

Do analizy wytypowano próbę 32 spraw dotyczących przyjęcia broni do depozytu w poddanym okresie. W tej liczbie, w 7 przypadkach, podstawą przyjęcia broni do depozytu był art. 19 ust. 1 ustawy o broni, w 11 przypadkach art., 22 ust. 3, a w 14 przypadkach art. 23 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Broń, której dotyczyły analizowane sprawy, w 20 przypadkach nadal była przechowywana w depozycie, w 5 przypadkach podjęto decyzję o jej zniszczeniu, a kolejnych pięciu zbyto ją osobom uprawnionym, w dwóch przypadkach przekazana została spadkobiercom po uzyskaniu przez nich zezwolenia na jej posiadanie, a w jednym przypadku oddana została dotychczasowemu właścicielowi po umorzeniu prowadzonego przeciwko niemu postępowania. W jednej sprawie dwie sztuki broni zbyto osobom uprawnionym a jedna była wciąż przechowywana w depozycie.

(dowód: akta kontroli str. 137 - 145)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności KWP w zakresie zgodności z prawem reglamentacji dostępu do broni dla podmiotów i osób fizycznych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że użytkowany przez KWP system KSIP - zakładka BRON, poprzez swoją konstrukcję, ograniczenia funkcjonalności wyszukiwania i filtrowania danych oraz brak połączenia z systemem PESEL a także wojskowym systemem Hefajstos, w chwili obecnej nie stanowi w pełni użytecznego narzędzia wspomagającego KWP przy weryfikacji spełniania przez posiadacza broni warunków utrzymania pozwolenia na jej posiadanie oraz innych działaniach wymagających przetwarzania danych w tym zakresie. W związku z tym czynności takie, jak np. weryfikacja faktu zgonu posiadacza pozwolenia na broń lub sporządzanie statystyk oraz filtracja danych wg zadanego parametru uzależnione są od faktu wpływu danej informacji w sposób tradycyjny (pisemny) i opierają się w dalszym ciągu o kwerendę akt w formie papierowej, co wobec dużej liczby posiadaczy pozwolenia na broń w woj. małopolskim jest zajęciem czasochłonnym i może powodować że przez długi czas faktycznym posiadaczem broni jest osoba do tego nieuprawniona (np. spadkobierca) lub niespełniająca już warunków wydanego jej pozwolenia na broń (brak obowiązkowych badań, ustanie członkostwa w klubie strzeleckim lub PZŁ).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KWP w zakresie zgodności z prawem reglamentacji dostępu do broni dla podmiotów i osób fizycznych.

6. Sprawowanie kontroli nad warunkami przechowywania i użytkowania broni przez podmioty i osoby fizyczne

Opis stanu
faktycznego

6.1. W WPA nie ustalono w formie pisemnej wewnętrznej procedury kontroli warunków przechowywania broni i amunicji przez podmioty oraz osoby fizyczne posiadające zezwolenie na broń. Według wyjaśnień naczelnika tego Wydziału zasady i formy przeprowadzania takich kontroli były przekazywane przez niego oraz kierownika Sekcji ds. Pozwoleń na Broń WPA podczas odpraw z pracownikami WPA. Przyjęto, że kontroli prowadzonej przez policjantów z WPA podlegają wszystkie podmioty posiadające pozwolenie na broń obiektową.

(dowód: akta kontroli str. 232)

Działając na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o broni, funkcjonariusze z WPA, w tym zawsze co najmniej jeden w stopniu komisarza – ekspert Sekcji ds. Pozwoleń na Broń WPA, przeprowadzili w 2014 r. kontrole 23 podmiotów posiadających pozwolenie na broń obiektową. W szesnastu przypadkach brak było uwag w zakresie przedmiotu kontroli, w jednym przypadku stwierdzono fakt zełomowania broni a w sześciu sformułowano zalecenie pokontrolne, które zostały zrealizowane. Do końca I półrocza 2015 r. Komenda zakończyła kontrolę w ośmiu podmiotach posiadających pozwolenie na broń obiektową. W jednym przypadku brak było uwag w zakresie przedmiotu kontroli. W dwóch przypadkach podmioty zrezygnowały z pozwolenia na posiadanie broni, która została przekazana do zniszczenia. W pięciu przypadkach sformułowano zalecenie pokontrolne, które zostały zrealizowane. Ustalenia z tych kontroli dokumentowane były w formie protokołów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 146 – 161 i 165 - 167)

6.2. W KWP nie prowadzono statystyki wyników kontroli warunków przechowywania broni i amunicji przez osoby, lecz w przypadku pozyskania informacji w zakresie nieprawidłowości przechowywania broni i amunicji podejmowano czynności sprawdzające lub wszczynano postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń palną. W sytuacji, kiedy z jednostki Policji dokonującej kontroli wpływa informacja o niewielkich nieprawidłowościach, usuniętych po zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego, nie są podejmowane dalsze czynności administracyjne. W przypadku wystąpienia istotnych nieprawidłowości i wystąpieniu z wnioskiem o ukaranie skierowanym do właściwego sądu, w przypadku wyroku skazującego wszczynano postępowanie w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń z art. 18 ust. 5 pkt 4 ustawy o broni.

(dowód: akta kontroli str. 163 – 164 i 326)

W 2014 r., na terenie podległym KWP, zabezpieczonych zostało 106 sztuk nielegalnie posiadanej broni palnej różnych typów oraz 8 657 szt. Amunicji, a w I połowie 2015 r. 20 szt. broni palnej oraz 36 982 szt. amunicji.

(dowód: akta kontroli str. 356 - 365)

W działalności Komendy, w stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W latach 2014-2015 (I półrocze) Komendant Wojewódzki Policji nie kontrolował warunków przechowywania broni przez osoby fizyczne posiadające pozwolenie na broń w trybie określonym w art. 27 ust. 1 ustawy o broni.

Naczelnik WPA wyjaśnił, że: *Kontrole warunków przechowywania broni palnej i amunicji przez osoby fizyczne nie były sformalizowane i polegały, poza zebraniem opinii środowiskowej z miejsca zamieszkania osoby, również na sprawdzeniu przez policjantów pionu prewencji jednostek Policji właściwych ze względu na miejsce zamieszkania posiadacza pozwolenia na broń warunków przechowywania broni. Czynności te były rejestrowane w formularzu z ich przeprowadzenia. Powyższe czynności były opisywane w opinii, o której sporządzenie zwracano się stosownym pismem do komendantów jednostek terenowych Policji (w załączeniu), w którym (...) informowano o warunkach przechowywania broni palnej i amunicji, jakie powinny być spełnione przez posiadacza broni oraz o możliwości zabezpieczenia broni i amunicji przez Policję w przypadku ujawnienia okoliczności, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1-2 i 4 oraz ust. 5 ustawy o broni i amunicji"*

(dowód: akta kontroli str. 232-233)

W poddanym kontroli okresie funkcjonariusze z jednostek Policji podległych KWP wykonali 1 281 sprawdzeń sposobu przechowywania broni palnej u osób, w tym 888 w 2014 r. i 393 w I poł. 2015 r. W poddanej badaniu próbie 10 sprawdzeń przechowywania broni u osób, w 8 przypadkach czynności dokumentowane były w „Opiniach z miejsca zamieszkania osoby posiadającej pozwolenie na broń” podpisywanych przez funkcjonariusza dokonującego sprawdzenia oraz jego przełożonego, w jednym przypadku, oprócz tego dokumentu, sporządzony został także „Protokół z kontroli sposobu przechowywania broni palnej” podpisany obustronnie przez funkcjonariusza wykonującego kontrolę oraz właściciela broni a w jednym przypadku sporządzona została „Informacja o wynikach sprawdzenia przechowywania broni” podpisana przez komendanta komisariatu przeprowadzającego sprawdzenie. W każdym ze zbadanych przypadków, o przeprowadzenie kontroli przez podległe jednostki Policji u osób, wnosila KWP.

(dowód: akta kontroli str. 162, 221 – 222 i 413 - 446)

Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 ustawy o broni, właściwe organy Policji są uprawnione do kontroli wykonywania obowiązków wynikających z przepisów ustawy przez osoby oraz podmioty, o których mowa w art. 29 ust. 1. Ponadto, zgodnie z treścią pisma KGP ENS-1195/09/AR z 24.03.2009 r., Komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji, może w formie pisemnej upoważnić do kontroli realizacji obowiązków wynikających z przepisów ustawy o broni i amunicji (art. 27 ust. 1 tej ustawy) jedynie pracowników kierowanej przez siebie jednostki organizacyjnej. Z powyższego wynika jednocześnie, że kontroli warunków przechowywania broni nie mogą dokonywać dzielnicowi, którzy zgodnie z zasadami

→ Ustalone
nieprawidłowości

organizacji Policji, podlegają pod komendantów powiatowych i rejonowych Policji. Opinia ta została przekazana pismem z 16.04.2009 r. Naczelnikom Wydziału Postępowañ Administracyjnych KWP do wykorzystania służbowego.

W odpowiedzi na pytanie o przyczynę nieprzeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o broni u osób, w sposób określony w tym przepisie, Komendant wyjaśnił m.in., że było to spowodowane ograniczeniami związanymi z niewielką obsadą kadrową WPA a co za tym idzie, brakiem możliwości objęcia przedmiotową kontrolą szerokiego kręgu osób w związku z czym kierownictwo tego wydziału podjęło decyzję o zleceniu tych czynności, w trybie art. 52 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego²² jednostkom Policji właściwym co do miejsca zamieszkiwania danego posiadacza pozwolenia na broń. Taki sposób prowadzenia kontroli powoduje, że są one bardziej efektywne, ekonomicznie uzasadnione a jednocześnie prawnie dopuszczalne, co potwierdza m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK1/13) który stwierdził bezzasadność wnoszącego skargę oraz oddalił jego zarzut, że organ administracji naruszył swoją właściwość poprzez to, że kontroli sposobu przechowywania broni palnej dokonali funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji. Komendant Wojewódzki Policji nie zlecił Komendantowi Miejskiemu Policji przeprowadzania czynności w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji, zwrócił się natomiast do niego, by ten w ramach przysługujących mu kompetencji, dokonał kontroli sposobu przechowywania broni palnej. Następnie Komendant Wojewódzki wykorzystał wytworzony w toku tej kontroli dokument, jako dowód w sprawie. Na identycznych zasadach Komendant Wojewódzki Policji mógłby zwrócić się do innych organów administracji by te, w ramach przysługujących im kompetencji, dokonały kontroli, a następnie wytworzone przez te organy dokumenty, wykorzystać jako dowody we własnym postępowaniu. Mając na względzie reglamentacyjny charakter ustawy o broni oraz fakt, że prawo posiadania broni nie należy w Polsce do praw obywatelskich gwarantowanych przez Konstytucję, przyjęcie takiego stanowiska, iż tylko i wyłącznie funkcjonariusze KWP są upoważnieni do wykonywania kontroli warunków przechowywania broni przez osoby, jest sprzeczne z szeroko rozumianym poczuciem bezpieczeństwa. Kontrola warunków przechowywania broni na podstawie art. 27 ustawy o broni jest czynnością administracyjną zbliżoną do kontroli drogowej a jej przeprowadzenie przez funkcjonariuszy jednostek terenowych, w tym dzielnicowych, którzy zgodnie z zarządzeniem Nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych, są zobowiązani do kontrolowania przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego (§ 8 ust. 2 pkt 4 zarządzenia), powinno być postrzegane jako działanie prewencyjne, zmierzające do zapewnienia szeroko pojętego bezpieczeństwa. W sprawie przygotowania funkcjonariuszy Policji do przeprowadzenia tych kontroli Komendant wyjaśnił, że każdy nowoprzyjęty policjant jest zobowiązany do odbycia szkolenia podstawowego, które odbywa się podług programu zawartego w Decyzji Nr 697 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 grudnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia programu szkolenia zawodowego podstawowego²³, obejmującego również wykroczenia określone w art. 51 ustawy o broni.

(dowód: akta kontroli str. 400 - 402)

Ponadto, w dodatkowych wyjaśnieniach z 2 września 2015 r. Komendant podał m.in.: „Pomijając kwestie interpretacyjne stwierdzam, że art. 51 ust. 5 ustawy o broni i amunicji wprost stanowi, iż postępowanie w sprawach ujawnionych przypadków nieprzestrzegania przepisów ustawy o broni i amunicji wymienionych w art. 51 ust. 1-4 przez osoby fizyczne posiadające pozwolenia na broń odbywa się na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Z kolei art. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, w powiązaniu z art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji dają nie tylko uprawnienie każdemu policjantowi do ujawniania takich wykroczeń, dokumentowania ich popełnienia, ścigania ich sprawców, a nawet nakładają

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

²³ Dz. Urz. KGP z dnia 6 stycznia 2006 r.

na każdego policjanta takie obowiązki, co znajduje zresztą potwierdzenie w aktach niższego rzędu.

Przyjęcie, pozostającego w zgodzie z przepisami prawa założenia, że każdy policjant, niezależnie od tego w jakiej jednostce Policji służy, jest uprawniony do sprawdzania przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów ustawy o broni i amunicji, do których należy nie tylko przechowywanie w sposób właściwy broni i amunicji, ale też np. zakaz noszenia broni w stanie po użyciu alkoholu czy zakaz noszenia broni, naruszający ograniczenie lub wykluczenie możliwości jej noszenia, ma swój głęboki sens.

Wykluczenie możliwości podejmowania przez policjantów różnych szczebli i jednostek organizacyjnych czynności sprawdzających ukierunkowanych na ujawnianie i ściganie wykroczeń penalizowanych przez ustawę o broni i amunicji mogłoby, w odczuciu społecznym, potwierdzać fałszywe przekonanie, że osoby fizyczne będące posiadaczami broni korzystają z parasola ochronnego, nieuzasadnionego przepisami swoistego rodzaju immunitetu, który roztoczył nad nimi ustawodawca. Sądzę, że wręcz odwrotnie, intencja prawodawcy wynikająca z całokształtu obowiązującego porządku prawnego, było objęcie realnym, a co za tym idzie efektywnym i skutecznym nadzorem nad wszystkimi posiadaczami pozwoleń na broń.

W moim przekonaniu, tam gdzie prawo na to pozwala, trzeba optymalizować efektywność pracy funkcjonariuszy Policji mając na względzie przede wszystkim zwiększone oczekiwania społeczne w stosunku do działań podejmowanych przez Policję. W ramach tego procesu włączenie do wykonywania ww. zadań, w trybie innym niż wynikający z art. 27 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, policjantów jednostek terenowych było w pełni uzasadnione i konieczne.

Alternatywą, wynikającą z obiektywnych uwarunkowań (niewielka obsada kadrowa sekcji pozwoleń na broń, rozległy teren województwa małopolskiego, ograniczenia transportowe) byłoby natomiast niepodjęcie żadnych lub podejmowanie nielicznych czynności wobec osób fizycznych posiadających broń. Zaniechanie działań prewencyjnych przez jednostki podległe miałyby niewątpliwie wpływ na pogorszenie się ogólnego stanu bezpieczeństwa zmniejszając jednocześnie poczucie bezpieczeństwa obywateli (...).

(dowód: akta kontroli str. 450-453)

W ocenie NIK zarówno trudności kadrowe i organizacyjne, jak możliwość dokonywania przez Policję sprawdzeń warunków przechowywania broni przez osoby fizyczne na podstawie innych przepisów, nie mogą stanowić podstawy uzasadniającej niewykorzystanie, przewidzianego w art. 27 ust. 1 o broni, uprawnienia do kontroli wykonywania obowiązków wynikających z tej ustawy. Wszelkie inne formy realizacji tego zadania nie wypełniają w istocie tego przepisu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KWP w zakresie sprawowania kontroli nad warunkami przechowywania i użytkowania broni przez podmioty i osoby, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

- 1) zabezpieczanie w umowach zawieranych na wynajmem strzelnic od podmiotów zewnętrznych warunków bezpieczeństwa takich, jak na strzelnicach należących do Policji oraz przeprowadzanie okresowych oględzin tych strzelnic;
- 2) egzekwowanie odbycia ćwiczeń strzeleckich przez wszystkich policjantów zobowiązanych do tych ćwiczeń, zgodnie z wytycznymi Komendy Głównej Policji;
- 3) bieżące odnotowywanie w Arkuszu Wyszkożenia Policjanta odbytych ćwiczeń strzeleckich;
- 4) przeprowadzanie kontroli sposobu przechowywania broni i amunicji przez osoby fizyczne na zasadach określonych w art. 27 ust. 1 ustawy o broni.

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zmianami