

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. P 43/12

Streszczenie

W obszernej glosie mającej charakter krytyczny Autor przedstawia okoliczności sprawy, w której sąd administracyjny zadał pytanie Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz omawia przebieg postępowania przed Trybunałem ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk stron postępowania.

Artykuł 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2012 r., poz. 576), w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki umożliwiające dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji¹.

I. Glosowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest następstwem pytania sformułowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu na tle rozpoznawanej sprawy w przedmiocie czasowego depozytu broni palnej, amunicji oraz pozwolenia na broń. Konkretnie chodziło w nim o zaskarżoną czynność materialno-techniczną przejścia do czasowego depozytu broni myśliwskiej palnej oraz amunicji do tego rodzaju broni, a także legitymacji noszącej nazwę „pozwolenie na broń”, należących do osoby, której w roku 2012 prokurator postawił zarzuty popełnienia przestępstw z art. 286 § 1 i art. 294 § 1 w zw. z art. 12 k.k. oraz z art. 291 § 1 i art. 294 § 1 w zw. z art. 12 k.k. Efektem postawienia tej osoby w stan podejrzenia było m.in. wydanie przez Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji postanowienia o przejściu do czasowego depozytu wymienionych przedmiotów. W uzasadnieniu organ ten powołał się na treść art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2012 r., poz. 576), który zezwala Policji

¹ Sentencja wyroku została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 9 stycznia 2014 r., poz. 39, zaś uzasadnienie w OTK-A 2013, nr 9, poz. 139.

(Żandarmerii Wojskowej w odniesieniu do żołnierzy zawodowych) odebrać za pokwitowaniem broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność ich posiadania zgodnie z przepisami osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, jednak na okres nie dłuższy niż trzy lata. Posiadacz broni zaskarżył tę czynność materialno-techniczną (tzn. postanowienie) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zarzucając jej naruszenie przepisów prawa, w szczególności wspomnianego art. 19 ust. 1a w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 2 i art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji i wniósł o „uchylenie zaskarżonego postanowienia”. W uzasadnieniu wskazał, iż w świetle przepisów ustawy o broni, broń i amunicję można odebrać tylko takiej osobie, co do której istnieje „uzasadniona obawa”, że może użyć broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Odniósł się też do art. 15 ust. 1 pkt 6 tej ustawy w nieobowiązującym już brzmieniu, gdyż przepis ten został zmieniony od dnia 10 marca 2011 r. 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. Nr 38, poz. 195). Zdaniem skarżącego, taka „uzasadniona obawa” co do jego osoby nie występuje i na pewno nie użyje on broni i amunicji w celach innych niż łowiectwo. W odpowiedzi na skargę Komendant Wojewódzkiej Policji wniósł o jej oddalenie, bowiem w jego ocenie „zarzut odnosi się w istocie do art. 19 ust. 1 ustawy o broni, a nie do przepisu będącego podstawą dokonanej przez Komendanta czynności”.

Rozpoznający skargę skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu nabrał wątpliwości, czy art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 wspomnianej wyżej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd ten podniósł również, że w obowiązującym od 10 marca 2011 r. stanie prawnym Policja w stosunku do skazanego za przestępstwo wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni może odebrać broń i amunicję, jeżeli stanowi on zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, a to na podstawie art. 19 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni i amunicji (czynności takiej dokonuje się wobec osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 punkty 2–6 ustawy o broni). Osobie, której – jak to było w tej sprawie – wyłącznie postawiono zarzut popełnienia takiego przestęp-

stwa, Policja może, między innymi, dokonać czynności odebrania broni i amunicji, bez względu na to, czy stanowi ona zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Za takim stwierdzeniem przemawia – zdaniem pytającego sądu – treść art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji, który mówi, iż odebranie broni możliwe jest w stosunku do osoby, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy.

Porównując obie sytuacje, pytający sąd stwierdził, że ustawodawca w zakresie możliwości dokonania czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji inaczej traktuje osoby skazane za niektóre przestępstwa, a inaczej – znacznie ostrzej – osoby jedynie podejrzane (oskarżone) o takie same przestępstwa, w stosunku do których nie wydano jeszcze prawomocnego wyroku skazującego. Podniósł też, iż art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji jest niewystarczająco określony, zatem jest sprzeczny z zasadą prawidłowej legislacji. Odwołuje się wyłącznie do kryterium formalnego, tzn. przedstawienia posiadaczowi broni zarzutu popełnienia określonego typu przestępstwa. Inne przepisy ustawy o broni, ograniczając dostęp do broni, bazują na przesłankach merytorycznych (np. art. 15 ust. 1 pkt 6, art. 19 ust. 1 punkty 1 i 2 wspomnianej ustawy), akcentując więc potencjalne zagrożenie tych osób dla nich samych, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Tego rodzaju ujęcie regulacji prawnej (tzn. art. 19 ust. 1a ustawy) wywołuje wątpliwości interpretacyjne. W kwestionowanym przepisie ustawodawca zastosował uproszczenie, gdyż Policja nie musi badać w każdym przypadku, czy posiadacz broni faktycznie stanowi zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Uniemożliwia to posiadanie broni tym, co do których postawienie zarzutów kryminalnych okazało się błędne, a czego dowodzi statystyka kryminalna. Przemawia to – w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu – za sprzecznością kwestionowanego przepisu z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami określoności prawa oraz zaufania obywateli do państwa. Podobnie – stwierdza dalej Sąd – kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, gdyż w znacznej liczbie spraw zarzut popełnienia przestępstwa wymienionego w katalogu nie kończy się prawomocnym skazaniem. Mimo to – wobec treści kwestionowanego przepisu – który uzależnia odebranie broni wyłącznie od faktu postawienia zarzutu popełnienia określonego przestępstwa, posiadacz broni pozbawiony jest możliwości wykazania, że nie należy do kategorii osób stanowiących zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Możliwość kwestionowania takiego rozstrzygnięcia jest więc wyłącznie teoretyczna. Przepis art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji narusza też – zdaniem pytającego Sądu – art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni uznał, że prawomocne skazanie posiadacza broni za jedno z przestępstw wymienionych w tym przepisie określa go jako osobę

stwarzającą zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Oznacza to, że ustawodawca odróżnił posiadacza, wobec którego wydano jedynie postanowienie o postawieniu zarzutu popełnienia określonego przestępstwa, od skazanego prawomocnie za takie przestępstwo. Po wprowadzeniu do ustawy o broni i amunicji art. 19 ust. 1a w jednakowy sposób traktuje się posiadacza broni stwarzającego zagrożenie (art. 19 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6), jak i tego, który przynajmniej potencjalnie takiego zagrożenia nie stwarza (art. 19 ust. 1a ustawy). Zarzucając brak zgodności art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji z art. 64 Konstytucji, pytający sąd przyznał, że ustawodawca ma w pewnych sytuacjach obowiązek ograniczyć właścicielskie uprawnienia osób, które spełniając ustawowe warunki, nabyły broń i ją posiadają. Taki obowiązek ma ustawodawca, jeżeli ograniczenie uprawnień właścicielskich jest konieczne dla ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Właściciel broni jest jednak pozbawiony choćby hipotetycznej możliwości obrony wykonywania prawa własności, a nie ma nawet teoretycznej szansy wykazania, że nie stwarza zagrożenia dla dóbr. W tym kontekście Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zwrócił też uwagę na art. 325g § 1 Kodeksu postępowania karnego, w myśl którego w postępowaniu uproszczonym (obejmującym przestępstwa z katalogu ustalonego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji) nie jest wymagane sporządzenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów, zaś zgodnie z § 2 art. 325g k.p.k. przesłuchanie osoby podejrzanej zaczyna się od powiadomienia jej o treści zarzutu wpisanego do protokołu przesłuchania. Osobę tę od chwili rozpoczęcia przesłuchania uważa się za podejrzanego, a uproszczone postępowania przygotowawcze prowadzone są z reguły przez Policję.

W pismach przesłanych do Trybunału Konstytucyjnego zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny zajęli stanowisko, że art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji w żadnym zakresie nie jest sprzeczny z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Warto zacytować fragment uzasadnienia stanowiska Prokuratora Generalnego, który stwierdził, iż „w polskim systemie prawnym, do praw i wolności gwarantowanych na poziomie konstytucyjnym nie należy prawo do posiadania broni. Posiadanie i używanie broni – podobnie jak w innych państwach Unii Europejskiej – jest poddane licznym ograniczeniom. Konsekwencją przyjęcia przez prawodawcę przesłanek uzasadniających obligatoryjną lub fakultatywną odmowę wydania pozwolenia na broń, obligatoryjne lub fakultatywne cofnięcie pozwolenia, a także wprowadzenia penalizacji posiadania broni bez zezwolenia, było wprowadzenie instytucji przejęcia broni do depozytu”. Prokurator Generalny zaznaczył ponadto, że zakwestionowany przepis nie dotyczy definitywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie uprawnień do posiadania i dysponowania bronią, a prowadzenie postępowania karnego wiąże się z możliwością nałożenia na podejrzanego szeregu czasowych ob-

owiązków i ograniczeń (w tym środków przymusu), które jednak nie przesądzą treści późniejszego wyroku. Wskazał, że środki przymusu w rozumieniu prawa karnego procesowego polegają na posługiwaniu się przymusem psychicznym lub fizycznym albo jego zagrożeniem, a ich celem jest uzyskanie lub zabezpieczenie dowodów, zapewnienie uczestnictwa w postępowaniu karnym osób, których udział jest konieczny dla prawidłowego toku postępowania, a także zabezpieczenie wykonania kary albo środka karnego. Podniósł też, że definicyjną cechą środków przymusu jest przymus, czyli działanie wbrew woli osoby, której stosowany środek dotyczy. Część środków przymusu (w rozumieniu prawa karnego procesowego – uwaga autora) ma na celu nie tylko zabezpieczenie wykonania przyszłego środka karnego, ale również zabezpieczenie przed dalszym, potencjalnym naruszeniem prawa przez daną osobę. Ta ostatnia przesłanka przesądza o potrzebie zastosowania zakwestionowanego przepisu ustawy o broni. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji konstytucyjnych gwarancji prawa własności, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy procedury karnej często nakładają na jednostkę ograniczenia w zakresie korzystania przez nią z dóbr prawnych, przy czym nierzadko są to ograniczenia dotkliwsze niż czasowe odebranie broni i amunicji, a tym samym przepis ten – w zakwestionowanym zakresie – spełnia przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności wskazane w art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Komendant Główny Policji co prawda nie odniósł się do wątpliwości przedstawionych w postanowieniu Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Poznaniu, tym niemniej przedstawił dane dotyczące funkcjonowania przepisu art. 19 ust. 1a ustawy o broni w latach 2011–2012. Otóż, w tym czasie, Policja zabezpieczyła na podstawie wspomnianego przepisu, a następnie cofnęła pozwolenie na broń 349 osobom. W tym samym okresie zarzut popełnienia któregośkolwiek z przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy postawiono 2862 posiadaczom broni. Podał też, że od 2000 r. organy policyjne wydały 95 206 pozwoleń na posiadanie broni i zarejestrowały 256 776 egzemplarzy broni.

II. Lektura glosowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego może prowadzić do wniosku, że faktycznie art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji jest zgodny z wymienionymi w jego tezie przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak po dokładniejszym przyjrzeniu się kwestionowanemu przepisowi oraz wymogom zawartym w art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, można nabrać poważnych wątpliwości, czy tak jest w istocie. Jak większość polskich ustaw, także i ustawa o broni i amunicji była w ciągu całego okresu obowiązywania wielokrotnie nowelizowana. Stan taki zawsze powoduje pewne zachwianie (większe lub mniejsze) pierwotnej koncepcji danego aktu prawnego. Przyczyny każdej zmiany konkretnego aktu prawnego mają –

a przynajmniej mieć powinny – swoje logiczne uzasadnienie i wynikają najczęściej z konieczności uzupełnienia dotychczas obowiązujących regulacji o nowe rozwiązania lub korekty istniejących rozwiązań. Jak wskazują liczne przykłady, nie zawsze wprowadzane zmiany czynią zmieniony akt prawny doskonalszym i odpowiadającym oczekiwaniom nie tylko ustawodawcy, ale przede wszystkim jego adresatów. Podobnie rzecz się miała z przepisem art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, który został dodany do pierwotnego tekstu przez art. 1 pkt 13 lit. a 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 mocą obowiązującą od dnia 10 marca 2011 r. Rozciągnął on możliwość odebrania broni na osoby, którym w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego przedstawiono zarzut popełnienia chociażby jednego z przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, czyli o wszystkie umyślne przestępstwa lub umyślne przestępstwa skarbowe, a także nieumyślne przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia. W praktyce jest to katalog obejmujący ok. 96–97% wszystkich przestępstw określonych nie tylko w Kodeksie karnym i Kodeksie karnym skarbowym, ale również w pozostałych ustawach zawierających przepisy karne². Z punktu widzenia bezpieczeństwa społecznego, a w szczególności ewentualnego zapobiegnięcia użycia broni palnej przez osoby, które popełniły którekolwiek z kilkuset przestępstw objętych tym katalogiem, rozwiązanie takie uznać należy za potrzebne, czy wręcz w wielu przypadkach konieczne. Rozumiejąc prewencyjny charakter omawianego przepisu, nie wydaje się jednak celowe stworzenie tego rodzaju możliwości w odniesieniu do aż tak dużej liczby przestępstw, których sprawcy w żadnej mierze nie stwarzają zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Przykładem może być występki z art. 95 ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. Nr 107, poz. 679 z późn. zm.), który stanowi, że osoba wprowadzająca do obrotu systemy lub zestawy zabiegowe lub sterylizująca i wprowadzająca do obrotu systemy, zestawy zabiegowe lub wyroby medyczne oznakowane znakiem CE, niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 30 tej ustawy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Bez wątplenia jest to przestępstwo umyślne, czy jednak jego sprawca na tyle zagraża bezpieczeństwu publicznemu, że należy odebrać mu broń palną w trybie

² Zob. np. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Przestępstwa pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2007.

art. 19 ust. 1 lub 1a ustawy o broni i amunicji? Racjonalna odpowiedź może tylko jedna – mianowicie przecząca, a podobnych przykładów można podać bardzo wiele. Wydaje się, że przede wszystkim zbyt szeroki jest katalog przestępstw wymieniony w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji. Co ciekawe, przepis ten, w tekście pierwotnym powołanej ustawy (Dz. U. Nr 53 z 1999 r., poz. 549), mówił jedynie o osobach, co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą one użyć broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanych prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takiego przestępstwa. Po kilku latach obowiązywania, a konkretnie w dniu 1 stycznia 2004 r., treść art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy została zmieniona i jego zakres podmiotowy został ograniczony do osób, co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanych prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw³. Obie zaprezentowane wersje tego przepisu w sposób jednoznaczny, a zarazem stosunkowo wąski określały krąg osób, którym nie można było wydać pozwolenia na broń, ewentualnie – w oparciu o treść art. 18 ust. 11 pkt 2 ustawy o broni i amunicji – cofnąć już posiadane przez nie tego rodzaju pozwolenie na broń. Warto przy tej okazji wskazać na dokonane zmiany w treści art. 19 ust. 1 tej ustawy, określającego prawo Policji, Żandarmerii Wojskowej i Straży Granicznej do przejęcia do depozytu broni od jej posiadacza. Otóż, w pierwotnej wersji ustawy mogło to nastąpić jedynie wtedy, gdy ujawnione zostały okoliczności wymienione w jej art. 18 ust. 1 punkty 1, 2 i 4 oraz ust 3, a zwłoka zagrażałaby bezpieczeństwu publicznemu. Wprawdzie ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz o zmianie ustawy o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 52, poz. 451) zmieniła redakcję tego przepisu, ale w żaden sposób nie zmieniła jego sensu. W obu tych wersjach nie oznaczono czasu, na który broń, amunicja oraz dokumenty potwierdzające legalność jej posiadania mogły być odebrane ich posiadaczowi. Nie określono też górnej granicy czasowej, do której odebrana broń mogła znajdować się w depozycie uprawnionego organu oraz etapu postępowania karnego, w której tego rodzaju decyzja mogła zostać wydana (tzn. w fazie postępowania przygotowawczego albo sądowego lub wykonawczego). Dopiero nowo wprowadzony i obowiązujący od dnia 10 marca 2011 r. ust. 1a art. 19 ustawy o broni i amunicji kwestie te wyraźnie uregulował.

³ Zmiana wprowadzona została przez art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz o zmianie ustawy o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 52, poz. 451).

III. Pierwszy z zarzutów postawionych przez WSA w Poznaniu przepisowi art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji odnosi się do jego niezgodności z art. 2 Konstytucji RP, a konkretnie do jego sprzeczności z zasadą określoności prawa oraz zaufania obywateli do państwa, gdyż odwołuje się on wyłącznie do kryterium formalnego, tj. przedstawienia posiadaczowi broni zarzutu popełnienia określonego typu przestępstwa. W innych przepisach wspomnianej ustawy ograniczających dostęp do broni (np. 15 ust. 1 pkt 6, art. 19 ust. 1 punkty 1 i 2) wymagane jest także spełnienie przesłanki merytorycznej: wystąpienia zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego bądź wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Przepis art. 2 Konstytucji RP wprowadził po raz pierwszy w polskim konstytucjonalizmie zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca co prawda nie zdefiniował pojęcia „demokratyczne państwo prawne”, jednak w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz judykaturze wyodrębniono szereg elementów (zasad) składających się na nie. Bez wątpliwości demokratyczne państwo prawne to państwo realizujące jedną z naczelnych zasad współczesnego konstytucjonalizmu państw demokratycznych – zasadę demokracji⁴. Dotychczas Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadę (tzn. wyinterpretował z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego) konstytuującą demokratyczne państwo prawne w Polsce m.in. zasadę zaufania obywateli do państwa, a tym samym i do prawa przez nie stanowionego. W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „przepisy prawa powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie”⁵. Inną ważną zasadą – w kontekście przepisu art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji – wyinterpretowaną z treści art. 2 Konstytucji RP jest zasada dostatecznej określoności prawa, nakazująca stanowienie norm jasnych i zrozumiałych dla ich adresatów, pozwalających jednoznacznie ustalić ich treść, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. W wyroku z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2009, s. 16–17.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 106.

za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednoznaczności w stosowaniu prawa (...), gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisów, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym okażą się niewystarczające⁶. Zasada dostatecznej określoności prawa jest szczególnie ważna w sytuacji, gdy odnosi się do regulacji prawnych umożliwiających organom państwowym ingerencję w sferę praw i wolności jednostki⁷. Zauważył to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, stwierdzając, że przez dostateczną określoność rozumieć należy „precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego praw”⁸. Jeżeli natomiast regulacja prawna nakłada na jednostkę określony obowiązek, to „przesłanki aktualizujące obowiązek powinny być określone w sposób wykluczający niejednoznaczność”⁹. Analiza kwestionowanego przepisu (tzn. art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji) prowadzi jednak do wniosku, że w świetle przytoczonych – z konieczności tylko wybranych – wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego nie do końca jest on zgodny z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa, a tym samym i do prawa przez to państwo stanowiącego, gdyż został sformułowany w sposób mało precyzyjny i jasny, a ponadto stawia on w o wiele gorszej sytuacji faktycznej i prawnej osobę podejrzaną niż osobę prawomocnie skazaną za popełnione którekolwiek przestępstwo wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. Trzeba pamiętać, że w stosunku do osoby podejrzanej, aż do chwili uprawomocnienia się wyroku skazującego, działa domniemanie niewinności. Tym samym przepis ten jest też niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą dostatecznej określoności prawa, gdyż nakazuje stosować wyłącznie kryterium formalne polegające na przedstawieniu posiadaczowi broni zarzutu popełnienia któregoś z przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. W jego treści nie ma natomiast żadnego odwołania do przesłanki merytorycznej, tj. do zbadania, czy ów posiadacz broni palnej stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego lub dla siebie albo porządku publicznego. Faktycznie jest to duże uproszczenie dla organów uprawnionych (tzn. Policji, Żandarmerii Wojskowej oraz Straży Granicznej), jednak obywatel, któremu broń na tej podstawie odebrano na okres do trzech lat, może zasadnie podnosić, iż doszło do naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowiącego przez nie prawa. Uprawniony jest argument podniesiony w uzasadnieniu glosowanego orzeczenia, że

⁶ OTK-A 2002, nr 7, poz. 90.

⁷ B. B a n a s z a k, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 27.

⁸ OTK 1992, nr 1, poz. 8.

⁹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26.

prawo do posiadania broni nie jest w naszym kraju prawem konstytucyjnym, lecz jest to wyjątek od zasady zawartej w art. 2 ustawy o broni i amunicji, zabraniającej jej posiadanie poza przypadkami w niej określonymi. Skoro jednak osoba broń taką legalnie posiada i została postawiona w stan podejrzenia popełnienia przestępstwa, to powinien zostać jednoznacznie wskazany w ustawie tryb czasowego jej odbierania, oparty nie tylko na przesłankach formalnych, ale także i materialnych, które każdorazowo powinny być wskazane przez uprawniony organ. Z dotychczasowej praktyki stosowania instytucji określonej w art. 19 ust. 1a ustawy wynika, że jest ona stosowana obligatoryjnie wobec wszystkich posiadaczy broni, po przedstawieniu im zarzutu popełnienia chociażby jednego z przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. Stan taki jest bez zastrzeżeń aprobowany przez sądy administracyjne. A przecież omawiany przepis dopuszcza odebranie broni jedynie fakultatywnie, a nie w każdym przypadku. Broń jest przedmiotem niebezpiecznym, szczególnie w rękach groźnego przestępcy, ale w wielu sytuacjach podejrzani są osobami dotychczas niekaranymi, które dopuściły się mało szkodliwych społecznie występków i o których wiadomo już z góry, że zarzucany im czyn stanowi incydent w ich dotychczasowym życiu. Z lektury dotychczas opublikowanych orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących spraw z art. 19 ust. 1 oraz ust. 1a ustawy o broni i amunicji można zauważyć pewien schematyzm w ich rozstrzygnięciu, polegający przede wszystkim na eksponowaniu wyjątkowości posiadania broni palnej w naszym kraju (tzn. odstępstwa od zasady zakazu jej legalnego posiadania), jedynie formalnym odwołaniu się do katalogu przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 tej ustawy i całkowitym pomijaniem wagi przypisywanego posiadaczowi broni przestępstwa (przestępstw) oraz faktu posiadania przez niego pozytywnej opinii w miejscu zamieszkania albo pracy lub też organizacji, w ramach której broni legalnie używał (chodzi przede wszystkim o myśliwych i osoby uprawiające sport strzelecki). Do takiego poglądu może skłaniać składy orzekające aktualna konstrukcja przepisu art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji, która jednak nie odpowiada zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasadzie dostatecznej określoności prawa, gdyż zawarta w nim regulacja prawna jest niewystarczająco określona. Przyjęcie takiego punktu widzenia powoduje, że nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym w tezie głosowanego orzeczenia, że art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji nie narusza też wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności. Jej istota sprowadza się do tego, aby ingerencja ustawodawcy w zakres prawa lub wolności konstytucyjnej nie była nadmierna. Oznacza to, że „spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Badając, czy zasada proporcjonalności nie została naruszona przez ustawodawcę, trzeba uwzględniać specyfikę poszczególnych praw

jednostki, a z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalności ograniczeń¹⁰. W cytowanym wyroku z dnia 25 lutego 1999r., ustalając konstytucyjność ograniczeń wprowadzonych przez ustawodawcę, Trybunał Konstytucyjny stara się udzielić odpowiedzi na następujące pytania:

- czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych?
- czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy?
- czy regulacja ustawowa jest niezbędna dla ochrony interesu, wartości konstytucyjnej, którą jest związana?
- czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nałożonych przez nią na obywatela?

Trzeba mieć też na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny różnicuje intensywność i surowość kontroli przestrzegania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności w zależności od tego, czy ustawodawca zwykły wykonuje konstytucyjne upoważnienie do współokreślenia (przez kształtowanie wyjątków) konstytucyjnie chronionych wolności i praw, czy też „wykonując swoją «zwyczajną» działalność”, normuje jakieś kwestie i niejako przy okazji wkracza w sferę konstytucyjnych wolności i praw¹¹. Trybunał Konstytucyjny w tym drugim przypadku uznał, że ocena proporcjonalności wkroczenia musi jednak odbywać się według surowszych kryteriów niż w wypadku, gdy sama Konstytucja przyznaje ustawodawcy możliwość kreacji ograniczeń, w odniesieniu do konstytucyjnie normowanej wolności prawa¹². I właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia po wprowadzeniu do aktualnie obowiązującej ustawy o broni i amunicji ustępu 1a art. 19, w którym to ustawodawca odstąpił od wskazania jako przesłanki odebrania broni stanowienia przez jej posiadacza zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, uzależniając jej odebranie wyłącznie od przesłanki formalnej, tzn. przedstawienia zarzutu popełnienia przestępstwa określonego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Nie można też zgodzić się z twierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w glosowanym orzeczeniu, iż art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji nie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Ostatni z wymienionych przepisów statuuje zasadę równości wobec prawa. Istota zasady równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

¹¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 132.

¹² B. B a n a s z a k, Konstytucja..., *op. cit.*, s. 181–182.

według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących¹³. Odnosi się to do sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, a nie ich sytuacji faktycznej, socjalnej, gospodarczej itp. W orzeczeniu z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, Trybunał Konstytucyjny wyróżnił dwa istotne elementy zasady równości, do których zresztą później wielokrotnie nawiązywał, a mianowicie:

- równość wobec prawa oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa,
- równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości¹⁴.

Jednak pojęcie równości na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nie oznacza równości w znaczeniu bezwzględnym, tzn. że w stosunku do wszystkich i w takim samym stopniu obowiązywałyby i stosowałyby się te same przepisy prawne¹⁵. Konstytucyjne pojęcie równości jest tożsame z ogólnym, opisowym pojęciem równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznającej ją za istotną i nie jest tożsama z pojęciem identyczności¹⁶. W wyroku z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości jest tym samym ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały różnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego (...). W poszukiwaniu takiego uzasadnienia wskazywano kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania różnicowań (...). Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach”¹⁷. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w glosowanym orzeczeniu, skoro ustawodawca w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji uznał, że prawomocne skazanie posiadacza broni chociażby za jedno z wymienionych w nim przestępstw określa go jako osobę stwarzającą zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. A zatem, ustawodawca odróżnia posiadacza, w stosunku do którego wydano jedynie postanowienie o przed-

¹³ K. Działocho, Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce (w:) L. Garlicki, J. Trzeciński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, s. 141–158.

¹⁴ OTK 1988, nr 1, poz. 1.

¹⁵ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 71.

¹⁶ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 184.

¹⁷ OTK 1997, nr 5–6, poz. 70.

stawieniu zarzutu popełnienia przestępstwa, od skazanego prawomocnie za takie przestępstwo. Nie przeszkodziło mu to jednak, po wprowadzeniu do omawianej ustawy ustępu 1a w art. 19 w jednakowy sposób traktować posiadacza broni stwarzającego zagrożenie (art. 19 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy) oraz tego, który – przynajmniej potencjalnie – zagrożenia takiego nie stwarza (art. 19 ust. 1a ustawy). I w takim właśnie kontekście można dopatrzeć się niezgodności art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Wydaje się, że *de lege ferenda* należy postulować, aby ustawodawca wprowadził w tym przepisie – obok już istniejącej przesłanki formalnej (popełnienie któregośkolwiek z przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy) – również przesłanki merytoryczne, akcentujące potencjalne zagrożenie dla siebie, porządku i bezpieczeństwa publicznego mogące powstać ze strony posiadacza broni, który stał się podejrzanym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania karnego. Wówczas przepis ten nie tylko byłby w pełni zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, ale także wewnętrznie spójny z regulacją zawartą w art. 19 ust. 1 ustawy o broni i amunicji.

Commentary to the Constitutional Tribunal judgement of 18 December 2013, file no. P 43/12

Abstract

This extensive disapproving commentary presents circumstances of the case in which the Administrative Court posed a question to the Constitutional Tribunal, and discusses proceedings before the Tribunal, highlighting positions of parties to the proceedings.