



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 września 2013 r.

Sygn. akt P 43/12

BAS-WPTK-3165/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpł. dnia	13. 09. 2013
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10 października 2012 r. (sygn. akt P 43/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 576), w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Pytaniem prawnym z 10 października 2012 r. (dalej: pytanie prawne) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: pytający sąd lub WSA w Poznaniu) zakwestionował konstytucyjność art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 576; dalej: ustawa), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U Nr 38, poz. 195; dalej: ustawa zmieniająca). Poddany kontroli przepis stanowi: „Policja, a w przypadku żołnierzy zawodowych Żandarmeria Wojskowa, może za pokwitowaniem odebrać broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, na okres nie dłuższy niż 3 lata”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy: „Pozwolenia na broń nie wydaje się osobom: (...) stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego:

- 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”.

2. Kontrolowany przepis budzi wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu nie *in extenso*, ale w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy.

3. Wątpliwości WSA w Poznaniu co do konstytucyjności wyżej wskazanego przepisu pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego:

W dniu kwietnia 2012 r. Wojewódzki Komendant Policji w P (dalej: WKP w P) dokonał czynności materialno-technicznej w postaci odebrania posiadanej legalnie przez M J broni palnej i amunicji do niej oraz legitymacji noszącej nazwę „pozwolenie na broń”. Broń i amunicja wraz dokumentem została złożona w depozycie Wydziału Postępowań Administracyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w P. Przejęcie broni wraz z amunicją do depozytu nastąpiło ze względu na to, że marca 2012 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w P wydał wobec M. J postanowienie o przedstawieniu zarzutów popełnienia czynów z art. § w zw. z art. § oraz w zw. z art. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: k.k.) a także art. § k.k. w zw. z art. § k.k., w zw. z art. k.k. oraz art. § k.k. w zw. z art. k.k.

W konsekwencji bezskutecznego wezwania WKP w P , na podstawie art. 52 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), do usunięcia naruszenia prawa, M. J wniósł skargę do WSA w Poznaniu.

II. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do ewentualnej oceny merytorycznej zaskarżonej regulacji konieczne jest, zdaniem Sejmu, odniesienie się do dwóch kwestii: po pierwsze, spełnienia przez pytanie prawne inicjujące postępowanie w niniejszej sprawie wymogów dopuszczalności jego rozpoznania, po drugie, możliwość badania zgodności zakwestionowanej regulacji – w świetle zarzutów WSA w Poznaniu – z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji.

2. W świetle art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie

sprawy toczącej się przed tym sądem. Zgodnie z poglądem powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, art. 193 Konstytucji formułuje trzy przesłanki, których łączna realizacja warunkuje dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny:

- 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy oraz egzekutywy;
- 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;
- 3) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 wraz z powoływaną tam literaturą oraz postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

3. W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa – z pytaniem prawnym wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu. Zrealizowana została również przesłanka przedmiotowa pytania prawnego, ponieważ sąd wskazał kwestionowany przepis – art. 19 ust. 1a ustawy i sformułował wobec niego wątpliwości konstytucyjne. Trzecią z wcześniej wskazanych przesłanek dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego jest – określana w konsekwentnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem przesłanki funkcjonalnej – zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy. Zależność ta polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie. Przedmiotem pytania prawnego może być zatem tylko taki przepis, którego derogacja w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na sposób rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy (zob. postanowienia

TK z: 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07 oraz wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

4. Wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z istnieniem ścisłego związku powstałych wątpliwości co do konstytucyjności aktu normatywnego z konkretną sprawą zawisłą przed sądem je formułującym. Wynika z tego konieczność wykazania w pytaniu prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). Z tego względu, zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK na sądzie występującym z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego spoczywa obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Innymi słowy, na pytającym sądzie ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy, odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 16 października 2012 r. sygn. akt P 29/12 oraz wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądu konstytucyjnego, dla spełnienia tego obowiązku nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy (wyroki TK z: 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11 i 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04 oraz postanowienia TK z: 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12; 16 października 2012 r., sygn. akt P 29/12). Prawidłowo sformułowane pytanie powinno zawierać wyjaśnienie, w jaki sposób ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niezgodności przepisu wskazanego jako przedmiot

kontroli mogłoby doprowadzić do rozstrzygnięcia odmiennego od tego, które zapadłoby w stanie prawnym obejmującym zakwestionowany przepis.

Jednocześnie należy przypomnieć, że Trybunał – zobligowany na podstawie art. 7 Konstytucji do działania na podstawie i w granicach prawa – kontroluje na każdym etapie sprawy, czy nie występuje jedna z negatywnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obowiązkowym umorzeniem postępowania (por. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

5. Odnosząc poczynione ustalenia do niniejszego postępowania, w opinii Sejmu, pytanie prawne nie spełnia warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, bowiem przedstawiający pytanie prawne skład orzekający WSA w Poznaniu ograniczył się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że: „Uzyskanie odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne ma przy tym wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, albowiem to wskazany powyżej przepis [art. 19 ust. 1a ustawy – uwaga własna] stanowił materialnoprawną podstawę czynności będącej przedmiotem zaskarżenia” (pytanie prawne, s. 18).

W tym kontekście, jakkolwiek należy uznać, iż pytający sąd wskazał, że kwestionowane przepisy znajdują zastosowanie w prowadzonym postępowaniu sądowym (jako materialno-prawna podstawa dokonania czynności odebrania broni i amunicji), to jednocześnie WSA w Poznaniu, koncentrując się na uzasadnieniu niezgodności zakwestionowanych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, nie wyjaśnił „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy”. W konsekwencji należy stwierdzić, że pytający sąd nie zrealizował obowiązku procesowego wynikającego z art. 32 ust. 3 ustawy o TK, co w świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego stanowi podstawę do umorzenia postępowania (por. postanowienia TK z: 24 lutego 2004 r., sygn. akt. P 3/05; 14 września 2005 r., sygn. akt P 7/05; 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12). Szczególnie wyraźnie Trybunał podkreślił to w postanowieniu z 8 lipca 2013 r., stwierdzając, że: „W razie niespełnienia wymagania przewidzianego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, o ile brak ten nie zostanie usunięty w sposób prawem przewidziany, postępowanie konstytucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku” (postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Mając na uwadze powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

6. Niezależnie od wniosku o umorzenie postępowania w całości, wątpliwości Sejmu – w świetle zarzutów sformułowanych przez pytający sąd – budzi dopuszczalność merytorycznej kontroli zakwestionowanej regulacji z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności, zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz z art. 78 Konstytucji.

7. Odnosząc się do dopuszczalności oceny zgodności art. 19 u st. 1a ustawy z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), należy stwierdzić co następuje.

Pytający sąd uczynił samodzielnym wzorcem kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji, którego, co należy podkreślić, zakres unormowania „dotyczy tylko konstytucyjnych wolności i praw” (postanowienie pełnego składu TK z 25 października 2011 r., sygn. akt K 36/09) i który „wyznacza granice ingerencji w konkretne prawa konstytucyjne zagwarantowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych” (wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; zob. także wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07).

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny może oceniać, czy ustanowione ograniczenia praw konstytucyjnych mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tylko w wypadku, gdy w piśmie inicjującym postępowanie w przedmiocie kontroli konstytucyjności zostały wskazane konkretne prawa lub wolności zagwarantowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych. Jak wskazał Trybunał w pełnym składzie: „W rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić całkowicie samodzielnego wzorca kontroli. Musi on być zawsze ujmowany jako przepis związkowy, stosowany wespół z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa” (wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05, zob. także wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 17/08; postanowienie TK z 9 kwietnia 2003, sygn. akt Ts 164/02).

Wymaga podkreślenia, że omawiany pogląd zyskał rangę ponownej wypowiedzi pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, który wywiódł, że: „zakres unormowania art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczy tylko konstytucyjnych wolności i praw.

(...) Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga więc zawsze w pierwszej kolejności wskazania, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowana regulacja (zob. np. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). Bez wskazania konstytucyjnego prawa lub wolności podlegającej ograniczeniu nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności, polegającego na wyważeniu konkurujących ze sobą wartości z punktu widzenia przesłanki konieczności, mieszczącej w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń” (postanowienie TK z 25 października 2011 r., sygn. akt K 36/09, zob. także m.in. wyroki TK: z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

8. Odnosząc powyższe ustalenia do realiów niniejszej sprawy, należy podkreślić, że jakkolwiek WSA w Poznaniu obszernie omówił sens normatywny zasady proporcjonalności, to nie odniósł jej naruszenia do konstytucyjnego prawa lub wolności. Z treści uzasadnienia pytania prawnego należy wnioskować, że prawem, które doznało ograniczenia na skutek wprowadzenia art. 19 ust 1a ustawy jest prawo do posiadania broni (pytanie prawne, s. 7, 12), natomiast jego nieproporcjonalne ograniczenie ma polegać na możliwości odebrania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Zdaniem Sejmu, nie można zgodzić się z prezentowanym poglądem pytającego sądu, że prawo do broni mieści się w katalogu konstytucyjnych praw i wolności. Istnienie takiego prawa nie wynika bowiem ani z postanowień Konstytucji, ani orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zapadłych na ich tle.

Kapitałne znaczenie przy rozważaniu charakteru prawa do posiadania broni ma postanowienie art. 2 ustawy, zgodnie z którym: „Poza przypadkami określonymi w ustawie nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione”. Przytoczone *in extenso* sformułowanie posiada brzmienie negatywne, innymi słowy przewiduje generalny zakaz nabywania, posiadania oraz zbywania broni i amunicji, od którego uwolnieniem jest wydanie pozwolenia na broń.

Określony rodzaj i liczbę broni oraz amunicji do niej można nabyć dopiero po uzyskaniu pozwolenia na broń.

Pozwolenie na broń i amunicję jest decyzją administracyjną wydaną przez uprawniony organ (art. 9 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 ustawy), potwierdzającą, że

konkretna osoba ma prawo posiadać określoną ilość i używać określonego rodzaju broni w celu wskazanym w pozwoleniu (art. 12 ust. 1 ustawy). Pozwolenie na broń uchyla w konkretnym przypadku generalny zakaz wynikający z art. 2 ustawy. Z teoretyczno-prawnego punktu widzenia, koncepcja reglamentacji dostępu do broni w polskim systemie prawnym opiera się o klasyczną konstrukcję zakazu z zastrzeżeniem uzyskania pozwolenia. Wydaje się je wtedy, gdy zakaz ustanowiony w imię ochrony ogółu i interesów osób trzecich może być zawieszony po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego, potwierdzającego w konkretnym przypadku przewagę interesu prywatnego wnioskodawcy nad celami prewencyjnymi. Przedstawiciele doktryny prawa niemieckiego posługują się nawet zbiorczym określeniem *Kontrollerlaubnis* (K. H. Friauf, *Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*, „Juristische Schulung“ 1962, nr 7, s. 422 i nast., Ch. Gusy, *Verbot mit Erlaubnisvorbehalt – Verbot mit Dispensvorbehalt*, „Juristische Schulung“ 1981, nr 4, s. 80 i n.).

W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych również podkreśla się, że ustawa nie przewiduje systemu licencjonowania legalistycznego, tj. takiego, w którym uprawnienie do posiadania broni uzyskuje się po spełnieniu określonych przesłanek. Wprowadza natomiast system licencjonowania oportunistycznego, który uzależnia uzyskanie uprawnienia od stosownej zgody (pozwolenia) właściwego organu, udzielanego w drodze decyzji administracyjnej (prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 910/07).

Jednocześnie należy zauważyć, że ustawa wskazuje w art. 11 rodzaje broni, na które pozwolenie nie jest wymagane, wówczas jednak istnieje wymóg rejestracji broni.

Uzupełniająco wypada wskazać, że ustawodawca zdecydował się także na wprowadzenie prawno-karnej ochrony porządku publicznego (rozdział XXXII k.k.) w zakresie posiadania broni palnej i amunicji, wskutek czego brak wymaganego pozwolenia stanowi przestępstwo z art. 263 § 2 k.k., zagrożone karą pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat. Natomiast posiadanie broni pneumatycznej bez wymaganej rejestracji jest wykroczeniem z art. 51 ust. 1 ustawy, zagrożonym karą aresztu od pięciu do trzydziestu dni albo karą grzywny w rozmiarze od 20 do 5000 złotych.

Na tle poczynionych ustaleń oraz uwzględniając analizę wypowiedzi sądów administracyjnych, aprobowanych jednoznacznie przez doktrynę (zob.

w szczególności E. Ura, S. Pieprzny, *Postępowanie w sprawach wydawania pozwoleń na broń palną* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 857; M. Mróz, *Prawo do broni w Polsce i Europie*, Warszawa 2011, s. 28-29), można sformułować tezę, że prawo do broni nie jest konstytucyjnym prawem jednostki. Szczególnie dobitnie wyraził to Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że: „Posiadanie i używanie broni palnej stanowi w polskim systemie prawnym sferę daleko idącej reglamentacji administracyjnoprawnej. Prawo do posiadania broni nie należy do praw jednostki gwarantowanych w Konstytucji RP, nie ma charakteru prawa podmiotowego. Dostęp obywatela do broni poddany jest istotnym, zasadniczym ograniczeniom, co wynika zarówno z monopolu państwa na stosowanie środków przymusu, jak i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego” (wyrok NSA z 11 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1628/12; podobnie wyroki NSA z: 9 kwietnia 2003 r., sygn. akt III SA 1956/01; 13 października 2005 r., sygn. akt II OSK 97/05; 8 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 587/05; 27 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1732/09; 28 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/10; 18 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 364/11; 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 569/12). Definiując istotę prawa posiadania broni na gruncie ustawy, NSA wyraził pogląd, że: „Prawo do posiadania broni nie jest wolnością konstytucyjną; jest atrybutem władztwa państwowego. System pozwoleń na broń stanowi wyjątek od generalnej zasady zakazu posiadania broni i amunicji przez obywatela” (wyrok NSA w Warszawie z 25 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 698/07; zob. także wyrok WSA w Warszawie z 15 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 808/12).

W świetle powyższej argumentacji należy uznać, że pytający sąd, kwalifikując prawo do posiadania broni jako prawo konstytucyjnie chronione i odnosząc do niego zasadę proporcjonalności, wadliwie skonstruował pytanie prawne. W konsekwencji, w opinii Sejmu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 19 ust. 1a ustawy z art. 31 ust. 3 Konstytucji **powinno zostać umorzona**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. Pod adresem zakwestionowanej regulacji pytający sąd formułuje także zarzut naruszenia zasady dostatecznej określoności przepisów prawnych wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, a przez to zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem WSA w Poznaniu, zakwestionowana regulacja „jest niewystarczająco określona, odwołuje się wyłącznie do kryterium formalnego – przedstawienia posiadaczowi broni zarzutu popełnienia przestępstwa należącego do określonego katalogu, mimo, że inne przepisy ustawy o broni i amunicji, ograniczając dostęp do broni odwołują się do przesłanek merytorycznych (np. art. 15 ust. 1 pkt 6, art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2), wywołując wątpliwości interpretacyjne” (pytanie prawne, s. 7).

Jak krytycznie podnosi pytający sąd, taka konstrukcja „nie jest spójna z pozostałymi przepisami ustawy, które ograniczając dostęp do broni osobom skazanym za przestępstwa wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6, akcentują, iż ograniczenie to jest spowodowane potencjalnym zagrożeniem ze strony tych osób dla nich samych, porządku lub bezpieczeństwa publicznego” (pytanie prawne, s. 7).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że pytający sąd nie kwestionuje konstytucyjności samej możliwości odebrania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne, lecz brak wskazania – obok przesłanki formalnoprawnej – także kryteriów materialno-prawnych uzasadniających taką czynności materialno-techniczną.

Analiza argumentacji przedstawionego zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji skłania Sejm do stwierdzenia, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do dopuszczalności jego merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

10. Pytający sąd zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji argumentuje w dwojaki sposób. Po pierwsze, wskazując niewystarczającą określoność art. 19 ust. 1a ustawy i powstające w jej wyniku wątpliwości interpretacyjne i po drugie, zarzucając tej regulacji brak spójności z pozostałymi przepisami ustawy, ograniczającymi dostęp do broni.

Punktem wyjścia dla oceny dopuszczalności kontroli art. 19 ust. 1a ustawy, w świetle przytoczonych argumentów mających świadczyć o jego niekonstytucyjności, jest wskazanie kontekstu normatywnego kwestionowanego przepisu. Zaskarżona regulacja nie może być rozpatrywana w izolacji. Jest ona częścią ustawy określającej m.in. zasady wydawania i cofania pozwoleń na broń, nabywania, rejestracji, przechowywania, zbywania i deponowania broni oraz amunicji.

Artykuł 19 ust. 1a ustawy wprowadzony został ustawą zmieniającą i wszedł w życie 10 marca 2011 r. Celem ustawy zmieniającej było wykonanie prawa Unii

Europejskiej w zakresie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/51/WE z dnia 21 maja 2008 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz. Urz. UE L 179.5 z 8 lipca 2008 r.; dalej: dyrektywa 2008/51/WE) oraz zmiana przepisów implementujących dyrektywę Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz. Urz. WE L 256 z 13 września 1991 r.; dalej: dyrektywa 91/477/EWG). Pierwotna wersja projektu ustawy zmieniającej, która wpłynęła do Sejmu, nie zakładała zmiany art. 19 ustawy ani nie dotyczyła materii regulowanej tym przepisem. Poprawka polegająca na dodaniu ust. 1a do art. 19 ustawy, została wniesiona do projektu w trakcie prac w komisjach po I czytaniu.

Przed wejściem w życie art. 19 ust. 1a ustawy, czynność odebrania broni osobom, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2-6 ustawy, była możliwa na podstawie art. 19 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy, przy czym przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 w ówczesnym brzmieniu przewidywał, że pozwolenia na broń nie wydaje się osobom „(...) co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw”.

Czyniąc zadość wymogom dyrektywy 91/447/EWG, która w załączniku klasyfikuje broń palną na 4 kategorie: A, B, C i D (przy czym należy podkreślić, że zakazane jest nabywanie i posiadanie broni palnej i amunicji sklasyfikowanej w kategorii A), polski ustawodawca wprowadził zasady reglamentacji dostępu do broni. Warto zaznaczyć, że unijny prawodawca, decydując się na harmonizację przepisów w omawianym zakresie, zezwala jednocześnie państwom członkowskim na przyjęcie bardziej restrykcyjnych zasad reglamentacji dostępu do broni niż przyjęte w dyrektywie (art. 3 dyrektywy 91/447/EWG), z czego polski prawodawca niewątpliwie skorzystał, przyjmując ustawę.

11. Z punktu widzenia dalszych analiz należy wyjaśnić pewną nieprawidłowość w rozumieniu pojęcia „ograniczenie dostępu do broni”. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem pytającego sądu, który w kluczowej części uzasadnienia pytania prawnego, posługując się tym pojęciem, utożsamia skutki odebrania broni ze skutkami cofnięcia pozwolenia na broń czy nawet odmowy wydania pozwolenia na

broń (pytanie prawne, s. 7). Analiza poprawności tego założenia nie ma waloru jedynie korekty w sferze semantycznej. Traktując analogicznie przywołane sposoby ograniczenia dostępu do broni, sąd przyjmuje bowiem błędne przesłanki swoich dalszych rozważań (przywołując chociażby nieadekwatne orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Ograniczenie dostępu do broni wynika z koncepcji reglamentacji, omówionej w pkt. II.8 niniejszego pisma. W świetle ustawy można wyróżnić, z perspektywy czasu ich dokonywania, przesłanek i skutków, kilka sposobów ograniczenia dostępu do broni:

- ponieważ posiadanie broni i amunicji do niej jest uwarunkowane uzyskaniem stosownego pozwolenia (zob. pkt II.8 niniejszego pisma), można mówić o pierwszym sposobie ograniczenia dostępu do broni – *ex ante*. Ustawa wskazuje kategoryczne przesłanki, których realizacja warunkuje uzyskanie tego uprawnienia (art. 10 ustawy) oraz przesłanki negatywne, których spełnienie wyklucza możliwość uzyskania pozwolenia na broń (art. 15 ust. 1 ustawy). Ponadto ustawa w art. 17 ust. 1 i ust. 2 określa przesłanki, które uprawniają organ (na zasadzie uznania administracyjnego) do odmowy wydania pozwolenia na broń. Warto jednocześnie wskazać, że przesłanką pozostawioną ocenie wojewódzkiego komendanta Policji jest przedstawienie ważnej przyczyny posiadania broni (art. 10 ust. 1 ustawy). Jak wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie: „Interes społeczny bowiem przemawia za tym, aby broń znajdowała się w rękach takich osób, które wykażą rzeczywistą potrzebę jej posiadania” (nieprawomocny wyrok z 5 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 651/13). Trzeba jednocześnie podkreślić, że ustawowo ograniczony został rodzaj broni przeznaczony do użycia w konkretnym celu wskazanym we wniosku o pozwolenie na broń (art. 10 ust. 4 ustawy), co oznacza, że można posiadać jedynie taki rodzaj broni, jaki ustawodawca uznał za adekwatny do użycia w celu, który został zadeklarowany we wniosku o pozwolenie na broń;

- drugim sposobem ograniczenia dostępu do broni jest instytucja cofnięcia nabytego wcześniej uprawnienia do jej posiadania, w drodze decyzji administracyjnej (ograniczenie *ex post*). Jakkolwiek pozwolenie na broń wydaje się na czas nieokreślony (art. 9 ust. 6 ustawy), to ustawodawca przewidział sytuacje, w których organ obligatoryjnie cofa lub może cofnąć pozwolenie na broń (art. 18 ustawy). Skutkiem zastosowania tego środka ograniczenia w stosunku do konkretnej osoby jest to, że z chwilą, gdy decyzja o cofnięciu pozwolenia staje się ostateczna, osoba ta

powinna niezwłocznie zbyć posiadaną broń i amunicję do niej, jeżeli zaś do zbycia nie dojdzie w ciągu 30 dni, broń należy złożyć do depozytu Policji (art. 22 ust. 1 i ust. 3 ustawy). W przeciwnym razie należy uznać, że osoba posiada broń nielegalnie, co rodzi odpowiedzialność karną w świetle art. 263 § 2 k.k. Ponadto, w wypadku cofnięcia pozwolenia na broń, w ciągu 7 dni od daty doręczenia ostatecznej decyzji o cofnięciu należy zwrócić dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni i amunicji do właściwego organu Policji (art. 18 ust. 8 ustawy). Warto jednocześnie wskazać, że osobie, której cofnięto pozwolenie na broń ze względu na to, że przemieszczała się z rozładowaną bronią albo nosiła broń, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej albo środka zastępczego, organ może odmówić wydania pozwolenia na broń, gdyby się o nie ubiegała po raz kolejny (art. 17 ust. 2 ustawy);

- trzecim sposobem ograniczenia dostępu do broni jest jej odebranie w trybie art. 19 ust. 1 i ust. 1a ustawy. Ustawodawca przewidział dwa przypadki odebrania broni. Po pierwsze, w sytuacji ujawnienia: okoliczności, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1-2 i 4 oraz ust. 5 ustawy, w zakresie broni palnej lub okoliczności, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 i 4 oraz ust. 5 pkt 2-6, w zakresie zarejestrowanej broni pneumatycznej, a zwłoka zagrażałaby bezpieczeństwu publicznemu. Po drugie, gdy przeciwko osobie, która legalnie posiada broń toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, na okres nie dłuższy niż 3 lata. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, odebranie broni stanowi czynność fizyczną (materialno-techniczną), która w żaden sposób nie odnosi się do samego uprawnienia do posiadania broni (zob. wyroki WSA w Warszawie z: 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1108/12; 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1014/12; 23 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1015/12);

- czwarty sposób ograniczenia dostępu do broni może wynikać z rozporządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który zgodnie z art. 33 ustawy jest upoważniony do tego, by wprowadzać na obszarze całego państwa lub na określonych obszarach, na czas określony, w odniesieniu do wszelkiej broni lub niektórych jej rodzajów zakaz jej noszenia lub przemieszczania w stanie rozładowanym, z którego to uprawnienia właściwy minister skorzystał kilkakrotnie, ostatnio rozporządzeniem z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni (Dz. U. Nr 62, poz. 391);

- piąty sposób polega na ograniczeniu dostępu do broni w samej decyzji o pozwoleniu na broń, w której organ może zastrzec ograniczenie lub wręcz zakaz noszenia broni (art. 10 ust. 7 ustawy), warto przy tym podkreślić, że zabronione jest noszenie broni posiadanej na podstawie pozwolenia do celów kolekcjonerskich lub pamiątkowych bez zgody właściwego organu Policji (art. 10 ust. 8 ustawy).

12. W świetle poczynionych ustaleń należy zwrócić uwagę, że ze stylizacji przedstawionego zarzutu złamania art. 2 Konstytucji wynika, że w istocie zakwestionowany został brak koherencji między przepisami ustawy, a więc „sprzeczność pozioma” zachodząca w obrębie regulacji ustawowej. Pytający sąd wyraźnie łączy zarzucaną nieokreśloność zakwestionowanego przepisu z tym, że: „odwołuje się [on – uwaga własna] wyłącznie do kryterium formalnego – przedstawienia posiadaczowi broni zarzutu popełnienia przestępstwa należącego do określonego katalogu, mimo, że inne przepisy ustawy o broni i amunicji, ograniczając dostęp do broni odwołują się do przesłanek merytorycznych (np. art. 15 ust. 1 pkt 6, art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2), wywołując wątpliwości interpretacyjne” (pytanie prawne, s. 7). Z tego względu zasadny jest wniosek, że powyższy zarzut nie odnosi się do nieokreśloności przepisu, ale należy zaklasyfikować go jako zarzut braku poziomej zgodności między przepisami tej samej rangi.

Trzeba w związku z tym podkreślić, że zarzut „sprzeczności poziomej” pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału, który nie bada horyzontalnej niezgodności i niespójności w systemie źródeł prawa. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zabieg taki wymagałby bowiem „oceny nie tyle z punktu widzenia konstytucyjności, ile udatności (sprawności, adekwatności wobec założonego celu) regulacji” (wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 8/07). Sąd konstytucyjny, kontrolując konstytucyjność zaskarżonych norm, nie obejmuje swoją kognicją rozwiązywania kwestii poziomej niespójności przepisów ustawowych (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 16-17, a także np. wyroki TK z: 24 maja 1999 r., sygn. akt P 10/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98). Sprzeczność, o której mowa, nie ma takiego charakteru, który uniemożliwiłaby jej usunięcie za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni prawa. Kwestie wykładni należą do organów stosujących prawo, a nie do Trybunału Konstytucyjnego. Należy podkreślić, że Trybunał uznaje za dopuszczalną konstytucyjnie nawet zdiagnozowaną w toku

kontroli konstytucyjności niezgodność poziomą między przepisami, jeżeli „możliwe jest zrekonstruowanie precyzyjnych norm prawnych wskutek prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów” (wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że jeżeli sąd orzekający poweźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją (postanowienia TK z: 14 stycznia 2009 r., sygn. akt P 13/07; 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09). Przy czym, co podkreślił sąd konstytucyjny, taki sposób działania sądu jest wymagany, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – w pytaniu prawnym sąd powołuje zarzut naruszenia zasady określoności przepisów (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03).

Postępując się metodą wykładni systemowej, której nie przeprowadził pytający sąd, bez nadmiernej trudności można wykazać, że zarzucana interferencja normowania ma charakter pozorny.

Trzeba przede wszystkim zauważyć, że w ust. 1 art. 19 ustawy przewidziano możliwość odebrania broni i amunicji osobom, w wypadku ujawnienia okoliczności prawomocnego skazania ich za przestępstwo określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. Należy przy tym zgodzić się z WSA w Poznaniu, który aprobuje pogląd NSA wyrażony w uchwale 7 sędziów z 18 listopada 2009 r., sygn. akt II OPS 4/09, zgodnie z którym osoba skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu jest osobą, co do której istnieje uzasadniona obawa, że może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, co uzasadnia cofnięcie pozwolenia na broń takiej osobie.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, czego zdaje się nie dostrzegać pytający sąd, że skazanie prawomocnym orzeczeniem sądu za jedno z przestępstw wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowi przede wszystkim obligatoryjną przesłankę cofnięcia pozwolenia na broń (art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy), natomiast odebranie broni w trybie art. 19 ust. 1 ustawy stanowi w tym wypadku środek dodatkowej ochrony bezpieczeństwa publicznego. Trzeba bowiem zauważyć, że przesłanką podjęcia przez uprawniony organ działania na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy jest okoliczność, iż zwłoka w odebraniu broni i amunicji, a także związanych

z nimi dokumentów, zagrażałaby bezpieczeństwu publicznemu. Odebranie broni w świetle omawianego przepisu ma sens w czasie, kiedy decyzja o cofnięciu pozwolenia na broń nie została jeszcze wydana przez uprawniony organ, natomiast znane już są przyczyny uzasadniające podjęcie tego rodzaju decyzji, albo w sytuacji, gdy decyzja o cofnięciu pozwolenia na broń nie jest jeszcze ostateczna. Nie bez znaczenia jest fakt, że na gruncie art. 130 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 367), wniesienie odwołania od decyzji wstrzymuje jej wykonanie.

Zaskarżona regulacja zawiera również przesłankę odebrania broni i amunicji, z tym, że nie stanowi jej prawomocny wyrok skazujący za przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, lecz samo przedstawienie osobie legalnie posiadającej broń i amunicję zarzutu popełnienia jednego z przestępstw określonych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. Odebranie broni zgodnie z art. 19 ust. 1a ustawy następuje na czas określony, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie, jednak nie dłużej niż na okres 3 lat.

Reasumując, w opinii Sejmu, wbrew twierdzeniom pytającego sądu, trudno doszukiwać się braku spójności między przepisami ustawy, skoro odebranie broni stanowi „słabszą” formę ograniczenia dostępu do broni w porównaniu do skutków jakie rodzi decyzja o cofnięciu pozwolenia na broń i jest możliwe w sytuacji postawienia zarzutów popełnienia jednego z przestępstw określonych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy.

13. Odnosząc się do tezy pytającego sądu, że rozbieżność w normowaniu „dostępu do broni” wywołuje wątpliwości interpretacyjne w orzecznictwie sądów, należy przede wszystkim podkreślić, że owe rozbieżności WSA w Poznaniu zilustrował przykładem wyroków sądów administracyjnych zapadłych na tle nieobowiązujących już przepisów ustawy.

Zdaniem Sejmu nie można zgodzić się z poglądem pytającego sądu, że pogląd NSA, wypowiedziany w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, że: „w stosunku do osób, wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu, cofnięcie pozwolenia na broń możliwe jest jedynie w przypadku gdy prowadzące postępowanie organy wykażą, że w stosunku do osób tych istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Oznacza to, że nie jest dopuszczalne, na zasadzie automatyzmu, cofanie pozwolenia na broń każdej osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie karne o popełnienie przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu. Cofnięcie pozwolenia na broń takiej osobie będzie natomiast możliwe w przypadku wykazania, że wobec takiej osoby istnieje uzasadniona obawa, że może ona użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego” (wyrok NSA z 4 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 318/09) można „w pełni odnosić do art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji, zważywszy na podobieństwo przepisów regulujących czynność odebrania broni z powodu postawienia jej posiadaczowi zarzutu popełnienia określonego przestępstwa: art. 19 ust. 1 ustawy o broni i amunicji w brzmieniu obowiązującym do 9 marca 2011 r. oraz art. 19 ust. 1 lit. a) obowiązujący od 10 marca 2011 r.” (pytanie prawne, s. 11).

W opinii Sejmu należy przede wszystkim odnotować, czego nie dostrzegł pytający sąd, że ustawa zmieniająca wyeliminowała z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, do którego odwoływał się art. 19 ust. 1 ustawy do dnia 9 marca 2011 r. przesłankę toczącego się przeciw danej osobie postępowania karnego, ewidentnie sprzeczną z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności (por. A. Herzog, *Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 10, s. 64). Ponadto przytoczony pogląd pytającego sądu nie może się ostać w perspektywie różnych, omówionych wcześniej, funkcji odebrania broni w trybie art. 19 ust 1 i ust. 1a ustawy.

Pogląd pytającego sądu o wątpliwościach interpretacyjnych wydaje się szczególnie nieuprawniony w świetle informacji wynikających z pisma Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 maja 2013 r. sygn. BO-063-4/13, zgodnie z którymi analiza orzecznictwa administracyjnego nie wykazała, by składy orzekające podnosiły wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 19 ust. 1a ustawy.

Z powyższych względów zasadne jest stwierdzenie, że pytający sąd nie przedstawił dowodów na poparcie twierdzenia o możliwych rozbieżnościach w stosowaniu zaskarżonego przepisu i w konsekwencji jego wątpliwości mają charakter wyraźnie hipotetyczny, co nie jest dopuszczalne w przypadku inicjowania konstytucyjnej kontroli w trybie pytania prawnego (por. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

14. Sejm pragnie zauważyć, że w perspektywie podnoszonego przez pytający sąd zarzutu, nie bez znaczenia jest również okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny

wstrzeźliwie podchodzi do kontroli celowości i trafności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań, uznając zazwyczaj, że ocena taka wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego (por. np. wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04). Jak wskazuje Trybunał: „Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97).

15. Konkludując, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zarzutu naruszenia przez art. 19 ust. 1a ustawy zasady dostatecznej określoności przepisów (art. 2 Konstytucji), ze względu na niedopuszczalność orzekania.

16. Uzasadnione wątpliwości budzi także spełnienie przez pytanie prawne warunków formalnych dających podstawę do merytorycznego rozpoznania zarzutów naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 7 i art. 78 Konstytucji.

Warto w tym kontekście przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Powyższe oznacza, że sąd formułujący pytanie prawne powinien w jego uzasadnieniu odzwierciedlić „proces myślowy jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości) o niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 312). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty

mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. 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 naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. m.in. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17).

17. Niedopełnienie przez wnioskodawcę (*in casu* sąd przedstawiający pytanie prawne) powyższego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby bowiem przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co w konsekwencji pozostawałoby w sprzeczności z zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66 ustawy o TK). Jak wskazał Trybunał: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą

powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

18. W świetle powyższych ustaleń, należy sformułować zastrzeżenia co do dopuszczalności rozstrzygnięcia pytania prawnego w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 7 Konstytucji, ze względu na brak wymaganego uzasadnienia.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd tylko pozornie dopełnił wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Formułując zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, pytający sąd ograniczył się do wskazania zawartości normatywnej przywoływanego wzorca kontroli oraz podkreślenia znaczenia zasady legalizmu w kontekście gwarancji swobód obywatelskich (pytanie prawne, s. 15) oraz stwierdzenia, że „Ww. niespójność przepisów ustawy o broni i amunicji [wywodzona wcześniej przez pytający sąd niespójność w zakresie konstrukcji przesłanek uzasadniających ograniczenie dostępu do broni – uwaga własna] rodzi wątpliwość, czy można jeszcze mówić, iż organ działając w sposób opisany w art. 19 ust. 1a) ustawy o broni i amunicji (i nie badając czy posiadacz broni podejrzany o popełnienie określonego przestępstwa stanowi zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego), działa w granicach prawa” (pytanie prawne s. 15-16).

W opinii Sejmu, przywołane uzasadnienie nie może zostać uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinien szczegółowo wskazać, czym wyraża się naruszenie danego wzorca kontroli. Tymczasem w uzasadnieniu pytania prawnego WSA w Poznaniu w żadnym miejscu nie podjął próby argumentacji potwierdzającej, że zaskarżona regulacja narusza zasadę legalizmu wywodzoną z art. 7 Konstytucji, natomiast sformułowany przez pytający sąd zarzut ma – w opinii Sejmu – nadmiernie lakoniczny charakter.

Mając na uwadze powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności art. 19 ust. 1a ustawy z art. 7 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

19. Uwzględniając rozważania poczynione w pkt. II.16-17 niniejszego pisma, wątpliwości Sejmu budzi także dopuszczalność merytorycznego rozpoznania zarzutu naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 78 Konstytucji, przyznającego prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji zapadłych w pierwszej instancji.

Przechodząc do rekonstrukcji tego zarzutu, Sejm pragnie podkreślić, że jego uzasadnienie ogranicza się do sformułowania przez WSA w Poznaniu poglądu, że: „(...) wobec treści kwestionowanego przepisu, który uzależnia odebranie broni wyłącznie od faktu postawienia zarzutu popełnienia określonego przestępstwa, posiadacze broni pozbawieni są jakiegokolwiek – choćby hipotetycznej możliwości wykazania [w postępowaniu w drugiej instancji – uwaga własna], że nie należą do kategorii osób stanowiących realne zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego” (pytanie prawne, s. 8), co ma przesądzać o naruszeniu art. 78 Konstytucji.

Odnosząc się do przywołanego argumentu warto przede wszystkim podkreślić, że z treści art. 19 ust. 1a ustawy nie wynika bynajmniej, że przesłanką odebrania broni jest pozytywny wynik badania przez uprawniony organ, czy jej posiadacze stanowią zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego (por. ustalenia zawarte w pkt. III.3.8 niniejszego pisma). Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że art. 19 ust. 1a ustawy, odsyłając do jej art. 15 ust. 1 pkt 6 wyraźnie wskazuje, że chodzi o osobę „przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6”, w przeciwieństwie do dającego upoważnienie do cofnięcia pozwolenia na broń art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy, który stanowi, że pozwolenia cofa się „jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano: „należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2-6” czyli osób, które stanowią zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

Odczytując intencje pytającego sądu w drodze analizy całego uzasadnienia pytania prawnego Sejm przyjmuje, że WSA w Poznaniu zakłada, iż zgodność z art. 78 Konstytucji byłaby bezsporna, gdyby, *primo*, przesłanki odebrania broni nie ograniczały się do formalnego kryterium wszczęcia postępowania karnego przeciwko posiadaczowi broni, ale obejmowały także badanie, czy osoby, którym przedstawiono zarzuty popełnienia jednego z przestępstw określonych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowią zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz *secundo*, istniałaby proceduralna możliwość weryfikacji oceny organu pierwszej

instancji, czy posiadacz broni, któremu ją odebrano, stanowi zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie należy zastrzec, że założenia te mają charakter sekwencyjny, co oznacza, że niespełnienie pierwszego niweczy sens drugiego.

W tym kontekście Sejm pragnie podkreślić, że eksponowany jako pierwszoplanowy zarzut braku kryteriów ocennych odebrania broni ma charakter materialno-prawny i z tego względu nie sposób go skonfrontować z treścią normatywną art. 78 Konstytucji. Ewentualnie zarzut ten można byłoby uznać za postulat *de lege ferenda* pytającego sądu, co w żaden sposób nie może wpływać na dopuszczalność oceny konstytucyjności art. 19 ust. 1a ustawy w perspektywie postanowień art. 78 Konstytucji.

Jednocześnie należy zauważyć, że zarzut pominięcia w konstrukcji przesłanki odebrania broni oceny stwarzania przez jej posiadacza zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego został skonfrontowany z właściwymi – z uwagi na sformułowaną przez WSA w Poznaniu argumentację odniesioną do art. 32 i art. 64 Konstytucji – dla niego wzorcami (zob. pkt III niniejszego pisma), natomiast nie daje podstaw do konfrontacji z art. 78 Konstytucji.

Konkludując, zdaniem Sejmu, zawarte w pytaniu prawnym bardzo lakoniczne uzasadnienie mające wykazać niekonstytucyjność art. 19 ust. 1a ustawy nie odpowiada warunkom stawianym przez art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd pytający nie przedstawia bowiem w istocie żadnych prawnych i mieszczących się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego argumentów, wskazujących na naruszenie przez zakwestionowaną regulację wzorca kontroli wynikającego z art. 78 Konstytucji. W szczególności sformułowane zarzuty nie zostały poparte stosownymi do ich charakteru dowodami (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Z powyższych względów, w opinii Sejmu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 19 ust. 1a ustawy z art. 78 Konstytucji, powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

20. Jednocześnie należy zastrzec, że na wypadek nieuwzględnienia przez sąd konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania w całości i przystąpienie do oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji, Sejm alternatywnie przedstawia analizę merytoryczną zarzutów sformułowanych przez pytający sąd. Także w tym wariantcie

nadal aktualny pozostaje wniosek o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 7 i art. 78 Konstytucji.

21. Z uwagi na rozbieżności między *petitum* pytania prawnego a jego uzasadnieniem, Sejm pragnie odnieść się do przyjętego przez pytający sąd układu wzorców kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

Primo, jakkolwiek WSA w Poznaniu nie wskazał w *petitum* pytania prawnego jako podstawy kontroli zasady równości wobec prawa, to w kontekście przedstawionych w uzasadnieniu zarzutów i argumentacji sformułowanej na ich poparcie (pytanie prawne, s. 13-15) należy przyjąć, że pytający sąd podnosi także wątpliwość co do zgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Secundo, pytający sąd przywołał w *petitum* jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 3 Konstytucji, tymczasem w uzasadnieniu pytania prawnego podnosi zarzuty złamania przez poddany kontroli przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji (pytanie prawne, s. 16-17).

Uwzględniając powyższe, a także to, że interpretując art. 66 ustawy o TK – w myśl którego orzekając, Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi – sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z: 25 czerwca 2012 r., sygn. akt K 9/10; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01) i że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli (zob. wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04), Sejm uznaje, że zgodnie z intencją pytającego sądu, ocenie merytorycznej powinna podlegać zgodność zaskarżonej regulacji z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Powyższe założenie znajduje odzwierciedlenie w dalszych wywodach oraz w konstrukcji *petitum* stanowiska Sejmu.

III. Zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasada równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zasada ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty pytającego sądu

1. Formułując zarzut złamania przez zakwestionowaną regulację zasady równości wobec prawa, pytający sąd wskazuje, że: „Z momentem wprowadzenia przez ustawodawcę do ustawy o broni i amunicji art. 19 ust. 1a) zaistniała więc sytuacja w której w zakresie możliwości odebrania broni palnej w jednakowy sposób potraktowano osoby stanowiące zagrożenie (art. 19 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6) i osoby, które przynajmniej potencjalnie takiego zagrożenia mogą nie powodować (art. 19 ust. 1a)” (pytanie prawne, s. 15). Konstrukcja taka w opinii WSA w Poznaniu stanowi przejaw dyskryminacji, której nie da się usprawiedliwić w świetle wyjątków od zasady równości wobec prawa.

2. Argumentując na rzecz tezy o naruszeniu przez art. 19 ust. 1a ustawy art. 64 ust. 2 Konstytucji, WSA w Poznaniu, powołując się na treść normatywną wskazanego przepisu Konstytucji, wywiódł, że powinien być on „interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne” (pytanie prawne, s. 16).

3. Pod adresem zakwestionowanej regulacji pytający sąd formułuje także zarzut naruszenia zasady ochrony prawa własności. Powołując się na dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, WSA w Poznaniu wywodzi, że: „Niewątpliwie po stronie ustawodawcy istnieje możliwość, a nawet obowiązek ograniczania w pewnych sytuacjach prawa własności broni, w sytuacjach konieczności ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego” oraz że: „wobec treści kwestionowanego przepisu, właściciele broni pozbawieni są jakiegokolwiek, choćby hipotetycznej obrony możliwości wykonywania prawa własności” (pytanie prawne, s. 17). Pytający sąd dostrzega jednocześnie, że z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika dla ustawodawcy obowiązek takiego skonstruowania normy ograniczającej wykonywanie prawa własności, aby osoby, którym prawo to przysługuje miały możliwość jego obrony w sytuacji, gdy nie ziszcza się przesłanka ograniczenia prawa własności.

2. Wzorce konstytucyjne

1. Konstytucyjna zasada równości, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb analizowanej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości (...)”. Jednakże: „(...) odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7 i 17).

Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy

kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nakaz równej ochrony praw majątkowych zamieszczony w art. 64 ust. 2 Konstytucji należy wywodzić z ogólnej dyrektywy równego traktowania. Sąd konstytucyjny podniósł bowiem, że: „Równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne” (wyrok TK z 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05).

Analiza uzasadnienia pytania prawnego upoważnia do sformułowania wniosku, że – w opinii pytającego sądu – w realiach niniejszej sprawy naruszenie zasady równej ochrony prawa własności jest ściśle związane z naruszeniem zasady równości wobec prawa. Z uwagi na powyższe oraz na fakt, że w swoim dorobku orzeczniczym Trybunał Konstytucyjny w pewnych sytuacjach również dostrzega możliwość powiązania obu wskazanych wyżej wzorców (o czym dalej), analiza zgodności prowadzona będzie równoległe w odniesieniu do art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, natomiast ocena zgodności art. 19 ust. 1a ustawy z zasadą równości wobec prawa – zważywszy, że pytający sąd nie formułuje szczegółowych zarzutów mających potwierdzać niezgodność badanego przepisu z zasadą równej ochrony prawa własności i upatruje jej naruszenia w złamaniu art. 32 ust. 2 Konstytucji – zostanie odpowiednio odniesiona do art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3. Na potrzeby niniejszej sprawy, wobec art. 64 ust. 1 Konstytucji wystarczająca w tym miejscu jest konstatacja, że stanowi on normatywną podstawę prawa podmiotowego jednostki do żądania ochrony prawnej prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

W zgodnej opinii Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, art. 64 Konstytucji określa nie tylko prawo podmiotowe, ale ustanawia również ogólną zasadę ustrojową, wokół której zbudowany jest cały porządek społeczny i prawny państwa (por. np. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 64, s. 5-6; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32-43; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego, na tle art. 64 Konstytucji, został ugruntowany pogląd, że „na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08).

Sposób ograniczenia prawa własności wskazuje art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Z tego przepisu wyprowadzany jest bezwzględny zakaz naruszania istoty prawa własności, co oznacza, że ustawodawca nie może przyjmować regulacji prawnych, które uniemożliwiałyby korzystanie z prawa własności (zob. wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt K 14/99).

3. Analiza zgodności

1. Przechodząc do odpowiedzi na wątpliwości pytającego sądu, czy kwestionowana regulacja narusza zasadę równości przez to, że: „w zakresie możliwości odebrania broni palnej w jednakowy sposób potraktowano osoby stanowiące zagrożenie (art. 19 ust. 1, w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6) i osoby, które przynajmniej potencjalnie takiego zagrożenia mogą nie powodować (art. 19 ust. 1a)” (pytanie prawne, s. 15), jeszcze raz należy podkreślić, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny

być traktowane równo, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz przeprowadzeniem analizy, gdy chodzi o ich cechy wspólne i cechy różniące (por. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Pytający sąd wyraźnie wskazuje źródło naruszenia zasady równości, upatrując go w tym, że ustawodawca „w jednakowy sposób potraktował” osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądowym za jedno z przestępstw wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy oraz osoby, którym jedynie postawiono zarzut popełnienia jednego z przestępstw określonych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. Powyższa sytuacja, zdaniem pytającego sądu, prowadzi do dyskryminacji osób zaliczonych do drugiej kategorii. W opinii Sejmu nie można jednak zgodzić się z tezą przyjętą przez pytający sąd, że w realiach rozpatrywanej sprawy mamy do czynienia z tą samą kategorią podmiotów, co zakładałoby konieczność ich równego traktowania.

3. Trzeba podkreślić, że cechą istotną, która charakteryzuje kategorię osób, do których zastosowanie może mieć art. 19 ust 1a ustawy, jest posiadanie statusu podejrzanego o popełnienie przestępstwa określonego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, natomiast podmioty wskazane przez pytający sąd jako grupa odniesienia, to osoby, wobec których zapadł prawomocny wyrok o przestępstwo, określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Ustawodawca wyraźnie odmiennie ukształtował sytuację prawną dwóch różnych grup podmiotów w kontekście ograniczenia im dostępu do broni. Skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo wskazane w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, co w konsekwencji oznacza, że dotychczasowy posiadacz broni został uznany za stwarzającego zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, stanowi przede wszystkim przesłankę obligatoryjnego cofnięcia mu pozwolenia na broń (art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy), natomiast fizyczne odebranie broni tej osobie, w świetle art. 19 ust. 1 *in fine* ustawy, jest dodatkowym możliwym sposobem ochrony bezpieczeństwa publicznego (zob. ustalenia poczynione w pkt. II.12 niniejszego pisma).

Kategorię podmiotów, potraktowanych przez ustawodawcę łagodniej stanowią natomiast osoby, wobec których sformułowano zarzut popełnienia jednego z przestępstw wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy (art. 19 ust. 1a ustawy) i tym samym osoby te, w świetle zasady domniemania niewinności, nie są uznawane za stanowiące zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Z tego względu tej grupie podmiotów nie można cofnąć pozwolenia na broń, lecz można ją jedynie fizycznie odebrać i złożyć do depozytu policyjnego, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego, na okres nie dłuższy niż 3 lata.

Konkludując, podmioty wskazane w art. 19 ust. 1a ustawy nie należą do tej samej kategorii podmiotów, co adresaci art. 19 ust. 1 ustawy, a więc nie można uznać, że odmiennie uregulowanej ich sytuacji prawnej pozostaje w sprzeczności z zasadą równości.

Jednocześnie należy przypomnieć, że skoro – zgodnie z intencją pytającego sądu (zob. pkt III.2.II niniejszego pisma) – niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma przesądzić również sprzeczność z zasadą równości ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji), to trafny jest wniosek *a contrario*, oznaczający konieczność stwierdzenia zgodności art. 19 ust. 1a ustawy z art. 64 ust. 2 Konstytucji w wypadku pozytywnego efektu testu konstytucyjności badanego przepisu w kontekście zasady równości wobec prawa.

4. Z tego względu, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 19 ust. 1a ustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. W ocenie Sejmu, brak także podstaw, aby podzielić stanowisko pytającego sądu, że art. 19 ust. 1a ustawy narusza zasadę ochrony prawa własności.

Należy podkreślić, że właściwie jedynym argumentem skonstruowanym przez pytający sąd, który miałby przemawiać na rzecz niezgodności kwestionowanego przepisu z przywołanym wzorcem kontroli jest to, że: „wobec treści kwestionowanego przepisu właściciele broni pozbawieni są jakiegokolwiek choćby hipotetycznej obrony możliwości wykonywania prawa własności (...)”.

Odnosząc się do zarzutu złamania art. 64 ust. 1 Konstytucji przez poddany ocenie sądu konstytucyjnego przepis należy przypomnieć, że w świetle ustawy prawo do broni jest prawem restrykcyjnie reglamentowanym. Warto w tym miejscu

zaznaczyć, że oprócz omówionych w pkt II.11 niniejszego pisma środków ograniczających dostęp do broni, ustawa w różny sposób ogranicza sposób korzystania z niej, co oznacza, że osoba, która uzyskała prawo posiadania broni zgodnie z art. 9 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 ustawy, nie może nią dysponować w pełni dowolny sposób. Dla przykładu można wskazać: zakaz przerabiania broni (art. 6 ustawy), nakaz odpowiedniego przechowywania i noszenia broni, zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji z dnia 3 kwietnia 2000 r. w sprawie przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji (Dz. U. Nr 27, poz. 343), możliwość skorzystania z broni w celach szkoleniowych wyłącznie na strzelnicach (art. 45 ustawy) czy możliwość zbycia broni wyłącznie za pośrednictwem uprawnionej osoby (art. 22 ust. 3 ustawy) lub bezpośrednio osobie, która posiada pozwolenie na ten sam rodzaj broni co broń zbywana (art. 21 ust. 1 ustawy).

Zakwestionowany przepis stanowi podstawę ograniczenia prawa posiadania broni i amunicji w wypadku spełnienia przesłanki postawienia posiadaczowi pozwolenia na broń zarzutu popełnienia jednego z przestępstw wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. Tym samym odebranie broni należy kwalifikować jako jeden ze środków ograniczających dostęp do broni.

6. Biorąc pod uwagę prezentowany wcześniej pogląd, zgodnie z którym prawo do posiadania broni nie jest wolnością konstytucyjną, ale stanowi atrybut władztwa państwowego (zob. pkt II.8 niniejszego pisma), uprawnione jest stwierdzenie, że ingerencja w prawo własności broni, polegająca na ograniczeniu możliwości korzystania z niej, znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych chronionych przepisami ustawy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie ustawy prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym: „Prawo własności podlega różnego rodzaju ograniczeniom, w tym wynikającym z przepisów prawa administracyjnego. Ograniczenia takie wynikają również z przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji. W art. 9 ust. 1 tej ustawy zawarto regulację reglamentującą ze względów bezpieczeństwa i porządku publicznego posiadanie broni. Reglamentacja ta w sposób oczywisty wpływa na ograniczenia w sferze prawa własności, gdyż przepis art. 22 ust. 1 ustawy nakłada obowiązek zbycia broni przez osobę, która utraciła uprawnienie do jej posiadania. (...) Powyższe przepisy, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie

naruszają przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym art. 32 i art. 64, gdyż ograniczenia zawarte w ustawie o broni i amunicji, jako stanowiące konsekwencję reglamentacji posiadania broni, nie naruszają istoty wolności i praw. Prawo posiadania broni w polskim systemie prawnym nie jest prawem powszechnym, lecz reglamentowanym wobec tego nie stanowi istoty równości wobec prawa (art. 32), jak i prawa własności (art. 64)” (wyrok NSA z 16 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1394/06).

7. W związku z tym, że zaszło uzasadnione podejrzenie, że osoba legalnie posiadająca broń dopuściła się jednego z przestępstw określonych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, art. 19 ust. 1a ustawy daje podstawę do czasowego pozbawienia jej władztwa nad bronią. Jednocześnie trzeba wskazać, że materialno-prawna czynność odebrania broni i amunicji nie ingeruje w samo uprawnienie do posiadania broni (zob. ustalenia w pkt. II.11 niniejszego pisma). Przypominając jedynie, że prawo własności nie ma charakteru prawa bezwzględnego i w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji możliwe jest jego ograniczenie, przy czym ograniczenie może nastąpić drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, należy uznać, że obie przesłanki zostały w niniejszej sprawie spełnione.

8. Sejm pragnie podkreślić, że z punktu widzenia analizowanego problemu istotne jest to, że ograniczenie wynikające z kwestionowanego przepisu pozostaje w ścisłym związku z przyjętą w ustawie zasadą rygorystycznej reglamentacji w zakresie dostępu i korzystania z takiego przedmiotu własności, jakim jest broń i amunicja. W prawie polskim dostęp do broni nie ma charakteru powszechnego i ograniczony jest do osób, które w świetle art. 10 ust. 1 ustawy nie stanowią zagrożenia dla samych siebie, bezpieczeństwa lub porządku publicznego i które przedstawiają ważną przyczynę posiadania broni (por art. 5 dyrektywy 91/447/EWG).

Odnosząc poczynione ustalenia do realiów niniejszej sprawy należy zauważyć, że podstawą do wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów w świetle art. 313 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) są zebrane przez organ ścigania i utrwalone w sposób przewidziany prawem procesowym materiały dowodowe, które w dostateczny sposób wskazują, że określona osoba dopuściła się przestępstwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że przedstawienie zarzutów może nastąpić

jedynie wówczas, gdy dane, jakimi dysponuje organ postępowania przygotowawczego „uzasadniają dostatecznie podejrzenie, że czyn popełniła określona osoba”, której zarzut chce się przedstawić (T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 313 Kodeksu postępowania karnego*, Lex). Ustawowo wymagane „uzasadnione podejrzenie” odnosi się przy tym do sprawstwa określonej osoby odnośnie do określonego czynu.

Z tego względu zasadna jest teza, że w związku z toczącym się przeciwko posiadaczowi broni postępowaniem karnym o przestępstwa wskazane w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, rodzi się wątpliwość, czy osoba ta daje rękojmię, że będzie prawidłowo obchodziła się z bronią. Jak bowiem wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prawo do posiadania broni jest wyrazem zaufania państwa do osób, które takie prawo otrzymują. Zatem osoby te muszą prowadzić taki tryb życia, aby swoim postępowaniem nie wzbudzać wątpliwości i obaw związanych z faktem posiadania broni (por. wyroki NSA z: 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2039/10 i wskazane tam orzecznictwo oraz 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 569/12 i 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2604/11).

Postawienie osobie legalnie posiadającej broń zarzutu popełnienia jednego z przestępstw wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy nie pozostaje zatem bez znaczenia dla oceny tego, czy osoba ta prezentuje nieskazitelną postawę i tym samym daje gwarancję przestrzegania przepisów ustawy w zakresie nie tylko bezpiecznego posiadania broni palnej, ale również jej używania, stąd ustawodawca zdecydował się na możliwość czasowego ograniczenia dostępu do broni takiej osobie, do chwili prawomocnego wyroku sądu. W sytuacji normowanej postanowieniem art. 19 ust. 1a ustawy ustawodawca dał prymat interesowi społecznemu (ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego), bowiem od posiadacza broni wymaga się szczególnej postawy społecznej.

Możliwość czasowego odebrania broni i amunicji oraz złożenia ich w depozycie policyjnym nie może być postrzegana jako zamach na własność jednostki, a jedynie jako działanie prewencyjne, mające na celu przede wszystkim szeroko pojętą ochronę obywateli i zapobieganie różnego rodzaju nadużyciom związanym z używaniem broni, ochronę zdrowia, życia czy mienia włącznie.

Zważywszy, że pozwolenie na broń palną jest uprawnieniem wyjątkowym, będącym atrybutem władztwa państwowego, zaś posiadacz broni musi być osobą

dającą rękojmię, że swoim postępowaniem nie zagrozi bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu (por. wyrok WSA w Warszawie z 15 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 808/12), zasadne jest stwierdzenie, że restrykcyjność zakwestionowanej regulacji określającej przestanki odebrania broni należy postrzegać jako uzasadnioną koniecznością zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa (por. wyrok NSA z 18 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 364/11).

9. Uwzględniając wcześniejsze ustalenia, w opinii Sejmu należy uznać, że art. 19 ust. 1a ustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z zasadą ochrony prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz