; por. z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., sygn. K18/04). W kontekście problematyki związanej z art. 114 TFUE patrz przypis 9 (przytaczane orzeczenie) oraz związane z tą problematyką inne orzeczenia, jak: C-66/04 Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie, czy C-217/04 Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie; dla prześledzenia roli zasad jako takich w prawie Unii Europejskiej patrz: J. Galster, Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej, Toruń 2008.

dynamiczny i aspekt ten również trzeba mieć na względzie, dokonując analizy takiej jak przedmiotowa. Nie można jednak zapominać, że występujący w tym zakresie rozwój, zawsze kształtować musi się w odniesieniu do prawa pierwotnego, które utrzymać będzie go w nieprzekraczalnych ramach. Wspomniany dynamizm rozumieć należy więc jako występujący nieustannie, jednak nierzutujący na fundamenty prawa europejskiego w sposób bezpośredni. Potrzeby dostrzegane w toku podejmowanych przez organy unijne prac, które miałyby wskazywać np. na zmianę pojmowania roli poszczególnych instytucji unijnych, zakresu kompetencji, czy też tego, jakie mają być w ogóle cele współpracy Państw Członkowskich w ramach UE, nie mogą stanowić samoistnej podstawy dla wprowadzania takich zmian<sup>13</sup>. Prawo europejskie jest specyficzną odmianą prawa międzynarodowego, a organy unijne podmiotami ponadpaństwowymi. Cały byt Unii Europejskiej pozostaje więc ufundowany na prawie traktatowym i tym też mianem określane bywa prawo pierwotne UE<sup>14</sup>. Dotychczasowa praktyka, również z perspektywy historycznej, powyższe jednoznacznie potwierdza: kształtowanie się zrębów dzisiejszej współpracy w ramach UE obserwowaliśmy już od czasów powojennych, jednak sama Unia Europejska nie zaistniała, aż do 1993 r., czyli wejścia w życie traktatu z Maastricht. W toku funkcjonowania UE (wcześniej Wspólnot Europejskich), kiedy Państwa Członkowskie dostrzegały potrzebę dalszych zmian, zawsze wymagało to rewizji traktatów<sup>15</sup>. Traktat lizboński był zaś tym traktatem międzynarodowym, który prawu pierwotnemu Unii Europejskiej nadał kształt posiadany przez nie w dniu dzisiejszym<sup>16</sup>.

Z perspektywy przedmiotowej analizy uwzględnienia wymagać będą przede wszystkim Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Odpowiednie ich postanowienia kształtujące zasady prawa europejskiego, odczytywać należy zaś przy uwzględnieniu dorobku orzecznictwa, które narastało już w przeszłości, dookreślając te zasady

<sup>13</sup> „(...) wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (art. 4 ust. 1 TUE); „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności” (art. 5 ust. 1 TUE); „Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (art. 5 ust. 2 TUE); „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (art. 5 ust. 3 TUE). Porównaj również Protokół do TUE w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>14</sup> Odnośnie samego bytu prawnego Unii Europejskiej i znaczenia traktatów patrz: W. Szymborski, *Integracja Europejska. Wybrane problemy*, Bydgoszcz 2012, s. 25-43.

<sup>15</sup> Traktaty Rzymskie (z 1957 r.), tj.: Traktat o funkcjonowaniu UE (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą) oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; Jednolity Akt Europejski (z 1986 r.); Traktat z Maastricht (z 1992 r.); Traktat z Amsterdamu (z 1997 r.); Traktat z Nicei (z 2001 r.); ostatecznie Traktat z Lizbony (z 2007 r.).

<sup>16</sup> Na temat znaczenia traktatu z Lizbony patrz: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.

w wymiarze praktycznym.

Mając powyższe na uwadze analizę w niniejszym zakresie przeprowadzić należy co do zgodności w wymiarze formalnym (tj. zgodność aktów prawa pochodnego i pierwotnego oraz co do posiadanych kompetencji – ze względu na przedmiot regulacji i jej zakres), jak i co do spójności wewnętrznej (czyli relacji projektu dyrektywy do samego aktu w obowiązującym obecnie kształcie). Dokonując takiej analizy uwzględnić trzeba oczywiście poczynione dotychczas ustalenia, co do samego projektu dyrektywy.

Znamienne również, że projekt na tym etapie, kiedy nie da się jeszcze jednoznacznie wskazać procedury, według której miałby być przedłożony odpowiednim organom prawodawczym UE, nie może zostać poddany ocenie dostatecznie konkretnej i kategorycznej. Wczesny etap prac wymaga, aby oceny takiej dokonywać, pamiętając o podstawowych zastrzeżeniach jej dotyczących, tj. przede wszystkim przy uwzględnieniu tego, że sam projekt może ulec istotnym modyfikacjom w toku prac legislacyjnych oraz tego, że ze względu na trudność ustalenia na tym etapie ostatecznej procedury dla jego uchwalania, możliwe jest odnoszenie go wyłącznie do zasad ogólnych (a więc bez możliwości szczegółowej weryfikacji formalnej)<sup>17</sup>.

#### **a) Analiza zgodności**

Kluczowymi zagadnieniami w tym wymiarze są zastosowanie konkretnej formy prawnej (w tym wypadku dyrektywy), zmieszczenie się w wyznaczonym przez prawo pierwotne dla organów unijnych zakresie przedmiotowym oraz pozostawanie w ramach wyznaczonych przez zasadę subsydiarności oraz zasadę proporcjonalności.

Wskazana przez Komisję Europejską forma prawna dla wprowadzenia proponowanych zmian to dyrektywa. Wątpliwość w tym względzie wynika przede wszystkim ze względu na ustalone skutki, jakie wprowadzenie w życie projektu dyrektywy w przedłożonym kształcie niechybnie wywoła. Dotychczasowy kształt dyrektywy o broni to akt, który ze względu na zakres regulacji oraz formę konkretnych postanowień mieści się w ramach materii, która regulowana na poziomie europejskim powinna być przez taki akt. Przygotowany projekt dyrektywy w swych postanowieniach jest znacznie bardziej kategoryczny, pozostawia mniej możliwości kształtowania przestrzeni prawnej Państwom Członkowskim i narzuca konkretne rozwiązania. Jest więc (ze względu na naturę zawartych tam postanowień) aktem bardziej unifikacji, aniżeli harmonizacji. Wątpliwe więc w tym zakresie przede wszystkim to, czy dla wprowadzenia zmian, do których

---

<sup>17</sup> Por.: Procedury decyzyjne Unii Europejskiej, red. j. Galster, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2015.

projekt w rzeczywistości dąży, formą właściwszą nie byłoby rozporządzenie.

Ze względu na to, że funkcjonuje już w obrocie prawnym dyrektywa o broni, którą projekt dyrektywy miałby we wskazanym zakresie zmieniać, koniecznym jest wyjaśnienie w tym kontekście wskazanej wyżej wątpliwości. Naturalnym jest bowiem zakwestionowanie podniesionego uprzednio argumentu, poprzez stwierdzenie, że skoro raz dana materia została uregulowana dyrektywą, to pozostaje to nadal aktualne. Takie stwierdzenie byłoby prawdziwe, gdyby zakres proponowanych zmian mieścił się w obrębie tego, co stanowiło przedmiot regulacji dla obowiązującej dyrektywy oraz gdyby projekt dyrektywy dążył do osiągnięcia celów takich, jakie osiągnięte miały zostać poprzez uchwalenie obowiązującej dyrektywy o broni<sup>18</sup>. Jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy, zakres regulacji jest zdecydowanie szerszy, aniżeli miało to miejsce przy okazji wprowadzania obowiązującej dyrektywy; podobnie cel: przy uchwalaniu obecnie obowiązującej dyrektywy o broni celem była koordynacja, najdalej zaś harmonizacja przepisów krajowych. Przy proponowanym projekcie rzeczywistym celem jest wyeliminowanie licznych rodzajów broni z użytku cywilnego oraz ograniczenie w ogóle dostępności broni dla zwykłych obywateli.

Wskazać też wypada, że rozporządzenie, jako podstawowy instrument unifikacji, wykorzystywane winno być w dziedzinach, które zastrzeżone są do wyłącznej kompetencji prawodawczej UE, co utrudniałoby też wprowadzenie proponowanych zmian<sup>19</sup>. Widać więc wyraźnie, że obrana forma prawna pozostaje związana z dopuszczalnym zakresem regulacji i stara się maksymalnie rozciągnąć „pojemność” dyrektywy, wykorzystując do tego już istniejącą dyrektywę o broni.

Ze względu na powyższe pozostaje wysoce dyskusyjnym, czy rozwiązania proponowane w omawianym projekcie nadają się w ogóle do wprowadzenia – przynajmniej w proponowanej formie. Ciężko też prowadzić rozważania takiej natury głównie dlatego, że z poczynionych ustaleń wynika, że rzeczywisty cel pozostaje odmienny od tego, który deklarowany jest przez projektodawcę. Kwestia obranej formy łączy się więc w sposób jednoznaczny z przedmiotem i zakresem regulacji. Nie skupiając się w tym miejscu na rozważaniach dotyczących tego, czy europejski prawodawca jest w ogóle uprawniony do ingerowania w dostępność broni do użytku cywilnego (co wydaje się być sferą ściśle państwową, osadzoną wręcz na samej suwerenności Państw Członkowskich<sup>20</sup>) podkreślić należy, że proponowana regulacja wprowadza daleko idące

<sup>18</sup> Por.: Uzasadnienie do projektu obowiązującej dyrektywy o broni.

<sup>19</sup> „Najczęściej jako instrument unifikacji wykorzystywane są rozporządzenia, przede wszystkim w dziedzinach, w których UE posiada wyłączną kompetencję prawodawczą” (TFUE, Komentarz, t. II (art. 90-222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kruczek, A. Wróbel, Warszawa 2012).

<sup>20</sup> Na temat współczesnych problemów związanych z koncepcją suwerenności, zwłaszcza w kontekście relacji międzynarodowych oraz integracji europejskiej patrz: Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów, red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005.

restrykcje, które przekraczają granicę tego, co można byłoby uzasadniać chęcią osiągnięcia deklarowanych przez prawodawcę celów. Trzeba też mieć na względzie, że Komisja Europejska decydując się na wprowadzanie danych postanowień w formie zmiany dyrektywy o broni powinna nie wykroczyć poza ramy, w których pierwotnie dyrektywę o broni osadzono.

Z ustalenia odmienności celów deklarowanych i rzeczywistych wynika również negatywna ocena w zakresie uczynienia zadość przez projekt dyrektywy zasadzie subsydiarności.

Komisja Europejska w projekcie dyrektywy uzasadnia, że ze względu na naturę zagrożeń (międzynarodowa przestępczość, terroryzm), ich rozwiązanie nie jest możliwe na poziomie państwowym<sup>21</sup>. Argument ten nie jest satysfakcjonujący, gdyż można zastosować go do każdej sfery aktywności obywateli UE. Skoro nie funkcjonuje zasada wszechwładzy Unii Europejskiej, tak mało konkretne uzasadnienie, sprowadzające się do stwierdzenia, że ze zdiagnozowanym problemem zetknąć można się w więcej niż jednym Państwie Członkowskim oraz tego, że skuteczniej będzie poradzić sobie z tym problemem w ramach UE, jest dalece niewystarczające. Takie podejście wymaga podania przesłanek obiektywnych, który to wymóg ugruntowany jest już w orzecznictwie, a któremu Komisja Europejska nie czyni zadość. Podkreślić warto też, że takie uzasadnienie dotyczy wyłącznie zdiagnozowanego problemu (w ogóle nie odnosząc się do środków narzucanych w ramach konkretnych regulacji, zawartych w projekcie dyrektywy).

Konkretyzując w uzasadnieniu, w jaki sposób podporządkowano się zasadzie subsydiarności Komisja Europejska nie odnosi się do tego, co – przynajmniej na gruncie niniejszej analizy – zdiagnozowano jako główny punkt ciężkości proponowanej regulacji. Rozważa się więc tylko kwestie takie jak przepływ informacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, czy sposoby oznaczania broni, pomijając przy tym zasadnicze zmiany wprowadzane przez projekt dyrektywy<sup>22</sup>. Uzasadnienie nie wskazuje też na żadne korelacje pomiędzy rynkiem legalnym i nielegalnym handlu bronią. Z lektury uzasadnienia odnieść można wrażenie, że wprowadzenie konkretnych zmian na legalnym rynku oddziaływać będzie bezpośrednio na rynek nielegalny, co wydaje się być zdecydowanie zbyt daleko posuniętym uproszczeniem. Niezwykle dyskusyjnym pozostaje chociażby, jak wprowadzenie nowych procedur dla transportu broni legalnej, miałyby wpłynąć na przewożenie broni nielegalnej, co przestępcy tego się podejmujący z samej definicji czynią w sposób naruszający ustanowione w tym zakresie przepisy.

---

<sup>21</sup> „(...) the threats of serious and organised crime and terrorism and the potential huge social and economic costs of violent actions, are inherently characterised through their transnational nature, affecting more than one Member State at the same time. In this sense, they cannot be dealt with in a fully satisfactory manner by the individual Member States”.

<sup>22</sup> Por. pkt 2 analizy przeprowadzonej w tytule IV niniejszej opinii.

Projektodawca, uzasadniając zamieszczenie się w ramach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności wskazuje, że wynika to z „ograniczenia przedmiotu regulacji do postanowień, które wywierają największy wpływ na bezpieczeństwo”<sup>23</sup>. Projektodawca twierdzi też, że nie wykracza poza to, co niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych celów. Ze względu na wyniki przeprowadzonej w ramach niniejszej opinii analizy i ustalenie, że deklarowane cele nie są zgodne z celami rzeczywistymi, nie można uznać tak skonstruowanego uzasadnienia. Niezrozumiałe jest też stwierdzenie, że wprowadzane zmiany nie będą nadmiernie ograniczały rynku wewnętrznego. Jak wykazano powyżej, typowo restrykcyjny charakter podstawowych zmian i ich szeroki zakres w sposób konieczny spowodują zauważalne zmiany na rynku handlu bronią. Dotkną też w bardzo poważnym stopniu prywatnych posiadaczy broni, całkowicie zmieniając zasady dostępu do broni palnej (co istotne nie tylko z perspektywy praw obywateli, ale także rynku, gdyż w sposób istotny wpłynie na popyt).

Projektodawca nie wskazał przy tym żadnych konkretnych argumentów dla wykazania, że proponowane rozwiązania są odpowiednie, niezbędne i w sensie ścisłym proporcjonalne<sup>24</sup>. Proponowany zakres regulacji w sposób znaczący ingeruje przy tym w sferę wolności obywatelskich oraz istotnie wpływa na kształt rynku handlu bronią, co projektodawca pozostawia bez istotnego komentarza.

Ostatecznie wskazać też trzeba, że podana podstawa prawna dla wprowadzanych zmian, tj. art. 114 TFUE, budzi poważne zastrzeżenia. Przewidziany tam mechanizm ma na celu wpływanie na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W kontekście zaś samego uzasadnienia (abstrahując od tego, że rzeczywiste cele należy uznać za niezgodne z deklarowanymi) warto zwrócić uwagę, że materia dotycząca bezpieczeństwa wchodzi raczej w zakres sfery, którą określa się mianem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony<sup>25</sup>.

## **b) Podsumowanie (ocena zgodności)**

Podsumować można więc, że projekt dyrektywy pozostawia wiele wątpliwości co do tego, czy nie narusza prawa pierwotnego UE. Zakres i charakter proponowanych zmian wpływają na to,

<sup>23</sup> „Proportionality is ensured by limiting the content of the proposed changes to those with the most important impact on security (...)”.

<sup>24</sup> Ograniczono się więc do stwierdzenia w sposób deklaracyjny zgodności z zasadą proporcjonalności, bez przedstawienia po temu faktycznego uzasadnienia (patrz: pkt 2 uzasadnienia projektu dyrektywy: *Legal basis, subsidiarity and proportionality*); por.: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada Proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, ss. 78-121

<sup>25</sup> Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych. Zagadnienia systemowe i instytucjonalne, red. J. Galster, Toruń 2013, ss. 296-298; w tym kontekście por. też: T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol*. Genezą. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju, Warszawa 2009.

że zakwestionować można regulowanie wskazanej materii w obrany sposób w ogóle poprzez wprowadzanie dyrektywy. Pod tym względem dyskusyjne staje się również wprowadzanie zmian do istniejącej dyrektywy o broni, która dążąc do harmonizacji przepisów obowiązujących w Państwach Członkowskich swym zakresem dotykała kwestii funkcjonowania rynku wewnętrznego (a więc mieściła się w ramach tych zadań, które zgodnie z podstawowymi aktami prawa pierwotnego pozostają w sferze uprawnień Unii Europejskiej w zastosowanym trybie). Projekt dyrektywy – nawet z perspektywy deklarowanych celów – nie dąży do usprawniania rynku wewnętrznego, ale zmierza do walki z nielegalnym handlem bronią. Zważywszy przy tym, że analiza konkretnych postanowień projektu prowadzi do wniosku, że rzeczywiste cele są inne niż deklarowane, wątpliwość co do przedmiotu i zakresu regulacji tylko się pogłębia. Wyraźnie uwypukla to konflikt projektu dyrektywy tak z prawem pierwotnym, jak i samą dyrektywą o broni (czyli w wymiarze zarówno zewnętrznym – w kontekście wymogu zgodności prawa pochodnego z pierwotnym, jak i w wymiarze wewnętrznym – w kontekście adekwatności wprowadzania określonych zmian w obrębie danego, istniejącego już aktu). W podobny sposób podsumować należy kwestię przestrzegania zasad subsydiarności i proporcjonalności. Projektodawca nie wywiązał się też z obowiązku należytego uzasadnienia wprowadzanych zmian. Ograniczył się zasadniczo do ogólnych stwierdzeń, a tam gdzie próbował przywoływać konkretne argumenty, odnosił się w sposób zdawkowy wyłącznie do regulacji pobocznych, które nie stanowią głównego przedmiotu regulacji. Nie odnosił się więc do tych postanowień, które uważać należy za najistotniejsze zmiany wprowadzane przez projekt dyrektywy.

Ilość wątpliwości jakie się pojawiają co do zgodności z prawem pierwotnym, daleko posunięty zakres ingerencji oraz niezgodność celów deklarowanych i ustalonych jako rzeczywiste każą ocenić projekt (jako całość) w sposób negatywny. Proponowane regulacje przede wszystkim zmieniają oblicze legalnego rynku handlu bronią oraz drastycznie ograniczą uprawnienia obywateli Państw Członkowskich; w znacznie mniejszym stopniu wpłyną zaś na problem nielegalnego handlu bronią, zorganizowaną przestępczość transgraniczną oraz zagrożenia terrorystyczne. Wydaje się więc, że kwestie, które przynajmniej w sferze deklaratywnej stanowiły trzon projektu, pozostają najmniej istotnymi jego elementami. Rzeczywiste zmiany przewidziane w projekcie pozostają przy tym w sposób istotny ingerujące w sferę osadzoną wręcz wprost na suwerenności Państw Członkowskich, co zdaje się przekraczać dopuszczalny zakres ingerencji UE w ogóle, jaki określono w traktatach założycielskich.

## **V. Udzielenie syntetycznej odpowiedzi na zadane przez podmiot zlecający opinię pytania**

### 1. Czy zakres planowanych do wprowadzenia zmian jest duży oraz jaki mają one charakter?

Tak. Projekt przewiduje szereg zmian, które w sposób drastyczny zmieniają dotychczas istniejącą regulację. Obecna dyrektywa posiadanie broni traktuje raczej jako dozwolone (wprowadzając jedynie pewne ograniczenia i zasady tego dotyczące), podczas gdy projekt dyrektywy każe taką optykę całkowicie wywrócić: broń uznawana jest za nielegalną, a są przyznawane tylko określone koncesje, umożliwiające wyjątkowe jej posiadanie. Choć można spierać się o to, czy zakres tych koncesji jest wąski, czy szeroki, to jednak dla każdego powinno pozostać nie budzącym wątpliwości, że tak posiadanie broni, jak i dostęp do rynku handlu bronią stają się mocno ograniczonymi przedmiotowo przywilejami, poddanymi całkowitej reglamentacji państwowej.

### 2. Jaki jest rzeczywisty cel projektu dyrektywy?

Celem dyrektywy, wbrew temu, co wynika z deklaracji projektodawcy, nie jest walka z zagrożeniami stwarzanymi przez zorganizowaną przestępczość transgraniczną i organizacje terrorystyczne. Zmiany, które projektodawca planuje wprowadzić dotyczą przede wszystkim legalnego rynku broni i zasad dostępu do broni przez obywateli Państw Członkowskich UE. Wprowadzane ograniczenia mogą dać efekt tylko w postaci pozbawienia obywateli państw europejskich dostępu do licznych rodzajów broni (oraz ograniczenia dostępu do pozostałych rodzajów broni, które legalne będą na pozwolenie) oraz istotnego zmniejszenia legalnego rynku handlu bronią i amunicją. Gdyby więc – odpowiadając na tak postawione pytanie – w sposób rygorystyczny trzymać się zasady, że osiągnany efekt wskazuje na rzeczywisty cel, to należałoby odpowiedzieć, że celem przyświecającym Komisji Europejskiej jest rozbrojenie społeczeństw europejskich.

### 3. Czy zakres regulacji przewidziany w projekcie dyrektywy nie wykracza poza ramy kompetencyjne organów UE?

Projekt dyrektywy w zakresie zgodności z prawem pierwotnym UE budzi liczne zastrzeżenia. Z całą pewnością posługuje się on wieloma kategorycznymi ograniczeniami oraz przewiduje w istotnych aspektach liczne uprawnienia Komisji Europejskiej do wydawania aktów bezpośredniego stosowania. Charakter aktu jest typowo restrykcyjny. Projekt ten – w przeciwieństwie do istniejącej dyrektywy o broni – nie ma na celu harmonizacji rynku wewnętrznego, ale po prostu praktyczne ograniczenie dostępu do broni. Cele deklarowane zasadniczo też różnią się od rzeczywistych. Dodatkowo dostrzec można naruszenie zasady



subsydiarności i proporcjonalności. Dyskutować można też, patrząc z perspektywy prawa europejskiego, czy zakres regulacji nie wykracza poza ramy kompetencyjne (jeśli chodzi o Komisję Europejską, ze względu tak na przedmiot regulacji, jak i deklarowane przez nią cele, w kontekście obranej podstawy prawnej, tj. art. 114 TFUE), czy wręcz samej Unii Europejskiej: niejednoznaczne bowiem, czy ta sfera, którą należy postrzegać jako wręcz kluczową dla suwerenności każdego z Państw Członkowskich, stanowić może w ogóle przedmiot regulacji na poziomie unijnym.



Joanna Wąsik  
Adwokat

**ADARMA**