



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 47/21

BAS-WAK-3063/21

Warszawa, 9 czerwca 2022 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	09. 06. 2022
Nr wg EZD	1600

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J K z 17 lutego 2021 r. (sygn. akt SK 47/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

1. W dniu 21 września 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) ze skargi konstytucyjnej J K (dalej: skarżący) z 17 lutego 2021 r. (sygn. akt SK 47/21).

Przedmiotem kontroli są przepisy ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 955 ze zm.; dalej: u.b.a. lub ustawa o broni i amunicji). Skarżący wnosi o orzeczenie przez TK niezgodności:

1) art. 15 ust. 9 u.b.a. z art. 2 i art. 32 Konstytucji „w zakresie, w jakim nie przewiduje delegacji do określenia w drodze rozporządzenia wykazu stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania innych niż psychologiczne, wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń, rejestracji broni, biorąc pod uwagę uniemożliwienie wydania pozwolenia na broń lub karty rejestracyjnej broni pneumatycznej osobom niedającym rękojmi bezpiecznego posługiwania się bronią”;

2) art. 15j ust. 7 i 8 w związku z art. 15i ust. 1, art. 15h ust. 7, art. 18 u.b.a. z art. 2 oraz art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji:

„a) w zakresie w jakim wyklucza możliwość weryfikacji przez organy Policji orzeczeń lekarskich i psychologicznych, które zostały wydane w trybie odwoławczym;

b) w zakresie w jakim nie przewiduje instrumentów pozwalających na wzruszenie ostatecznych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych;

c) w zakresie w jakim uniemożliwia dokonanie kontroli instancyjnej orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego, wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji”;

3) art. 20 w związku z art. 15h ust. 7, art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a. „z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten pomija wprowadzenie adekwatnego środka odwoławczego”.

2. Zaskarżone przepisy mają następującą treść:

1) art. 15 ust. 9 u.b.a.: „Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, wykaz stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego, o których mowa w ust. 1 pkt 2–4, wykluczających możliwość

wydania pozwolenia na broń, rejestracji broni, biorąc pod uwagę uniemożliwienie wydania pozwolenia na broń lub karty rejestracyjnej broni pneumatycznej osobom niedającym rękami bezpiecznego posługiwania się bronią”;

2) art. 15h ust. 7 u.b.a.: „Orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne”;

3) art. 15i ust. 1 u.b.a.: „Kontrolę wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych oraz wydawanych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych przeprowadza wojewoda właściwy ze względu na miejsce wydania orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego”;

4) art. 15j ust. 7-8 u.b.a.: „Na podstawie ustaleń kontroli wojewoda może przedstawić odpowiednio lekarzowi upoważnionemu lub psychologowi upoważnionemu, których czynności były przedmiotem kontroli, a jeżeli badania były wykonywane w podmiocie leczniczym – również kierownikowi tego podmiotu, w wystąpieniu pokontrolnym, zalecenia pokontrolne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i określa termin ich wykonania” (ust. 7) oraz „W przypadku nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie, o którym mowa w ust. 7, wojewoda składa wnioski do właściwego komendanta wojewódzkiego Policji prowadzącego rejestr o wykreślenie z rejestru lekarzy upoważnionych lub z rejestru psychologów upoważnionych odpowiednio lekarza upoważnionego lub psychologa upoważnionego, których czynności były przedmiotem kontroli” (ust. 8);

5) art. 18 u.b.a.: „1. Właściwy organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano:

1) nie przestrzega warunków określonych w pozwoleniu na broń, o których mowa w art. 10 ust. 7;

2) należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2–6;

3) naruszyła obowiązek zawiadomienia o utracie broni, o którym mowa w art. 25;

4) przemieszcza się z rozładowaną bronią albo nosi broń, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej albo środka zastępczego.

2. Przepisy ust. 1 pkt 2–4 stosuje się odpowiednio do osób dopuszczonych do posiadania broni, o których mowa w art. 30 ust. 1.

3. Osobom posiadającym zarejestrowaną broń pneumatyczną w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2–4, unieważnia się kartę rejestracyjną broni.

4. Właściwy organ Policji może cofnąć pozwolenie na broń, jeżeli ustały okoliczności faktyczne, które stanowiły podstawę do jego wydania.

5. Właściwy organ Policji może cofnąć pozwolenie na broń w przypadku naruszenia przez osobę posiadającą pozwolenie:

1) obowiązku rejestracji broni, o którym mowa w art. 13 ust. 1;

2) obowiązku poddania się badaniom lekarskim i psychologicznym i przedstawienia orzeczeń lekarskiego i psychologicznego, o których mowa w art. 15 ust. 3–5;

3) obowiązku zawiadomienia właściwego organu Policji o zmianie miejsca stałego pobytu, o którym mowa w art. 26;

4) zasad przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji, o których mowa w art. 32;

5) wymogu uzyskania zgody na wywóz broni i amunicji za granicę, o którym mowa w art. 38;

6) zasady, o której mowa w art. 45;

7) zakazu użyczenia broni osobie nieupoważnionej.

6. Przepisy ust. 5 pkt 2–3 i 6 stosuje się odpowiednio do osób posiadających dopuszczenie do posiadania broni.

7. Osobom posiadającym zarejestrowaną broń pneumatyczną w przypadkach, o których mowa w ust. 5 pkt 2–6, można unieważnić kartę rejestracyjną broni.

8. Osoba, której cofnięto pozwolenie na broń, dopuszczenie do posiadania broni lub której unieważniono kartę rejestracyjną broni, jest zobowiązana –w terminie 7 dni od dnia otrzymania ostatecznej decyzji o cofnięciu pozwolenia na broń, dopuszczenia do posiadania broni lub unieważnienia karty – zwrócić dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni i amunicji do właściwego organu Policji”.

Ostatni z zaskarżonych przepisów, tj. art. 20 u.b.a. przewiduje, że: „Cofnięcie pozwolenia na broń, dopuszczenia do posiadania broni oraz unieważnienie karty rejestracyjnej broni pneumatycznej następuje w drodze decyzji administracyjnej”.

3. Zaskarżone przepisy dotyczą procedury przyznawania i cofania pozwolenia na broń, przy czym ze względu na stan faktyczny sprawy skarżącego (zob. dalej pkt IV) w niniejszym postępowaniu istotny jest tylko ten drugi aspekt.

Prawo do posiadania broni nie posiada gwarancji konstytucyjnych. Jego źródłem jest u.b.a., która ściśle reglamentuje dostęp do broni. „Udzielenie osobie fizycznej prawa do dysponowania bronią palną stanowi zatem odstępstwo

od generalnej reguły, że broń znajdować się powinna wyłącznie w rękach uprawnionych służb [...]. Z tych względów dostęp do broni podlega istotnym ograniczeniom, co wynika zarówno z monopolu państwa na stosowanie środków przemocy, jak i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego [...]” (zamiast wielu zob. wyrok NSA z 20 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3241/19). Doktryna prawa ocenia przyjęty w u.b.a. model dostępu do broni jako reglamentacyjno-opportunisticzny, ponieważ po pierwsze, wnioskodawca musi, w świetle przepisów u.b.a., spełnić określone wymagania (pozytywne i negatywne), a po drugie, wskazać ważny powód ubiegania się o pozwolenie (M. Filar, *Prawo posiadania broni palnej jako obywatelskie prawo podmiotowe*, [w:] *Współczesne prawo i prawoznawstwo. Księga ku czci prof. W. Langa*, Toruń 1998, s. 64 [za:] J. Kasprzak, *Władza państwowa a posiadanie broni przez obywateli na przestrzeni dziejów*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2013, nr 22, s. 227).

Zasady wydawania i cofania pozwolenia na broń określa zaskarżona u.b.a. Pozwolenie na broń wydaje się w formie decyzji administracyjnej, która zawiera dwa rozstrzygnięcia. Pierwsze dotyczy celu, dla którego zostało wydane pozwolenie (np. ochrona osobista, cel sportowy, myśliwski lub kolekcjonerski), zaś drugie ustala liczbę egzemplarzy broni, która może znajdować się w posiadaniu wnioskodawcy. Organem właściwym w sprawie jest Komendant Wojewódzki Policji (dalej: KWP), który wydaje decyzję na wniosek, jeśli nie stanowi to zagrożenia dla osoby ubiegającej się (dalej: wnioskodawca), porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz wnioskodawca przedstawi ważną przyczynę posiadania broni. Pozwolenie na broń można uzyskać w szczególności w celu ochrony osobistej lub ochrony osób i mienia, a także w celu łowieckim, sportowym, rekonstrukcji historycznej, kolekcjonerskim, pamiątkowym i szkoleniowym (przesłanki pozytywne). Ustawa określa również okoliczności, które uniemożliwiają w sposób bezwzględny nabycie prawa do posiadania broni (przesłanki negatywne). Otóż zgodnie z art. 15 ust. 1 u.b.a., pozwolenia na broń nie wydaje się osobom, które nie ukończyły 21 lat. Pozwolenia na broń nie mogą uzyskać osoby z zaburzeniami psychicznymi i w tym zakresie u.b.a. odsyła do ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 685). Nie mogą też posiadać broni wnioskodawcy o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej, a ponadto osoby: wykazujące istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego, uzależnione od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych, a także nieposiadające miejsca stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej. Ustawodawca zamknął również drogę do posiadania broni osobom, które stanowią zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, tj.: a) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, 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 (art. 15 ust. 1 u.b.a.). Wystąpienie jednej z powyższej wskazanych przesłanek negatywnych stanowi wystarczającą podstawę do nieuwzględnienia wniosku o pozwolenie na broń (K. Chałupka, *Pozwolenie na posiadanie broni palnej –uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2014, tom XXXII, s. 111). Art. 18 u.b.a. określa natomiast obligatoryjne i fakultatywne przesłanki cofnięcia pozwolenia na broń. Właściwy organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano, należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2–6 u.b.a.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 u.b.a.: „Osoba, która występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń, lub osoba, która zgłasza do rejestru broń pneumatyczną, przedstawiają właściwemu organowi Policji orzeczenia lekarskie i psychologiczne, stwierdzające, że nie należą do osób wymienionych w ust. 1 pkt 2–4, i potwierdzające, że mogą dysponować bronią, wydane przez lekarza upoważnionego i psychologa upoważnionego, nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku”. Właściwy organ Policji odmawia wydania pozwolenia na broń osobie, która nie przedstawiła orzeczenia lekarskiego i psychologicznego, o którym mowa w art. 15 ust. 3 u.b.a. (art. 17 ust. 4 u.b.a.). Badania są bowiem jedynym środkiem wykazania, że wnioskodawca posiada zdolność psychofizyczną niezbędną do posiadania broni. W świetle przepisów u.b.a. nie ma innych alternatywnych środków dowodowych, które zastępują badania psychologiczne i lekarskie przewidziane w art. 15a ust. 1 u.b.a. (wyrok WSA w Warszawie z 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1646/16).

Badanie psychologiczne osoby obejmuje w szczególności określenie poziomu rozwoju intelektualnego i opis cech osobowości, z uwzględnieniem funkcjonowania w trudnych sytuacjach, a także określenie poziomu dojrzałości społecznej tej osoby. Badanie psychologiczne przeprowadza psycholog z co najmniej pięcioletnim stażem pracy w zawodzie, przy czym co najmniej 3 lata w ostatnim pięcioletniu był zatrudniony na stanowisku psychologa. Ponadto posiada on dodatkowe kwalifikacje z zakresu przeprowadzania badań psychologicznych osób ubiegających się o pozwolenie

na broń. Komendant wojewódzki Policji prowadzi i aktualizuje rejestr psychologów upoważnionych do prowadzenia badań.

Z kolei badanie lekarskie obejmuje ogólną ocenę stanu zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem układu nerwowego, stanu psychicznego, stanu narządu wzroku, słuchu i równowagi oraz sprawności układu ruchu. Lekarz przeprowadzający to badanie kieruje osobę ubiegającą się na badania psychiatryczne i okulistyczne, a jeżeli uzna to za niezbędne – na inne badania specjalistyczne lub pomocnicze. Minister Zdrowia ustalił wykaz stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego bezwzględnie wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń (art. 15 ust. 9 u.b.a.). Wykaz ten obejmuje następujące stany chorobowe lub zaburzenia: 1) organiczne zaburzenia psychiczne włącznie z zespołami objawowymi; 2) zaburzenia psychiczne i zaburzenia zachowania spowodowane używaniem substancji psychoaktywnych, z wyłączeniem palenia tytoniu; 3) schizofrenia, zaburzenia typu schizofrenii (schizotypowe) i urojeniowe; 4) zaburzenia nastroju (afektywne); 5) zaburzenia nerwicowe lękowe, obsesyjno-kompulsyjne, dysocjacyjne, pod postacią somatyczną; 6) przewlekła reakcja na ciężki stres i zaburzenia adaptacyjne; 7) przewlekłe zaburzenia behawioralne związane z zaburzeniami fizjologicznymi i czynnikami fizycznymi z wyłączeniem dysfunkcji seksualnych niespowodowanych zaburzeniem organicznym ani chorobą somatyczną; 8) zaburzenia osobowości; 9) zaburzenia nawyków i popędów; 10) zaburzenia preferencji seksualnych (transwestytyzm fetyszystyczny, ekshibicjonizm, oglądactwo, pedofilia, sadomasochizm); 11) upośledzenie umysłowe; 12) całościowe zaburzenia rozwojowe; 13) zaburzenia zachowania i emocji rozpoczynające się zwykle w dzieciństwie i wieku młodzieńczym (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2005 r. w sprawie wykazu stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego wykluczających możliwości wydania pozwolenia na broń i rejestracji broni, Dz.U. z 2006 r. Nr 2, poz. 14).

Badanie lekarskie przeprowadza lekarz specjalista w dziedzinie: chorób wewnętrznych, medycyny ogólnej, medycyny rodzinnej, medycyny pracy, medycyny przemysłowej, medycyny transportu, medycyny lotniczej, medycyny kolejowej, medycyny morskiej i tropikalnej lub medycyny sportowej. Lekarz przeprowadzający powyższe badania musi również posiadać dodatkowe kwalifikacje w zakresie przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o pozwolenie na broń.

Komendant Wojewódzkiej Policji prowadzi i aktualizuje rejestr lekarzy upoważnionych do oceny stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie.

Lekarz upoważniony wydaje orzeczenie lekarskie po przeprowadzeniu badania. W przypadku orzeczenia stwierdzającego, że osoba należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 u.b.a. (tj. jest osobą z: zaburzeniami psychicznymi, znacznym ograniczeniem sprawności psychofizycznej; istotnym zaburzeniem funkcjonowania psychologicznego; uzależnieniem od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych) i nie może dysponować bronią, kopię tego orzeczenia dołącza się do zawiadomienia adresowanego do komendanta wojewódzkiego Policji. Wyniki badań specjalistycznych i pomocniczych oraz kopia orzeczenia lekarskiego stanowią załączniki do karty badania lekarskiego.

Od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego przysługuje odwołanie, które wnosi się na piśmie w ciągu 30 dni od dnia jego doręczenia. Uprawnienie to przysługuje zarówno osobie ubiegającej się, jak również komendantowi wojewódzkiemu Policji właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby. Procedura weryfikacji orzeczenia lekarskiego służy nie tylko interesowi prywatnemu wnioskodawcy, ale także interesowi publicznemu (bezpieczeństwo publiczne). Pozwolenie na broń może bowiem posiadać tylko osoba spełniająca wysokie standardy psychofizyczne. W przeciwnym wypadku broń może stanowić zagrożenie dla jej posiadacza, a także dla innych osób.

Odwołanie wraz z jego uzasadnieniem wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem lekarza lub psychologa, który wydał orzeczenie, do jednego z podmiotów odwoławczych. W świetle ustawy o broni i amunicji podmiotami odwoławczymi są: wojewódzkie ośrodki medycyny pracy, a w przypadku, gdy odwołanie dotyczy orzeczenia lekarskiego wydanego w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy – instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy; jednostki służby medycyny pracy podmiotów leczniczych utworzonych i wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; podmioty lecznicze utworzone i wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej. Lekarz lub psycholog, za pośrednictwem którego jest wnoszone odwołanie, przekazuje je wraz z dokumentacją badań do podmiotu odwoławczego w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania. Badanie w trybie odwołania przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania. Orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne.

w stosunku do skarżącego postępowanie w przedmiocie cofnięcia mu pozwolenia na broń, w następstwie czynności podjętych na podstawie fałszywego donosu, którego autor został później za to prawomocnie skazany w odrębnym postępowaniu” (skarga, s. 3).

W ramach postępowania przed KWP skarżący przedstawił orzeczenie lekarskie z listopada 2016 r. i orzeczenie psychologiczne z listopada 2016 r., które stwierdzały brak przeciwwskazań do dysponowania bronią palną. Od tych rozstrzygnięć organ Policji wniósł odwołanie. W trybie odwoławczym lekarz Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w Ł

wydał orzeczenie lekarskie z stycznia 2017 r. którym orzeczono, że skarżący należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o broni i amunicji i nie może dysponować bronią. Z kolei wydanym w trybie odwoławczym orzeczeniem psychologicznym z stycznia 2017 r. stwierdzono przynależność skarżącego do osób wymienionych w

ustawy o broni i amunicji i ustalono, że nie może dysponować bronią. Na tej podstawie, decyzją z marca 2017 r. KWP w Ł cofnął skarżącemu pozwolenie na broń palną. Od tej decyzji skarżący wniósł odwołanie do Komendanta

Głównego Policji (dalej: KGP). Decyzją z lipca 2017 r. organ II instancji utrzymał rozstrzygnięcie KWP w mocy. Wobec tego skarżący wniósł skargę na decyzję KGP do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W, który wyrokiem z kwietnia 2018 r. (sygn. akt) oddalił ją w całości.

Od tego wyroku skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Wyrokiem z października 2020 r. (sygn. akt

), sąd kasacyjny utrzymał w mocy orzeczenie wydane w pierwszej instancji. NSA zauważył, że: „Istota wszystkich podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów sprowadza się do tego, czy ostateczne orzeczenia lekarskie i psychologiczne wiążą bezwzględnie organy Policji i nie podlegają dalszej weryfikacji w toku postępowania administracyjnego oraz czy organy Policji są uprawnione do oceny przyczyn, dla których upoważniony lekarz lub psycholog orzekł o braku zdolności do dysponowania przez stronę bronią. Powyższa problematyka była już przedmiotem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W orzecznictwie tym trafnie podkreślano, że analiza przepisów ustawy o broni i amunicji wskazuje, że dokonywanie oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego osób ubiegających się o pozwolenie na broń zostało przekazane upoważnionym do tego lekarzom

i psychologom. Zakres i sposób przeprowadzania badań poprzedzających wydanie stosownego orzeczenia został ściśle określony w przepisach tej ustawy. Przewidziany tam został swoistego rodzaju tryb postępowania, który przewiduje możliwość składania przez osobę podlegającą badaniom, a także przez organ Policji odwołań od orzeczeń lekarskich i psychologicznych. Tego rodzaju regulacja dotycząca czynności specjalistycznych, jakimi są badania lekarskie, stanowi procedurę odrębną od procedury administracyjnej. Ostateczne orzeczenia lekarskie nie podlegają więc weryfikacji przez organy Policji w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie pozwolenia na broń” (wyrok NSA z października 2020 r., sygn. akt).

2. W ocenie skarżącego, zaskarżone przepisy ustawy są niezgodne z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, zasada poprawnej legislacji, zasada określoności przepisów prawa), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 32 (zasada równości), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 78 (prawo zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji) Konstytucji.

3. Skarżący podnosi zarzut niezgodności art. 15 ust. 9 u.b.a. z art. 32 i art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis nie przekazuje do regulacji w drodze rozporządzenia wykazu chorób i zaburzeń funkcjonowania organizmu innych niż psychologiczne. Istota zarzutu skargi polega na tzw. pominięciu legislacyjnym. Jak podnosi inicjator postępowania: „We wspomnianym zakresie regulacji ustawodawca przewidział w art. 15 ust 9 ustawy delegację dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia, wykaz[u] stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego, o których mowa w ust. 1 pkt 2-4, wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń, rejestracji broni, biorąc pod uwagę uniemożliwienie wydania pozwolenia na broń lub karty rejestracyjnej broni pneumatycznej osobom niedającym rękami bezpiecznego posługiwania się bronią. W jej realizacji Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie wykazu stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń i rejestracji broni z dnia 23 grudnia 2005, które do chwili obecnej funkcjonuje obecnie w obrocie prawnym. Z odmienną sytuacją mamy do czynienia przy ocenie sprawności fizycznej. Ustawa nie zawiera obecnie żadnej delegacji do określania kryteriów oceny stanu fizycznego dyskwalifikujących osobę

ubiegającą się o pozwolenie na broń. Owo pominięcie legislacyjne narusza zdaniem skarżącego przepisy art. 2 w związku z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (skarga, s. 10).

Niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu wzmacnia okoliczność, że ustawa o broni i amunicji nie określa ani kryteriów oceny stanu zdrowia, ani też nie zawiera wykazu jednostek chorobowych, które uniemożliwiają posiadanie broni. Pozostawia lekarzom orzecznikom znaczną swobodę oceny stanu zdrowia osób ubiegających się o pozwolenie na broń. Lekarze wydają orzeczenia w sposób dyskrecyjny, na podstawie osobistych zapytań i subiektywnej, uznaniowej oceny. Ponadto brak ściśle ustalonych kryteriów i określonych jednostek chorobowych uniemożliwia weryfikację wydanego orzeczenia. Nadto, „[...] każdy z podmiotów przeprowadzający badanie, może stosować inne kryteria, czego biorąc pod uwagę zasady sprawiedliwości społecznej nie sposób zaakceptować” (skarga, s. 12). W rezultacie organ wykonujący prawo ustanawia kryteria jego stosowania.

Taki stan rzeczy nie odpowiada standardom konstytucyjnym określonym w art. 2 i art. 10 Konstytucji. Zasada państwa prawnego obejmuje swoim zakresem zasadę zaufania obywateli do państwa i bezpieczeństwa prawnego jednostki, a także nakaz określoności przepisów prawnych. Powyższe standardy konstytucyjne wymagają, aby ustawa o broni i amunicji zawierała „kompletne, a więc mierzalne i weryfikowalne kryteria” (skarga, s. 14) oceny stanu zdrowia. W przypadku kryterium „znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej dyrektywy płynące z art. 2 Konstytucji RP wypełnione zostały jedynie częściowo – w zakresie delegacji do określenia szczegółowych kryteriów psychologicznych wykluczających ze względu na stan psychiczny. Ustawodawca pominął w ustawie delegację do określenia kryteriów zdrowia fizycznego które winny być uznane za znacznie ograniczające sprawność psychofizyczną” (skarga, s. 14).

Z kolei zarzut naruszenia art. 10 Konstytucji skarżący uzasadnia w następujący sposób: „Brak kryteriów oceny stanu fizycznego pod względem zdolności do posługiwania się bronią, prowadzi [do] wypełnienia brakującej regulacji normami uznaniowymi, a związanie organów władzy publicznej niepodlegającymi kontroli orzeczeniami lekarskimi, w istocie czyni lekarza upoważnionego podmiotem rozstrzygającym w sprawie” (skarga, s. 14). W rezultacie o treści obowiązujących uregulowań decydują organy władzy wykonawczej, a więc organy uprawnione jedynie do stosowania prawa. W ramach tej swobody organy władzy wykonawczej decydują

o uprawnieniach jednostki w sposób arbitralny i dowolny, zaś ich rozstrzygnięcia nie podlegają skutecznej kontroli i weryfikacji. W konkluzjach skarżący stwierdza, że „Rozwiązania legislacyjne prowadzące do możliwych rozstrzygnięć arbitralnych jako godzące w art. 2 i art. 10 Konstytucji winny być eliminowane z obrotu” (skarga, s. 15).

Drugi zarzut skargi konstytucyjnej dotyczy naruszenia art. 2 oraz art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. „Jak wynika z art. 15h ust. 2 ustawy o broni i amunicji osobie ubiegającej się oraz komendantowi wojewódzkiemu Policji właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby przysługuje odwołanie od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego. Badanie w trybie odwołania przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania, a orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne. Analiza zakwestionowanych przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji prowadzi zatem do wniosku, że decyzja w przedmiocie wydania pozwolenie na broń została przekazana lekarzom i psychologom upoważnionym do dokonywania oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego osób ubiegających się o w/w pozwolenie” (skarga, s. 17). Orzeczenia lekarskie i psychologiczne wydane w trybie odwoławczym są ostateczne. Ustawa nie przewiduje żadnych środków zaskarżenia i weryfikacji tych orzeczeń. Wyklucza możliwość ich wzruszenia przez organy Policji, które wydają prawnie wiążące decyzje administracyjne: „Ustawodawca nie przewidział w istocie żadnego trybu i czasu, w których można zweryfikować wyniki tych badań [...]. W odniesieniu do ostatecznego orzeczenia lekarskiego, bądź psychologicznego nie jest tymczasem możliwe przeprowadzenie przeciwdowodu w postępowaniu administracyjnym, co stoi w sprzeczności z przepisem art. 75 §1 k.p.a. i art. 78 § 1 k.p.a., a w konsekwencji narusza art. 2 ustawy zasadniczej” (skarga, s. 20). W rezultacie dowód, który ma istotne znaczenie w sprawie, pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą i oceną organów państwa rozstrzygających o prawach lub wolnościach jednostki. Taki stan rzeczy jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ponadto skarżący podnosi, że art. 15h ust. 7 u.b.a. rozumiany w ten sposób, że „przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji, w szczególności poprzez brak możliwości kontroli instancyjnej tego

orzeczenia, jest niezgodny z przepisami ustawy zasadniczej. Zdaniem skarżącego przepis art. 15h ust. 7 u.b.a. narusza wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasadę ochrony zaufania do państwa stanowiącego przez nie prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury oraz prawo do dobrej administracji, a także jest sprzeczny z prawem do zaskarżenia orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)”. Taki stan rzeczy jest konsekwencją przyznania orzeczeniu lekarskiemu waloru niepodważalności. Oznacza to, że organy Policji są związane treścią tego rozstrzygnięcia (dowodu) i nie mają prawnych instrumentów jego kontroli i oceny. A jak podnosi skarżący: „[k]ażdy dowód wymaga rozpatrzenia. Jest to niezbędne do dokonania poprawnej oceny materiału dowodowego. Wyłącznie w ten sposób może zostać zagwarantowany obiektywizm postępowania, możliwość jego kontroli oraz zostać zbudowane zaufanie do organów administracji publicznej. Postępowanie administracyjne co do zasady jest dwuinstancyjne (art. 15 k.p.a.). Pozbawienie prawa do odwołania w przypadku decyzji administracyjnych dotyczących udzielenia pozwolenia na broń nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia” (skarga, s. 22).

Trzeci zarzut skargi konstytucyjnej koncentruje się na ograniczeniu konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), ponieważ ustawodawca nie zapewnia właściwych procedur, które pozwalają na weryfikację decyzji administracyjnych opartych na orzeczeniach lekarskich. W postępowaniach przed sądami administracyjnymi nie można kwestionować prawdziwości ustaleń poczynionych przez lekarzy. Tak więc „[...] możliwość zainicjowania kontroli prawomocnej decyzji organu Policji o cofnięciu pozwolenia na broń przez sąd administracyjny, nie stanowi adekwatnego środka nadzoru judykacyjnego. Sądy administracyjne są powołane do rozstrzygania wyłącznie kwestii prawnej na podstawie stanu faktycznego już ustalonego przez organ, do sformułowania w swoim orzeczeniu zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności działania z prawem, a w konsekwencji do oddalenia skargi, gdy tej niezgodności nie ma, do obalenia aktu, w razie jej stwierdzenia (R. Frey, *Odwołanie od decyzji w sprawach administracyjnych przekazywanych do rozpatrzenia w postępowaniu cywilnym na przykładzie odwołania od decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2020 r.). Pozbawienie zaś możliwości zweryfikowania prawidłowości oceny wyrażonej w orzeczeniach ostatecznych wydawanych przez lekarza uprawnionego

lub psychologa uprawnionego, powoduje, że sądowa ocena sprawy staje się niepełna, czyniąc w ten sposób kontrolę sądową iluzoryczną” (skarga, s. 25).

Art. 15h ust. 7, art. 18 ust. 1 pkt 2 i art. 20 ustawy o broni i amunicji ogranicza konstytucyjne prawo do sądu w sposób nieproporcjonalny i w sposób godzący w istotę tego uprawnienia. Osoba ubiegająca się o broń nie posiada adekwatnego środka odwoławczego umożliwiającego sądową weryfikację decyzji, u podstaw której leży orzeczenie lekarskie. „Zdaniem skarżącego odpowiednie byłoby ukształtowanie norm prawnych regulujących wydawanie decyzji w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń, w sposób właściwy dla tzw. procedury hybrydowej” (skarga, s. 26) właściwej w sprawach z zakresu np. ubezpieczeń społecznych.

III. Analiza formalna

1. Skarżący poddaje kontroli TK przepisy ustawy o broni i amunicji ujęte w zakresowej formule. Znajduje to odzwierciedlenie w *petitum* skargi (skarga, s. 1 i 2), która składa się z trzech punktów. Każdy punkt zawiera zarzut naruszenia Konstytucji przez wskazane przepisy ustawy o broni i amunicji. Sejm odniesie się do tych trzech punktów oddzielnie, ponieważ każdy z nich dotknięty jest istotną wadą, uniemożliwiającą ich merytoryczne rozpoznanie przez sąd konstytucyjny.

2. Skarżący domaga się stwierdzenia niegodności art. 15 ust. 9 u.b.a. z art. 2 i art. 32 Konstytucji „w zakresie w jakim nie przewiduje delegacji do określenia w drodze rozporządzenia wykazu stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania innych niż psychologiczne, wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń, rejestracji broni, biorąc pod uwagę uniemożliwienie wydania pozwolenia na broń lub karty rejestracyjnej broni pneumatycznej osobom niedającym rękami bezpiecznego posługiwania się bronią”. Sejm wnosi o umorzenie postępowania w powyżej opisanym zakresie z następującego powodu.

Skarga konstytucyjna jest środkiem ukierunkowanym na ochronę konstytucyjnych praw i wolności, co wynika *expressis verbis* z art. 79 Konstytucji. Z tego przepisu płynie konieczność wyraźnego wskazania, jakie prawa lub wolności zostały – zdaniem skarżącego – naruszone. Tego obowiązku skarżący nie wykonał. Podnosi on natomiast zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa (przy czym nie uzasadnia należycie tego zarzutu), zasady demokratycznego państwa prawnego,

a także zasady podziału władzy. Ten ostatni nie został ujęty w *petitum*, ale opisany i rozwinięty w uzasadnieniu skargi.

Należy odnotować, że w uzasadnieniu skargi pojawiają się wypowiedzi, które pośrednio odnoszą się do praw i wolności:

a) „Prowadzi to do arbitralności oceny, przy czym wiążący organy władzy publicznej charakter takiego orzeczenia skutkuje przeniknięciem powyższej arbitralności do postępowania administracyjnego, jako że jego konkluzję stanowi decyzja administracyjna rozstrzygająca o prawach jednostki, która ma w tym wypadku charakter związany, gdyż musi uwzględniać treść wydanego arbitralnie orzeczenia negatywnego”;

b) „Związane z tym naruszenie art. 10 Konstytucji, prowadzi w tym przypadku zarówno do niebezpieczeństwa naruszenia praw jednostki poprzez arbitralne ograniczenie prawa do ubiegania się o wydanie pozwolenia na broń, jak również do zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego poprzez przyznanie takiego prawa osobie, której sprawność psychofizyczna jest obiektywnie znacznie ograniczona”.

Powyższe wypowiedzi mają charakter ogólny i na ich podstawie nie można ustalić, przywołując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, które konstytucyjne prawa lub wolności skarżącego zostały naruszone przez zaskarżone przepisy. Dodatkowo prawo posiadania broni nie posiada gwarancji konstytucyjnych. Twierdzenia te nie wskazują również treści dochodzonych przed TK naruszonych praw i wolności, przysługujących skarżącemu. Wprawdzie skarżący przywołuje zarzut naruszenia prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji), to jednak nie może ono stanowić samodzielnego wzorca w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Sejm pragnie przypomnieć, że zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji może być rozpatrywany wyłącznie wtedy, gdy powiąże się go z takim przepisem ustawy zasadniczej, który jest źródłem wolności lub prawa podmiotowego (zob. wydane w pełnym składzie postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). W analizowanej skardze konstytucyjnej takiego przepisu nie wskazano.

Również zasada podziału władzy i zasada demokratycznego państwa prawnego nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Trybunał wielokrotnie bowiem wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania się na zasady konstytucyjne jako wzorce konstytucyjne w postępowaniu wszczętym ze skargi konstytucyjnej. Nie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy.

Mogłyby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 i art. 10 Konstytucji takie prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. W takim przypadku przepisy te mogłyby być samodzielnymi wzorcami kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałaby się do zasady podziału władzy lub jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 i art. 10 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka lub jego wolności (wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09; postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17). Żadna z powyżej opisanych sytuacji nie zachodzi w sprawie zawisłej przed TK.

Mając powyższe na uwadze, Sejm wnosi o umorzenie postępowania – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej u.o.TK) – w zakresie dotyczącym zarzutu ujętego w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej.

3. Analiza zarzutu sformułowanego w pkt 2 *petitum*, przy uwzględnieniu stanu faktycznego towarzyszącego skardze konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że art. 15j ust. 7 i 8 oraz art. 15i ust. 1 u.b.a. nie stanowiły podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia sądowego w sprawie skarżącego. Przepisy te odnoszą się do procedury kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych oraz wydawanych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych. Kontrolę przeprowadza wojewoda właściwy ze względu na miejsce wydania orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego. Postępowanie sądowe natomiast dotyczyło decyzji, na mocy której KWP cofnął skarżącemu pozwolenie na broń. Od tej decyzji, skarżący wniósł odwołanie do organu II instancji, a następnie zaskarżył decyzję KGP do sądu administracyjnego.

Ponadto skarżący przedmiotem kontroli czyni art. 18 u.b.a., który składa się aż z ośmiu ustępów. Przepis ten między innymi określa obligatoryjne i fakultatywne przesłanki cofnięcia pozwolenia na broń, a także skutki wydania takiej decyzji dla posiadacza broni. W przypadku skarżącego zastosowanie miał wyłącznie art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a., w myśl którego właściwy organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano: 2) należy do osób, o których mowa

w art. 15 ust. 1 pkt 2–6 u.b.a. Pozostałe ustępy art. 18 u.b.a. są irrelewantne dla sprawy zawisłej przed TK.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że art. 15j ust. 7 i 8, art. 15i ust. 1, art. 18 ust. 1 pkt 1, pkt 3-4, a także art. 18 ust. 2-8 u.b.a. nie mogą stanowić przedmiotu postępowania przed TK zainicjowanego skargą konstytucyjną. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 Konstytucji, warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wydanie, na podstawie zakwestionowanego w tej skardze aktu normatywnego (jego części), ostatecznego orzeczenia odnoszącego się do konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków skarżącego. Przepis ten, wyznaczający granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, jednoznacznie stanowi, że: po pierwsze, ostateczne orzeczenie w sprawie indywidualnej nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej, zaś po drugie, zaskarżony akt normatywny musi stanowić podstawę wydania konkretnego rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym. Wydanie takiego właśnie rozstrzygnięcia jest konieczną proceduralną przesłanką dopuszczalności skutecznego złożenia skargi konstytucyjnej. Dopiero w razie jej spełnienia Trybunał jest władny rozstrzygnąć merytorycznie o zasadności skargi konstytucyjnej. Ten warunek nie został, w opinii Sejmu, spełniony wobec art. 15j ust. 7 i 8, a także art. 15i ust. 1, art. 18 ust. 1 pkt 1, pkt 3-4 oraz art. 18 ust. 2-8 u.b.a. W tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK. Gdyby TK przychylił się do powyższego wniosku Sejmu, to należy stwierdzić, że tylko art. 15h i art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a. mogłyby być poddane dalszej analizie materialnoprawnej.

4. Sejm dostrzega jednak również inne problemy natury formalnej, które dotyczą pkt 2 *petitum* skargi. Jak wynika z jej treści, skarżący przedmiotem postępowania czyni trzy różne zakresy normowania, których źródłem jest art. 15h i art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a.:

- a) „w zakresie, w jakim wyklucza możliwość weryfikacji przez organy Policji orzeczeń lekarskich i psychologicznych, które zostały wydane w trybie odwoławczym”;
- b) „w zakresie, w jakim nie przewiduje instrumentów pozwalających na wzruszenie ostatecznych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych”;

c) „w zakresie, w jakim uniemożliwia dokonanie kontroli instancyjnej orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego, wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji”.

Wobec tych trzech różnych zakresów normowania, stanowiących przedmiot kontroli, skarżący nie prowadzi odrębnej analizy. Opisuje treść zaskarżonych przepisów i linię orzeczniczą sądów administracyjnych, by w konkluzjach stwierdzić, że „Powoduje to naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie jest bowiem dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, aby dowód i to o wiążącym charakterze pozostawał poza jakąkolwiek kontrolą i oceną organów państwa rozstrzygających o prawach lub wolnościach jednostki” (skarga, s. 20).

Skarżący nie uzasadnił oddzielnie zarzutu niekonstytucyjności trzech odrębnych zakresów normowania, które pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy zasadniczej. Wywód argumentacyjny jest bardzo ogólny. Nie zawiera szerszego odniesienia do art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad przywołanych w charakterze wzorca kontroli. Ponadto brakuje uzasadnienia naruszenia zarzutu głównego, który polega na niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, choć do tego zobowiązuje art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.TK. Na skarżącym ciążył bowiem obowiązek a) wskazania, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone; b) uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; c) przedstawienia stanu faktycznego. Wymogi te nie mogły i nie mogą być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (por. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie może w imieniu skarżącego przedstawiać argumentacji „odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli”. W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem skarżący zobowiązany jest „przedstawić

proces myślowy, jaki doprowadził [...] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

W konkluzjach należy stwierdzić, że skarżący nie uzasadnił zarzutu naruszenia prawa do zaskarżenia orzeczeń (art. 78 Konstytucji) w kontekście trzech zakresów normowania zaskarżonych przepisów (pkt 2 lit. a, b, c *petitum*), które zostały poddane kontroli TK. Mając powyższe na uwadze, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w części obejmującej pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK).

5. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej znajduje się *passus*: „Aktualne brzmienie przepisu art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji rozumianego w ten sposób, że przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji w szczególności poprzez brak możliwości kontroli instancyjnej tego orzeczenia jest zatem niezgodny z przepisami ustawy zasadniczej. Zdaniem skarżącego przepis art. 15h ust. 7 u.b.a. narusza wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury oraz prawo do dobrej administracji, a także jest sprzeczny z prawem do zaskarżenia orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)” (skarga, s. 21).

Należy podkreślić, że po pierwsze, tak określony zarzut został dość powierzchownie uzasadniony. Po drugie, nie znajduje on swojego odzwierciedlenia w *petitum* skargi konstytucyjnej. Po trzecie, jest on tożsamy z przedmiotem zaskarżenia w sprawie zawieszanej przed TK o sygn. akt SK 113/20, która obejmuje art. 15h ust. 7 u.b.a. „rozumiany w ten sposób, że przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia

lekarskiego (wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji), w szczególności poprzez brak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko temu orzeczeniu, a także poprzez ograniczone możliwości kontroli instancyjnej tego orzeczenia jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez to, że ogranicza wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego: zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, prawo do dobrej administracji, a także prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji, bez dostatecznego usprawiedliwienia koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej” (skarga SK 113/20, s. 2). W sprawie o sygn. akt SK 113/20, Sejm przedstawił swoje stanowisko wnosząc o stwierdzenie, że art. 15h ust. 7 u.b.a. jest zgodny z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Sejm wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny przyjął do rozpoznania zarzut skierowany wobec art. 15h ust. 7 u.b.a. w zakresie ujętym w uzasadnieniu skargi o sygn. akt SK 47/21, a który nie został wystawiony w jej *petitum*, Sejm podtrzymuje w całości swoje stanowisko wyrażone w sprawie o sygn. akt SK 113/20. W tej potencjalnej sytuacji procesowej, Sejm wnioskuje o połączenie skarg konstytucyjnych o sygn. akt: SK 47/21 i SK 113/20 do łącznego rozpoznania ze względu na tożsamość przedmiotową (art. 64 u.o.TK).

6. Trzeci punkt *petitum* skargi konstytucyjnej zawiera wniosek o stwierdzenie, że art. 20 w związku z art. 15h ust. 7 i art. 18 ust 1 pkt 2 u.b.a. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji „w zakresie w jakim przepis ten pomija wprowadzenie adekwatnego środka odwoławczego”. Skarżący podnosi zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu i wiąże go z brakiem zapewnienia stronie adekwatnego środka odwoławczego w u.b.a., umożliwiającego pełne merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd. Jak podnosi skarżący, odpowiednie byłoby ukształtowanie norm prawnych, regulujących zaskarżanie decyzji w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń, w sposób właściwy dla tzw. procedury hybrydowej. „Postępowanie hybrydowe polega na tym, że po wydaniu decyzji administracyjnej, strona posiada prawo do złożenia odwołania w ramach procedury sądowej, która pozwala na rozstrzygnięcie sprawy w oparciu o własne ustalenia dotyczące

okoliczności faktycznych i wydanie orzeczenia co do *meritum*". Przykładem takiej procedury jest postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

W zakresie zarzutu naruszenia prawa do sądu Sejm pragnie zwrócić uwagę, że skarżący nie podejmował środków w celu sądowej kontroli samego orzeczenia lekarskiego. Nie zaskarżył orzeczenia wydanego przez organ odwoławczy do sądu administracyjnego (nieliczne orzeczenia sądów administracyjnych wskazują, że uznają się one za niewłaściwe w kwestii merytorycznej oceny tych orzeczeń – zob. postanowienie NSA z 27 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3319/19) ani nie wytoczył powództwa przed sądem powszechnym. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 177 Konstytucji „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z przepisu tego wynika zasada domniemania właściwości sądów powszechnych. W razie braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego, sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy (wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02). Zgodnie z art. 199¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.) sąd powszechny nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. W wypadku hipotetycznego niepowodzenia lub niedopuszczalności postępowania przed sądem administracyjnym skarżący mógłby próbować uzyskać zmianę orzeczenia lekarskiego za pomocą powództwa o ustalenie, ukształtowanie czy nawet świadczenie w postaci sprostowania opinii. W ostateczności w dyspozycji skarżącego znajdują się instrumenty z zakresu prawa karnego, jeśli opinia oparta jest na nieprawdziwych dowodach lub jest dowodem nieprawdziwym (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 27/11).

Istotna w sprawie jest jednak inna okoliczność. Otóż skarżący formułuje zarzut pominięcia prawodawczego, bowiem podnosi, że u.b.a. nie zawiera adekwatnych środków procesowych. W istocie skarżący domaga się wprowadzenia postępowania hybrydowego do u.b.a. Skarżący nie dostrzega jednak, że źródłem ograniczeń procesowych lub uprawnień sądów administracyjnych, z którymi skarżący wiąże zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji, nie są zaskarżone przepisy u.b.a. Przepisy te nie określają bowiem modelu sądownictwa administracyjnego. Zakres uprawnień sądu, który rozpatruje skargę na decyzję o cofnięciu pozwolenia na posiadanie broni,

określają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Sądownictwo administracyjne zostało powołane do kontrolowania legalności działalności organów administracyjnych (art. 1 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 184 Konstytucji). Oznacza to, że sądy nie są uprawnione do zastępowania organów administracji, do których należy stosowanie prawa. Kształtując model sądowej kontroli administracji, ustawodawca przyjął jego kasacyjną formułę. Zgodnie z art. 145 § 1 p.p.s.a. „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik spraw”. W związku z tym WSA i NSA nie rozstrzygają co do istoty sprawy będącej przedmiotem postępowania i opierają się na materiale dowodowym zebranym przez organy w chwili wydania zaskarżonego aktu. Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy.

Art. 106 § 3 p.p.s.a. przewiduje, że sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Powyższy przepis wprowadza swoiste ograniczenie dowodowe. Celem postępowania dowodowego jest bowiem weryfikacja stanu faktycznego ustalonego przez organy i weryfikacja podstawy prawnej rozstrzygnięcia, które zapadło w sprawie zawistej przed sądem administracyjnym. Innymi słowy, sąd administracyjny nie rozpatruje sprawy *in meritum* (nie przyjmuje jej do rozpoznania), w tym nie prowadzi postępowania dowodowego w celu ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego. W orzecznictwie NSA zwraca się uwagę, że w drodze wyjątku, zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd może przeprowadzić dowód uzupełniający z dokumentów, nie jest natomiast jego rolą uzupełnianie materiału dowodowego (zob. wyrok NSA z 19 sierpnia 2016 r., sygn. akt I GSK 1792/14). Tak więc „sąd administracyjny nie posiada co do zasady kompetencji do dokonywania ustaleń stanu faktycznego, w będącej przedmiotem jego rozpoznania sprawie administracyjnej. Zadanie to należy do organu administracji publicznej. Obowiązkiem sądu administracyjnego pierwszej instancji jest natomiast zbadanie, czy organ ten dokonując ustalenia stanu faktycznego nie naruszył przepisów postępowania

administracyjnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz zajęcie stanowiska, jaki stan faktyczny został przez sąd przyjęty. Zajęcie stanowiska (wyeksponowanie, opisanie) co do stanu faktycznego przyjętego przez sąd jest niezbędne również wtedy, gdy sąd uchylając zaskarżoną decyzję uznaje ustalony stan faktyczny tylko w części za wadliwy” (uchwała NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09).

Reasumując, podstawą orzekania przez sąd jest, co do zasady, materiał dowodowy, zgromadzony przez organ w toku postępowania administracyjnego, który został zawarty w aktach administracyjnych sprawy (A. Bińczyk, M. Kopacz, *O znaczeniu akt sprawy dla wyniku sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 125-137). Sąd może przeprowadzić dowód z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Sąd bierze pod uwagę niewymagające dowodu fakty powszechnie znane (art. 106 § 4 p.p.s.a.). „Materiał dowodowy zebrany przez sąd nie służy jednak ustalaniu stanu faktycznego sprawy, lecz weryfikacji kompletności materiału dowodowego zgromadzonego w aktach administracyjnych sprawy oraz prawidłowości opartych na nich ustaleń organu w zakresie stanu faktycznego” (*ibidem*, s. 126).

Wobec powyższego nie można stwierdzić pominięcia legislacyjnego w u.b.a., ponieważ ustawodawca uregulował w p.p.s.a. procedurę sądowej kontroli decyzji o cofnięciu pozwolenia na broń. Wobec tego Sejm wnioskuje o umorzenie postępowania – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK – w zakresie dotyczącym zarzutu ujętego w pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej.

7. Suma częściowych wniosków o umorzenie postępowania przywiodła Sejm do ostatecznej i najdalej idącej konkluzji. Sejm wnosi o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK).

IV. Dodatkowe wnioski Sejmu

Sejm pragnie zaznaczyć, że 13 kwietnia 2022 r. wpłynął do Marszałka Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji, który swoim zakresem obejmuje między innymi zaskarżony art. 15h u.b.a. Ponadto 24 marca 2022 r. grupa posłów wniosła do Sejmu projekt ustawy o broni i amunicji, który został 6 kwietnia

2022 r. skierowany do Komisji Ustawodawczej w celu wyrażenia opinii w sprawie zgodność z prawem Unii Europejskiej. Został on zwrócony przedstawicielowi wnioskodawców do uzupełnienia uzasadnienia. Z uwagi na bardzo wczesny etap prac nad projektami ustaw nie można przewidzieć, czy zostaną one przyjęte przez Sejm i w jakim kształcie.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek