

II OSK 2124/12 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 2 lipca 2013 r.

II OSK 2124/12

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak.

Sędziowie: NSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.), del. WSA Mirosława Pindelska.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 2 lipca 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej W. C.-S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Wa 140/12 w sprawie ze skargi W. C.-S. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia (...) listopada 2011 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania pozwolenia na broń palną do celów sportowych

1. uchyla zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia (...) listopada 2011 r. nr (...), a także poprzedzającą ją decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku z dnia (...) września 2011 r. nr (...);
2. zasądza od Komendanta Głównego Policji na rzecz W. C.-S. kwotę 600 (sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 140/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę W. C.-S. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia (...) listopada 2011 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania pozwolenia na broń palną do celów sportowych.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Wnioskiem z dnia 11 kwietnia 2011 r. W. C.-S. wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku o wydanie pozwolenia na posiadanie broni palnej sportowej, w postaci broni boczego zapłonu z lufami gwintowanymi o kalibrze do 6 mm; centralnego zapłonu z lufami gwintowanymi o kalibrze do 12 mm; gładkolufowej, przystosowanej do strzelania wyłącznie przy pomocy prochu czarnego (dymnego) - w łącznej ilości 21 egzemplarzy do celów sportowych oraz dopuszczenie do posiadania broni podczas uczestnictwa, organizacji lub przeprowadzania strzeleckich zawodów sportowych.

W uzasadnieniu wniosku podniósł, że po jego stronie nie występują żadne negatywne przesłanki uniemożliwiające posiadanie pozwolenia na broń i jako ważną przyczynę posiadania broni do celów sportowych wskazał członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, tj. Klubie Strzeleckim k.k.s. VIS w Kwidzynie; posiadanie kwalifikacji sportowych, tj. patentu strzeleckiego Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego nr 21309/PAT/01/2009 z dnia 5 stycznia 2009 r. w zakresie strzelectwa pneumatycznego, kulowego i śrutowego; posiadanie licencji Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego nr L-28807/B/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r. w dziedzinie strzelań pneumatycznych, kulowych i śrutowych. Dodatkowo wskazał, że jako członek Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego, posiadający licencję zezwalającą na uprawianie strzelectwa sportowego oraz patent strzelecki w zakresie strzelectwa pneumatycznego, kulowego i śrutowego, jest zwolniony z egzaminu przed organem Policji.

Pismem z dnia 10 maja 2011 r. organ wezwał wnioskodawcę do sprecyzowania wniosku poprzez przyporządkowanie określonej ilości sztuk rodzajów broni, które zostały wskazane we wniosku.

W odpowiedzi na to wezwanie W. C.-S. podał, że wnosi o wydania pozwolenia na 9 egzemplarzy broni boczego zapłonu z lufami gwintowanymi, 7 egzemplarzy broni centralnego zapłonu z lufami gwintowanymi, 3 egzemplarze broni gładkolufowej oraz 2 egzemplarze broni przystosowanej do strzelania wyłącznie przy pomocy prochu czarnego (dymnego).

Kolejnym pismem organ wezwał wnioskodawcę do wskazania, jakie faktyczne okoliczności, w jego indywidualnym przypadku uzasadniają posiadanie określonej przez niego ilości jednostek tego samego rodzaju broni, a także podanie informacji odnośnie jego czynnego uczestnictwa w okresie ostatnich trzech lat w zawodach sportowych strzelectwa sportowego i osiągniętych w nich wynikach.

W. C.-S. poinformował organ, że nie zastosuje się do powyższego bezprawnego wezwania, gdyż ustawodawca nie pozostawił organom Policji żadnego luzu decyzyjnego w zakresie wydawania pozwoleń na broń i nie upoważnił ich do weryfikacji żądań w zakresie określonej w podaniu ilości broni.

Komendant Wojewódzki Policji w Gdańsku decyzją z dnia (...) września 2011 r. nr (...), wydaną na podstawie art. 10 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn.: z 2004 r. Dz. U. Nr 52, poz. 525 z późn. zm.), odmówił wydania W. C.-S. pozwolenia na broń palną sportową do celów sportowych w łącznej liczbie 21

egzemplarzy, w tym: 9 egzemplarzy broni palnej bocznego zapłonu z lufami gwintowanymi o kalibrze do 6 mm; 7 egzemplarzy broni palnej centralnego zapłonu z lufami gwintowanymi o kalibrze do 12 mm.; 3 egzemplarzy broni palnej gładkolufowej i 2 egzemplarzy broni palnej przystosowanej do strzelania wyłącznie przy pomocy prochu czarnego (dymnego).

Komendant Wojewódzki Policji w Gdańsku, powołując się na treść art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji wskazał, że za ważną przyczynę dla pozwolenia na broń do celów sportowych uważa się w szczególności udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego. Natomiast art. 12 ustawy o broni i amunicji nakłada na organ Policji obowiązek określenia w decyzji administracyjnej poza celem, również liczby egzemplarzy broni określonego rodzaju. W ocenie organu przepis art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy wyznacza obligatoryjne, lecz nie jedyne okoliczności uzasadniające wydanie pozwolenia na posiadanie broni w celach sportowych, bowiem zawarty w jego treści zwrot: "w szczególności" wskazuje na niezamknięty ich katalog.

W odwołaniu od powyższej decyzji, W. C.-S., powołując się na treść przepisów art. 10 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji podniósł, że ustawodawca w sposób wyczerpujący określił w nich przesłanki do wydania pozytywnej decyzji pozwolenia na broń, w tym sportową do celów sportowych. Podkreślił, że w złożonym wniosku dokładnie sprecyzował ilość, jak i podział wnioskowanej broni niezbędnej do uprawiania wielu dyscyplin nowoczesnego strzelectwa sportowego.

Zdaniem skarżącego, ocena, czy rezultaty uzyskiwane przez niego na zawodach strzeleckich są miarodajne, czy odnosi istotne sukcesy w tym sporcie i czy na zawodach był reprezentowany wysoki poziom uczestników, nie należy do kompetencji organów Policji.

Komendant Główny Policji, po rozpatrzeniu odwołania, decyzją z dnia (...) listopada 2011 r. nr (...), utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu organ odwoławczy, przytaczając treść przepisów art. 10 ust. 1, ust. 2 pkt 4 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji stwierdził, że W. C.-S. spełnia formalne kryteria do wydania mu pozwolenia na broń, jednak, zdaniem organu, nie jest to wystarczające do wydania pozwolenia na dowolną liczbę egzemplarzy broni. Sprzeciwia się temu reglamentacyjny charakter i cel ustawy o broni i amunicji, gdyż broń palną można posiadać jedynie za zgodą organów Policji wyrażoną w decyzji administracyjnej, w której określa się cel, w jakim zostało wydane pozwolenie oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni. Decyzja taka ma charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny, co oznacza, że ustawodawca liberalizując przepisy prawa, przyznanie pozwolenia na broń pozostawił jednak organom Policji. Tylko, że organom tym zmniejszono zakres sprawy podlegający ich ocenie. Dotychczas ocenie podlegała zasadność przyznania pozwolenia w ogóle, natomiast obecnie podlega ocenie tylko zakres tego żądania.

Dlatego też nie można odmówić organom Policji prawa do żądania od wnioskodawcy przedstawienia takiego materiału dowodowego, który umożliwiłby ocenę, czy wnioskując o prawo do broni określonego rodzaju i ilości opiera się on na obiektywnych i słusznych przesłankach.

Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi W. C.-S. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uzupełnionej następnie pismami procesowymi. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

- 1.** art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, przez nieuwzględnienie odwołania i niewydanie pozwolenia na broń palną dla celów sportowych pomimo tego, że wnioskodawca przedstawił/udokumentował istnienie ważnej przyczyny posiadania broni dla celów sportowych;
- 2.** art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji przez błędne uznanie, czym w rozumieniu ustawy jest ważna przyczyna posiadania pozwolenia na broń palną dla celów sportowych;
- 3.** art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, przez uznanie, że ustawowa definicja ważnej przyczyny posiadania broni dla celów sportowych nie jest określona w ustawie w sposób wyczerpujący;
- 4.** art. 10 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 3 pkt 3 i w zw. art. 15 ust. 1 pkt od 1 do 5 ustawy o broni i amunicji, przez uznanie, że wnioskodawca nie spełnił kryteriów uzasadniających wydanie pozwolenia na broń palną dla celów sportowych;
- 5.** art. 7 Konstytucji RP i określonej w nim zasady legalizmu działania organów administracji oraz art. 6 k.p.a., przez uznanie, że dla wydania pozwolenia na broń dla celów sportowych wnioskodawca spełniać powinien inne jeszcze kryteria niż określone w art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji;
- 6.** art. 7 Konstytucji i określonej w nim zasady legalizmu działania organów administracji i art. 6 k.p.a., przez uznanie, że organ policji posiada kompetencję przyznaną mu przez ustawę do oceny i weryfikacji ilości egzemplarzy broni wpisywanych do pozwolenia na broń w oparciu o art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, podczas gdy ta kompetencja nie została organowi administracji przyznana;
- 7.** art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, przez uznanie, że przepis ten nadaje organowi administracji uprawnienia w zakresie oceny ilości egzemplarzy broni, podczas gdy przepis ten nie nadaje kompetencji i kryteriów dla oceny ilości egzemplarzy broni wpisywanych do decyzji administracyjnej pozwoleń na broń;
- 8.** art. 7 k.p.a., przez ustalanie interesu społecznego i przedłożenie interesu społecznego ponad brzmienie przepisów prawa materialnego, a w szczególności ponad art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, w sytuacji gdy decyzja o pozwoleniu na broń posiada charakter decyzji związanej.

W związku z powyższymi zarzutami, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje argumenty przedstawione w zaskarżonej decyzji i wniósł o oddalenie skargi.

W motywach wyroku oddalającego skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że należy przyznać rację organom Policji, iż reglamentacyjny charakter ustawy o broni i amunicji, wynika w szczególności z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i szeroko rozumianego porządku publicznego. Nie może zatem oznaczać uprawnienia osoby spełniającej kryteria formalne do uzyskania pozwolenia na broń do uzyskania pozwolenia na nieograniczoną ilość egzemplarzy broni, według tylko jej uznania. Ma rację organ, że gdyby taka regulacja była zamysłem ustawodawcy, to przepis art. 12 ust. 1 ustawy byłby zbędny. Wystarczałoby bowiem ogólne pozwolenie przesądzające co do zasady prawo do posiadania broni i określenie celu (np. sportowa). Kwestia rodzaju tej broni i liczby egzemplarzy broni uzależniona byłaby natomiast wyłącznie od woli osoby posiadającej takie pozwolenie i nie wymagałaby określenia w decyzji.

W ocenie Sądu pierwszej instancji nietrafna jest argumentacja skarżącego, że spełnienie przez niego kryteriów formalnych, określonych w art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy, do uzyskania pozwolenia na broń palną do celów sportowych oznacza jego prawo do uzyskania pozwolenia na nieograniczoną ilość egzemplarzy i rodzajów broni do celów sportowych.

Podniesiono również, że ustawodawca w art. 10 ust. 3 ustawy o broni i amunicji, posłużył się zwrotem: "w szczególności", przy określaniu ważnej przyczyny posiadania broni. Intencją ustawodawcy nie było zatem ograniczenie się wyłącznie do przesłanek wskazanych w powyższym przepisie, przy ustalaniu ważnej przyczyny posiadania broni. Zdaniem Sądu pierwszej instancji organ miał prawo żądania od skarżącego wykazania istnienia ważnej przyczyny posiadania wnioskowanych 21 sztuk broni palnej sportowej, również przy użyciu innych przesłanek.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku W. C.-S. zarzucił:

1) naruszenie art. 1 i 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.) w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji przez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia wskazanego przepisu poprzez nie wydanie pozwolenia na broń palną dla celów sportowych pomimo tego, że wnioskodawca przedstawił i udokumentował istnienie ważnej przyczyny posiadania broni dla celów sportowych w rozumieniu art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji;

2) naruszenie art. 1 i 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji przez błędne uznanie, czym w rozumieniu ustawy jest ważna przyczyna posiadania pozwolenia na broń palną dla celów sportowych, poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie przedstawienia przez organ policji w szyku zdania tekstu autentycznego ustawy sformułowania w szczególności, w miejsce gdzie to sformułowanie nie występuje, przez to wprowadzenie możliwości oceny

innych niż wskazane w przepisie art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji przesłanek (okoliczności faktycznych), wydania broni dla celów sportowych;

3) naruszenie art. 1 i 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia wymienionych przepisów przez ich właściwą interpretację poprzez uznanie, że ustawowa definicja ważnej przyczyny posiadania broni dla celów sportowych jest określona w ustawie w sposób wyczerpujący, a organ policji badając spełnianie przez stronę postępowania ważnej przyczyny posiadania broni dla celów sportowych nie jest uprawniony do badania innych przesłanek niż określone w art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji;

4) naruszenie art. 1 i 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 3 pkt 3 i w zw. art. 15 ust. 1 pkt od 1 do 5 ustawy o broni i amunicji poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia wymienionych przepisów przez ich właściwą interpretację i uznanie, iż właściwa ich interpretacja powinna prowadzić do stanowiska, że wnioskodawca spełnił wszystkie kryteria uzasadniające wydanie pozwolenia na broń palną dla celów sportowych;

5) naruszenie art. 1 i 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 7 Konstytucji i określonej w nim zasady legalizmu działania organów administracji oraz art. 6 k.p.a. poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia wymienionych przepisów przez uznanie, że dla wydania pozwolenia na broń dla celów sportowych wnioskodawca spełniać powinien inne jeszcze kryteria niż określone w art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji;

6) naruszenie art. 1 i 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia wymienionego przepisu przez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż przepis ten nadaje organowi administracji uprawnienia w zakresie oceny ilości egzemplarzy broni, jakich strona domaga się wpisania w pozwoleniu na broń, podczas gdy przepis ten nie nadaje kompetencji i kryteriów dla oceny ilości egzemplarzy broni wpisywanych do decyzji administracyjnej pozwolenie na broń;

7) naruszenie art. 1 i 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 7 k.p.a. poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia wymienionego przepisu przez jego niezastosowanie, ustalanie interesu społecznego i przedłożenie interesu społecznego ponad brzmienie przepisów prawa materialnego, a w szczególności ponad

art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, w sytuacji gdy decyzja o pozwoleniu na broń posiada charakter decyzji związanej;

Wobec powyższego strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o zasądzenie kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych. Organ w całości podtrzymał stanowisko i argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Podstawy te determinują kierunek postępowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wobec niestwierdzenia z urzędu nieważności postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny ogranicza swoje rozważania do oceny wskazanych w skardze podstaw kasacyjnych.

Strona skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) poprzez jego błędną wykładnię. W przypadku podniesienia tego zarzutu ważne jest, aby autor skargi kasacyjnej wykazał po pierwsze, na czym polegał błędny charakter wykładni dokonanej przez sąd pierwszej instancji, w szczególności czy dotyczył on przebiegu procesu wykładni (kolejności odwołania się do jej reguł) czy sposobu wykorzystania poszczególnych dyrektyw i argumentów wykładni czy też samego rezultatu wykładni (treści zrekonstruowanej normy) oraz po drugie, jak w ocenie autora skargi kasacyjnej, w kontekście wykazanych uchybień, powinna wyglądać wykładnia prawidłowa.

W ocenie składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego należy zgodzić się ze stanowiskiem i argumentacją strony skarżącej odnośnie nieprawidłowej wykładni art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3, art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn.: z 2004 r. Dz. U. Nr 52, poz. 525 z późn. zm.), zwanej dalej - "ustawą o broni i amunicji", poprzez wadliwe zrekonstruowanie treści norm zawartych w tych przepisach.

Na wstępie trzeba wskazać, że ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 38, poz. 195), została zmieniona m.in. treść art. 10 ustawy o broni i amunicji. Zaznaczyć przy tym należy, że obecne brzmienie postanowień art. 10 ustawy o broni i amunicji koresponduje z treścią dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i

posiadania broni (Dz.U.U.E.L .91.256.51, 2008.179.5), a konkretnie z art. 5 lit. b tej dyrektywy, który stanowi, że bez uszczerbku dla art. 3 państwa członkowskie zezwalają na nabywanie i posiadanie broni palnej wyłącznie osobom, które przedstawią ważną przyczynę i które nie stanowią zagrożenia dla samych siebie, dla porządku publicznego lub dla bezpieczeństwa publicznego.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń do celów sportowych, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni. Za ważną przyczynę - dla pozwolenia na broń do celów sportowych, uważa się w szczególności udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych, o których mowa w art. 10b, oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego. Przepis art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji stanowi natomiast, że pozwolenie na broń wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się cel, w jakim zostało wydane oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni.

Sąd pierwszej instancji, w ustalonym stanie faktycznym, kierując się funkcjonalnymi dyrektywami wykładni postanowień art. 10 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji uznał, że racjonalny ustawodawca nie dopuściłby do sytuacji, by do obrotu mogła dostać się bliżej nieograniczona ilość sztuk broni. Dlatego posługując się, w art. 10 ust. 3 ustawy o broni i amunicji, zwrotem: "w szczególności", przy określaniu ważnej przyczyny posiadania broni, nie ograniczył się wyłącznie do przesłanek wskazanych w tym przepisie.

Posiadanie i używanie broni palnej stanowi w polskim systemie prawnym sferę daleko idącej reglamentacji administracyjnoprawnej. Prawo do posiadania broni nie należy do praw jednostki gwarantowanych w Konstytucji RP, nie ma charakteru prawa podmiotowego.

Dostęp do broni poddany jest istotnym ograniczeniom wynikającym zarówno z monopolu państwa na stosowanie środków przymusu, jak i z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (por. wyroki NSA: z dnia 28 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/10, niepubl.; z dnia 13 października 2005 r., sygn. akt II OSK 97/05, Lex Nr 201345; por. też M. Filar, Prawo do posiadania broni palnej jako obywatelskie prawo podmiotowe, "Państwo i Prawo" 1997, nr 5, s. 43-45). Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP zadaniem Państwa jest, m.in. zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. W ramach tego obowiązku Państwo musi przeciwdziałać bezprawnym zagrożeniom i zamachom wymierzonym w obywateli.

Nie można się zgodzić z tezą Sądu pierwszej instancji, że przepis art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji nie zawiera normy, która jednoznacznie określałaby przesłanki wydania pozwolenia na broń do celów sportowych. Norma postępowania nie musi być oczywiście rekonstruowana przez odwołanie się do znaczenia jednego przepisu. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji jest regulacją kompletną, określającą przesłanki materialnoprawne wydania pozwolenia na broń do celów sportowych, a zatem zawiera wszystkie niezbędne elementy treściowe kreujące normę postępowania.

W postanowieniach art. 10 ustawy o broni i amunicji zawarta została zarówno norma kompetencyjna, jak i materialna, upoważniająca właściwy organ Policji do wydania

pozwolenia na broń: "jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni" (ust. 1). Wysłowiona została podstawa do określenia celów wydania pozwolenia na broń z przykładowym ich wskazaniem (ust. 2) oraz został określony, w stylizacji pozytywnej, otwarty katalog przesłanek uważanych przez ustawodawcę za "ważną przyczynę" wydania pozwolenia (ust. 3).

Materialne prawo administracyjne, regulując treść relacji jednostki z państwem, reprezentowanym przez organy państwa, opiera ją na autorytatywnej konkretyzacji norm tego prawa przez organy państwa. Gdy chodzi o konkretyzację norm reglamentacyjnych o dostępie do broni, to organy administracji nie mogą rozszerzająco (funkcjonalnie) interpretować tych norm, a zwłaszcza w oderwaniu od ich językowego kontekstu.

Kierując się zatem językowymi i systemowymi dyrektywami wykładni postanowień art. 10 ust. 1 i 3 pkt 3 ustawy o broni palnej, należy stwierdzić, że rolą właściwych organów Policji jest tylko ocena, czy osoba ubiegająca się o pozwolenie na posiadanie broni palnej do celów sportowych, spełnia łącznie normatywne przesłanki tj., czy nie stanowi zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz czy udokumentowała członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiada kwalifikacje sportowe, o których mowa w art. 10b, oraz licencję właściwego polskiego związku sportowego.

Przepis art. 10 ust. 3 ustawy określa, co w "szczególności", uważa się za ważną przyczynę posiadania broni. Zaznaczyć przy tym trzeba, że na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: "w szczególności" pełni, co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed zwrotem "w szczególności". Polega ono na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego.

Konstrukcja normatywna art. 10 ust. 3 ustawy zakłada z jednej strony kazuistyczne określenie, co należy uważać za "ważną przyczynę" posiadania broni, z drugiej zaś daje organom Policji luz decyzyjny - prawo dokonania wyboru wartościującego w stosunku do ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych, niemieszczących się jednak w katalogu ustawowych kryteriów pozytywnych. Ocena dokonywana przez organ Policji, na podstawie wyłącznie zwrotu cennego: "ważna przyczyna", jest wtedy oceną jednostkową i sytuacyjną oderwaną od ustawowo określonych kryteriów. Dotyczy jednak tylko sytuacji niezdefiniowanych w ust. 3 art. 10.

Sformułowaniu: "ważna przyczyna" przypisać trzeba charakter zwrotu ocenego (zwrotu szacunkowego), który w przeciwieństwie do wyrażen wieloznacznych oparty jest nie tyle na wyinterpretowaniu treści normy prawnej zapisanej nieostro lub niewyraźnie, co na dokonaniu wartościowania określonego stanu rzeczy. Przedmiotem czynności interpretacyjnych pozostaje w tym przypadku nierozdzielnie sfera faktu i sfera prawa. Zarówno przy wyjaśnianiu zwrotów ocennych, stwierdzenie faktów "zlewa" się z ich ewaluacją, polegającą na ocenie poddanych analizie stanów rzeczy, zdarzeń lub procesów z punktu widzenia kryteriów przyjętych przez podmiot oceniający (por. L. Leszczyński, Pojęcie klauzuli generalnej, "Annales UMCS", vol. XXXVIII, 1991, s. 161-162; Postanowienie składu 7

sędziów NSA z dnia 20 maja 2010 r., sygn. II OPS 6/09, ONSAiWSA 2010 r., Nr 5, poz. 84). Jednak, w świetle brzmienia znowelizowanych przepisów ustawy o broni i amunicji, możliwość normatywnej ewaluacji ziszczenia się przesłanki: "ważna przyczyna", w trakcie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na broń palną, ogranicza się tylko i wyłącznie do przypadków nie określonych wprost w ust. 3 art. 10 ustawy. Racjonalny ustawodawca wziął bowiem pod uwagę, że wnioskodawca może przedstawić taką "ważną przyczynę" posiadania broni, która nie została zdefiniowana normatywnie.

Rację ma zatem skarżący kasacyjnie, że wobec osoby ubiegającej się o pozwolenie na posiadanie broni palnej do celów sportowych, organy Policji nie są uprawnione do badania innych przesłanek poza tymi, wskazanymi w art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy. Nowela do ustawy o broni i amunicji z dnia 5 stycznia 2011 r. zasadniczo wyeliminowała uznaniowość organu poprzez ściśle wskazanie pozytywnych i negatywnych warunków wydania pozwolenia na broń. Autorytatywne stwierdzenie, jakie przyczyny usprawiedliwiają wydanie pozwolenia na broń sportową, a jakie muszą być uznane za niewystarczające nie może zatem nastąpić a casu ad casum. Nie ma podstaw prawnych, aby tylko na podstawie zwrotu ocennego: "ważnej przyczyny", mogły być konstruowane każdorazowo wymagania, determinujące w sposób stanowczy (władczy) rozstrzygnięcie w sprawie pozwolenia na broń do celów sportowych, skoro ustawa zawiera w tej materii jednoznaczne regulacje. Decyzja - pozwolenie na broń do celów sportowych ma charakter decyzji związanej. Oznacza to, że w przypadku spełnienia przez wnioskodawcę przesłanek materialnoprawnych wskazanych art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, przy braku przesłanek negatywnych określonych w art. 15 ust. 1 ustawy, właściwy organ Policji zobowiązany jest do wydania pozwolenia.

W realiach sprawy Sąd pierwszej instancji stwierdził, że reglamentacyjny charakter ustawy o broni i amunicji nie może oznaczać uprawnienia, osoby spełniającej kryteria formalne, do uzyskania pozwolenia na nieograniczoną ilość egzemplarzy broni, tylko według jej uznania. Na wnioskodawcy spoczywa bowiem ciężar udowodnienia, że każdego rodzaju broni opisanego we wniosku, używał już przy uprawianiu sportu strzeleckiego. Zdaniem Sądu: "Odnosząc się do instytucji racjonalnego ustawodawcy, nie sposób byłoby przyjąć, że taki ustawodawca tworząc przepisy dotyczące materii wyjątkowej, umożliwiłby obywatelom dostęp do broni palnej, w oparciu o przesłanki przyszłe i niepewne (tekst jedn.: chęć używania każdego rodzaju broni przy uprawianiu sportu strzeleckiego w bliżej niesprecyzowanej przyszłości), a nie w oparciu o zaistniałe fakty."

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podziela tej argumentacji. Mając na względzie powyższe rozważania należy stwierdzić, że w przypadku pozwolenia na broń do celów sportowych, ważną przyczyną relewantną dla jego uzyskania, jest udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych, o których mowa w art. 10b, oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego (art. 10 ust. 3 pkt 3). Ustawodawca nie wprowadził natomiast normy kompetencyjnej, która uzależniałaby przyznanie pozwolenia na broń do celów sportowych od spełnienia uprzednio przez wnioskodawcę warunku np. osiągnięcia wybitnych wyników w strzelectwie sportowym, częstotliwości startów w zawodach, czy wykazania potrzeby posiadania określonej ilości egzemplarzy broni danego rodzaju. Są to pozaustawowe kryteria,

które nie mogą automatycznie przesądzać o wydaniu bądź odmowie wydania, przez właściwy organ Policji, pozwolenia, o którym stanowi dyspozycja art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji (por. wyrok NSA z dnia 14 maja 2010 r., sygn. II OSK 683/06, (w:) CBOSA).

Zaakcentować należy, mając na względzie reglamentacyjny charakter postanowień o dostępie do broni i amunicji, że prowadzenie właściwej polityki w zakresie dostępu do broni, powinno zakładać ścisłą odpowiedniość rodzaju broni palnej, którą chciałaby się posługiwać osoba występująca z wnioskiem o wydanie pozwolenia, do deklarowanego celu. Wzgląd na tę okoliczność ustawodawca uznał za na tyle ważny, że prócz celu wydania pozwolenia i rodzaju broni, ustanowił elementem materialnym decyzji administracyjnej także "liczbę egzemplarzy", na co wskazuje dyspozycja art. 12 ust. 2 ustawy. Wskazanie "liczby egzemplarzy broni" jest wprawdzie elementem obligatoryjnym decyzji, jednak organ Policji ma pełną swobodę w zakresie określenia tej liczby. Jest to bowiem element rozstrzygnięcia, który ma w pełni charakter uznaniowy. O ile zakres swobody, jaką posiada organ Policji w zakresie oceny przesłanek, które uprawniają wydanie pozwolenia na broń w celach sportowych, ograniczają normy materialnoprawne (art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3), tak w przypadku określenia "liczby egzemplarzy" broni danego rodzaju, organ dysponuje luzem decyzyjnym. Swoboda decyzyjna w tym zakresie nie może jednak stanowić podstawy do wydania decyzji negatywnej.

W odniesieniu do określenia liczby egzemplarzy broni konkretnego rodzaju, należy zastosować wykładnię celowościową przepisów ustawy o broni i amunicji, w oparciu o stan faktyczny ustalony na podstawie materiału dowodowego, zebranego stosownie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Pomiędzy formą uprawiania sportu strzeleckiego a liczbą i rodzajem broni objętej wnioskiem powinna istnieć współzależność, a każdy przypadek powinien być oceniany przez organ indywidualnie w tym znaczeniu, że należy określić adekwatną liczbę egzemplarzy do deklarowanego celu. Organ nie jest w tym przypadku związany żądaniem wnioskodawcy; może, w oparciu o obiektywne i subiektywne kryteria, określić odpowiednią liczbę egzemplarzy broni. Natomiast nie jest dopuszczalne, w sytuacji, gdy wnioskodawca spełnia wszystkie ustawowe kryteria wydania pozwolenia, wydanie decyzji negatywnej tylko z tego powodu, że żąda on określonej (zbyt dużej) ilości egzemplarzy broni danego rodzaju. Rację ma zatem skarżący kasacyjnie zarzucając, że zarówno organ, jak i kontrolujący decyzję Sąd pierwszej instancji, odmawiając skarżącemu wydania pozwolenia na broń w celach sportowych tylko z powodu nieudokumentowania wniosku o określoną liczbę egzemplarzy broni, stworzyli pozaustawowe, materialne kryteria wydawania pozwoleń na broń. Stan taki jest nie do zaakceptowania na gruncie konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) nakazującej organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa.

Naczelnny Sąd Administracyjny uznał, że przedmiotowa skarga kasacyjna dostarcza usprawiedliwionych podstaw do uwzględnienia zawartych w niej żądań, w związku z czym, działając na podstawie przepisów art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i rozpoznał skargę.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wywody, z uwagi na naruszenie prawa materialnego należało skargę uwzględnić i uchylić, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 135 p.p.s.a.,

zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu pierwszej instancji. W toku ponownego rozpoznania sprawy organy dokonają ustaleń, które są potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie wskazanych przepisów rozumianych tak jak to zostało wyżej przedstawione.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.