

**II OSK 1799/14 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 12 kwietnia 2016 r.**

**II OSK 1799/14**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Dałkowska-Szary.

Sędziowie NSA: Robert Sawuła, del. Tomasz Zbrojewski (spr.).

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 12 kwietnia 2016 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej S. S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2014 r. sygn. akt II SA/Wa 1949/13 w sprawie ze skargi S. S. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia (...) sierpnia 2013 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania pozwolenia na posiadanie broni palnej bojowej do ochrony osobistej

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od S. S. na rzecz Komendanta Głównego Policji kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 9 stycznia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę S. S. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia (...) sierpnia 2013 r. w przedmiocie odmowy wydania pozwolenia na posiadanie broni palnej bojowej w celu ochrony osobistej w ilości jednego egzemplarza.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przyjął następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wnioskiem z dnia 3 grudnia 2012 r. S. S. zwrócił się o rozszerzenie wydanego mu pozwolenia na broń bojową w celu ochrony osobistej do 2 sztuk broni. W uzasadnieniu podał, że decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia (...) lutego 2010 r. uzyskał pozwolenie na broń palną bojową do ochrony osobistej z uwagi na charakter wykonywanej pracy prokuratora oraz zagrożenie ze strony środowiska przestępczego. Będąc prokuratorem działu śledczego Prokuratury Rejonowej K. - P. w K. nadzoruje dziesiątki postępowań w sprawach kryminalnych, m.in. o zabójstwa, pobicia ze skutkami śmiertelnymi, grup przestępczych, handlu narkotykami, prania brudnych pieniędzy czy przestępczości z kręgu tzw. pseudokibiców. Osobiście prowadzi czynności służbowe na miejscu zdarzeń kryminalnych, w tym w godzinach nocnych oraz wydaje decyzje procesowe co do zatrzymań, tymczasowych aresztowań, zabezpieczeń mienia osób i grup popełniających tego rodzaju przestępstwa. Z tego powodu jest cały czas narażony na możliwość zemsty ze strony środowisk przestępczych i jako przykład zagrożenia podał sprawę jednego ze swoich oskarżonych, aktualnie poszukiwanego, który po zwolnieniu go przez sąd z tymczasowego aresztowania, zaatakował siekierą jednego ze świadków. Ze względu na realną możliwość zemsty ze strony wymienionego, zarówno on, jak i drugi prokurator wcześniej prowadzący śledztwo w tej sprawie, zostali objęci stałą ochroną policyjną do czasu zatrzymania i tymczasowego aresztowania go. Ponadto posiadana jednostka broni bojowej wymaga regularnej konserwacji i napraw rusznikarskich, co powoduje, że okresowo nie jest w jej posiadaniu. Wobec powyższego, w tych okresach jest pozbawiony możliwości skutecznej obrony siebie i domowników, a posiadanie pozwolenia na drugi egzemplarz broni palnej sprawi, że będzie czuł się bezpiecznie przez cały czas. Niezależnie od powyższego podał, iż potrzebuje lżejszej broni, umożliwiającej wygodne noszenie jej przy sobie, zwłaszcza podczas całodobowych dyżurów prokuratorskich, a posiadana jednostka broni, ze względu na jej ciężar, nie nadaje się do skrytego przenoszenia.

Decyzją z dnia (...) czerwca 2013 r. Śląski Komendant Wojewódzki Policji, działając na podstawie art. 10 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn.: z 2012 r. poz. 576), odmówił S. S. wydania pozwolenia na posiadanie broni palnej bojowej w celu ochrony osobistej w ilości jednego egzemplarza. W uzasadnieniu wskazał, że skarżący z racji wykonywanego zawodu prokuratora, często spotyka się z osobami mającymi kontakty ze światem przestępczym lub wywodzącymi się z niego i występuje w sądzie w różnych sprawach karnych, jednakże okoliczność ta nie wyróżnia jej na tle innych osób wykonujących zawód zaufania publicznego, a jego obawy o swoje bezpieczeństwo związane z wykonywanym zawodem, nie mogą przesądzać o przyznaniu pozwolenia na drugi egzemplarz broni palnej bojowej do ochrony osobistej. Zatem fakt wykonywania zawodu prokuratora nie uzasadnia, sam w sobie, wydania pozwolenia na broń palną bojową do ochrony osobistej. Przeświadczenie skarżącego, iż jego realne i ponadprzeciętne zagrożenie uzasadnia wydanie pozwolenia na drugi egzemplarz broni do ochrony osobistej jest czysto subiektywne. Za powyższym nie może przemawiać również fakt, iż posiadana jednostka broni ma usterki i skarżący oddaje ją do napraw rusznikarskich. Argument skarżącego, iż potrzebuje lżejszej broni, umożliwiającej wygodne noszenie jej przy sobie, zwłaszcza podczas całodobowych dyżurów prokuratorskich oraz latem, pod letnią odzieżą, także nie może przesądzić o przyznaniu stronie żądanego

uprawnienia. Skarżący ma bowiem możliwość zbycia posiadanej jednostki broni i w jej miejsce zakupu nowej jednostki broni, nowocześniejszej, nie posiadającej wad technicznych, w tym o mniejszych gabarytach oraz kalibrze, którą będzie mógł nosić również pod odzieżą letnią. Pozwolenia na broń poddane są administracyjnej reglamentacji. Jest to więc prawo szczególne i uzyskać winna je osoba, która wykaże, że za udzieleniem jej pozwolenia przemawiają szczególne okoliczności, wskazujące na niezbędną potrzebę wyposażenia jej w taki środek ochrony. W sytuacji, gdy takich okoliczności brak, pierwszeństwo należy przyznać interesowi społecznemu, który przejawia się tym, by nie wydawać pozwoleń ponad rzeczywistą i niezbędną potrzebę, wynikającą z celu, do którego broń ma być przeznaczona. Pozwoleń na broń palną bojową do ochrony osobistej nie wydaje się bowiem "na wszelki wypadek", a skarżący posiada pozwolenie na jeden egzemplarz broni palnej bojowej i jest to wystarczający środek do ochrony osobistej.

Komendant Główny Policji, po rozpoznaniu odwołania S. S., decyzją z dnia (...) sierpnia 2013 r., na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie organu I instancji. W uzasadnieniu organ wskazał, że nie kwestionuje potrzeby posiadania przez skarżącego środka ochrony osobistej, jakim jest broń bojowa, ale stanął na stanowisku, że do zapewnienia skarżącemu bezpieczeństwa wystarczy w zupełności jeden egzemplarz broni. Ponadto nawet, jeśli skarżący był pozbawiony możliwości ochrony z powodu powierzenia swojej broni koncesjonowanym rusznikarzom w celu jej konserwacji i napraw, to jednak nie wskazał żadnych zdarzeń, w których wówczas (lub kiedykolwiek) zagrożone byłoby jego życie lub zdrowie, bądź zasadne byłoby użycie broni palnej do ochrony osobistej. Co więcej, kierując się argumentacją skarżącego, organy Policji zobowiązane byłyby wydawać "od razu" pozwolenie na co najmniej dwa egzemplarze broni, czyli jeden mniejszy gabarytowo, przeznaczony do noszenia w porze letniej, natomiast drugi, większy do noszenia w pozostałych porach roku lub wówczas, gdy broń "na lato" ulegnie uszkodzeniu. Wydanie skarżącemu pozwolenia na kolejny egzemplarz broni, stałoby w sprzeczności z reglamentacyjnym charakterem ustawy o broni i amunicji, a tym samym z racjami interesu społecznego, które przejawiają się w tym, aby pozwoleń na broń palną nie było więcej, niż to wynika z niewątpliwej konieczności określonej celem, do którego broń bojowa ma być używana. Pozwolenie na broń bojową nie jest bowiem wydawane na wszelki wypadek, w tym "na wypadek" uszkodzenia posiadanej dotąd jednostki broni czy nabycia broni umożliwiającej skryte noszenie w każdych warunkach pogodowych, a jedynie wtedy, gdy zebrany materiał dowodowy potwierdza, iż ze względu na stopień zagrożenia wnioskodawcy dotychczasowa ilość broni bojowej jest niewystarczająca.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skarżący S. S. podniósł zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji poprzez przekroczenie granicy swobodnego uznania, art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. poprzez oparcie zaskarżonej decyzji na kryteriach pozaustawowych, nieznajdujących oparcia na gruncie obowiązujących od dnia 11 marca 2011 r. przepisów znowelizowanej ustawy o broni i amunicji, co stanowi przejaw roszczenia sobie przez organ administracji posiadania uprawnień nieprzyznanych mu ustawą, wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem art. 12, 75, 77 i 80 k.p.a., gdyż wydana została w oparciu o niedostatecznie wnikliwie rozpatrzony materiał dowodowy oraz błędną interpretację materiału dowodowego.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zaprezentowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że nie jest ona zasadna.

Sąd I instancji zauważył, że organy Policji nie są uprawnione do badania innych przesłanek poza tymi, wskazanymi w art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji. Obecnie obowiązujące przepisy ściśle wskazują pozytywne i negatywne warunki wydania pozwolenia na broń, a ustawodawca ustanowił elementem materialnym decyzji administracyjnej także "liczbę egzemplarzy". O ile zakres swobody, jaką posiada organ Policji w zakresie oceny przesłanek, które uprawniają wydanie pozwolenia na broń palną w celu ochrony osobistej, ograniczają normy materialnoprawne, tj. art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 1, tak w przypadku określenia "liczby egzemplarzy" broni danego rodzaju, organ dysponuje luzem decyzyjnym. Zatem 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 k.p.a. Pomiedzy ważną przyczyną 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 i może w oparciu o obiektywne kryteria określić odpowiednią liczbę egzemplarzy broni.

Zdaniem Sądu I instancji nietrafna jest argumentacja skarżącego, że spełnienie przez niego kryteriów formalnych określonych w art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy do uzyskania pozwolenia na broń palną bojową do celów ochrony osobistej oznacza jego prawo do uzyskania pozwolenia na nieograniczoną ilość egzemplarzy.

Skarżący pełniący urząd prokuratora uzyskał już na podstawie decyzji z dnia (...) lutego 2010 r. pozwolenie na jedną jednostkę broni palnej bojowej do ochrony osobistej, a organ w sposób pełny i przekonywujący uznał, iż nie zasły okoliczności do rozszerzenia mu pozwolenia na posiadanie drugiego egzemplarza takiej broni. Skarżący nie wykazał, iż z racji pełnionej funkcji znalazł się w tak realnym niebezpieczeństwie, aby zasadnym było wydać mu pozwolenie na posiadanie drugiego egzemplarza broni. W sposób przekonywający organ uzasadnił również, iż ewentualna usterkowość posiadanego egzemplarza broni w sytuacji, gdy wcześniej ona nie występowała, powinna skutkować zbyciem jej przez skarżącego broni i zakupieniem nowej, lepszej jakościowo jednostki palnej z jednoczesnym uwzględnieniem możliwości użytkowania i przenoszenia jej w warunkach letnich, zaś gdyby i to nie podniosło jego komfortu związanego z ochroną osobistą, zakupienie dodatkowo takich środków ochrony, które nie wymagają zezwolenia na ich posiadanie. Ponadto ewentualna obawa o zagrożenie najbliższych skarżącego, winna być regulowana - jak słusznie zauważył organ - poprzez złożenie przez nich samych wniosku o wydanie zezwolenia na posiadanie broni. Organ w sposób klarowny i logiczny uzasadnił zbędność posiadania przez skarżącego drugiego egzemplarza broni palnej bojowej w celach ochrony osobistej.

Z kolei odnosząc się do tezy, że wniosek skarżącego winien być rozpatrywany w trybie art. 155 k.p.a. Sąd stwierdził, że wprawdzie organ w zaskarżonej decyzji wspomniał o takiej

ewentualności, lecz po pierwsze nie ma to wpływu na wynik sprawy, a po drugie - i to przede wszystkim - takie sformułowanie jest całkowicie pozbawione jakiegokolwiek racji. Wszak skarżący we wniosku z dnia 3 grudnia 2012 r. nie wnosił o zmianę wcześniejszej decyzji w tym właśnie trybie, lecz być może niefortunnie tytułując ów wniosek o "rozszerzenie" pozwolenia w uzasadnieniu sprecyzował go już wyraźnie stwierdzając, że prosi "o wydanie mi pozwolenia na drugą jednostkę broni". Ponadto organ nie zwracał się do wymienionego o ewentualnie sprecyzowanie wniosku, zaś sam skarżący w żadnym z pism procesowych w toku postępowania administracyjnego nie wnosił o rozpatrzenie jego sprawy w trybie art. 155 k.p.a.

W skardze kasacyjnej skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego S. S., reprezentowany przez pełnomocnika w osobie adwokata, podniósł zarzuty naruszenia:

- art. 1 i art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 155 k.p.a. poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia przepisu w wyniku jego niezastosowania i ustalenie, że postępowanie w sprawie wniosku o rozszerzenie wydanego wnioskodawcy pozwolenia na broń do dwóch sztuk powinno być prowadzone w trybie art. 155 k.p.a.,

- art. 1 i art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia wskazanego przepisu w wyniku niewydania pozwolenia na broń, pomimo tego, że wnioskodawca przedstawił istnienie ważnej przyczyny posiadania broni w rozumieniu art. 10 ust. 3 pkt 1 ustawy;

- art. 1 i art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. poprzez oddalenie skargi, podczas gdy obowiązkiem sądu było stwierdzenie naruszenia wymienionych przepisów poprzez ich niezastosowanie, ustalenie interesu społecznego i przedłożenie interesu społecznego ponad brzmienie przepisów prawa materialnego, a w szczególności ponad art. 10 ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji, w sytuacji gdy decyzja o wydaniu pozwolenia na broń posiada charakter decyzji związanej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor podał, że skarżący wnosząc o rozszerzenie wydanego mu pozwolenia na broń do 2 sztuk broni, w sposób wyraźny odniósł się do istniejącej decyzji, na mocy której nabył prawo, a która to decyzja może być zmieniona zgodnie z art. 155 k.p.a. Nie było zatem podstaw, aby skarżący w dodatkowych pismach procesowych wnosił dodatkowo o rozpatrzenie sprawy w trybie art. 155 k.p.a., a organ nie zwracał się do niego o sprecyzowanie wniosku. Skoro wniosek był żądaniem zmiany decyzji ostatecznej, a przepis szczególny nie sprzeciwiał się zmianie takiej decyzji oraz przemawiał za tym słuszny interes strony, bezsprzecznie zastosowany powinien być art. 155 k.p.a. Z uzasadnienia decyzji organu I instancji wynika, że organ ten rozumiał wniosek skarżącego jako wniosek w trybie art. 155 k.p.a. Przesłanki możliwości zastosowania tego trybu zostały w sprawie spełnione, występuje bowiem tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym, tożsamość podmiotowa, a mimo dokonanej nowelizacji art. 10 ustawy o broni i amunicji występuje ciągłość regulacji. Jako rażącą niekonsekwencję uznał przy tym skarżący kasacyjnie odwołanie się do pojęcia interesu społecznego, skoro przesłanka ta podlega

badaniu w toku postępowania prowadzonego w trybie art. 155 k.p.a., a nie art. 10 ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji.

Spełnienie przesłanek wydania pozwolenia na broń na podstawie art. 10 ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji musi skutkować wydaniem tego pozwolenia. Jednak liczba egzemplarzy nie może wynosić 0. Art. 12 ustawy nakazuje określenie liczby egzemplarzy broni i od tego obowiązku organ nie może się uchylić odmawiając wydania pozwolenia na broń, z jednoczesnym wskazaniem, że strona spełnia kryteria wydania pozwolenia. A w ten sposób istotę decyzji związanej przedstawił Sąd I instancji. Nieuwzględnienie wniosku o wydanie pozwolenia na broń, w sytuacji gdy skarżący spełniał wszystkie ustawowe przesłanki, przy jednoczesnym braku występowania jakichkolwiek przesłanek negatywnych, stanowi bezsprzecznie działanie bezprawne i w taki sposób powinien je ocenić Sąd I instancji.

Reasumując, autor skargi kasacyjnej stwierdził, że organy Policji, a w ślad za nim Wojewódzki Sąd Administracyjny albo zastosował przesłankę pozaustawową i tym samym przekroczył swe kompetencje, gdyż decyzja o pozwoleniu na broń ma charakter decyzji związanej i organ musi wydać decyzję w przypadku spełnienia przez stronę wszystkich przesłanek przewidzianych w ustawie, albo nie uwzględnił trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. w sprawie za właściwy. Przyjęcie któregośkolwiek stwierdzenia za słuszne, a jedno musi być wybrane, nakazuje uchylić zaskarżony wyrok i poprzedzające je orzeczenia organów administracji.

Powołując takie zarzuty w ramach podstaw kasacyjnych skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie. Organ wskazał, że skoro skarżący kasacyjnie uważa, że wniosek o rozszerzenie pozwolenia na broń jest wnioskiem o rozpatrzenie sprawy w trybie art. 155 k.p.a., to będąc profesjonalistą, powinien stosownie zareagować, gdy jego wniosek został niewłaściwie odczytany przez organ Policji, tak aby umożliwić organowi procedowanie we właściwym trybie. Myli się przy tym skarżący twierdząc, że określenie trybu postępowania należy do organu, organ nie może bowiem zmienić przedmiotu żądania strony. O tym, jaki charakter i zakres żądania ma mieć pismo decyduje strona, a nie organ, który nie może ustalać za stronę, czy sprawa ma być rozpoznana w trybie zwykłym czy nadzwyczajnym. Organ podkreślił, że zastosowanie art. 155 k.p.a. uwarunkowane jest tożsamością stanu prawnego i faktycznego, który istniał w dniu wydania ostatecznej decyzji i udziałem tych samych stron. Zmiana regulacji prawnej prowadzi do powstania nowej sprawy administracyjnej. Decydujące znaczenie ma przy tym okoliczność, że konkretyzowana jest identyczna norma prawna, choćby zachodziły zmiany w zakresie obowiązywania aktów prawnych, na podstawie których norma prawna jest odkodowywana. Z porównania stanów prawnych na dzień wydania decyzji o wydaniu pozwolenia na broń oraz wniosku o "rozszerzenie" wynika, że ustawa odmiennie ukształtowała przesłanki wydania pozwolenia na broń. Przesłanka uzasadnionych okoliczności została zastąpiona wymogiem spełnienia kumulatywnie trzech przesłanek. Brak tożsamości stanu prawnego wyklucza zastosowanie art. 155 k.p.a. Trafnie zwrócił uwagę Sąd

I instancji, że brak zastosowania trybu, o którym mowa w art. 155 k.p.a. nie ma wpływu na wynik sprawy. Interes społeczny i interes strony został przez organy oceniony na podstawie art. 7 k.p.a.

## **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna z przesłanek wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. nie wystąpiła, stąd też kontrola instancyjna ograniczała się jedynie do zbadania zasadności zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej, a poza kontrolą pozostawała natomiast zgodność orzeczenia z innymi przepisami prawa.

Rozpoznawana skarga kasacyjna oparta została na zarzutach naruszenia przepisów postępowania i prawa materialnego, które nie mogą wywołać zamierzonego rezultatu w postaci uchylecia zaskarżonego wyroku.

Punkt wyjścia do rozważań stanowi fakt, że decyzją z dnia (...) lutego 2010 r. Komendant Wojewódzkiej Policji w K., na podstawie art. 10 ust. 1 i ust. 3 ustawy o broni i amunicji, wydał S. S. pozwolenie na broń palną bojową w celu ochrony osobistej w ilości jednej sztuki broni.

Wnioskiem z dnia 3 grudnia 2012 r. skarżący wystąpił o "rozszerzenie wydanego pozwolenia na broń palną bojową w celu ochrony osobistej do 2 szt. broni". Pismem z dnia 12 grudnia 2012 r. Komendant Wojewódzkiej Policji w K. poinformował stronę, że brak jest możliwości zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a., wskazując, że uległ zmianie stan prawny. Wobec powyższego wniosek zostanie rozpoznany w trybie art. 10 ustawy o broni i amunicji.

Z treści powyższego pisma wynika w sposób wyraźny, że organy Policji już w chwili wpłynięcia wniosku strony nie miały wątpliwości, że chociaż żądanie strony dotyczy zmiany decyzji ostatecznej, na podstawie której strona nabyła prawo, to jednak z uwagi na zmianę przepisów prawa, nie jest możliwe załatwienie wniosku na podstawie art. 155 k.p.a.

W świetle zarzutów skargi kasacyjnej odpowiedzi zatem wymaga, czy pogląd ten, podzielony następnie przez Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jest prawidłowy.

W pierwszej kolejności przypomnienia wymaga, że postępowanie określone w art. 155 k.p.a. jest postępowaniem nowym, odrębnym od tego, w którym została wydana decyzja ostateczna, która ma być zmieniona lub uchylona w trybie art. 155 k.p.a., jednak nie może dążyć do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją ostateczną. W konsekwencji - z punktu widzenia materialnoprawnego postępowanie na podstawie art. 155 k.p.a. toczy się w tej samej sprawie administracyjnej, a jednak z punktu widzenia procesowego są to dwie odrębne sprawy. W związku z powyższym, zanim zostanie wszczęte postępowanie na podstawie art. 155 k.p.a., organ powinien ustalić, czy w danym przypadku ma miejsce materialna tożsamość sprawy administracyjnej, gdyż wydana na podstawie art.

155 k.p.a. decyzja może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych uchyloną bądź zmienioną decyzją, a nie kwestii nowych.

W judykaturze wskazuje się, że tożsamość sprawy w znaczeniu materialnoprawnym dotyczy tożsamości zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej sprawy. To znaczy, że decyzja wydawana na podstawie art. 155 k.p.a., musi być skierowana w stosunku do tego samego adresata oraz w oparciu o te same przepisy prawne, które obowiązywały w dacie wydania decyzji pierwotnej (wyr. NSA z dnia 27 września 2002 r., III SA 330/01). Zmiana obowiązującego prawa powoduje, iż powstaje nowa sprawa nie tylko w sensie procesowym, lecz również w znaczeniu materialnoprawnym (wyr. NSA z dnia 28 marca 2013 r., II OSK 2325/11). Kwestia tożsamości sprawy w znaczeniu materialnoprawnym, stanowi warunek wstępny podjęcia postępowania i wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 155 k.p.a.

W tym miejscu należy zauważyć, że po wydaniu skarżącemu pozwolenia na broń w dniu (...) lutego 2010 r. miała miejsce zmiana przepisów prawnych, spowodowana wejściem w życie ustawy 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. Nr 38, poz. 195 z późn. zm.).

W wyniku nowelizacji zmianie uległy przepisy stanowiące podstawę wydawania pozwolenia na broń, w tym nowe brzmienie otrzymał art. 10 ustawy o broni i amunicji. Przepis ten został rozbudowany redakcyjnie oraz zostały wprowadzone nowe kryteria (warunki) wydania pozwolenia na broń.

W dacie pierwotnej decyzji o pozwoleniu na broń, obowiązywał art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji w brzmieniu: "właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli okoliczności, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie, uzasadniają jego wydanie". Zgodnie zaś ze znowelizowaną treścią art. 10 ust. 1 ustawy właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni. Ponadto w treści art. 10 ust. 3 ustawy o broni i amunicji ustawodawca sprecyzował, że "za ważną przyczynę, uważa się w szczególności stałe, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia - dla pozwolenia na broń do celów ochrony osobistej, osób i mienia".

Nie ulega zatem wątpliwości, że zmianie uległy zarówno kryteria wydawania pozwolenia na broń, jak i charakter decyzji - poprzednio miała ona charakter uznaniowy, zyskała natomiast charakter decyzji związanej.

Należy więc uznać, że zmiana przepisów będąca skutkiem noweli 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 spowodowała, że nie sposób jest mówić o tożsamości sprawy. Brak zatem było możliwości zastosowania przez organy Policji art. 155 k.p.a., a więc za niezasadny należy uznać zarzut skargi kasacyjnej odnoszący się do niezastosowania trybu, o którym mowa w tym przepisie.



Z uwagi na powyższe, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, organy Policji prawidłowo dokonały rozpoznania wniosku skarżącego kasacyjnie na podstawie art. 10 ustawy o broni i amunicji. Dla oceny prawidłowości podjętych rozstrzygnięć nie można jednak przy tym abstrahować od faktu, że skarżącemu kasacyjnie zostało wcześniej już wydane pozwolenie na broń.

Stosownie do art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla siebie samego, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni, za którą w przypadku pozwolenia na broń do celów ochrony osobistej, osób i mienia uważa się w szczególności stałe, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia.

Analiza przepisów art. 10 ust. 1-3 ustawy o broni i amunicji wskazuje, że ustawodawca co prawda sformułował katalog ważnych przyczyn uzasadniających wydanie pozwolenia na broń, jednak katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy posłużenie się w art. 10 ust. 3 ustawy zwrotem "w szczególności".

Dla rozważań w rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma fakt, że występując z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń, skarżący występował co do zasady o wydanie pozwolenia na posiadanie drugiego jej egzemplarza. Wnioskodawca uzasadniał potrzebę drugiej sztuki broni tym, że obecnie posiadana przez niego jednostka broni bojowej wymaga regularnej konserwacji i napraw rusznikarskich, co powoduje, że jest pozbawiony możliwości nieprzerwanej skutecznej obrony siebie i domowników. Niezależnie od powyższego skarżący argumentował, iż potrzebuje lżejszej broni, umożliwiającej wygodne noszenie jej przy sobie, zwłaszcza podczas całodobowych dyżurów prokuratorskich, a posiadana jednostka broni, ze względu na jej ciężar, nie nadaje się do skrytego przenoszenia.

Mając na uwadze okoliczności, na jakie powoływał się wnioskodawca występując o wydanie pozwolenia na drugi egzemplarz broni należy stwierdzić, że nie stanowią one o zaistnieniu przesłanki, o której mowa w art. 10 ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji. Niezależnie od tego należy podkreślić, że stałe, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia mogłoby stanowić podstawę do udzielenia pozwolenia na broń w rozumieniu przyznania uprawnienia do jej posiadania, natomiast nie może w rozpoznawanej sprawie świadczyć o zasadności zwiększenia egzemplarzy broni.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przytoczone przez S. S. argumenty nie mogą być również uznane za inną ważną przyczynę - inną niż wymienione w art. 10 ust. 3 ustawy o broni i amunicji. Skarżący pełniący urząd prokuratora uzyskał już na podstawie decyzji z dnia (...) lutego 2010 r. pozwolenie na jedną jednostkę broni palnej bojowej do ochrony osobistej, a organ w sposób pełny i przekonywujący uznał, iż nie zaszyły okoliczności do przyznania mu pozwolenia na posiadanie drugiego egzemplarza takiej broni. **Podzielić należy pogląd, że skarżący nie wykazał, aby zasadnym było wydanie mu pozwolenia na posiadanie drugiego egzemplarza broni. Trafnie wskazano bowiem, że problem wadliwości broni czy jej "widoczności" w lekkim letnim ubraniu jest możliwy do rozwiązania przez samego skarżącego bez konieczności zwiększenia liczby posiadanych sztuk broni. Wnioskodawca może bowiem sprzedać posiadany egzemplarz i zakupić inny, spełniający jego wymagania.**

Nie jest również przekonujący argument dotyczący tego, że okresowy brak broni uniemożliwia dbałość o bezpieczeństwo najbliższych. Nie można bowiem przyjąć, że skarżący kasacyjnie nieustannie przebywa z członkami rodziny. Są oni bowiem pozbawieni jego ochrony choćby w sytuacji, gdy udaje się on do pracy i fakt, czy posiada on przy sobie broń czy też oddał ją do konserwacji nie ma wpływu na stan bezpieczeństwa rodziny. Stąd też słusznie podniesiono, że obawa o bezpieczeństwo najbliższych skarżącego powinna doprowadzić do ubiegania się przez nich samych o wydanie pozwolenia na posiadanie broni.

Reasumując, poza sporem pozostawać musi, że decyzja o pozwoleniu na broń ma charakter decyzji związanej. Oznacza to, że organ zobligowany jest do wydania pozytywnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia, jeśli wystąpi ważna przyczyna, w szczególności jedna z przyczyn określonych w art. 10 ust. 3 ustawy o broni i amunicji. Nie można jednak stracić z pola widzenia tego, że ocena tego, czy okoliczności przytaczane przez wnioskodawcę stanowią taką ważną przyczynę leży w gestii organu Policji. Jako że okoliczności powoływane przez skarżącego również w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie stanowią ważnej przyczyny w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, a zatem nie usprawiedliwiają wydania pozwolenia na uzyskanie drugiego egzemplarza broni, za niezasadne uznać należało pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej, tj. art. 1 i art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o broni i amunicji oraz art. 1 i art. 3 § 2 p.u.s.a. oraz art. 151 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania kasacyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a.