



Warszawa, dnia 10.08. 2022 r.

1001-8.TK 22.2021

SK 47/21



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J K. o:

- 1) „stwierdzenie niegodności przepisu art. 15 ust. 9 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 955 ze zm.) z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 78 poz. 483) 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) „stwierdzenie niezgodności przepisu art. 15j ust. 7 i 8 w zw. z art. 15i ust. 1 i w zw. z art. 15 h ust. 7 w zw. z art. 18 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 955 ze zm.) z art. 2 oraz art. 78 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r. (Dz.U.78 poz. 483):

- 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) „stwierdzenie niezgodności art. 20 w zw. z art. 15h ust. 7 i w zw. z art. 18 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 1999r. o broni i amunicji (Dz. U. 2020 r., poz. 955) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 78 poz.483) w zakresie w jakim przepis ten pomija wprowadzenie adekwatnego środka odwoławczego”.

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

J K. (dalej: Skarżący), działając przez pełnomocnika, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której zaskarżył

wskazane w części wstępnej przepisy ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 955 ze zmianami; dalej: u.b.a.) i wniósł o stwierdzenie ich niezgodności ze wskazanymi wyżej konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Komendant Główny Policji decyzją z dnia lipca 2017 r. (nr), na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 735; dalej: k.p.a.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 2-4 u.b.a. utrzymał w mocy decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia marca 2017 r. (nr cofającą Skarżącemu pozwolenie na broń palną

Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia kwietnia 2018 r. (sygn.) oddalono wniesioną przez Skarżącego skargę i orzeczono o kosztach postępowania. Od tego wyroku Skarżący wniósł skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił wyrokiem z października 2020 r. (sygn.). W uzasadnieniu tego orzeczenia wyjaśniono, że ostateczne orzeczenia lekarskie nie podlegają weryfikacji przez organy Policji w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie pozwolenia na broń, gdyż stwierdzenie przez uprawnionego lekarza w jego ostatecznym orzeczeniu braku zdolności danego skarżącego do dysponowania bronią stanowi podstawę odmowy wydania pozwolenia na broń, co z kolei powoduje brak podstaw prawnych do prowadzenia dalszego postępowania dowodowego.

W skardze konstytucyjnej powyższy wyrok NSA wskazany został jako ostateczne orzeczenie wydane w sprawie objętej wniesioną skargą – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30

listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Uzasadniając zarzut ujęty w punkcie 1 *petitum* skargi, Skarżący podniósł m. in., że u.b.a. „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” (strona 10 skargi konstytucyjnej). Dalej Skarżący podnosi, że kwestionowana regulacja „w zakresie, w jakim nie przewiduje określenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, kryteriów oceny stanu zdrowia, których przekroczenie stanowiłoby przeciwwskazanie do dysponowania bronią narusza przepisy ustawy zasadniczej. Powyższe oznacza, że poza kryteriami natury psychicznej i psychologicznej, opinię o istnieniu przeciwwskazań zdrowotnych do dysponowania przez badanego bronią palną, lekarze orzecznicy podejmują zupełnie dyskrejonalnie, na podstawie osobistych zapatrywań i subiektywnej, uznaniowej oceny” (strona 12 skargi konstytucyjnej). Podsumowując, Skarżący stwierdza, że „przepis art 15 ustawy o broni i amunicji winien być sformułowany tak, by zawierał kompletne, a więc mierzalne i weryfikowalne kryteria, wykluczające możliwość ubiegania się o wydanie pozwolenia na broń. Tymczasem w zakresie 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. (...) Funkcjonujące rozwiązanie prowadzi do sytuacji w której lekarz dokonujący oceny stanu zdrowia w rozumieniu sprawności psychofizycznej nie może odnieść się do pozostałych kryteriów stanu fizycznego człowieka, mimo że ma obowiązek

przeprowadzenia komplemenatrych badań. 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. 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. Zdaniem skarżącego, jest to nie tylko naruszeniem zasady poprawnej legislacji, lecz także zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji, skoro ostatecznie o treści obowiązujących uregulowań decydują tu nie organy upoważnione do tworzenia prawa, ale podmioty powołane do jego stosowania” (strona 13-14 skargi konstytucyjnej).

Odnośnie zarzutu ujętego w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący podnosi m. in., że orzeczenie lekarskie i psychologiczne, wydane w trybie art. 15h ust. 7 u.b.a., jest ostateczne, dlatego „zamknięta zostaje przewidziana przez ustawodawcę ścieżka służąca ustalaniu posiadania przez określoną osobę zdolności do dysponowania bronią. Ustawodawca nie przewidział w istocie żadnego trybu i czasu, w których można zweryfikować wyniki tych badań. (...) Powyższe prowadzi do sytuacji, w której rozstrzygnięcie co do zezwolenia na posiadanie broni nie jest podejmowane w istocie samodzielnie przez organ, lecz przez lekarza lub psychologa, w ramach wydawania orzeczenia dotyczącego stanu zdrowia osoby ubiegającej się o wydanie pozwolenia” (strona 17-18 skargi konstytucyjnej). Skarżący wskazuje, że postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia na posiadanie broni (bądź cofnięcia takiego pozwolenia) jest postępowaniem prowadzonym w oparciu

o regulacje k.p.a., dlatego winny znaleźć do niego zastosowanie regulacje k.p.a. dotyczące oceny dowodów. Skarżący podnosi, że „[o]rzeczenie lekarskie wydane w przedmiocie stanu zdrowia osoby ubiegającej się o zezwolenie jest tymczasem rodzajem opinii, o której mowa w art. 84 § 1 k.p.a. (...) Organ powinien mieć możliwość przyjęcia opinii biegłego, jeśli uzna ją za trafną, jak również mieć możliwość poddania weryfikacji wyrażonych w niej twierdzeń, chociażby poprzez zasięgnięcie opinii osób, mających wiedzę specjalistyczną. (...) 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. (...) 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)” (strona 19-21 skargi konstytucyjnej).

W zakresie objętym trzecim punktem *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący stwierdza, że „[k]onstrucja norm ustawy o broni i amunicji w zakresie wydawania decyzji administracyjnej o cofnięciu pozwolenia na broń w związku z negatywnym orzeczeniem lekarza lub psychologa, powoduje, że *de facto* podmiotem rozpoznającym sprawę jest lekarz lub psycholog. Jednocześnie należy pamiętać, że lekarzowi, czy psychologowi nie można przypisać cech niezależności i niezawisłości” (strona 24 skargi konstytucyjnej). Skarżący podnosi, że jego sprawa została merytorycznie rozstrzygnięta nie przez organ administracji publicznej, ale przez lekarza i psychologa, „[k]onsekwencją tego stanu jest okoliczność, że 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 (...). 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” (strona 25 skargi konstytucyjnej). Konsekwencją powyższego jest – w ocenie Skarżącego – ograniczenie przysługującego mu prawa do sądu – w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – „w sposób, który nie da się pogodzić z kryteriami wynikającymi z przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji, a dokładnie z obowiązkiem zachowania istoty prawa do sądu oraz z zasadą proporcjonalności” (strona 26 skargi konstytucyjnej).

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 46).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 53 uotpTK.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką, wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności*

prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych., wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny skarżącego, a nie interes obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego” [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK

z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy przez Sąd Konstytucyjny zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61). Zaliczają się do nich m.in.: zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem aktów stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, pozostających poza kognicją sądu konstytucyjnego, oraz niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszego postępowania, wskazać należy, co następuje.

Skarżący w punkcie 1 *petitum* skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli czyni ujętą zakresowo normę przepisu art. 15 ust. 9 u.b.a. Zgodnie z tym przepisem, „[m]inister 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 rękojmi bezpiecznego posługiwania się bronią”.

Skarżący zakwestionował konstytucyjność normy powyższego przepisu 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”.

Powyższy zarzut nie nadaje się do merytorycznego rozpoznania w sprawie ze skargi konstytucyjnej.

Po pierwsze, wskazać należy, że zakwestionowana norma nie stanowiła podstawy prawnej orzeczenia NSA z dnia października 2020 r. (sygn.

) ani nie determinowała w inny sposób treści tego orzeczenia – w sensie normatywnym. Jak pokreślił NSA w powyższym orzeczeniu, „[i]stota wszystkich podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów sprowadza się do tego, czy ostateczne orzeczenie 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” (strona 5 uzasadnienia wyroku). Mając to na względzie, stwierdzić należy, że podnoszony przez Skarżącego brak legislacyjny nie miał żadnego wpływu na kształt orzeczenia NSA. Nawet przyjęcie

oczekiwanego przez Skarżącego kształtu regulacji art. 15 ust. 9 u.b.a. nie mogłoby wpłynąć na treść orzeczenia NSA, ponieważ nie jest to judykat w przedmiocie treści orzeczeń lekarza uprawnionego do badań lekarskich osób występujących o wydanie pozwolenia na broń lub psychologa upoważnionego do badań psychologicznych takich osób. Powyższe orzeczenie rozstrzygało jedynie w przedmiocie związania Policji w toku postępowania administracyjnego takimi orzeczeniami i możliwości ich weryfikowania przez Policję.

Po drugie, nawet przy przyjęciu, że kwestionowana przez Skarżącego norma prawna determinowała w sensie normatywnym wyrok NSA z dnia października 2020 r., wskazać należy, że po stronie Skarżącego brak jest przesłanki materialnej skargi konstytucyjnej w postaci osobistego interesu prawnego. Powyższe wynika z faktu, że w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez organy Policji wydano dwa orzeczenia stwierdzające, iż Skarżący należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 2 i 4 u.b.a. Pierwsze wydane zostało przez lekarza upoważnionego do badań lekarskich osób występujących o wydanie pozwolenia na broń, drugie zostało wydane przez psychologa upoważnionego do badań psychologicznych takich osób. Przypomnieć należy, że Skarżący kwestionuje normę przepisu art. 15 ust. 9 u.b.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje ona 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. W związku z powyższym, w przypadku oczekiwanego przez Skarżącego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wzruszeniu mogłoby ulec ewentualnie jedynie orzeczenie lekarza upoważnionego do badań lekarskich osób występujących o wydanie pozwolenia na broń. Skarżący nie kwestionuje jednak konstytucyjności regulacji dotyczących określenia wykazu stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt

2-4 u.b.a., wykluczających m. in. możliwość wydania pozwolenia na broń osobom niedającym rękojmi bezpiecznego posługiwania się bronią, dlatego wydane w jego sprawie orzeczenie psychologa nadal stałoby na przeszkodzie dla zmiany zapadłych w sprawie Skarżącego orzeczeń.

Po trzecie, Skarżący jako wzorce kontroli wskazał w *petitum* skargi przepis art. 2 Konstytucji (ze wskazaniem w uzasadnieniu na zasady: państwa prawnego, zaufania obywateli do państwa, bezpieczeństwa prawnego, jednoznaczności prawa) i art. 32 Konstytucji (bez wskazania na ustępy), a niezależnie od tego, w uzasadnieniu skargi, przeprowadził wywody dotyczące naruszenia przez kwestionowaną normę art. 10 Konstytucji. Zauważyć w tym miejscu należy, że – co do zasady – żaden z powyższych przepisów nie normuje wprost w swojej treści praw lub wolności, które mogłyby przynależeć Skarżącemu.

Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna została ukształtowana jako instytucja prawna mająca na celu ochronę konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Skargę konstytucyjną może bowiem wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, a przedmiotem skargi może być jedynie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo obowiązkach jednostki określonych w Konstytucji RP. Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej jest zatem warunkowana nie dowolnym naruszeniem przepisów Konstytucji RP, lecz tylko takim, które skutkuje naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Zasada ta limituje zakres dopuszczalnych wzorców kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, *[c]echą przyjętej w prawie polskim koncepcji postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej jest zatem to, iż kontrola kwestionowanych z punktu widzenia konstytucyjności przepisów (stanowiących prawną podstawę ostatecznego orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej) dokonywana jest jedynie z punktu widzenia wskazanego przez*

skarżącego tzw. wzorca konstytucyjnego. Wzorcem tym może być przy tym nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko taki, który normuje określoną wolność lub prawo konstytucyjnie gwarantowane. Z tego punktu widzenia określenie w tekście skargi konstytucyjnej (i w ewentualnych pismach ją precyzujących) wzorca konstytucyjnego oraz wskazanie naruszonej – zdaniem skarżącego konstytucyjnej wolności czy też prawa ma istotne znaczenie, zarówno materialno-prawne, jak i procesowe. (...) Wskazanie w charakterze wzorca konstytucyjnego instytucji lub zasad konstytucyjnych nieokreślających wolności lub praw podmiotowych czyni merytoryczne rozpatrzenie skargi niemożliwym (konstytucyjnie i ustawowo niedopuszczalnym). Dzieje się tak niezależnie od sytuacji, czy wobec skarżącego doszło z innych przyczyn i w innej postaci (formie) do naruszenia jego wolności czy praw podmiotowych (także: konstytucyjnych), których jednakowoż skarżący nie wskazał w złożonej skardze konstytucyjnej (z określeniem – także – sposobu ich naruszenia) (wyrok TK z dnia 3 lutego 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 19).

W przypadku art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w przeszłości na temat dopuszczalności jego powoływania jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Podkreślał, że możliwość ta ma charakter wyjątkowy i subsydiarny oraz pojawia się w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wskazane w treści innych przepisów konstytucyjnych – wówczas przepis ten będzie samodzielny wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do 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 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo, a także postanowienie z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. SK 17/16, OTK ZU seria A z 2021 r., poz. 38). W tym

kontekście zauważyć należy, że Skarżący nie powołuje się w skardze konstytucyjnej na żadne prawa i wolności wywiedzione bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego. Przepis art. 2 Konstytucji RP został wskazany przez Skarżącego wyłącznie jako źródło określonych zasad konstytucyjnych.

Art. 32 Konstytucji został przywołany przez Skarżącego jedynie w *petitum* skargi konstytucyjnej i Skarżący nie przeprowadza w jej uzasadnieniu wywodów dotyczących treści tego przepisu, wynikających z niego praw lub wolności oraz sposobu naruszenia ich przez zakwestionowaną normę. Uniemożliwia to ustosunkowanie się do zarzutu *petitum* skargi opartego o naruszenie powyższego przepisu Konstytucji.

Art. 10 Konstytucji statuuje zasadę ustrojową podziału władz. Podobnie jak w przypadku art. 2 Konstytucji Skarżący nie wskazuje na wynikające z tego przepisu prawa lub wolności, których może być podmiotem.

Mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty, przyjąć należy, że postępowanie w zakresie punktu 1 *petitum* skargi konstytucyjnej podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności orzekania.

W odniesieniu do zarzutów z punktu 2 *petitum* skargi konstytucyjnej wskazać należy, co następuje.

Skarżący – w tym punkcie – przedmiotem kontroli uczynił normę prawną, którą zrekonstruował z przedstawionych w sposób związkowy przepisów art. 15j ust. 7 i 8, art. 15i ust. 1, art. 15h ust. 7 i art. 18 u.b.a. Skarżący kwestionuje ową normę w sposób zakresowy, tj.:

„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”.

Zgodnie z art. 15j ust. 7 i 8 u.b.a.:

„7. 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.

8. W przypadku nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie, o którym mowa w ust. 7, wojewoda składa wniosek 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”.

Zgodnie natomiast z 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”.

Już pobieżna analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że nie stanowiły one podstawy prawnej wyroku NSA z dnia października 2020 r. Przepisy powyższe dotyczą bowiem procedury kontroli przez wojewodę wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych oraz wydawania orzeczeń lekarskich lub psychologicznych. Okoliczności dotyczące powyższej materii nie były przedmiotem rozstrzygnięcia NSA.

Skarżący w skardze przywołał cały przepis art. 18 u.b.a., który jest przepisem obszernym i dotyczącym różnych kwestii. Wydaje się, że w stosunku

do Skarżącego zastosowanie w toku postępowania administracyjnego, a później sądowniczo-administracyjnego znalazł art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a., zgodnie z którym „[w]łaściwy 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.]”.

Mając to na uwadze, postępowanie w zakresie obejmującym przepisy art. 15i ust. 1, 15j ust. 7 i 8 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz 3-4 i ust. 2-8 u.b.a. podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności orzekania.

W pozostałym zakresie zarzutu ujętego w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej także występują przeszkody uniemożliwiające jego merytoryczne rozpoznanie.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że uzasadnienie zarzutu z punktu 2 *petitum* skargi konstytucyjnej nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK. Skarżący w *petitum* skargi wskazuje na trzy zakresy normowania przytoczonych przepisów u.b.a., które w sposób istotny różnią się od siebie. Nie znalazło to jednak żadnego odzwierciedlenia w treści uzasadnienia skargi. Skarżący w żaden sposób nie uzasadnia wynikania wskazanych przez niego zakresów z przywołanych przepisów u.b.a., nie wyszczególnia różnic pomiędzy zakresami i – co najważniejsze – nie relatywizuje ich do przywołanych wzorców kontroli. Powyższe czyni zupełnie niemożliwym odniesienie się do poszczególnych zarzutów i ich relacji do zaproponowanych przez Skarżącego wzorców kontroli. W uzasadnieniu skargi Skarżący prowadzi wywody dotyczące kwestii ostateczności orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego wydanego w trybie odwołania (art. 15h ust. 7 u.b.a.) m. in. w relacji do ogólnych zasad postępowania dowodowego k.p.a., jednakże trudno uchwycić relację pomiędzy treścią uzasadnienia, zaproponowanymi wzorcami kontroli i podniesionymi trzema zarzutami niekonstytucyjności.

Mając na uwadze powyższe, przyjąć należy, że postępowanie w zakresie całego punktu 2 *petitum* skargi konstytucyjnej podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności orzekania.

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny przyjął do rozpoznania zarzut skierowany w stosunku do normy przepisu art. 15h ust. 7 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a., Prokurator Generalny wnioskuje o połączenie rozpoznania skarg konstytucyjnych w sprawach o sygn. SK 47/21 oraz SK 113/20 – ze względu na tożsamość przedmiotową.

W postępowaniu w sprawie o sygn. SK 113/20 strona skarżąca wniosła o stwierdzenie, że „art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji 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”. Przyjąć należy, że problemy dotyczące uzasadnienia zarzutu skargi konstytucyjnej podniesione w stanowisku Prokuratora Generalnego do sprawy SK 113/20 są problemami występującymi także w przypadku punktu 2 *petitum* skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie. W związku z powyższym – celem uniknięcia powtarzania wywodów – Prokurator Generalny podtrzymuje swoje stanowisko, wyrażone w sprawie o sygn. SK 113/20, także w niniejszym postępowaniu.

Zauważyć należy, że ujęcie w niniejszej sprawie w zakresie przedmiotu kontroli obok art. 15h ust. 7 u.b.a. także art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a. nie wpływa na istotę przedmiotu kontroli.

W odniesieniu do zarzutu z punktu 3 *petitum* skargi konstytucyjnej wskazać należy, co następuje.

Skarżący w punkcie tym przedmiotem kontroli czyni normę zrekonstruowaną z przepisów art. 20 w zw. z art. 15h ust. 7 i w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 2 u.b.a. „w zakresie, w jakim (...) pomija [ona] wprowadzenie adekwatnego środka odwoławczego” – przy czym Skarżący w *petitum* nie wskazuje, od jakiego rozstrzygnięcia ów „adekwatny środek odwoławczy” miałby przysługiwać. W ocenie Skarżącego, norma powyższa jest niezgodna z wzorcem kontroli skonstruowanym z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stwierdzić należy, że także w tym zakresie skarga konstytucyjna nie nadaje się do merytorycznego rozpoznania.

W uzasadnieniu zarzutu niekonstytucyjności Skarżący podnosi, że treść art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 15h ust. 7 u.b.a. prowadzi do pozbawienia Skarżącego prawa do sądu – w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – w aspekcie prawa do rozstrzygnięcia jego sprawy przez podmiot posiadający wszystkie cechy sądu oraz prawa do czynnego udziału w postępowaniu sądowym. Jak wskazał Skarżący, „[k]onstrukcja norm ustawy o broni i amunicji w zakresie wydawania decyzji administracyjnej o cofnięciu pozwolenia na broń w związku z negatywnym orzeczeniem lekarza lub psychologa, powoduje, że *de facto* podmiotem rozpoznającym sprawę jest lekarz lub psycholog. Jednocześnie należy pamiętać, że lekarzowi, czy psychologowi nie można przypisać cech niezależności i niezawisłości” (strona 24 skargi konstytucyjnej). Dalej Skarżący stwierdza, iż „[p]omimo zatem, że sprawa administracyjna winna zostać merytorycznie rozpoznana przez organ administracyjny, to w niniejszej sprawie było to wykluczone, albowiem kształt unormowań prawnych powoduje, że

merytoryczne rozstrzygnięcie należy wyłącznie do lekarza lub psychologa” (strona 25 skargi konstytucyjnej). Następnie Skarżący wywodzi, iż „[k]onsekwencją tego stanu jest okoliczność, że 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 (...). 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” (*ibidem*).

Powyżej przytoczony wywód Skarżącego prowadzi do wniosku, że owym „nieadekwatnym środkiem odwoławczym” jest skarga do sądu administracyjnego, która została uregulowana nie we wskazanych w punkcie 3 *petitum* przepisach u.b.a., ale w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zmianami). Powyższe z kolei wskazuje, że niekonstytucyjności przywołanej przez siebie normy prawnej upatruje on w modelu postępowania sądownoadministracyjnego, w którym – jak sam podnosi – sądy administracyjne rozstrzygają wyłącznie o kwestiach prawnych, opierając się o stan faktyczny ustalony przez organ administracji publicznej. Potwierdzają powyższe spostrzeżenie wnioski Skarżącego *de lege ferenda* zawarte na stronach 26-27 skargi konstytucyjnej, w których Skarżący wskazuje na rodzaje postępowań, w których sąd, działając, z jednej strony, jako organ odwoławczy od rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, z drugiej strony posiada kompetencje do dokonywania własnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego

sprawy. Przyjąć należy, że powyższa argumentacja, sprowadzona do krytyki modelu sądownictwa administracyjnego przyjętego przez ustawodawcę, nie może stanowić adekwatnego uzasadnienia dla zarzutu skargi konstytucyjnej. Wobec braku innego uzasadnienia zarzutu z punktu 3 *petitum* skargi konstytucyjnej, przyjąć należy, że postępowanie także w tym zakresie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności orzekania.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że postępowanie w przedmiocie skargi konstytucyjnej Skarżącego podlega w całości umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

z upo waz/nier/ta
Prokuratora Generalnego

Robert He 
Zastępca Prokuratora Generalnego