



Warszawa, 28 października 2021 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 113/20  
BAS-WAK-2189/20

## 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 Z P z 1 czerwca 2020 r. (sygn. akt SK 113/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 955) **jest zgodny** z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę 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.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

W dniu 28 września 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) ze skargi konstytucyjnej Z P (dalej: skarżący) z 1 czerwca 2020 r. (sygn. akt SK 113/20).

Przedmiotem kontroli jest art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 955; dalej: 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, s. 2).

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

### **II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego**

Stan faktyczny sprawy kształtuje się następująco. Skarżący wystąpił lutego 2016 r. do Komendanta Wojewódzkiego Policji w P (dalej: organ, KWP, Komendant) o wydanie pozwolenia na broń. Do wniosku załączył on orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do posiadania broni. Organ ustalił, że skarżącemu cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami z powodu stanu zdrowia. Organ wniósł odwołanie od orzeczenia lekarskiego i orzeczenia

psychologicznego. W wyniku powtórnego badania dokonanego przez lekarzy Centrum Medycyny Pracy stwierdzono

, co stanowiło podstawę do sformułowania orzeczenia, że skarżący należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 u.b.a. i nie może dysponować bronią. „Pismem z października 2016 r. pełnomocnik skarżącego wniósł o przeprowadzenie dowodu i włączenie do akt sprawy dokumentacji medycznej z badań lekarskich skarżącego wykonanych w Centrum Medycyny Pracy. Postanowieniem z października 2016 r. [...] organ odmówił uwzględnienia wniosku skarżącego z powodu tego, że okoliczności dotyczące żądania zostały już stwierdzone i udowodnione orzeczeniem lekarskim wydanym w trybie odwoławczym, które jest dla organów Policji wiążące” (postanowienie TK z 10 września 2020 r., sygn. akt Ts 92/20)

Komendant wydał decyzję z października 2016 r. (nr ) o odmowie przyznania skarżącemu pozwolenia na broń palną . Od tej decyzji wniósł on odwołanie do Komendanta Głównego Policji (dalej: KGP). Organ II instancji nie stwierdził naruszenia prawa przez KWP i utrzymał w mocy rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne (decyzja KGP z grudnia 2016 r., nr ). Decyzja KGP została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA). Wyrokiem z grudnia 2017 r. (sygn. akt ), WSA w W oddalił skargę na decyzję KGP. Od tego rozstrzygnięcia skarżący wywiódł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), która została również oddalona ostatecznym wyrokiem z marca 2020 r. (sygn. akt ). Sąd stwierdził, iż „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 organ Policji odwołań od orzeczeń lekarskich i psychologicznych. Tego rodzaju regulacja dotycząca czynności specjalistycznych, jakimi są niewątpliwie 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. Jeżeli zatem w sprawie

o wydanie pozwolenia na broń uprawniony lekarz w ostatecznym orzeczeniu stwierdził brak zdolności skarżącego do dysponowania bronią, to stanowi to okoliczność wystarczającą do odmowy wydania pozwolenia na broń. Brak jest w tej sytuacji podstaw prawnych, aby prowadzić dalsze postępowanie dowodowe”.

Po wyczerpaniu drogi prawnej, skarżący wniósł skargę konstytucyjną do TK. Postanowieniem z 10 września 2020 r. (sygn. akt Ts 92/20), Trybunał nadał jej bieg.

2. Zaskarżony przepis jest, zdaniem skarżącego, niezgodny z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania do państwa i prawa, prawo do dobrej administracji, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury), art. 78 (prawo do zaskarzania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji.

3. W ocenie skarżącego, zaskarżony przepis uniemożliwia wzruszenie ostatecznego orzeczenia lekarskiego, które zostało wydane bez szczegółowego zbadania stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na posiadanie broni lub przedłużenie tego uprawnienia. „W niniejszej sprawie mamy do czynienia ze swoistym naruszeniem/ograniczeniem prawa do zaskarżenia, które nie znajduje uzasadnienia w innych przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Brak jest bowiem innych okoliczności usprawiedliwiających pozbawienie strony realnej możliwości zaskarżenia wydanego w trybie «odwoławczym» orzeczenia lekarskiego” (skarga, s. 21).

Zdaniem skarżącego, „Treść normatywna wynikająca z art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji determinuje taki kształt postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania pozwolenia na broń, który pozbawia Skarżących możliwości obrony swoich praw i kwestionowania orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym. Przepis art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji implikuje bowiem, że w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń istnieje szczególne ograniczenie dowodowe. Wobec tego organy przyjmują, że nie jest dopuszczalne przeprowadzenie dowodu przeciwko ostatecznemu orzeczeniu lekarskiemu wydanemu w oparciu o powołane przepisy. Powyższe oznacza, że kontrola decyzji organów Policji opierających rozstrzygnięcie na tak wydanym orzeczeniu lekarskim jest jedynie pozorna. Brak jest bowiem jakiegokolwiek realnej możliwości kwestionowania tak wydanego orzeczenia”. W rezultacie strona

postępowania nie posiada żadnych środków prawnych, pozwalających na zaskarżenie orzeczenia lekarskiego oraz na wzruszenie błędnych rozstrzygnięć.

Jak podnosi skarżący, literalne brzmienie art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji, której środki odwoławcze takie, jak „odwołania czy też następnie skargi do sądu administracyjnego są środkami niewystarczającymi i w praktyce uniemożliwiającyymi ochronę praw podmiotów administrowanych. Ograniczenie dowodowe (a tym samym ograniczona ocena dowodu) w postaci art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji powoduje, że kontrola organów, czy sądów administracyjnym jest jedynie iluzoryczna. Zdaniem Skarżącego narusza to gwarantowany na podstawie art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP standardy ochrony, które wymagają rzetelnego przeprowadzenia postępowania, prawidłowej oceny materiału dowodowego oraz zagwarantowanego prawa do zaskarżenia wadliwych rozstrzygnięć”.

W rezultacie strona nie posiada środków prawnych weryfikacji ostatecznego orzeczenia stwierdzającego stan zdrowia. Taki stan rzeczy jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa, ponieważ skarżący postępowania „ma prawo oczekiwać, że wydawane [...] rozstrzygnięcia czy opinie mające charakter specjalistycznych, warunkujących treść istotnego w sprawie rozstrzygnięcia, będą prezentowały należyty standard rzetelności. Z kolei jeżeli działanie podmiotów wydających takie opinie będzie prowadzone w sposób nienależyty, odbiegający od stopnia należytej staranności to Skarżący działając w zaufaniu do organów rozpoznających sprawę - zgłaszając takie nieprawidłowości organom powinien mieć zagwarantowaną możliwość ochrony praw i oczekiwać po stronie organu działania w sprawie i wyjaśnienia tych nieprawidłowości. Tym samym zdaniem Skarżącego powinna istnieć dodatkowo możliwość kwestionowania wydanej w trybie określonym w art. 15h ustawy o broni i amunicji opinii lekarskiej za pomocą innych środków dowodowych” (skarga, s. 24).

W konkluzjach skarżący podnosi, że „Treść kwestionowanego przepisu oznacza dla prowadzonego postępowania, że całość merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie zależy od lekarza uprawnionego do przeprowadzenia badań lekarskich w trybie odwoławczym. Taka sytuacja zdaniem Skarżącego jest niedopuszczalna i powoduje naruszenie wymienionych w niniejszej skardze zasad konstytucyjnych. W aktualnym stanie prawnym osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń wobec której zostanie wydane wadliwe orzeczenie lekarskie w trybie odwoławczym

nie ma możliwości ochrony swoich praw. Brak jest bowiem wystarczającej możliwości kwestionowania tak wydanego orzeczenia. Tak skonstruowany model kontroli odwoławczej decyzji organów Policji (opierającej rozstrzygnięcie na wydanym orzeczeniu lekarskim) jest jedynie pozorny (iluzoryczny). Nie daje bowiem możliwości jakiegokolwiek ingerencji w wydane orzeczenie lekarskie. Można wręcz uznać, że lekarz orzecznik zastępuje w tym zakresie organ administracji - decydując o treści decyzji administracyjnej. W ocenie Skarżącego, kompetencja do decydowania o losach postępowania w sprawach podmiotów ubiegających się o pozwolenia na broń przez lekarzy orzeczników jest absolutna i brak jest środków prawnych, aby móc skutecznie dochodzić swoich uprawnień" (skarga, s. 25).

### **III. Analiza formalna**

1. Analiza treści skargi konstytucyjnej przywiodła Sejm do konkluzji, że zawiera ona szereg wątpliwości natury formalnej, które powinny być wyjaśnione przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów skarżącego.

2. Pierwszy problem, jaki wyłania się ze skargi konstytucyjnej, dotyczy wzorców kontroli. Zdaniem skarżącego, art. 15h ust. 7 u.b.a. narusza: „a. wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP): I. zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, II. prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, III. prawo do dobrej administracji, b. prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji RP) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)” (skarga, s. 1-2). Uzasadniając tak sformułowany zarzut, skarżący podnosi, że: „Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako źródło kolejnych zasad o szczegółowym charakterze, które mają status zasad konstytucyjnych” (skarga, s. 16). Są nimi: zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, zasada sprawiedliwości proceduralnej, prawo do dobrej administracji (skarga, s. 16 i n.).

W przypadku prawa do dobrej administracji, skarżący ujmuje je kategoriach prawa podmiotowego, które nie ma bezpośredniego źródła w Konstytucji, choć jest elementem składowym zasady demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem

Sejmu, powyższy pogląd nie znajduje oparcia w orzecznictwie TK, który z jednej strony przyjął, że: „administracja pełni wobec obywatela rolę służebną i w sytuacji, gdy zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna. Prawo do dobrej administracji gwarantuje także Kodeks Dobrej Administracji (w tym przypadku w szczególności jego art. 17 i 22) przyjęty przez Parlament Europejski z 6 września 2001 r.” (wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02). Z drugiej zaś strony wyraził stanowisko, że powyższe obowiązki „władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard «dobrej administracji», to jednak nie jest to równoznaczne z przyznaniem jednostce (każdemu) konstytucyjnego, podmiotowego «prawa do dobrej administracji» rozumianego jako wiązka uprawnień proceduralnych upodabniających postępowanie administracyjne do procesu sądowego, w którym stronie przysługują daleko idące gwarancje” (wyrok TK z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 54/05).

Z powyższej wypowiedzi TK wynika, że prawo do dobrej administracji nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, które może pełnić rolę samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Ta uwaga odnosi się również do zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, a także zasady sprawiedliwości proceduralnej, które zostały przez skarżącego przywołane w charakterze samodzielnymi wzorców kontroli. W tym miejscu Sejm pragnie przypomnieć, że Trybunał wielokrotnie 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. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. W takim przypadku przepisy te stanowią samodzielne wzorce kontroli. Po drugie, skarżący może odwołać się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji w celu uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Wówczas art. 2 Konstytucji pełni

funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym, gwarantującym prawa lub 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 zawistej przed TK.

Reasumując, w zakresie obejmującym zgodność art. 15h ust. 7 u.b.a. z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa, zasadą sprawiedliwości proceduralnej, prawem do dobrej administracji, postępowanie powinno ulec umorzeniu, ponieważ jej osnowę nie stanowi naruszenie konstytucyjnych praw i wolności, ale naruszenie zasad konstytucyjnych przez zaskarżony przepis u.b.a. Taki stan rzeczy uprawnia Sejm do wniosku o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z 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), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Kolejne zagadnienie o charakterze formalnym dotyczy zarzutu naruszenia art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje prawo do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Przewidziany w tym przepisie środek ochrony praw i wolności odnosi się zarówno do postępowań sądowych, jak i postępowań administracyjnych. W związku z tym pojawia się wątpliwość, czy naruszenie konstytucyjnego prawa skarżącego, o którym mowa w art. 78 Konstytucji, nastąpiło w ramach procedury sądowej czy administracyjnej. Udzielenie odpowiedzi na tak postawiony problem wymaga analizy uzasadnienia zarzutów skarżącego, który podnosi, że:

- a) „[...] art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji powoduje, że w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń istnieje szczególne ograniczenie dowodowe. Mianowicie to, czy ktoś należy (czy też nie należy) do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2 - 4 ustawy o broni i amunicji może być stwierdzone jedynie na podstawie orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego wydanego przez określone podmioty i w określonym trybie. Dlatego organy Policji oraz sądy administracyjne w dotychczasowym orzecznictwie przyjmowały, że nie jest dopuszczalne przeprowadzenie dowodu przeciwko ostatecznemu orzeczeniu lekarskiemu, wydanemu w oparciu o powołane przepisy” (skarga, s. 21);



- b) „Treść normatywna wynikająca z art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji determinuje taki kształt postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania pozwolenia na broń, który pozbawia Skarżących możliwości obrony swoich praw i kwestionowania orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie «odwoławczym». Przepis art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji implikuje bowiem, że w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń istnieje szczególne ograniczenie dowodowe. Wobec tego organy przyjmują, że nie jest dopuszczalne przeprowadzenie dowodu przeciwko ostatecznemu orzeczeniu lekarskiemu wydanemu w oparciu o powołane przepisy. Powyższe oznacza, że kontrola decyzji organów Policji opierających rozstrzygnięcie na tak wydanym orzeczeniu lekarskim jest jedynie pozorna. Brak jest bowiem jakiegokolwiek realnej możliwości kwestionowania tak wydanego orzeczenia” (skarga, s. 22);
- c) „Podkreślenia wymaga, że ustawodawca nie ma pełnej i nieskrępowanej swobody w kształtowaniu procedur administracyjnych. Przede wszystkim nie może wprowadzać regulacji, które ponad miarę (bez wystąpienia istotnych racji) ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem Skarżącego prawem procesowym wymaganym przez zasadę rzetelnej procedury oraz prawo do dobrej administracji powinna być możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko wydanej w trybie «odwoławczym» opinii lekarskiej, aby przeciwdziałać «dogmatyzacji» przedmiotowej opinii” (skarga, s. 23);
- d) „Skarżący nie zaprzecza, że badanie stanu zdrowia fizycznego i psychicznego należy do kompetencji wymagających wiadomości specjalnych. Jednakże opinia lekarska jak każdy dowód w sprawie powinna podlegać ocenie w świetle zasad wiedzy i doświadczenia życiowego - jak to ma miejsce w innych postępowaniach prowadzonych na zasadach określonych m.in. w art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)” (skarga, s. 24);
- e) „W niniejszej sprawie art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji stanowi wyjątek od zasady swobodnej oceny dowodów, o której mowa w art. 80 k.p.a. W praktyce oznacza to oparcie całości rozstrzygnięcia w zakresie przesłanek wydania pozwolenia na broń na orzeczeniu lekarskim,

bez możliwości dokonania oceny tego dowodu. Jeżeli wydane orzeczenie lekarskie wskaże na okoliczności, które nie mają miejsca, organ Policji nie ma uprawnień do weryfikowania jego treści. Innymi słowy, opinia ta traktowana jest jak ostateczna i niepodważalna” (skarga, s. 25).

Powyższe wypowiedzi świadczą, że skarżący upatruje niekonstytucyjność art. 15h ust. 7 u.b.a. w tym, iż wadliwie kształtuje on postępowanie administracyjne. W istocie domaga się, aby organy Policji dokonywały oceny orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym. Tak więc zarzut niekonstytucyjności polega na braku możliwości weryfikacji przez KWP rozstrzygnięcia o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń. Ten dowód w sprawie, jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, jest rozstrzygający i wiążący dla organów wydających decyzję administracyjną.

Ponadto Sejm pragnie zwrócić uwagę, że ograniczenia dowodowe w postępowaniu przed sądem administracyjnym wprowadza art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), w myśl którego: „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”. A więc w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie prowadzi się postępowania dowodowego, z wyjątkiem dowodów z dokumentów. Przepis ten nie został zaskarżony przez skarżącego, co stanowi dodatkowy argument przemawiający za ograniczeniem badania zarzutów do naruszenia art. 78 Konstytucji w kontekście postępowania administracyjnego.

Ponadto w orzecznictwie NSA utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego wydane na podstawie art. 15h ust. 7 u.b.a. orzeczenie nie mieści się w katalogu spraw podlegających kognicji sądów administracyjnych. Nie mieści się ani w zakresie spraw wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. i nie jest też czynnością oraz aktem określonymi w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „Z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wynika, że wolą ustawodawcy było objęcie kontrolą sądu administracyjnego tych prawnych form działania administracji publicznej, które są podejmowane przez organy administracji publicznej w stosunku do podmiotów administrowanych w indywidualnych sprawach, dla których załatwienia nie jest przewidziana forma decyzji lub postanowienia administracyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie przyjmuje się, że akt lub czynność podejmowane

są w sprawie indywidualnej w tym znaczeniu, że jej przedmiotem jest określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny, którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego [...]. Wskazuje się jednocześnie, że sformułowanie «z zakresu administracji publicznej» - konieczny element kwalifikujący skargę do sądu administracyjnego jako dopuszczalną - należy rozumieć w ujęciu materialnym (por. np. postanowienie NSA z 16 października 2007 r., II OSK 1364/07). Działalność z zakresu administracji publicznej obejmuje w tym znaczeniu sprawy administracyjne, a więc zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, wykonywane w formie władczej, którą cechuje jednostronność działania, moc wiążąca oraz dopuszczalność stosowania przymusu. Za zasadniczy element charakterystyczny dla określenia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej uważany być musi element władztwa administracyjnego [...]” (postanowienie NSA z 27 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3319/19). Jak wynika z akt sprawy, skarżący nie zaskarżył do sądu orzeczenia lekarskiego, a sąd nie odmówił mu rozpatrzenia sprawy, uznając brak właściwości.

Powyższe okoliczności uprawniają Sejm do wniosku, że zarzut naruszenia prawa do odwołania od orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji dotyczy postępowania przed organami Policji i nie dotyczy postępowania sądownoadministracyjnego.

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. Wzorcem konstytucyjnym, przywołanym w skardze, jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi

na następujące pytania, czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[...] interpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny

rozwija jej treść, dodając, że: „[S]koro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „[...] wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

2. Zgodnie z art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżania określa ustawa”. Zakres normowania art. 78 Konstytucji obejmuje postępowania sądowe i pozasądowe, toczące się przed organami władzy publicznej. Ponadto wspomniany przepis Konstytucji ma zastosowanie zarówno do sprawy głównej, jak i sprawy wpaddingowej, mającej uboczny charakter (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11). „Z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem TK, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy” (wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12).

W orzecznictwie TK ukształtował się pogląd, w myśl którego ustawowa regulacja środków zaskarżenia pozostawionych do dyspozycji strony uwzględniać musi charakter i przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury

i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, a także konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w tym prawa do sądu (wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12).

Należy podkreślić, iż zasada zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji wydanych w I instancji nie jest absolutna. Artykuł 78 zdanie drugie Konstytucji pozwala na wprowadzenie od niej wyjątków, pod warunkiem zachowania formy ustawy. Należy dodatkowo podkreślić, iż Konstytucja nie określa ani charakteru tych wyjątków i rodzaju postępowań nieobjętych analizowaną gwarancją, ani też nie wskazuje zakresu podmiotowego i przedmiotowego, w jakim odstępstwo od zasady zaskarżalności jest dopuszczalne. Jednakże wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych. Z kolei każde odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji musi znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (zob. wyrok TK z 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12).

## **V. Analiza materialnoprawna**

1. Podnoszony przez skarżącego problem konstytucyjny dotyczy pozwolenia na broń, a w szczególności ustawowo ukształtowanej procedury administracyjnej, która jest niezgodna z konstytucyjnym prawem do odwołania od orzeczeń lub decyzji wydanych w pierwszej instancji. Tak sformułowany zarzut wymaga zarysowania postępowania, które toczyło się na podstawie przepisów ustawy o broni i amunicji w sprawie skarżącego.

2. W nauce prawa i orzecznictwie sądowym akcentuje się, że 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-opportunizyczny, 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, cel myśliwski lub kolekcjonerski, itd.), zaś drugie ustala liczbę egzemplarzy broni, która może znajdować się w posiadaniu osoby ubiegającej (dalej: wnioskodawca). Organem właściwym w sprawie jest KWP, który wydaje decyzję na wniosek, jeśli nie stanowi to zagrożenia dla osoby ubiegającej się, 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 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 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).

Wnioskodawca jest, w świetle art. 15a ust. 1 u.b.a., zobowiązany do poddania się badaniom lekarskim i psychologicznym. „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 (art. 15 ust. 3 u.b.a.). 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. 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 ubiegającej się 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 pięcioleciu 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. 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. 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 posiada również dodatkowe kwalifikacje w zakresie przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o pozwolenie na broń. Komendant wojewódzki Policji prowadzi i aktualizuje rejestr lekarzy upoważnionych do oceny stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie.

Lekarz upoważniony wydaje orzeczenie lekarskie po przeprowadzeniu badania. Oryginał orzeczenia lekarskiego otrzymuje osoba ubiegająca się. W przypadku orzeczenia stwierdzającego, że osoba ubiegająca się należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 (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 zagrożenia 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 u.b.a. 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 nauce prawa podnosi się, że procedura weryfikacji orzeczeń lekarskich i psychologicznych posiada charakter kompletny. Ponadto wskazuje się, że ta procedura ma charakter „odrębny od postępowania administracyjnego ogólnego (por. post. WSA w Białymstoku z 17.11.2016 r., II SAB/Bk 98/16, Legalis). Opisano w komentowanym przepisie tryb wnoszenia odwołania (ust. 1, 3–4), podmioty uprawnione do wniesienia odwołania (ust. 2), wykaz podmiotów rozpoznających odwołanie (ust. 3), tryb postępowania organu odwoławczego (ust. 5 i 7), podmiot

ponoszący koszty postępowania (ust. 6). Powyższy przepis ma gwarantować prawidłowość przeprowadzonych badań, uważa się bowiem, że «tryb wynikający z ustawy o broni i amunicji przewiduje możliwość kwestionowania wydanego orzeczenia jedynie poprzez złożenie odwołania uregulowanego w art. 15h BrońAmU. Dopuszczalność odwołania jest jedną z gwarancji rzetelności wydanego orzeczenia. Dodatkowo gwarancją rzetelności wydawanych orzeczeń jest przewidziany przez ustawę tryb wyłaniania osób uprawnionych do wykonywania badań lekarskich (art. 15b BrońAmU) oraz system kontroli sprawowany przez wojewodę (art. 15i i art. 15j BrońAmU)» (wyr. NSA z 26.6.2019 r., II OSK 1606/18, CBOSA) (P. Szustakiewicz, [w:] S. Hoc, J. Paśnik, P. Szustakiewicz, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis). W rezultacie KWP jest związany orzeczeniem wydanym przez upoważnionych lekarzy lub psychologów. Nie może przeprowadzać „dodatkowych dowodów mających na celu weryfikację prawdziwości konkluzji orzeczenia” (ibidem).

Naczelny Sąd Administracyjny dodaje, że: „unormowanie dotyczące wydawania orzeczeń lekarskich i psychologicznych przyjęte w ustawie z 1999 r. o broni i amunicji wykazuje daleko posuniętą odrębność od przewidzianej w art. 84 k.p.a. regulacji ogólnej instytucji opinii biegłego, co przejawia się m.in. w braku możliwości ich swobodnej oceny przez organ administracji (Policji)” (wyrok NSA z 20 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3241/19).

3. Skarżący podnosi, że art. 15h ust. 7 u.b.a. narusza prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. W sprawie zawisłej przed TK trzeba wyróżnić dwa postępowania administracyjne: główne, które toczy się przed komendantem wojewódzkim Policji i wпадkowe - przed upoważnionym lekarzem. Problem konstytucyjności dotyczy postępowania wпадkowego, które obejmuje ustalenie, czy ubiegający się o pozwolenie na broń posiada przeciwwskazania zdrowotne do posiadania broni. Postępowanie wпадkowe jest, zdaniem Sejmu, zgodne z art. 78 w związku z art. 31 Konstytucji. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, ocena sprawności psychofizycznej jest dokonywana przez upoważnionego lekarza. Przepisy u.b.a. określają precyzyjnie kompetencje lekarza i staż pracy, a także wymagają, by legitymował się dodatkowymi kwalifikacjami z zakresu przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o pozwolenie

na broń (art. 15b ust. 1 u.b.a.). Lekarz upoważniony wydaje orzeczenie lekarskie na podstawie wyników badań, które poza ogólną oceną stanu zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem układu nerwowego, stanu psychicznego, stanu narządu wzroku, słuchu i równowagi oraz sprawności układu ruchu, obejmują badania psychiatryczne i okulistyczne, a jeśli jest to niezbędne – także inne badania specjalistyczne lub pomocnicze.

Po drugie, orzeczenie to jest zaskarżalne, ponieważ zgodnie z art. 15h ust. 1 u.b.a.: „Od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego przysługuje odwołanie wnoszone na piśmie”. Ustawa dookreśla, że odwołanie przysługuje nie tylko osobie ubiegającej się, ale też komendantowi wojewódzkiemu Policji właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby.

Po trzecie, odwołanie wnosi się za pośrednictwem lekarza, który wydał orzeczenie o braku przeciwwskazań lub też o ich istnieniu. W tym ostatnim przypadku z odwołania skorzysta osoba wnioskująca, ponieważ orzeczenie o tej treści zamyka jej drogę do uzyskania pozwolenia na broń. W przypadku wydania orzeczenia o braku przeciwwskazań, z prawa do odwołania może skorzystać organ, który działa w interesie publicznym, stojąc na straży bezpieczeństwa publicznego.

Po czwarte, zaskarżona ustawa przewiduje, że podmiotami rozpatrującymi odwołanie są podmioty i jednostki lecznicze, które nie pozostają w organizacyjnym związku z lekarzem wydającym orzeczenie. Według ustawy są to: 1) wojewódzkie ośrodki medycyny pracy, a w przypadku, gdy odwołanie dotyczy orzeczenia lekarskiego wydanego w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy – instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy; 2) jednostki służby medycyny pracy podmiotów leczniczych utworzonych i wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; 3) podmioty lecznicze utworzone i wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej. Ustawodawca pozostawia osobie odwołującej się wybór odpowiedniego ośrodka specjalistycznego, który ponownie oceni stan jej zdrowia.

Po piąte, ustawa określa termin ponownego badania, przeprowadzanego w trybie odwoławczym. Zgodnie z art. 15h u.b.a. „Badanie w trybie odwołania przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania”. Ustawowe określenie terminu sprzyja szybkiemu wyjaśnieniu sprawy i przeciwdziała przewlekłości postępowania administracyjnego.

Po szóste, z treści art. 15h u.b.a. wynika również, że w ramach odwołania dokonuje się weryfikacji orzeczenia lekarskiego wydanego przez lekarza

upoważnionego. Weryfikacja polega na przeprowadzeniu kolejnego badania, obejmującego zdolność do posiadania broni. Jak wynika z akt sprawy zawisłej przed TK, po wniesieniu odwołania przez KWP, skarżący był badany przez lekarza specjalistę w zakresie okulistyki, kardiologii, psychiatrii, laryngologii. Lekarz laryngolog stwierdził głęboką utratę słuchu w stopniu uniemożliwiającym posiadanie broni. Na tej podstawie zostało wydane orzeczeń lekarskie o istnieniu przeciwwskazań do posiadania broni.

W rezultacie należy stwierdzić, iż lekarz rozpoznający środek odwoławczy ma możliwości merytorycznej oceny prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez upoważnionego lekarza, działającego w I instancji. Lekarz odwoławczy kończy postępowanie wydając orzeczenie, które potwierdza albo brak przeciwwskazań, albo istnienie przeciwwskazań. Taki stan rzeczy zgadza się z poglądem sformułowanym w nauce prawa, że: „Zaskarżenie rozstrzygnięcia ma prowadzić do jego weryfikacji i wydania nowego, które może potwierdzać akt wydany w pierwszej instancji albo uchylać go lub zmienić” (K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 84-85).

Po szóste, trzeba podkreślić, że zarówno lekarz upoważniony, jak ośrodki, do których wnosi się odwołanie od orzeczenia lekarskiego znajdują się poza strukturą organizacyjną Policji i władztwem kompetencyjnym komendanta wojewódzkiego Policji. Tak ukształtowana procedura odwoławcza stwarza gwarancję bezstronności i niezależności, a także rzetelności.

Po siódme, zdaniem skarżącego, KWP powinien posiadać środki prawne, służące weryfikacji orzeczenia lekarskiego, które zapadło w trybie odwoławczym. Dowód z orzeczenia lekarskiego jest niepodważalny, a przecież: „[...] opinia lekarska jak każdy dowód w sprawie powinna podlegać ocenie w świetle zasad wiedzy i doświadczenia życiowego - jak to ma miejsce w innych postępowaniach prowadzonych na zasadach określonych m.in. w art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)” (skarga, s. 24). Przyjęcie tego punktu widzenia prowadziłoby do stanu, w którym KWP stanąłby przed koniecznością dokonania oceny wyniku badania lekarskiego. Działanie takie byłoby nieracjonalne z uwagi na brak wiedzy KWP z zakresu medycyny i psychologii. Dodatkowo ciężar oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego przerzucony zostałby na organ administracji, który nie dysponuje żadną wiedzą specjalistyczną. Nie można zgodzić się, ze skarżącym, że KWP musi dysponować kompetencją

do oceny rzetelności orzeczenia lekarskiego. Badanie lekarskie i na jego podstawie wydane orzeczenie polega na ustaleniu stanu zdrowia wnioskodawcy i sformułowaniu oceny, czy pozwala on na posiadanie broni. Ocena ta oparta jest na wiedzy medycznej, której pozbawiony jest organ administracji wydający pozwolenie na broń. Wobec tego „Ustawa o broni i amunicji wprowadza zamknięty katalog środków dowodowych mogących służyć ocenie okoliczności faktycznej w postaci stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń lub posiadającej takie pozwolenie [...]. Ostateczność orzeczenia lekarskiego wydanego na skutek odwołania oznacza [...], że jest ono dla organu wiążące i niepodważalne. Wobec tego ani organ, ani Sąd administracyjny nie mogą podważać jego merytorycznej zawartości, albowiem nie dysponują w tym zakresie wiedzą specjalistyczną” (wyrok NSA z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 47/20; por. wyrok NSA z 16 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 3232/17). Innymi słowy, organy Policji nie posiadają kompetencji do dokonywania oceny dokumentacji medycznej, rzetelności przeprowadzanych badań, czy też prawidłowości wyprowadzanych z nich wniosków w zakresie określonych schorzeń, bowiem nie dysponują konieczną wiedzą medyczną (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 61/18).

4. Reasumując, ustawa o broni i amunicji przewiduje środek odwoławczy od wydanego po raz pierwszy orzeczenia lekarskiego. A zatem zapewnia ona prawne środki pozwalające na dwukrotną ocenę stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń przez niezależne od siebie podmioty, wykazujące się wysoką wiedzą specjalistyczną. Ustawa ponadto dookreśla termin wykonania powtórnego badania przez lekarza, a także procedurę odwoławczą. Tym samym gwarancje przewidziane w u.b.a., w zakresie weryfikacji wydanego pierwszy raz orzeczenia lekarskiego, czynią zadość konstytucyjnemu prawu do odwołania się od decyzji wydanej w pierwszej instancji. W rezultacie należy stwierdzić, że art. 15h ust. 7 u.b.a. **jest zgodny** z art. 78 w związku z art. 31 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek