



ŚLĄSKI KOMENDANT WOJEWÓDZKI POLICJI

POLSKA 40-038 Katowice, ul. Lompy 19, tel. (32) 2001263, fax (32) 2001030, e-mail: komendant@ka.policja.gov.pl www.slaska.policja.gov.pl

PA-R-0151-83/358/15

Katowice, dnia 9 lipca 2015 r.

**PAN
DR INŻ. PIOTR LITWA
WOJEWODA ŚLĄSKI**

Dot. KOII.431.1.4.2015+ZK

Szanowny Panie Wojewodo,

W związku z przeprowadzoną w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach w dniach od 16.03.2015 r. do 24.04.2015 r., kontrolą w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wydawania pozwoleń na broń, w odpowiedzi na projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 30.06.2015 r., l dz. KOII.431.1.4.2015+ZK informuję, że nie podzielam oceny zespołu kontrolnego zawartego w tym dokumencie.

Dlatego też, w oparciu o art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, zgłaszam zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego.

Na wstępie zaznaczyć należy, że projekt wystąpienia pokontrolnego nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 37 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. W myśl tego przepisu, projekt wystąpienia pokontrolnego podpisują kontroler i kierownik komórki do spraw kontroli. W niniejszym projekcie brak jest natomiast podpisu przewodniczącego zespołu kontrolnego. Tymczasem, w przypadku powołania zespołu kontrolnego do przeprowadzenia kontroli, projekt wystąpienia winien być podpisany przez wszystkich członków tego zespołu (stanowisko to potwierdza treść opracowania „Ustawa o kontroli w administracji rządowej: komentarz” Kamila Lewandowska, Tomasz Lewandowski. LexisNexis Polska, 2013 r.).

W projekcie wystąpienia pokontrolnego oceniono negatywnie prowadzenie postępowań administracyjnych w latach 2013 - 2014 dotyczących wydawania pozwoleń na broń pod względem kryterium legalności i rzetelności. Jako podstawę oceny wskazał niżej wymienione nieprawidłowości.

1. Wystąpiły przypadki nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu kolejnych czynności w ramach 42 postępowań na wszystkie 93 poddane kontroli, czym naruszono art. 35 § 1 k.p.a.

Dokonując takiej oceny zespół kontrolny nie wziął pod uwagę, że na organie Policji rozpatrującym sprawy pozwoleń na broń, ciąży obowiązek szczegółowego i wnikliwego ustalenia i zbadania stanu faktycznego każdej sprawy. Jest to zgodne zarówno z przepisami ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji oraz procedurą administracyjną określoną w Kodeksie postępowania administracyjnego. Podkreślenia wymaga, że w toku tych postępowań organ administracji zobowiązany jest do stosowania wszystkich zasad wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie jest zatem możliwe rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji administracyjnej:

- bez podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy,
- bez uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli przy załatwieniu sprawy (art. 7 k.p.a.),
- bez wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego przy zastosowaniu swobodnej oceny dowodów (art 77 § 1 i art 80 k.p.a.),
- bez zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a.).

Przepisy prawa materialnego nakładają natomiast na organ administracji obowiązek ustalenia, czy spełniona jest ważna przyczyna posiadania broni do określonego celu i czy nie istnieją przesłanki ustawowe skutkujące koniecznością odmownego załatwienia sprawy (art. 10 ust. 1-3 i art.15 ust. 1 ustawy o broni i amunicji).

Przy rozpatrywaniu spraw w przedmiocie wydania pozwoleń na broń, zasadnicze znaczenie ma także fakt, iż ustawa o broni i amunicji ma charakter ściśle reglamentacyjny.

W toku prowadzonych postępowań administracyjnych w przedmiocie wydania pozwoleń na broń, podejmowane są zatem działania zmierzające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy celem ich załatwienia przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu stron.

Zakres postępowania dowodowego każdorazowo wyznacza organ Policji. Kierując się normą prawa materialnego, organ ustala bowiem, jakie fakty mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, czy wymagają one udowodnienia i jakie dowody są konieczne do przeprowadzenia. Tok postępowania dowodowego, przeprowadzanie kolejnych dowodów w sprawie uzależniony jest także od ustalonego na danym etapie postępowania stanu faktycznego sprawy. Przeprowadzanie kolejnych dowodów w sprawie zawsze musi być poprzedzone analizą uzyskanego już materiału dowodowego i jego oceną pod kątem konieczności uzupełnienia w stopniu niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Zważyć także należy, że po uchyleniu decyzji przez organ II instancji, zakres postępowania dowodowego wyznaczają w głównej mierze zalecenia organu odwoławczego, zawarte w decyzji kasacyjnej. Organ I instancji jest związany zaleceniami organu odwoławczego i bez pełnego ich wykonania nie ma także możliwości rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji.

Załatwianie spraw i wydanie decyzji administracyjnych w przedmiocie pozwoleń na broń w dużej mierze uzależnione jest także od postawy samych stron. Zważyć należy, że często pełnomocnicy stron, jak i - w przeważającej mierze - same strony, nie korzystają z możliwości współdziałania z organem Policji w celu pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego spraw. Przeciwnie, niejednokrotnie udzielają niepełnych, lakonicznych informacji, co z kolei wpływa na brak możliwości zakończenia postępowania i rodzi konieczność kierowania do stron (pełnomocników stron) kolejnej korespondencji. W konsekwencji brak współpracy i możliwości zebrania materiału dowodowego, skutkuje wydłużaniem prowadzonych postępowań. Organ Policji nie może w takiej sytuacji kierować się presją czasu. Musi podejmować próby do zaktywizowania strony do działania. Strona winna bowiem aktywnie przyczynić się do ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Podobne stanowisko w sprawie prezentują sądy administracyjne, wskazując, że:

- „obowiązek wykazania uzasadnionych okoliczności przemawiających za przyznaniem pozwolenia na broń spoczywa niewątpliwie na osobie ubiegającej się o to pozwolenie” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie II SA/Wa 650/10 z dnia 19 sierpnia 2010 r.);
- „wnioskodawca nie może na organy Policji przenosić ciężaru dowodzenia faktów, z których wywodzi korzystne dla siebie skutki, a w związku z tym sam powinien przedstawić dowody na poparcie swoich żądań” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego III SA 3554/00 z dnia 6 września 2002 r.);
- „wskazać należy, iż w sprawach dotyczących wydania pozwolenia na broń z samego sformułowania art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji wynika, iż to na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia – wykazania okoliczności uzasadniających przyznanie mu tego prawa. To nie organy Policji mają poszukiwać tych okoliczności, tylko wnioskodawca ma je wskazać i udowodnić” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie II SA/Wa 661/10 z dnia 15 lipca 2010 r.).

Orzecznictwo w tym zakresie mimo zmiany stanu prawnego, zachowało w całości swoją aktualność w odniesieniu do konieczności wykazania i udowodnienia przez osobę ubiegającą się o wydanie pozwolenia na broń istnienia ważnej przyczyny posiadania broni, o której mowa w art. 10 ust. 1 i ust. 3 ustawy o broni i amunicji.

W toku prowadzonych postępowań, nie tylko poddaje się analizie przedstawiane przez strony wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń dokumenty, ale jednocześnie sukcesywnie zbiera się materiał dowodowy niezbędny do wydania decyzji administracyjnej w tych sprawach.

Należy zatem wskazać, że terminy załatwiania spraw jak również wykonywania poszczególnych czynności w sprawach objętych kontrolą, spowodowane były m.in.:

- koniecznością wszechstronnego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, zgodnie z art. 7 i 77 k.p.a.,
- udzielaniem stronom informacji i wyjaśnień, zgodnie z art. 9 k.p.a., a następnie koniecznością oczekiwania na odpowiedzi stron,
- oczekiwaniem na odpowiedzi z instytucji zewnętrznych, z jednostek Policji (opinie, kontrole), z miejsca zatrudnienia stron, z Krajowego Rejestru Karnego,
- dokonywaniem analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego pod kątem konieczności i kierunku jego uzupełnienia,
- rozpatrywaniem spraw w trybie odwoławczym przez organ II instancji i oczekiwaniem na zwrot akt,
- koniecznością wykonania zaleceń Komendanta Głównego Policji, zawartych w decyzjach uchylających decyzje organu I instancji, bez których wykonania nie jest możliwe zakończenie postępowania administracyjnego,
- przeprowadzaniem dowodu z przesłuchania stron, zapewnieniem stronom możliwości realizacji prawa do udziału w prowadzonym postępowaniu, zgodnie z art. 10 k.p.a.,
- dokonywaniem analizy wskazanych przez strony i organ II instancji postępowań administracyjnych w podobnych sprawach,
- przeglądem i dokonywaniem analizy orzecznictwa sądów administracyjnych,
- koniecznością poddania stron egzaminowi ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią (podkreślenia wymaga, że takie egzaminy były organizowane w siedzibie organu Policji, z wyznaczoną częstotliwością, a ich termin ustalano z wyprzedzeniem, co łączyło się z koniecznością ustalenia składu komisji egzaminacyjnej, zapewnienia wolnej strzelnicy, itp.).

Odnosząc się do terminów załatwiania spraw należy podkreślić, że w każdym przypadku strony były informowane o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie i wskazywany był nowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 k.p.a. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 35 § 3 k.p.a., załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego

powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Taka jest reguła, mająca na celu jak najszybsze załatwienie sprawy, co pozostaje w zgodzie z zasadą szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.). Celem głównym postępowania jest jednak załatwienie sprawy administracyjnej w zgodzie z jej stanem prawnym i faktycznym i ten cel jest niewątpliwie nadrzędny. Ustawodawca przewidział zatem, że mogą zaistnieć sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego trwającego ponad termin, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. i przyznał organom administracji publicznej prawo (jest to zarazem obowiązek) do wyznaczania w takiej sytuacji nowego (innego) terminu załatwienia sprawy (art. 36 § 1 i 2 k.p.a.). Organ z takiej możliwości korzystał. Podobnie w tej kwestii wypowiadają się sądy administracyjne, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 września 2014 r. sygn. akt II SAB/Łd 98/14, wskazano: „zasada szybkości postępowania określona w art. 12 k.p.a. ściśle związana z regulacjami w art. 35-38 k.p.a., nie może pozostawać w sprzeczności z obowiązkiem organu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz dokładnego wyjaśnienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela. Niekiedy może to się wiązać z koniecznością dłuższego prowadzenia postępowania, wówczas, stosownie do treści art. 36 § 1 k.p.a. organ obowiązany jest zawiadomić o tym strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy”.

Zaznaczyć także należy, że przepis art. 37 § 1 k.p.a. stanowi, iż na niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia. Zażalenie takie jest więc środkiem zaskarżenia przysługującym stronom do zwalczania bezczynności organu, tj. nieterminowego załatwienia przez niego spraw. Z powyższego uprawnienia, w okresie objętym kontrolą, strona skorzystała tylko w jednym przypadku. W stosunku do ilości załatwionych w tym czasie, w wydziale spraw, stanowi to 0,002 %.

Podkreślenia wymaga, że w trakcie kontroli wielokrotnie szczegółowo wyjaśniano opisane powyżej kwestie, wskazując na przepisy prawa oraz orzecznictwo sądów administracyjnych uzasadniające prawidłowość przyjętego toku postępowania przy załatwianiu spraw w przedmiocie wydawania pozwoleń na broń. W projekcie wystąpienia pokontrolnego nie zakwestionowano przedstawionego stanowiska, jak również nie odniesiono się do niego. Tym samym nie można uznać za prawidłowe stwierdzeń zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego o istnieniu nieuzasadnionej zwłoki w toku poddanych kontroli postępowań administracyjnych.

Na poparcie powyższego stanowiska, można wskazać niektóre z przykładów opisanych w projekcie wystąpienia pokontrolnego:

- w punkcie 7 a projektu wystąpienia pokontrolnego zarzucono, że nie wezwano strony do sprecyzowania żądania w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a. Wezwanie takie byłoby jednak bezpodstawne. Przepis ten ma bowiem zastosowanie jedynie wówczas, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa. W takim przypadku, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Strona w podaniu wskazała, że ubiega się o wydanie pozwolenia na posiadanie broni kolekcjonerskiej w ilości 10 sztuk. We wniosku wskazała również, że posiada pozwolenie na broń sportową i wnosi o zwolnienie z egzaminu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o broni i amunicji. Dodatkowo, w kolejnym piśmie strona poinformowała, że zamierza kolekcjonować broń palną z okresu od I i II wojny światowej do chwili obecnej. Wskazywało to zatem jednoznacznie, że zamierza ubiegać się o broń do celów kolekcjonerskich w pełnym zakresie (art. 10 ust. 4 pkt 7 ustawy o broni amunicji), a nie wyłącznie o broń palną sportową do celów kolekcjonerskich. W tym przypadku brak było podstaw do zastosowania trybu

przewidzianego w art. 64 § 2 k.p.a. Strona sprecyzowała bowiem swoje żądanie co do celu, rodzaju i ilości egzemplarzy broni, a zatem zawarła w podaniu wszystkie wymagania ustalone w przepisach prawa. Wskazać także należy, że o tym, jaki jest zakres żądania wniesionego przez stronę w postępowaniu administracyjnym decyduje ostatecznie strona, a nie organ, do którego pismo zostało wniesione (takie stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku sygn. akt VI SA/Wa 1040/05). Organ administracji nie jest władny do samodzielnej kwalifikacji podań, ponieważ może to doprowadzić do ustalenia przedmiotu postępowania wbrew intencji wnoszącego podanie;

- w przypadku punktu 12 b projektu wystąpienia pokontrolnego, nie uwzględniono, że organ Policji ma obowiązek wyznaczyć termin do czynności z udziałem strony, o których mowa w art. 10 § 1 k.p.a. w taki sposób i z takim wyprzedzeniem, aby realizacja tego uprawnienia była możliwa. Uprawnienie to polega m.in. na zapewnieniu stronie przed wydaniem decyzji możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Tym samym może być ono przeprowadzone wyłącznie po zgromadzeniu całego materiału dowodowego. W tym celu należy przeanalizować czy materiał dowodowy w sprawie jest pełny, czy też postępowanie należy uzupełnić o inne dowody niezbędne do rozpatrzenia sprawy. Trzeba także mieć na względzie, że organ administracji nie ma wpływu na sposób realizacji czynności doręczenia korespondencji przez operatora pocztowego (np.; terminów realizacji doręczeń, awizowania przesyłek i terminów z tym związanych, a także przesyłania do organu pokwitowań odbioru korespondencji). Nie wzięto także pod uwagę, że strona ma możliwość przedstawienia swojego stanowiska w sprawie na piśmie. Tym samym, organ administracji zobowiązany jest przewidywać, że strona ostatniego dnia terminu wyznaczonego na czynności z jej udziałem nada w placówce pocztowej korespondencję w sprawie. Wydanie rozstrzygnięcia bez uwzględnienia tego faktu mogłoby skutkować wydaniem decyzji obciążonej kwalifikowaną wadą (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.);

- przypadku punktu 21 i 34 projektu wystąpienia pokontrolnego nie wzięto pod uwagę faktu, że zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o broni i amunicji, osoba, która występuje z podaniem o wydanie pozwolenia na broń, przedstawia właściwemu organowi Policji orzeczenia: lekarskie i psychologiczne wydane przez upoważnionych: lekarza i psychologa, stwierdzające, że nie należy ona do osób wymienionych w ust. 1 pkt 2 - 4, i potwierdzające, że może ona dysponować bronią. Ustawodawca jednoznacznie uzależnił możliwość przyznania pozwolenia na broń od posiadania przez wnioskodawcę zdolności fizycznej i psychicznej do dysponowania bronią. Skoro zatem organ Policji skorzystał z prawa odwołania się od nich, zobligowany był zebrać cały materiał dowodowy w sprawie, zgodnie z procedurą administracyjną, a także zapewnić stronie możliwość realizacji uprawnień wynikających z art. 10 § 1 k.p.a. Z przepisu art. 77 § 1 k.p.a. wyraźnie bowiem wynika, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. W świetle tych przepisów nie było żadnych podstaw prawnych do wydania decyzji bez zgromadzenia materiału dowodowego stosownie do zasad powołanych wyżej. Konieczność uzyskania pełnego materiału dowodowego, w tym także ostatecznego orzeczenia lekarskiego, uzasadniał w pełni także fakt, że strona mogła przedłożyć (przypadki takie miały miejsce w przeszłości w innych sprawach), kolejne orzeczenie psychologiczne o braku przeciwwskazań do posiadania broni stwierdzające, że może dysponować bronią. Wydanie decyzji bez obydwu ostatecznych orzeczeń, pozbawiłoby organ Policji możliwości zweryfikowania orzeczenia lekarskiego, z uwagi na upływ terminu przewidzianego w przepisach prawa na wniesienia odwołania.

- w przypadku punktu 23 a i b projektu wystąpienia pokontrolnego nie uwzględniono faktu, że Krajowy System Informacji Policji składa się z wielu aplikacji. O tym, czy osoba będąca w zainteresowaniu Policji jest notowana w systemie z powodów procesowych, odpowiada aplikacja

dotycząca rejestracji procesowych. Jak wynika z akt postępowania l.dz. PA-B-642-59/450/2013/AS, osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń została w dniu 25.03.2013 r. sprawdzona w tej aplikacji z wynikiem negatywnym. Zapytanie takie ponowiono w dniu 06.05.2013 r., również z wynikiem negatywnym. Nadto, jak wynikało z informacji uzyskanej z Krajowego Rejestru Karnego w dniu 18.04.2013 r., strona również nie figurowała w tym rejestrze jako osoba skazana. Na podstawie wskazanego w projekcie wystąpienia pokontrolnego sprawdzenia, nie uzyskano informacji o mogącym toczyć się przeciwko stronie postępowaniu karnym. Było to bowiem sprawdzenie w aplikacji BRON, zawierającej m.in. informacje o posiadaniu pozwoleń na broń. Informacje o mogącym toczyć się przeciwko stronie postępowaniu karnym uzyskano w maju 2013 r. Podnieść przy tym należy, że Krajowy System Informacji Policji nie zawiera informacji o skazaniach. Wydruk z tego systemu nie stanowi też dowodu w postępowaniu administracyjnym. Jediną instytucją uprawnioną do gromadzenia tego rodzaju danych jest Krajowy Rejestr Karny, powołany na podstawie przepisów ustawy z 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym. Tym samym, wbrew zapisom zawartym w projekcie wystąpienia pokontrolnego, organ Policji, wykonując w dniu 25.03.2013 r. sprawdzenie w Krajowym Systemie Informacji Policji nie mógł posiadać wiedzy o skazaniu, skoro w rejestrze tym, danych tych się nie gromadzi. Jak wykazano powyżej, wiedzę o postępowaniu karnym dotyczącym strony powzięto nie w oparciu o sprawdzenie w Krajowym Systemie Informacji Policji. Organ Policji, z chwilą ustalenia, że strona została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa umyślnego, zwrócił się do właściwego sądu o wyjaśnienie rozbieżności dotyczących jej notowania w Krajowym Rejestrze Karnym.

- w przypadku punktu 31 a projektu wystąpienia pokontrolnego nie uwzględniono, że strona występując z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń, do wniosku nie dołączyła dowodu uiszczenia opłaty skarbowej. Tym samym, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, w myśl którego obowiązek zapłaty opłaty skarbowej od wydania pozwolenia powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie pozwolenia oraz zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, organ Policji wezwał stronę do udokumentowania w wyznaczonym terminie faktu uiszczenia opłaty skarbowej. Pouczył także stronę, że w przypadku nieuiszczenia w wyznaczonym terminie opłaty skarbowej, podanie o wydanie pozwolenia na broń palną zostanie zwrócone, zgodnie z art. 261 § 2 k.p.a. Zważywszy, że nie zachodziły w sprawie okoliczności wskazane w art. 261 § 4 k.p.a., do czasu wniesienia opłaty skarbowej lub bezskutecznego upływu terminu wyznaczonego stronie na uzupełnienie opłaty, brak było podstaw do wykonywania czynności w sprawie. Wynika to wprost z treści art. 261 § 2 k.p.a., zgodnie z którym nieuiszczenie należności wynikających z przepisów prawa rodzi skutek w postaci zwrotu podania lub zaniechania czynności od tej opłaty uzależnionej.

Na powyższe zwracają uwagę w swoim orzecznictwie również sądy administracyjne (m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2006 r., sygn. akt VII Sa/Wa 1571/05) wskazując, że do terminów określonych przepisami prawa nie powinno się wliczać okresu od złożenia przez stronę niekompletnego wniosku do jego uzupełnienia. W przypadku nieuzupełnienia braków, żądanie wszczęcia postępowania jest bezskuteczne, nie dochodzi zatem w ogóle do wszczęcia postępowania. Nie jest w takim przypadku możliwe wydanie jakiegokolwiek decyzji. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1726/08, sąd wskazał, że przepis art. 261 k.p.a. wyłącza w tym zakresie art. 35 k.p.a. Także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt IISA/GI 1300/13, wskazano co następuje: w przypadku dokonania zgłoszenia lub złożenia wniosku bez uiszczenia opłaty skarbowej ma zastosowanie art. 261 Kodeksu postępowania administracyjnego. W jego świetle,

jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej jest zobowiązany do wezwania do uiszczenia opłaty skarbowej, wyznaczając termin do dokonania zapłaty (nie krótszy niż 7 dni). Dopiero po wniesieniu należnej opłaty skarbowej organ administracji publicznej przystępuje do merytorycznego rozpatrywania sprawy.

Jak wykazano wyżej nie można w tym przypadku mówić o jakiegokolwiek nieuzasadnionej zwłóce organu Policji.

2. Nie zawiądomiono strony o niezakończonym w terminie w przypadku 3 postępowań na 85 poddanych kontroli, które nie zakończyły się w terminie miesiąca określonym w art. 35 k.p.a., czym naruszono art. 36 § 1 k.p.a.

Z twierdzeniem tym nie można się zgodzić. Należy podkreślić, że w każdym przypadku strona była informowana o przyczynach niezakończonym w terminie i wskazywany był nowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 k.p.a.

W przypadku postępowania administracyjnego l.dz. PA-B-642-25/144/14/ASZ, wbrew twierdzeniu zawartemu w projekcie wystąpienia pokontrolnego, organ Policji postanowieniem z dnia 12.08.2014 r. wyznaczył nowy termin zakończenia postępowania na dzień 15.09.2014 r. (kopia postanowienia w załączeniu). Organ Policji kwestię tą wyjaśniał zespołowi kontrolnemu w trakcie kontroli, udzielając na jego żądanie pisemnych wyjaśnień. Wskazywano, że prowadzono równoległe dwa postępowania administracyjne: w sprawie wydania stronie pozwolenia na broń palną do celów kolekcjonerskich, l.dz. PA-B-642-25/199/14/ASZ oraz w sprawie wydania stronie pozwolenia na broń palną do celów sportowych, l.dz. PA-B-642-48/200/14/AKO. W niniejszym postępowaniu nie dopuszczono się uchybienia terminu administracyjnego określonego w art. 35 i nie naruszono art. 36 k.p.a.

Z kolei, w postępowaniu l.dz. PA-B-642-95/1058/13/AKO, zaistniała konieczność zmiany przygotowanego projektu decyzji, ponownej analizy i oceny materiału dowodowego, stosownie do art. 80 k.p.a. Wynikało to z faktu, że w dniu, w którym winna być wydana decyzja, wpłynęła korespondencja strony, mająca istotny wpływ na sposób rozpatrzenia sprawy.

3. Nie wskazano precyzyjnie nowego terminu załatwienia sprawy bądź wydano postanowienie o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania już po upływie wcześniej wyznaczonego terminu w 8 na 85 poddanych kontroli, które nie zakończyły się w terminie miesiąca określonym w art. 35 k.p.a. Powyższym działaniem naruszono art. 36 § 1 k.p.a.

Nie dochowano należytej staranności, błędnie określając przyczyny zwłoki w ramach wydanych postanowień o wskazaniu nowego terminu zakończenia postępowania w przypadku 7 (w tym 1 z ww. 11 postępowań) na 85 poddanych kontroli postępowań, które nie zakończyły się w terminie miesiąca określonym w art. 35 k.p.a.

Oceny tej nie można podzielić. Należy podkreślić, że w każdym wskazanym w projekcie wystąpienia pokontrolnego przypadku, strony były informowane o przyczynach niezakończonym w terminie i wskazywany był nowy termin jej załatwienia, zgodnie z art. 36 k.p.a. Organ Policji, składając odwołania od przedkładanych przez strony orzeczeń, wyznaczał nowy termin zakończenia postępowania, do czasu uzyskania ostatecznych orzeczeń: lekarskiego i psychologicznego. Wskazać przy tym należy, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 września 2000 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń, powtórne badanie przeprowadza lekarz jednostki badawczo-rozwojowej lub psycholog, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, w terminie nie dłuższym niż 30 dni, licząc od dnia otrzymania odwołania przez podmiot odwoławczy. Terminy badań w trybie odwoławczym ustalają zatem placówki odwoławcze, nie organ Policji. Tym samym,

z uwagi na niemożność wcześniejszego ustalenia konkretnego terminu (co do dnia) uzyskania wymaganych orzeczeń, organ Policji wyznaczał nowy termin zakończenia postępowania do czasu uzyskania ostatecznych orzeczeń: lekarskiego i psychologicznego, wydanych w trybie odwoławczym. Taki sposób postępowania podyktowany był również względami ekonomiki postępowania.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że organ Policji, wbrew stwierdzeniu zawartemu w projekcie wystąpienia pokontrolnego, nie zastosował niewłaściwej interpretacji przepisów w zakresie formułowania terminu załatwienia sprawy oraz jego biegu po wznowieniu zawieszono postępowania. Organ Policji nie „wznawiał” zawieszonych postępowań, a jedynie je podejmował - zgodnie z literą prawa, w oparciu o art. 97 § 2 k.p.a. Procedura administracyjna nie przewiduje wznowienia zawieszono postępowania. Wznowienie postępowania jest odrębną instytucją procedury administracyjnej, uregulowaną w przepisach Działu II Rozdziału 12 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odnosząc się natomiast do błędnie określanej przyczyny zwłoki w ramach wydanych postanowień dotyczących wskazania nowego terminu zakończenia postępowania, organ Policji, w swoich stanowiskach, w trakcie kontroli, informował zespół kontrolny o przyczynach takiego stanu rzeczy. Ponownie należy wskazać, że korespondencja z zewnątrz wpływa do organu Policji (z przyczyn niezależnych od organu – operator pocztowy) w godzinach popołudniowych. Tym samym, nie można przewidzieć, sporządzając dzień wcześniej projekt postanowienia wskazującego nowy termin załatwienia sprawy, że następnego dnia wpłyną kolejne dowody w postępowaniu. W takim przypadku obowiązkiem organu jest natomiast wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy, co jest zgodne z art. 36 k.p.a.

4. Nie poinformowano strony o przysługujących jej uprawnieniach z tytułu art. 10 k.p.a. w początkowym stadium postępowania w przypadku 26 postępowań (w tym 3 dotyczących wydania pozwolenia na broń do celów sportowych, 20 do celów łowieckich oraz 3 dotyczących zmiany wcześniej wydanego pozwolenia na broń w trybie art. 155 k.p.a.) na 93 poddane kontroli, czym naruszono art. 9 w związku z art. 10 § 1 k.p.a.

Takiego stanowiska nie można uznać za słuszne. Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Kodeks postępowania administracyjnego nie określa terminu jak również formy (np.: pisemnej) jakie winno przyjąć pouczenie strony o tym uprawnieniu. Nadto, brak pisemnej informacji organu Policji o prawie do czynnego udziału strony w prowadzonym postępowaniu w początkowym jego stadium, nie oznacza, że organ Policji tego obowiązku nie realizuje w każdym stadium postępowania, jak również przed wydaniem decyzji. Organ Policji, zgodnie z tym przepisem, realizację tego uprawnienia zapewniał stronom w każdym postępowaniu administracyjnym, w każdym jego stadium. Dodatkowo, w każdym postępowaniu, organ Policji przed wydaniem decyzji pisemnie informował strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Przyjęty tryb postępowania jest w pełni zgodny z zapisami art. 10 § 1 k.p.a. i stanowi wypełnienie obowiązku zapewnienia przez organ administracji prawa strony do umożliwienia jej wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań. Samo brzmienie powołanego przepisu wskazuje, że taki tryb postępowania jest właściwy.

Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem o naruszeniu art. 9 k.p.a. Przepis ten obliguje organ administracji do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ponadto, przepis ten, obliguje do czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w

tym celu udzielania im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Organ Policji wypełniał obowiązki wynikające z tego przepisu. Zapewniał bowiem stronom w pełnym zakresie możliwość realizacji uprawnień do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, informował o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, czuwając nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa (np.: każdorazowo informowano strony o wystąpieniu negatywnej przesłanki do wydania pozwolenia, wskazywano na konieczność przedstawienia dodatkowych dowodów w sprawie w celu załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem).

5. Wydano pozwolenia na broń pomimo tego, że wymagane na etapie postępowania dokumenty utraciły ważność, gdyż orzeczenia lekarskie lub psychologiczne nie były aktualne na dzień wydania pozwolenia (w 3 przypadkach przedłożone przez stronę orzeczenia były nieaktualne już z dniem dostarczenia orzeczenia organowi Policji), czym naruszono § 2 ust. 4 oraz § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 września 2000 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń.

Stwierdzenia tego nie sposób uznać za prawidłowe. W tym zakresie aktualne pozostaje stanowisko organu Policji wyrażane wielokrotnie w związku z pytaniami zespołu kontrolnego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że określony w nim sposób postępowania i interpretacja prawa były i są uznawane i stosowane we wszystkich komendach wojewódzkich Policji w kraju.

Zważyć należy, że ustawodawca w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji ustanowił obowiązek dla osoby ubiegającej się o wydanie pozwolenia na broń, przedstawienia orzeczeń: lekarskiego i psychologicznego, wydanych przez uprawnionego lekarza i psychologa, stwierdzających, iż nie należy ona do osób wymienionych w ust. 1 pkt 2-4, i potwierdzających, że może ona dysponować bronią. Co do zasady orzeczenia te z woli ustawodawcy mają charakter bezterminowy. Wyłączenie od tej zasady dotyczy jedynie osób posiadających pozwolenie na broń w celu określonym w art. 10 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o broni i amunicji.

Należy także podkreślić, że w art. 15 ust. 7 wymienionej ustawy, zawarto delegację dla ministra właściwego ds. zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych oraz ministrem właściwym ds. finansów publicznych, do określenia w drodze rozporządzenia niektórych kwestii związanych z wydawaniem powołanych orzeczeń. Delegacja ta nie zawiera uprawnień dla wskazanych ministrów do określenia terminów ważności orzeczeń. To z kolei, biorąc pod uwagę systemową wykładnię przepisów prawa, zgodnie z którą norma prawna wyższego rzędu uchyla normę niższego rzędu, skutkuje brakiem możliwości uznania przepisów rozporządzenia określających termin ważności orzeczeń za zgodne z ustawą o broni i amunicji. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie także w decyzji Komendanta Głównego Policji, na którą wielokrotnie powoływano się w odpowiedziach na pytania zespołu kontrolnego.

Skoro zatem w projekcie wystąpienia pokontrolnego stwierdzono, że organ Policji stosuje niewłaściwą, błędną interpretację przepisów, dokument ten powinien wskazywać prawidłową interpretację w tym zakresie oraz argumentację za tym przemawiającą.

Poruszona kwestia terminowości orzeczeń będzie przedmiotem wystąpienia do Komendy Głównej Policji o zajęcie stanowiska w sprawie, bowiem dotyczy trybu postępowania przyjętego w całym kraju.

6. Nieprawidłowo wydano decyzje odmowne w zakresie przyznania pozwolenia na broń, których podstawą do wydania odmowy wydania pozwolenia na broń była tylko liczba sztuk broni wnioskowana przez stronę, natomiast organ w uzasadnieniu decyzji odmownej stwierdził, iż wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku i bezpieczeństwa publicznego i przedstawił ważną przyczynę posiadania broni w rozumieniu art. 10 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21

maja 1999 r. o broni i amunicji. Tym samym naruszono art. 10 ust. 1 ww. ustawy o broni i amunicji.

Podkreślić należy - o czym informowano pisemnie zespół kontrolny w trakcie kontroli - że wspomniane decyzje zapadły przed publikacją prawomocnego orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie, które odmiennie rozstrzygało te kwestie.

Organ I instancji uwzględniał w tych sprawach także linię orzeczniczą Komendanta Głównego Policji w podobnych sprawach. Należy podkreślić, że linia orzecznicza organu II instancji, w sprawach pozwoleń na broń wydanych po nowelizacji przepisów ustawy o broni i amunicji, była odmienna od aktualnie funkcjonującej. Komendant Główny Policji wielokrotnie wskazywał, że w takich przypadkach organ Policji zobligowany jest albo wydać pozwolenie uwzględniając żądanie w całości, albo odmówić wydania pozwolenia - w przypadku braku podstaw do całościowego uwzględnienia żądania strony. Nie było natomiast możliwości częściowego uwzględnienia żądania i wydania pozwolenia na broń w liczbie mniejszej niż wskazana we wniosku strony. Stanowiłoby to bowiem niedopuszczalną ingerencję organu administracji w zakres żądania strony.

Linia polityki Komendanta Głównego Policji znalazła także odzwierciedlenie w szeregu decyzji zapadłych w sprawach pozwoleń na broń do celów sportowych, uchylających decyzje organów I instancji, w tym i Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji. Organ Policji, prowadząc postępowania administracyjne w tych sprawach musiał więc uwzględniać wytyczne zawarte w poszczególnych decyzjach organu II instancji oraz obowiązujące przepisy prawa materialnego i procesowego. Taka też argumentacja została zawarta w uzasadnieniach decyzji w sprawach wydania pozwolenia na broń palną do celów sportowych oraz broń palną do celów kolekcjonerskich (decyzje zostały wydane z uwzględnieniem tej linii orzeczniczej).

Publikacja kolejnych, prawomocnych wyroków sądów administracyjnych wraz z uzasadnieniami, spowodowała zmianę praktyki Komendanta Głównego Policji oraz organów I instancji w załatwianiu tego rodzaju spraw.

7. W 3 na 20 poddanych kontroli postępowań wydano decyzje odmowne w zakresie pozwoleń na broń do celów łowieckich osobom niemającym ukończonych 21 lat pomimo przedłożonych wniosków Polskiego Związku Łowieckiego, czym naruszono art. 15 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji. W ramach ww. 3 postępowań wydano również w zakresie tego samego postępowania drugą równoprawną decyzję przyznającą stronie pozwolenie na broń, czym naruszono art. 104 § 2 k.p.a. Organ Policji niewłaściwie zinterpretował przepis art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o broni i amunicji, w którego treści wskazano zastrzeżenie ust. 2 wyłączające jego stosowanie, wskutek czego w obiegu prawnym funkcjonują dwie sprzeczne ze sobą prawomocne decyzje w ramach jednego postępowania.

Nie jest możliwe podzielenie stanowiska zaprezentowanego w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Należy wskazać, że w tego rodzaju postępowaniach do organu Policji wpływały dwa wnioski o wydanie oznaczonej osobie pozwolenia na posiadanie broni palnej myśliwskiej. Jeden pochodził od strony będącej osobą fizyczną, drugi od Polskiego Związku Łowieckiego, występującego jako strona postępowania w myśl art. 15 ust. 2 ustawy o broni i amunicji w imieniu osoby niemającej ukończonych 21 lat. Dlatego też organ Policji prowadził w tych sprawach dwa odrębne postępowania administracyjne.

Tym samym był zobowiązany wydać dwa rozstrzygnięcia w tych sprawach.

Na wniosek strony, która nie ukończyła 21 lat, organ Policji wydał decyzję o odmowie wydania pozwolenia na broń palną myśliwską zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o broni i amunicji. Przepis ten stanowi, że pozwolenia na broń nie wydaje się osobom niemającym ukończonych 21 lat. W takich przypadkach ustawodawca nie przewidział innego sposobu rozpatrzenia sprawy.

Wniosek Polskiego Związku Łowieckiego pozwalał natomiast na wydanie oznaczonej osobie pozwolenia na broń myśliwską. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy o broni i amunicji, na

wniosek szkoły, organizacji sportowej, Polskiego Związku Łowieckiego, stowarzyszenia obronnego pozwolenie może być wydane osobie mającej ukończone 18 lat, jednakże tylko na broń służącą do celów sportowych lub łowieckich. Za takimi rozstrzygnięciami przemawiał bowiem słuszny interes strony i nie było to sprzeczne z interesem społecznym.

W sprawach tych brak było możliwości zastosowania regulacji zawartych w art. 62 k.p.a. z uwagi na brak tożsamości podstawy prawnej do wydania rozstrzygnięcia w sprawie.

Tak więc, organ Policji rozpatrzył wnioski stron zgodnie z przepisami ustawy o broni i amunicji oraz z przepisami procedury administracyjnej. Wydane decyzje nie były także sprzeczne wobec siebie (różne podstawy prawne rozstrzygnięć).

Przedmiotowa kwestia będzie jednak przedmiotem wystąpienia organu Policji o opinię prawną w tym zakresie.

8. Nie przeprowadzono egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią mimo braku przesłanek do odstąpienia od jego przeprowadzenia, czym naruszono art. 16 ust. 1 ustawy o broni i amunicji. Organ Policji niewłaściwie zinterpretował przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji.

Jak wskazano w projekcie wystąpienia pokontrolnego, „występujący z podaniem o wydanie pozwolenia na broń ma obowiązek przystąpienia do egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania broni oraz umiejętności posługiwania się tą bronią niezależnie od oceny pozostałych dowodów w ramach prowadzonego postępowania”. Skutkiem tego nastąpiło „uszczerplenie dochodów Skarbu Państwa należnych za egzamin ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania broni oraz umiejętności posługiwania się tą bronią”.

Z tak zaprezentowanym stanowiskiem nie można się zgodzić. Przepisy ustawy o broni i amunicji, regulujące kwestię przystąpienia do egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania broni oraz umiejętności posługiwania się tą bronią nie zawierają zapisu zawartego w projekcie wystąpienia pokontrolnego „niezależnie od oceny pozostałych dowodów w ramach prowadzonego postępowania”. Przepis art. 16 ust. 1 ustawy o broni i amunicji ma inne brzmienie.

Ponadto, idąc tokiem rozumowania zaprezentowanym w projekcie wystąpienia, do ww. egzaminu, organ Policji zobowiązany byłby dopuścić, np.: osoby karane za przestępstwa umyślne, nieposiadające zdolności psychofizycznej do posiadania broni o ile tylko wystąpiłyby z podaniem o wydanie pozwolenia na broń. Nie sposób uznać takiej sytuacji za prawidłową.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o broni i amunicji osoba, która występuje z podaniem o wydanie pozwolenia na broń, jest zobowiązana zdać egzamin przed komisją powołaną przez właściwy organ Policji ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią. Zgodnie natomiast z § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią, osoba przystępująca do egzaminu, jest zobowiązana uiścić opłatę w wysokości określonej w przepisach, w zależności od celu w jakim ma być wydane pozwolenie na broń.

Podkreślenia wymaga również, że przyjęta w tym zakresie wieloletnia praktyka organów Policji, stosowana jeszcze w okresie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 31.01.1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, jest jednolita w całym kraju i nigdy nie została zakwestionowana wskutek kontroli instancyjnej przez organ wyższego stopnia czy też kontroli sądowej przez sądy administracyjne. Stosowanie odmiennej praktyki niż w innych województwach w kraju, przeczyłoby zasadzie państwa prawa. Stałoby również w sprzeczności z określoną w art. 8 k.p.a. zasadą pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Jeżeli bowiem organ Policji posiada wiedzę o braku możliwości pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy poprzez wydanie pozwolenia na broń (np. w przypadku karalności strony, braku ważnej przyczyny posiadania broni), sprzeczne z art. 7 k.p.a., byłoby wzywianie strony postępowania na egzamin i

narazanie jej na niepotrzebne koszty, skoro materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie pozwała na wydanie pozytywnej decyzji w przedmiocie pozwolenia na broń. Organ Policji postąpiłby wbrew nakazowi uwzględniania słusznego interesu obywateli przy załatwieniu sprawy, zawartemu w art. 7 k.p.a.

Nie można zgodzić się także z argumentem, iż wskutek przyjętej przez organ Policji praktyki, nastąpiło uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa należnych za egzamin ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania broni oraz umiejętności posługiwania się tą bronią. Wskazać bowiem należy, że opłata za egzamin przeznaczona jest na pokrycie kosztów przeprowadzenia egzaminu (m.in.: koszty amunicji, strzelnicy, tarcz strzelniczych, materiałów biurowych).

Również w tym przypadku, zawarty w projekcie wystąpienia pokontrolnego zarzut niewłaściwej interpretacji przepisów prawa w tym zakresie, nie został poparty żadną argumentacją uzasadniającą tą niewłaściwość, jak również wskazaniem właściwej interpretacji. Zważywszy, że kwestia ta odnosi się do praktyki w całej Policji, będzie ona przedmiotem wystąpienia do Komendy Głównej Policji o zajęcie stanowiska w sprawie.

9. Nie zawarto w decyzji wszystkich elementów wymaganych w art. 107 § 1 k.p.a., gdyż odstąpiono od uzasadnienia faktycznego na podstawie art. 107 § 4 k.p.a., mimo iż ww. decyzja wydana została na skutek odwołania strony. Organ Policji niewłaściwie zinterpretował przepis art. 107 § 1 k.p.a., polegający na uznaniu, że brak możliwości odstąpienia od uzasadnienia dotyczy tylko decyzji wydanej przez organ odwoławczy, wskutek czego strony nie poinformowano na jakiej podstawie organ wydał po odwołaniu decyzję przyznającą pozwolenie na broń mimo wydania odmowy w pierwotnej decyzji.

Zarzut odnosi się do jednej decyzji spośród spraw objętych kontrolą. Należy wskazać, że na skutek wniesionego przez stronę odwołania, Komendant Główny Policji decyzją z dnia 13.02.2014 r., l.dz. EAII-305/181/14 uchylił zaskarżoną decyzję organu I instancji w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Zatem to decyzja organu II instancji była decyzją wydaną na skutek wniesionego przez stronę odwołania i wymagała uzasadnienia, co wynika z przepisu art. 107 § 4 k.p.a. Decyzja organu I instancji z dnia 24.04.2014 r. była natomiast decyzją kończącą postępowanie administracyjne i zgodnie ze wskazanym przepisem organ Policji mógł odstąpić od jej uzasadnienia, jako zgodnej w całości z żądaniem strony.

Tak więc, zarzutu zawartego w projekcie wystąpienia pokontrolnego nie można uznać za słuszny.

10. Nie poinformowano strony o wniesieniu przez nią opłaty skarbowej w zawyżonej wysokości w przypadku wszystkich poddanych kontroli 8 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o zmianie wcześniej wydanego pozwolenia w trybie art. 155 k.p.a. W przedmiotowych postępowaniach udokumentowano pobranie opłaty skarbowej w wysokości 242 zł zamiast 121 zł, wbrew pkt 46 ppkt 1) części III załącznika do ustawy z dnia 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że sposób postępowania w tym zakresie był zgodny ze stanowiskiem Biura Prewencji Komendy Głównej Policji z dnia 18 marca 2009 r. l. dz. ENS-1094/09/AR. Stanowisko to zostało uzgodnione z Biurem Prawnym Komendy Głównej Policji. Zgodnie z tym stanowiskiem opłata skarbowa za wydanie decyzji w sprawach pozwoleń na broń w trybie art. 155 k.p.a. wynosiła 242 zł, na podstawie części III ust. 12 pkt 1 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.

Podkreślić należy, że stanowisko o obowiązku pobierania za decyzje wydawane w trybie art. 155 k.p.a. o zmianie decyzji w zakresie liczby egzemplarzy broni opłaty skarbowej w kwocie 242 zł, organ Policji uzyskał również z Biura Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji za pismem z dnia 05.09.2014 r., l. dz. ES-3358/3031/2014/MJ. Ze stanowiska tego wynikało, iż Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji występowało już kilkakrotnie o opinie

w sprawie wysokości opłat skarbowych za tego rodzaju decyzje i za każdym razem stanowisko ówczesnego Biura Prawnego, jak i Gabinetu Komendanta Głównego Policji, wskazywało na obowiązek pobierania za wydanie przedmiotowych rozstrzygnięć kwoty 242 zł, tj. takiej, jak za pozwolenie na broń. W dniu 27.08.2014 r. Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP uzyskało kolejną opinię z Gabinetu Komendanta Głównego Policji, nr Gpp-5539/5259/14 o obowiązku pobierania za decyzje wydawane w trybie art. 155 k.p.a. o zmianie decyzji w zakresie liczby egzemplarzy broni opłaty skarbowej w kwocie 242 zł. Ze stanowiska tego wynikało także, że Komendant Stołeczny Policji w dniu 27.03.2007 r. uzyskał opinię Skarbnika m. st. Warszawy o zasadności pobierania stawki 242 zł za decyzje w trybie art. 155 k.p.a. o zmianie decyzji w zakresie liczby posiadanych egzemplarzy broni. Opinia ta została podtrzymana stanowiskiem Głównego Księgowego m. st. Warszawy z dnia 28.03.2014 r.

Tym samym brak było podstaw do informowania stron, że stawka w tym przypadku jest mniejsza o 50 %.

Nadto, organ Policji nie jest organem podatkowym i zarówno przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, jak również akty wykonawcze do niej, nie nakładają na organy Policji obowiązku informowania stron o wniesieniu opłaty w zawyżonej wysokości. Skoro zatem taki obowiązek nie wynika z przepisów prawa, nie można czynić zarzutu o braku jego wykonania.

Podkreślić należy, że w myśl aktualnego stanowiska zaprezentowanego przez Ministerstwo Finansów, zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, zmiana decyzji o wydaniu pozwolenia na broń w trybie art. 155 k.p.a., nie podlega opłacie skarbowej.

Podkreślenia wymaga, że dokonanie obiektywnej kontroli i oceny realizowanych zadań nie jest możliwe bez odniesienia się do uwarunkowań w jakich dana jednostka funkcjonuje, zakresu i ilości zadań jakie na niej ciąży, w odniesieniu do zasobów jakimi dysponuje przy realizacji tych zadań. Zważyć należy, że kontroli poddano postępowania administracyjne w sprawach dotyczących wydawania pozwoleń na broń, przeprowadzone w latach 2013 - 2014 w Wydziale Postępowań Administracyjnych KWP w Katowicach.

Kontrola obejmowała 93 postępowania administracyjne.

We wskazanym okresie wydano 850 decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia na broń, odmowy wydania pozwoleń na broń oraz zmiany wydanego pozwolenia w trybie art. 155 k.p.a.

Należy mieć również na względzie, że w Wydziale Postępowań Administracyjnych nie prowadzi się wyłącznie postępowań administracyjnych w przedmiocie wydawania pozwoleń na broń. Zakres zadań realizowanych przez tą komórkę organizacyjną jest tak obszerny, że postępowania w tych sprawach są tylko niewielką ich częścią.

Dla zobrazowania zagadnienia należy podać, że tylko w roku 2013 w Wydziale Postępowań Administracyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach przeprowadzono ponad 13.500 postępowań oraz innych zadań z zakresu administracji (sprawy wydawania pozwoleń na broń stanowiły tylko 2,7 % spraw załatwionych w tym okresie). W roku 2014 przeprowadzono natomiast ponad 27.500 takich postępowań i czynności (sprawy wydawania pozwoleń stanowiły odpowiednio 1,8 % załatwionych spraw). Z powyższego wynika zatem, że kontrola obejmująca 93 postępowania przeprowadzone na przestrzeni lat 2013 i 2014 dotyczyła 0,2 % ogółu spraw z zakresu administracji publicznej załatwionych w tym czasie w wydziale.

Liczba załatwionych spraw w 2014 r. lawinowo wzrosła w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, wprowadzonej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów. Ustawodawca na dokonanie wpisów na listy kwalifikowanych pracowników ochrony wszystkich osób, którym do dnia 31 grudnia 2013 r. wydano licencje pracownika ochrony fizycznej lub zabezpieczenia technicznego, przewidział czas jedynie do 31 marca 2014 r. Tym samym, do realizacji tego zadania, a wcześniej do przygotowania terminowego wypełnienia tego obowiązku ustawowego, konieczne

było przesunięcie większości pracowników i funkcjonariuszy Wydziału Postępowań Administracyjnych. Zważywszy na rozmiar tego zadania, do pomocy w jego realizacji zaangażowano także funkcjonariuszy i pracowników z innych komórek organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Jest zatem rzeczą oczywistą, że konieczność realizacji tego zadania w terminie określonym przez ustawodawcę, jego zakres, nie mógł pozostać bez wpływu na inne zadania realizowane w Wydziale Postępowań Administracyjnych. Było to zadanie priorytetowe, bowiem od jego wykonania uzależniona była możliwość wykonywania pracy po dniu 31 marca 2014 r. przez osoby dotychczas posiadające licencje pracownika ochrony fizycznej i licencje pracownika zabezpieczenia technicznego. Bez wpisu na listy kwalifikowanych pracowników ochrony i wydania zaświadczenia tym osobom, utraciłyby one uprawnienia do pracy w tym charakterze z dniem 1 kwietnia 2014 r.

Należy mieć na względzie, że referenci z Zespołu Pozwoleń na Broń Wydziału Postępowań Administracyjnych prowadzą po kilkadziesiąt postępowań administracyjnych w sprawach pozwoleń na broń w tym samym czasie. Oprócz prowadzenia postępowań, jednocześnie wykonują szereg innych zadań, w tym:

- obsługują interesantów w sprawach: związanych z przyjmowaniem wniosków, rejestracją broni, wydawaniem zaświadczeń na zakup broni, Europejskich kart broni palnej, kart rejestracyjnych broni pozbawionej cech użytkowych, legitymacji posiadaczy broni oraz legitymacji osób dopuszczonych do posiadania broni,
- opracowują zgody na wywóz broni i amunicji poza granicę RP przez obywateli polskich - w oparciu o art. 38 ustawy o broni i amunicji,
- opracowują zgody i uprzednie zgody przewozowe dotyczące broni i amunicji,
- kontrolują warunki przechowywania broni i amunicji przez posiadaczy pozwoleń na broń,
- prowadzą dokumentację, rejestry, ewidencję, w tym na bieżąco aktualizują moduł „Broń” będący składnikiem Krajowego Systemu Informacji Policji,
- uczestniczą w komisji powołanej do przeprowadzania egzaminów ze znajomości przepisów dotyczących posiadania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią,
- rozliczają osoby, którym cofnięto pozwolenie na broń z obowiązku zbycia broni i amunicji i zwrotu dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni i amunicji,
- uczestniczą w wyjazdach służbowych do sądów, prokuratur oraz jednostek terenowych Policji, co jest związane z koniecznością uczestnictwa w rozprawach, wglądu w akta spraw bądź realizacją przesłuchań,
- prowadzą weryfikację wydanych pozwoleń na broń w celach ochrony osobistej, ochrony bezpieczeństwa innych osób oraz mienia, pod kątem dostarczanych orzeczeń lekarskich i psychologicznych i spełniania przez posiadaczy pozwoleń na broń zdolności do dysponowania bronią - zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji,
- prowadzą weryfikację wydanych pozwoleń na broń w celach sportowych i myśliwskich pod kątem istnienia ważnej przyczyny posiadania broni – zgodnie z przepisami art. 18 ust. 4 ustawy,
- opracowują dokumenty dotyczące przyjęcia broni i amunicji do depozytu Policji,
- prowadzą na bieżąco archiwizację spraw ostatecznie zakończonych,
- współpracują w wymianie informacji z jednostkami terenowymi Policji z woj. śląskiego, zarządami stowarzyszeń strzeleckich i Polskim Związkiem Łowieckim,
- udzielają odpowiedzi instytucjom zewnętrznym, w tym innym organom państwowym,
- realizują wnioski o udostępnienie informacji publicznej,
- wykonują inne czynności wynikające z bieżących potrzeb.

Funkcjonariusze i pracownicy Wydziału Postępowań Administracyjnych Komendy Wojewódzkiej

Policji w Katowicach należą do grupy najbardziej obciążonych ilością prowadzonych spraw z zakresu administracji publicznej w całym kraju. Obrazują to liczby. I tak, w okresie objętym kontrolą jeden pracownik i funkcjonariusz merytoryczny załatwił średnio 1577 spraw.

Poziom obciążenia zadaniami Wydziału Postępowań Administracyjnych niejednokrotnie wynika ze zmian w obowiązujących przepisach prawa, które nakładają na organ Policji kolejne obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym. Dlatego też zagadnienie to jest systematycznie monitorowane i analizowane. Celem tych działań jest wypracowywanie optymalnych rozwiązań, które w efekcie, pozwolą w przyszłości sukcesywnie zmienić przedstawiony stan rzeczy.

Reasumując, należy ponownie podkreślić, iż organ Policji w trakcie kontroli, w przedstawianych zespołowi kontrolnemu stanowiskach wielokrotnie udzielał wyjaśnień dotyczących kwestii opisanych w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Wskazywał także przepisy procedury administracyjnej, przepisy prawa materialnego, orzecznictwo sądów administracyjnych, wytyczne Komendanta Głównego Policji, na poparcie argumentów i uzasadnienie prawidłowości przyjętego toku postępowania w sprawach będących przedmiotem kontroli. W projekcie wystąpienia pokontrolnego pominięto jednakże te kwestie. Ponadto, formułując zarzuty o nieprawidłowościach nie wskazano powodów, dla których nie uwzględniono argumentacji organu Policji. Niejednokrotnie nie wskazano także z jakich powodów nie uznano za właściwą praktykę ukształtowaną w oparciu o wytyczne Komendanta Głównego Policji przez jednostki Policji w całym kraju.

W tym stanie rzeczy, problematyczne kwestie, które w projekcie wystąpienia pokontrolnego zostały wskazane jako niewłaściwe, będą przedmiotem wystąpień o wydanie opinii prawnych bądź o zajęcie stanowiska przez Komendę Główną Policji sprawującą nadzór instancyjny i merytoryczny nad zagadnieniami objętymi kontrolą.

2 70492/17121

SLASKI
KOMENDANT WOJEWÓDZKI POLICJI
z up.
PIERWSZY ZASTĘPCA SLASKIEGO
KOMENDANTA WOJEWÓDZKIEGO POLICJI
insp. mgr Roman RABSZTYN

PA-B-642-25/199/14/ASZ
PA-B-642-48/200/14/AKO

12. SIE. 2014

POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 123 § 1 w związku z art. 36 i art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.), Śląski Komendant Wojewódzki Policji,

postanawia

wyznaczyć nowy termin zakończenia postępowania w sprawie wydania pozwolenia na posiadanie broni palnej do celów sportowych i kolekcjonerskich [REDAKTOWANE] na dzień 15 września 2014 r.

Uzasadnienie

W dniu 04.03.2014 r. do Wydziału Postępowań Administracyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach wpłynęły wnioski [REDAKTOWANE] o wydanie pozwolenia na posiadanie broni palnej do celów sportowych i kolekcjonerskich.

Niniejsze postępowania nie mogą zostać zakończone w ustawowym terminie z uwagi na konieczność przeprowadzenia czynności z udziałem strony.

Okoliczności te czynią niemożliwym merytoryczne zakończenie postępowania administracyjnego w ustawowym terminie z przyczyn niezależnych i niezawinionych przez organ.

Stosownie do art. 36 kpa o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa, organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin złatwienia sprawy. Mając powyższe na uwadze postanawiam jak na wstępie.

Pouczenie

Na niniejsze postanowienie stronie nie służy zażalenie, a strona może je zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji /zgodnie z art. 141 § 1 i art. 142 Kpa/.

Otrzymują:

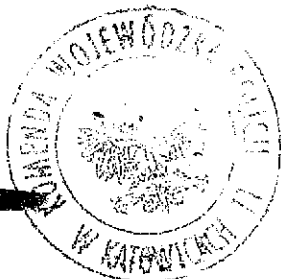
Egz. Nr 1 –

Pan

ul. [REDAKTOWANE]

Egz. Nr 2 –

a/a



ŚLĄSKI
KOMENDANT WOJEWÓDZKI POLICJI
z up. ZASTĘPCA NACZELNIKA
WYDZIAŁU POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH
KWP W KATOWICACH
podinsp. mgr D. Hanna KĘDZIERSKA