

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2015 r., sygn. II OSK 1683/13¹

Streszczenie

Glosator nie zgadza się z poglądami zawartymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącymi interpretacji przesłanki „stanowienia zagrożenia dla samego siebie, porządku i bezpieczeństwa publicznego”, uzasadniającej odmowę wydania pozwolenia na broń, jako mającej charakter ocenny i otwarty. Autor wskazuje, iż zaproponowana przez Sąd wykładnia powyższego zwrotu, w świetle aktualnie obowiązującego brzmienia ustawy o broni i amunicji, daje organom prowadzącym postępowanie o wydanie pozwolenia na broń nieuzasadnioną swobodę oceny zaistnienia tej przesłanki, a w konsekwencji w szerokim zakresie dopuszcza uznaniowość organu Policji przy wydawaniu i cofaniu pozwoleń na broń. Zdaniem glosatora taka wykładnia nie ma umocowania w przepisach ustawy o broni i amunicji.

1. Przesłanka zagrożenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego jest zawsze spełniona, gdy wnioskodawca zostanie skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwa wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z 1999 r. o broni i amunicji. Organy nie muszą wówczas prowadzić rozważań co do wpływu konkretnego wyroku skazującego na rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na broń (lub jego cofnięcia).

2. Nie sposób wyprowadzić wniosku, że tylko skazanie prawomocnym wyrokiem (nawet gdy spełnione są warunki podane w art. 15 ust. 1 pkt. 1–5 tej ustawy z 1999 r. o broni i amunicji) uniemożliwia wydanie pozwolenia na broń, jeżeli, w konkretnym stanie faktycznym, okaże się, że wnioskodawca może stanowić zagrożenie dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego z innych przyczyn, a zatem sam fakt nieskazania nie stanowi pozytywnej przesłanki do wydania pozwolenia na broń.

¹ Lex nr 1666948.

3. Prawidłowe zastosowanie art. 10 ust. 1 ustawy z 1999 r. o broni i amunicji wymaga nadania zawartemu w tym przepisie zwrotowi ocenemu konkretnej treści (z wyjątkami ujętymi w art. 15 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy) przez co autorytatywne stwierdzenie tego, jakie przyczyny usprawiedliwiają wydanie pozwolenia na broń sportową, a jakie muszą być uznane za niewystarczające, może nastąpić jedynie odrębnie w każdej indywidualnej sprawie.

Opis stanu faktycznego

Głosowane orzeczenie wydane zostało na kanwie stanu faktycznego, w którym Komendant Wojewódzki Policji w sierpniu 2012 r. odmówił wydania skarżącemu pozwolenia na broń palną sportową w ilości 10 sztuk. Decyzja ta została zaskarżona przez stronę, a następnie w październiku 2012 r. utrzymana w mocy przez Komendanta Głównego Policji, będącego organem odwoławczym w tej sprawie.

Organ II instancji wskazał, jako powód odmowy, fakt, iż skarżący posiadał już wcześniej pozwolenie na broń palną myśliwską, które zostało cofnięte, ze względu na to, że skarżący popełnił występki z art. 148 § 4 k.k., tj. zabił człowieka w warunkach wzburzenia usprawiedliwionego okolicznościami. Jak wynika z lektury głosowanego orzeczenia, wnioskodawca, posługując się bronią myśliwską, pozbawił życia dwie osoby, z przekroczeniem granic obrony koniecznej, w związku z czym sąd karny odstąpił od wymierzenia kary. Przedmiotowe skazanie w momencie wydawania decyzji dotyczącej udzielenia pozwolenia na broń uległo już zatarciu. Pomimo tego, w ocenie organów Policji skarżący stanowi zagrożenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji², oraz nie powinien dysponować bronią prywatną z uwagi na uzasadniony dotychczasowym postępowaniem brak gwarancji bezpiecznego i ostrożnego używania broni. Co więcej, organy te uznały, że w tym przypadku pierwszeństwo należy dać interesowi publicznemu, nie zaś indywidualnemu interesowi strony.

Od decyzji Komendanta Głównego Policji strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, podnosząc, iż taka decyzja uniemożliwia mu wykonywanie strzelectwa sportowego i zawodu instruktora strzelectwa. Ponadto podkreśliła, że dołączyła wszystkie niezbędne dokumenty do wydania pozwolenia na broń i zwróciła uwagę, że w postępowaniu przed organami Policji ustalono, iż jest osobą w świetle prawa niekaraną oraz nie toczy się przeciwko niej żadne postępowanie karne, nie figuruje w Krajowym Rejestrze Karnym, w miejscu zamieszkania posiada pozytywną opinię,

² Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, Dz. U. z 2012 r., poz. 576, z późn. zm. (dalej – ustawa).

a dodatkowe badania, na które została skierowana przez organ, potwierdziły brak przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do dysponowania bronią.

Badając tę sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż organ w sposób poprawny ustalił, że skarżącemu nie może być udzielone pozwolenie na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji oraz podkreślił, że posiadanie broni nie znajduje się w konstytucyjnym katalogu praw i wolności, jest natomiast ściśle reglamentowane. Sąd uznał za nietrafną argumentację skarżącego, iż „spełnienie przez niego kryteriów formalnych (niekaralność, pozytywna opinia w miejscu zamieszkania, pozytywna opinia psychologiczna) do uzyskania pozwolenia broń palną dla celów sportowych oznacza jego prawo do uzyskania pozwolenia na posiadanie broni. (...) nawet brak przesłanek negatywnych do wydania pozwolenia na broń nie nakłada na organ obowiązku wydania takiego pozwolenia”³. W motywach orzeczenia zostało również podkreślone, że decyzja w przedmiocie udzielenia pozwolenia na broń ma charakter decyzji związanej, co oznacza, iż organ Policji przy wydawaniu pozwoleń na broń nie dysponuje uznaniem administracyjnym. Niemniej jednak organ ma prawo i obowiązek oceny całokształtu materiału dowodowego w celu zbadania, czy sytuacja osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń uzasadnia jego wydanie. Ponadto sam wnioskodawca powinien charakteryzować się nienaganną postawą. Strona następnie wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok, którym skargę kasacyjną oddalił. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia znalazły się następujące tezy:

1. Przesłanka zagrożenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego jest zawsze spełniona, gdy wnioskodawca zostanie skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwa wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z 1999 r. o broni i amunicji. Organy nie muszą wówczas prowadzić rozważań co do wpływu konkretnego wyroku skazującego na rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na broń (lub jego cofnięcia).
2. Nie sposób wyprowadzić wniosku, że tylko skazanie prawomocnym wyrokiem (nawet gdy spełnione są warunki podane w art. 15 ust. 1 pkt. 1–5 tej ustawy) uniemożliwia wydanie pozwolenia na broń, jeżeli, w konkretnym stanie faktycznym, okaże się, że wnioskodawca może stanowić zagrożenie dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego z innych przyczyn, a zatem sam fakt nieskazania nie stanowi pozytywnej przesłanki do wydania pozwolenia na broń.
3. Prawidłowe zastosowanie art. 10 ust. 1 ustawy wymaga nadania zawartemu w tym przepisie zwrotowi ocennemu konkretnej treści (z wyjątkami

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/Wa 2280/12, Lex nr 1310615.

ujętych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy) przez co autorytatywne stwierdzenie tego, jakie przyczyny usprawiedliwiają wydanie pozwolenia na broń sportową, a jakie muszą być uznane za niewystarczające, może nastąpić jedynie odrębnie w każdej indywidualnej sprawie.

Pierwszą tezę należy zaakceptować jedynie w ograniczonym zakresie, natomiast teza druga i trzecia nie może zostać w żadnej mierze zaakceptowana.

Stan prawny w dacie wydawania wyroku

Na wstępie analizy komentowanego wyroku wskazać należy, iż jego znaczenie jest niezwykle istotne dla kształtowania się nowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych i praktyki stosowania prawa, gdyż jako jedno z pierwszych opublikowanych orzeczeń w tej materii dokonuje interpretacji znowelizowanych w 2011 r.⁴ przepisów ustawy. Chodzi konkretnie o wykładnię zmienionych wówczas przepisów art. 10 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, w tym w zakresie ich wzajemnego stosunku.

Dla czytelności i jasności opracowania wskazać należy, w jaki sposób zmieniona została treść powoływanych przez Naczelny Sąd Administracyjny przepisów ustawy o broni i amunicji. Przed nowelizacją z 2011 r. art. 10 ust. 1 ustawy brzmiał: „Właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli okoliczności, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie, uzasadniają jego wydanie”, zaś po nowelizacji: „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”.

Z kolei art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowił przed nowelizacją:

„1. Pozwolenia na broń nie wydaje się osobom: (...) 6) co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw”.

Tymczasem obecnie stanowi:

„1. Pozwolenia na broń nie wydaje się osobom: (...) 6) stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego:

a) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,

⁴ Ustawa 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 (dalej: nowelizacja z 2011 r.).

b) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za nieumyślne przestępstwo:

- przeciwko życiu i zdrowiu,
- przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia”.

Nowelizacja weszła w życie w dniu 10 marca 2011 r.

Zaskarżoną w opisywanej sprawie decyzję odmowną w przedmiocie udzielenia pozwolenia na broń Komendant Wojewódzki wydał w sierpniu 2012 r., a więc już w zmienionym stanie prawnym. Spostrzeżenie to będzie miało znaczenie dla dalszej analizy orzeczenia.

Pojęcie przesłanki „zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego” i relacja pomiędzy art. 10 ust. 1 ustawy a art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy

Rozpoczynając analizę przytoczonych przepisów, wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny zdiagnozował, iż w rozpatrywanej sprawie nie chodzi tylko o interpretację art. 10 ust. 1 ustawy, ale również o wiele istotniejszą kwestię pewnego luzu decyzyjnego organu w postępowaniu o wydanie pozwolenia na broń. Ponadto, odwołując się do innego wyroku tego sądu o sygnaturze II OSK 2294/10⁵, przypomniał, iż problem ten zauważony został już wcześniej w orzecznictwie. Zaznaczył przy tym, iż nie chodzi o luz decyzyjny utożsamiany ze swobodnym uznaniem organu, ale jednak „zakres swobody, jaką posiada organ Policji w zakresie oceny przesłanek, które usprawiedliwiają wydanie pozwolenia, został przez ustawodawcę wyznaczony niezwykle szeroko, przywoływane «związanie» organu ma szczególny wymiar, nadający mu pewne cechy uznaniowości”. Powołał się również na publikację M. Filara⁶ z 1997 r. Nie zastanawiał się, czy poglądy takie mają rację bytu w aktualnym stanie prawnym.

Skład orzekający przypisał przesłance „zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego” charakter zwrotu ocennego, który, w przeciwieństwie do wyrażeń wieloznacznych, wymaga nie tyle wyinterpretowania treści normy prawnej zapisanej w sposób nieostry lub niewyraźny, co dokonania wartościowania określonego stanu rzeczy przez organ wydający decyzję w przedmiocie pozwolenia na broń. Uznał, iż przesłanka ta

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2294/10, Lex nr 1138130.

⁶ M. Filar, Prawo do posiadania broni palnej jako obywatelskie prawo podmiotowe, Państwo i Prawo 1997, nr 5, s. 43–44.

ma charakter otwarty. Zdaniem NSA art. 15 ust. 1 pkt 6⁷ ustawy jest uszczegółowieniem przesłanki umieszczonej w art. 10 ust. 1 ustawy, mającym na celu usunięcie rozbieżności w rozumieniu tego przepisu, które znajdowało swoje odbicie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Sama zaś treść art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy po zmianie nie zawiera definicji legalnej przedmiotowej przesłanki. Skutkiem nowelizacji jest natomiast przyjęcie, że przesłanka ta będzie spełniona zawsze, gdy wnioskodawca zostanie skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo z zawartego w tym przepisie katalogu, i w takich wypadkach organy Policji zwolnione będą z obowiązku badania wpływu konkretnego wyroku skazującego na zaistnienie zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

W świetle powyższego, zdaniem NSA, prawidłowe zastosowanie art. 10 ust. 1 ustawy polega na nadaniu przesłance wskazanej w tym przepisie, która ma charakter ocenny, konkretnej treści, z wyjątkami określonymi w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, kiedy to organ działa automatycznie. Nadanie konkretnej treści temu zwrotowi nastąpić ma poprzez „autorytatywne stwierdzenie tego, jakie przyczyny usprawiedliwiają wydanie pozwolenia na broń sportową, a jakie muszą być uznane za niewystarczające”, zaś może to nastąpić jedynie odrębnie w każdej indywidualnej sprawie. Decyzja organu Policji nie jest natomiast decyzją związaną w podanym znaczeniu, powodującą, że organ przed jej wydaniem traci uprawnienie dokonania oceny przesłanki zagrożenia dla samego siebie, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stanowisko przeciwne nakazywałoby uznać istnienie prawa podmiotowego do posiadania broni, które jednak nie zostało wskazane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W konsekwencji Sąd odmówił przypisania zmianie wprowadzonej nowelizacją z 2011 r. takiego znaczenia, iż jedynie skazanie prawomocnym wyrokiem, nawet gdy spełnione zostały inne przesłanki odmowy wydania pozwolenia na broń wskazane w art. 15 ust. 1–5 ustawy, uniemożliwia wydanie pozwolenia na broń, gdy okaże się, że w konkretnym stanie faktycznym wnioskodawca stanowi zagrożenie dla samego siebie, porządku publicznego lub bezpieczeństwa z innych przyczyn, a sam fakt braku skazania nie może stanowić pozytywnej przesłanki do wydania pozwolenia na broń. Odwołując się do domniemania racjonalności ustawodawcy, Sąd wskazał, że gdyby fakt nieskazania miał stanowić przesłankę pozytywną do wydania pozwolenia na broń, ustawodawca, zamiast wskazywać przesłankę zagrożenia, użyłby odwołania do pełnego brzmienia art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, co w istocie stworzyłoby zamknięty katalog przyczyn odmowy wydania pozwolenia.

NSA skonstatował również, że gdyby ustawodawca miał zamiar dokonania tak daleko idącej liberalizacji, że wystarczyłoby jedynie stwierdzenie

⁷ Błędnie w orzeczeniu podany jako art. 15 ust. 6 ustawy.

spełnienia ustawowych przesłanek i braku przesłanek negatywnych, wprowadziłyby jedynie rejestrację broni. Natomiast w obecnym stanie prawnym utrzymana została zasada reglamentacji broni poprzez wydawanie pozwoleń w drodze decyzji administracyjnej.

Z przedstawionym rozumowaniem NSA nie sposób się zgodzić. Przede wszystkim wątpliwość budzi trafność przyjęcia, że przesłanka „zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego” ma charakter otwarty i podlega ocenie przez organ Policji prowadzący postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia na broń. Tezie tej przeczy wiele argumentów. Stosując wykładnię językową, należy w pierwszej kolejności poszukiwać znaczenia danego wyrażenia na gruncie aktu normatywnego, w którym zostało ono zawarte.

W ustawie o broni i amunicji jedynym przepisem nawiązującym do treści przedmiotowej przesłanki, opisanej w art. 10 ust. 1 ustawy, jest art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. Umieszczony w drugim z wymienionych przepisów katalog czynów, za które skazanie oznacza zrealizowanie się tej przesłanki, stanowi enumeratywne wyliczenie, w odróżnieniu od katalogu zawartego w nim przed nowelizacją z 2011 r. Usunięcie z treści art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy zwrotu „w szczególności” wyraźnie wskazuje na intencję ustawodawcy, aby egzemplifikacja ta miała charakter zamknięty⁸.

Powszechnie przyjmuje się, iż umieszczenie w przepisach prawa przy danym wyliczeniu zwrotu „w szczególności” lub podobnego oznacza, iż katalog taki ma charakter otwarty, zaś brak takiego określenia wskazuje na enumeratywne wyliczenie, które powinno być zasadą przy definiowaniu danego pojęcia w obrębie jednego przepisu⁹.

Wydaje się zatem nieuprawnione przyjęcie, iż treść art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy jest jedynie uszczegółowieniem przesłanki negatywnej zawartej w art. 10 ust. 1 ustawy, niewyczerpującym jej treści. Przeciwnie, przyjęcie należy, iż art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowi pełną, zakresową definicję tej przesłanki. Dlatego też w przypadkach w nim wskazanych organ Policji rzeczywiście nie musi oceniać wpływu popełnionego przez wnioskodawcę czynu na zaistnienie zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Oznacza to jednak również, wbrew stanowisku Sądu, iż nie jest możliwe przeprowadzenie przez organ oceny, czy inne, niewymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy okoliczności, powodują istnienie takiego zagrożenia. Prezentowana przez NSA interpretacja prowadzi do wniosku, iż usunięcie z treści tego przepisu zwrotu „w szczególności” nie ma żadnego znaczenia i katalog w nim zawarty jest otwarty tak, jak miało to miejsce przed nowelizacją z 2011 r.

⁸ A. Herzog, Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji, Prokuratura i Prawo 2011, nr 10, s. 70.

⁹ Zob. § 153 pkt. 1–3 załącznika Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908.

Za przyjęciem odmiennego, niż prezentowane przez NSA, stanowiska, przemawia również wykładnia funkcjonalna. Odtworzenie woli ustawodawcy na podstawie zapisów prac parlamentarnych nie pozostawia wątpliwości. Wprost bowiem wskazano, iż celem nowelizacji z 2011 r. było właśnie m.in. ograniczenie uznaniowości organów Policji przy wydawaniu pozwoleń na broń¹⁰.

Wydaje się, iż NSA przyjął szersze rozumienie przesłanki stanowienia zagrożenia dla siebie, bezpieczeństwa lub porządku publicznego, obejmując nią wszystkie przypadki, w których organ Policji odmawia wydania pozwolenia na broń. Rozwiązanie takie teoretycznie byłoby spójne z treścią całego art. 15 ust. 1 ustawy, który wskazuje obligatoryjne przesłanki odmowy wydania pozwolenia na broń, a nie tylko jego punktu 6. Jest to jednak problem raczej pozorny. Art. 10 ust. 1 ustawy wskazuje bowiem tylko dwie przesłanki wydania pozwolenia na broń, jedną pozytywną i jedną negatywną, przy czym obie uszczegółowione zostały w dalszych przepisach. Natomiast zarówno art. 15 ust. 1 ustawy, jak i art. 17 – wskazujący kolejne sytuacje, w których nie wydaje się lub można odmówić wydania pozwolenia na broń – stanowią dopełnienie treści art. 10 ust. 1 ustawy, które analizować należy łącznie. Przyjęcie bowiem, iż tylko w art. 10 ust. 1 ustawy zawarto przesłanki wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na broń, powodowałoby uznanie pozostałych przepisów dotyczących przesłanek posiadania broni za przepisy bez znaczenia, czemu przeciwstawia się zakaz wykładni *per non est*. Co więcej, w świetle zakazu wykładni homonimicznej przyjęć należy, że jeżeli ustawodawca posłużył się takim samym pojęciem zarówno w art. 10 ust. 1 ustawy, jak i art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, to w obu tych przepisach zwrot ten ma takie samo znaczenie. Można więc obecnie wyróżnić kilka grup przesłanek uzasadniających odmowę wydania pozwolenia na broń:

- istnienie zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy,
- przesłanki podlegające badaniu przez upoważnionego lekarza lub psychologa, opisane w art. 15 ust. 2–4 ustawy,
- przesłanki, które zbiorczo określić można jako formalne, tj. brak odpowiedniego wieku, brak stałego miejsca zamieszkania, brak przedstawienia orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego, wskazane w art. 15 ust. 1 pkt 1, 5 ustawy i w art. 17 ust. 4 ustawy,
- przesłanki negatywne, przy zaistnieniu których organ Policji może odmówić wydania pozwolenia na broń, a więc grupę przesłanek fakultatywnych przewidzianych w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy.

¹⁰ Wypowiedź Posła J. Wziątka, Sprawozdanie Stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 listopada 2010 r. (drugi dzień obrad), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja VI, Warszawa 2010, s. 52.

Trzeba zarazem pamiętać, że pojedynczą, odrębną przesłankę odmowy wydania pozwolenia na broń stanowi niezdanie egzaminu, co wynika z art. 17 ust. 3 ustawy.

Powyższe utwierdza w przekonaniu, iż przesłanka zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego jest tylko jedną z wielu przesłanek uzasadniających wydanie decyzji odmownej w przedmiocie pozwolenia na broń. Nie stanowi ona w żadnej mierze zbiorczego określenia wszystkich takich przesłanek. Nawet abstrahując od definicji zakresowej, trudno uznać, iż np. niezdanie egzaminu oznacza zaistnienie zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Wnioski takie wydają się zbyt daleko idące i dają pole do rozszerzającej wykładni tego pojęcia, a tezy orzeczenia, wyrwane z kontekstu, w którym zostały sformułowane, otwierają drogę do wypełniania tej przesłanki treściami nie tylko w postaci negatywnych przesłanek wydania pozwolenia na broń wskazanych w ustawie, ale także treściami pozaustawowymi. O ile taka możliwość istniała przed nowelizacją z 2011 r., poprzez otwarty charakter katalogu wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, to obecnie, właśnie przez jego zamknięcie, uznać należy taką interpretację za niedopuszczalną. Prezentowana przez NSA interpretacja art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy w istocie odpowiada wykładni tego przepisu sprzed nowelizacji z 2011 r.

Wspomnieć ponadto należy, iż NSA wydaje się utożsamiać taki kierunek interpretacji z liberalizacją dostępu do broni palnej, która jednak nie nastąpiła. Źródła tej wykładni upatrywać raczej należy nie w próbach liberalizacji dostępu do broni, a raczej w ograniczaniu uznaniowości organów wydających pozwolenie na broń. O takim celu nowelizacji świadczy np. wprowadzenie w art. 10 ust. 1 ustawy wymogu przedstawienia ważnej przyczyny posiadania broni, która odpowiada celom posiadania broni. W sferze kompetencji organu Policji pozostaje natomiast dalej możliwość odmowy wydania pozwolenia na broń w przypadkach wskazanych w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy czy też możliwość cofnięcia pozwolenia w przypadku zaistnienia fakultatywnych przesłanek uprawniających organ do podjęcia takiej decyzji, czy chociażby zobowiązanie posiadacza broni do przedstawienia aktualnych orzeczeń, lekarskiego lub psychologicznego. Samo zaś przyjęcie zamkniętego katalogu z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy i braku uznaniowości organu nie oznaczałoby prostego przełożenia na liberalizację dostępu do broni, gdyż aby taką relację ustalić, należy poddać analizie treść katalogu sprzed i po nowelizacji z 2011 r., znaczenie w jego kontekście instytucji warunkowego umorzenia postępowania czy zatarcia skazania, a także (a może przede wszystkim) praktykę orzeczniczą. Rozważania te wykraczałyby jednak poza ramy glosy.

Z powyższych względów tezę pierwszą komentowanego wyroku należy zaaprobować, jednak tylko w takim zakresie, w jakim zaistnienie sytuacji określonej w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy zwalnia organ Policji z dokonywania

ustaleń, czy uzasadnia ona przyjęcie istnienia zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Nie można natomiast uznać tej tezy za trafną w dalszym, niewyrażonym *expressis verbis*, znaczeniu, jakoby istniały inne okoliczności, które organ Policji miałby oceniać przez pryzmat istnienia wspomnianego zagrożenia. Z tych samych powodów uznać należy, iż teza druga jest również nietrafna. Choć możliwa jest odmowa wydania pozwolenia na broń w innych przypadkach, niż wskazane w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, w tym w razie braku skazania, to jednak nie stanowią one przesłanki „zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego”, lecz mają charakter odrębny.

Z uwagi zaś na przyjęcie, iż katalog sytuacji, w których przesłanka ta jest zrealizowana, ma charakter zamknięty i dotyczy osób skazanych za wskazane w nim przestępstwa, nie do zaakceptowania wydaje się wreszcie teza trzecia. W przypadku prawomocnego skazania za takie przestępstwo organ Policji ma obowiązek przyjąć, iż istnieje zagrożenie, co powoduje obligatoryjną odmowę wydania pozwolenia na broń. Niedopuszczalne jest natomiast uznanie, że istnieją inne, pozaustawowe okoliczności, które organ mógłby oceniać. Przesłanka istnienia zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego nie ma charakteru ocenego¹¹.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż nie można zaakceptować Wyroku NSA z dnia 20 lutego 2015 r., sygn. II OSK 1683/13, przede wszystkim ze względu na nietrafną interpretację pojęcia „zagrożenia dla samego siebie, bezpieczeństwa lub porządku publicznego”. Interpretacja dokonana przez NSA jest tym bardziej niebezpieczna, że umożliwia organom Policji rozszerzającą wykładnię tego pojęcia, podczas gdy właśnie ograniczenie ich uznaniowości przy wydawaniu pozwoleń na broń było uzasadnieniem zmian wprowadzonych w art. 10 ust. 1 ustawy oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Commentary to the judgment issued on 20 February 2015 by the Supreme Administrative Court in Warsaw, file ref. no. II OSK 1683/13

Abstract

This commentary disapproves the way in which the Supreme Administrative Court interpreted the criterion of “representing a threat to the self and

¹¹ Organ również nie ocenia pozytywnej przesłanki w zakresie wydania pozwolenia na broń palną sportową, gdyż ważną przyczynę stanowi przedstawienie przez wnioskodawcę wymaganych dokumentów.

public order and security” in their judgment. The said criterion, if fulfilled, gives grounds for refusal to issue a firearms licence, such refusal being evaluative and open in nature. In the light of the Arms and Ammunition Act in force, the Court’s interpretation is seen as vesting arbitrary and unreasonable powers in firearm licencing authorities to assess whether the criterion is satisfied or not, thereby giving the Police Service discretion in issuing and revoking a gun permit. The interpretation is found groundless given current reading of the Act.