

Wyrok z dnia 13 grudnia 2002 r.

III RN 96/02

Organ Policji ma obowiązek cofnąć pozwolenie na broń, jeżeli posiadacz przechowuje ją w sposób nienależyty, a w okolicznościach sprawy istnieje uzasadniona obawa, że w przyszłości też postąpi podobnie (art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, Dz.U. Nr 6, poz. 43 ze zm.).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 grudnia 2002 r. sprawy ze skargi Janusza R. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia 5 czerwca 2000 r. [...] w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na broń, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2002 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2002 r. [...]. Zarzucił rażąco naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. Nr 6, poz. 43 ze zm.), art. 21 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 178 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz w związku z art. 5 ust. 3 i art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, a także w związku z pkt 5 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń

oraz określenia istotnych części broni i amunicji (Dz.U. Nr 76, poz. 452 ze zm.), a także art. 80 k.p.a. w związku z art. 59 ustawy o NSA.

Przebieg postępowania był następujący. Decyzją z dnia 10 lutego 2000 r., Komendant Wojewódzki Policji w P. cofnął Januszowi R. pozwolenie na posiadanie broni gazowej. W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji stwierdził, że przyczyną cofnięcia pozwolenia była utrata przez Janusza R. broni w okolicznościach wskazujących na niedopełnienie przez niego obowiązku właściwego jej zabezpieczenia. Organ pierwszej instancji zaakcentował, że "skutkiem tego broń dostała się w ręce osób niepowołanych i może być użyta sprzecznie ze swym przeznaczeniem i interesem porządku publicznego". Jako podstawę prawną decyzji, Komendant Wojewódzki Policji w P. wskazał art. 11 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych oraz § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych na poszczególne rodzaje broni białej oraz przedmioty, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu (Dz.U. Nr 76, poz. 451 ze zm.).

Pismem z dnia 28 lutego 2000 r. Janusz R. wniósł odwołanie. W uzasadnieniu przypomniał, że broń posiada od 1993 r. i dotychczas nigdy jej nie nadużył oraz że zawsze broń przechowywał we właściwy sposób. Wyjaśniając okoliczności utraty broni stwierdził, że została mu skradziona z pokoju hotelowego. Broń trzymał w kieszeni kurtki, uznając, iż bezpieczniej będzie zostawić ją w pokoju hotelowym, który po wyjściu zamknął. Decyzją z dnia 29 marca 2000 r., Komendant Główny Policji uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Jako przyczynę uchylenia decyzji, Komendant Główny Policji wskazał zastosowanie błędnej podstawy prawnej, a mianowicie art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych. W uzasadnieniu decyzji, organ odwoławczy podkreślił, że utrata przez skarżącego broni "nie może prowadzić do wniosku, iż posiadana przez niego broń w przyszłości będzie wykorzystana w celach sprzecznych z obowiązującym porządkiem prawnym".

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Komendant Wojewódzki Policji w P. w dniu 12 kwietnia 2000 r. ponownie cofnął pozwolenie na posiadanie broni gazowej. Zwracając uwagę na wyjątkowość uprawnienia, jakim jest posiadanie broni, organ ten podkreślił, że przepis § 2 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organów właściwych do wydawa-

nia pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji nakłada na posiadacza broni obowiązek przestrzegania zasad i warunków użycia broni, wymienionych w pouczeniu. Komendant Wojewódzki Policji w P. przypomniał, że jedna z tych zasad obliguje posiadacza broni do przechowywania jej w sposób uniemożliwiający dostęp do niej osób nieuprawnionych. W związku z tym, że Janusz R. nie dopełnił obowiązku należytego przechowywania broni (brak nadzoru), a w efekcie dopuścił do jej utraty, cofnięcie pozwolenia na broń stało się uzasadnione. Jednocześnie, kierując się sugestiami organu odwoławczego, w podstawie prawnej decyzji, organ pierwszej instancji podał art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych w związku z § 2 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji.

Janusz R. ponownie wniósł odwołanie, przytaczając te same argumenty co w pierwszym odwołaniu. Po jego rozpatrzeniu, Komendant Główny Policji wydał w dniu 5 czerwca 2000 r. decyzję utrzymującą w mocy decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. z dnia 12 kwietnia 2000 r. o cofnięciu Januszowi R. pozwolenia na posiadanie broni gazowej. Organ odwoławczy stwierdził, że bezsporne jest, iż skarżący utracił broń w okolicznościach kwalifikowanych jako zawiniona utrata posiadanej broni. Organ drugiej instancji przypomniał, że obowiązkiem posiadacza broni jest przestrzeganie zasad zawartych w pouczeniu, które wymienione są w "książeczce pozwolenia". Organ zwrócił uwagę, że w pouczeniu tym, w punkcie 5 nałożono na posiadacza broni obowiązek przechowywania jej w taki sposób, by broń nie znalazła się w posiadaniu osób nieuprawnionych. Nakaz ten nakłada więc na posiadacza broni "zobowiązanie do szczególnej dbałości o jej zabezpieczenie".

Pismem z dnia 6 lipca 2000 r. Janusz R. wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia 5 czerwca 2000 r., utrzymującą w mocy decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. z dnia 12 kwietnia 2000 r. Skarżący zarzucił organom, że rozpatrując sprawę pominęły fakt, iż utrata broni nastąpiła w wyniku kradzieży, nie jest więc to okoliczność przez niego zawiniona. Skarżący wyraził jednocześnie opinię, że "mając przy sobie broń też nie można uniknąć kradzieży". Ponownie podkreślił, że broń jest mu niezbędna do osobistej ochrony. Przypomniał, że obecnie pełni funkcję wicedyrektora jednej z [...] szkół średnich, w której "istnieje siatka narkotykowa". W związku z tym, jako osoba zwal-

czająca tego typu nielegalne działania, "czuje się zagrożony i potrzebuje broni do ochrony osobistej".

Wyrokiem z dnia 6 marca 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę, stwierdzając między innymi, że: 1) skarżący nie czynił organom Policji konkretnych zarzutów naruszenia prawa, a jedynie wykazywał, iż broń jest mu niezbędna, 2) Komendant Główny Policji, rozpoznając sprawę po raz pierwszy, uchylił decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. z dnia 10 lutego 2000 r., co świadczy o wnikliwym i wszechstronnym rozpatrzeniu sprawy, 3) treść art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych daje organom Policji prawo cofnięcia pozwolenia na broń, jeżeli jej właściciel nie spełnia warunków, jakie należy zachować przy jej przechowywaniu, 4) skarżący naruszył warunki przechowywania broni określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji, gdyż nie zabezpieczył broni w sejfie hotelowym. NSA wywiódł, że jako podstawę rozstrzygnięcia przyjęto art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, zgodnie z którym organ Policji, który wydał pozwolenie na broń, może cofnąć pozwolenie w każdym czasie, jeżeli odpadły okoliczności faktyczne uzasadniające wydanie pozwolenia. Treść tego przepisu daje organom Policji prawo cofnięcia pozwolenia na broń, jeżeli jej właściciel nie spełnia warunków jakie musi zachować przy jej przechowywaniu, a w szczególności przechowywania broni w taki sposób by uniemożliwić dostęp do niej osobom nieuprawnionym (załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organom właściwych do wydawania pozwolenia na broń). Skarżący tym obowiązkom w sposób oczywisty uchybił, bowiem zamiast zabezpieczyć broń w sejfie hotelowym, pozostawił ją praktycznie bez zabezpieczenia w pokoju hotelowym. Symptomatyczne jest, że skarżący nie zawiadomił o kradzieży organów Policji natychmiast po jej stwierdzeniu. W ocenie NSA, organy Policji mają prawo rygorystycznie egzekwować od posiadaczy broni należyte jej zabezpieczenie przed osobami nieuprawnionymi, w przeciwnym bowiem wypadku broń nagminnie kradziona, mogłaby pozostać poza kontrolą organów Policji, co niewątpliwie miałoby wpływ na stan porządku publicznego. Tylko rygorystyczna i konsekwentna polityka organów Policji w tym zakresie może powodować wymuszenie na właścicielach broni jej właściwe przechowywanie i zabezpieczanie przed osobami nieuprawnionymi.

Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżony wyrok rażąco narusza przepisy wskazane we wstępnej części rewizji nadzwyczajnej. Proste zestawienie treści art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych z treścią zaskarżonego wyroku wskazuje na ich wzajemną sprzeczność. Wbrew stanowisku NSA, przepis ten nie stwarzał podstaw do cofnięcia pozwolenia na broń z powodu niewłaściwego jej przechowywania. Przepis stanowił natomiast, że: 1) organ Policji, który wydał pozwolenie na broń, może cofnąć pozwolenie w każdym czasie, jeżeli odpadły okoliczności faktyczne uzasadniające wydanie pozwolenia, 2) organ ten powinien to uczynić, skoro ujawnione zostanie, że osoba, której pozwolenie wydano, należy do jednej z kategorii osób wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy. Istnienie drugiej przesłanki wykluczył Komendant Główny Policji już przy pierwszym rozpoznaniu sprawy, trafnie stwierdzając w decyzji z dnia 29 marca 2000 r., że sam fakt utraty broni przez skarżącego nie może prowadzić do zaistnienia hipotezy z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (por. też wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., III SA 1765/99, niepublikowany). Pierwsza przesłanka z art. 11 ust. 1 dotyczy natomiast okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy. W dotychczasowym orzecznictwie ukształtował się pogląd, że za okoliczności uzasadniające wydanie pozwolenia na broń (art. 5 ust. 1 ustawy o broni) należy uważać realne zagrożenie życia lub zdrowia wnioskodawcy, wynikające z rodzaju wykonywanej pracy lub charakteru jego zajęcia, a także z innej szczególnej sytuacji wyróżniającej daną osobę z ogółu społeczeństwa. Chodzi przy tym o stopień zagrożenia oczywiście wyższy od niebezpieczeństwa, na które narażony jest przeciętny obywatel (wyrok NSA z dnia 17 lutego 1993 r., III SA 1746/92, ONSA 1995 r. z. 2, poz. 52; wyrok NSA z dnia 3 marca 1993 r., III SA 2120/92, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 maja 1993 r., III SA 2360/92, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 9 maja 1994 r., III SA 702/93, ONSA 1995 r. z. 2, poz. 70). Treść podania wnioskodawcy z dnia 24 czerwca 1993 r. oraz treść dokumentu z dnia 14 października 1993 r., nazwanego "postanowieniem", a w istocie będącego opinią zastępcy naczelnika wydziału prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w P. dla Wojewódzkiego Komendanta Policji w P., pozwalają stwierdzić, że za okoliczności uzasadniające wydanie Januszowi R. pozwolenia na broń przyjęto fakt pełnienia przez niego funkcji dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych i związane z tym pełnienie obowiązków, takich jak zakupy dla warsztatów szkolnych, przewożenie pieniędzy z banku na wynagrodzenia dla pracowników oraz kontakt z "różną młodzieżą". Cofnię-

cie pozwolenia na broń na podstawie zdania pierwszego art. 11 ust. 1 ustawy mogły więc nastąpić, gdyby odpadły te okoliczności, np. gdyby wnioskodawca przestał przewozić pieniądze lub gdyby zmienił się charakter jego pracy. Organy Policji nie twierdziły nawet, że taka zmiana okoliczności nastąpiła. Zdaniem Prezesa NSA, jest pozbawione podstaw łączenie przesłanki z art. 11 ust. 1 ustawy z treścią załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji. Przepis art. 11 ust. 1 ustawy nie zawiera żadnego upoważnienia ustawowego ani odesłania. Fakt, że w pkt 5 pouczenia o podstawowych zasadach i warunkach użycia i przechowywania broni, zawartego we wskazanym załączniku nr 1, zawarto polecenie przechowywania broni w sposób uniemożliwiający dostęp do niej osób nieuprawnionych, nie ma żadnego związku z okolicznościami uzasadniającymi wydanie pozwolenia na broń. Czym innym są okoliczności przechowywania broni, a czym innym okoliczności uzasadniające wydanie pozwolenia na broń. Te ostatnie wiążą się przede wszystkim ze stanem zagrożenia, w jakim znajduje się wnioskodawca. W tej sytuacji badanie, czy skarżący przechowywał broń zgodnie z otrzymanym pouczeniem, jest z punktu widzenia pierwszej przesłanki z art. 11 ust. 1 ustawy o broni zupełnie bezprzedmiotowe, a rozstrzygnięcie NSA rażąco wymienione przepisy narusza.

Niezależnie od tego Prezes NSA zauważył, że art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych jedynie do określenia organów właściwych do wydawania pozwolenia na broń oraz wzorów pozwoleń na broń. Nakładanie nowych obowiązków na obywateli w zakresie przechowywania broni, zawarte w załączniku do tego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r., zawierającego wzór pozwolenia na broń, wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego. Z tego względu treść pouczenia nie może być brana pod uwagę przy rozpatrywaniu sprawy przed sądem, z przyczyn analogicznych do podanych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 1993 r. (P 2/93) w części dotyczącej § 2 ust. 1 tego rozporządzenia (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2002 r., III SA 2249/00, niepublikowany). Punkt 6 tego przepisu - pod pozorem określenia wzoru pozwolenia - nakazał wpisać w pozwoleniu pouczenie o podstawowych zasadach i warunkach użycia broni, a w załączniku nr 1 do rozporządzenia wprowadził w punkcie 5 obowią-

zek przechowywania broni w sposób uniemożliwiający dostęp do niej osób nieuprawnionych. Tego typu obowiązek (pomijając jego ogólnikowość) powinien być zamieszczony w ustawie. Wprawdzie w podstawie prawnej wydania tego rozporządzenia powołano art. 5 ust. 3 ustawy o broni w związku z art. 4 ust. 2 tej ustawy, ale ostatnio wymieniony przepis nie upoważniał Ministra do zamieszczenia w załączniku nr 1 przepisów o treści zawartej w punkcie 5 pozwolenia. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy umożliwił organom Policji oznaczenie w pozwoleniu na broń pomieszczenia, w którym broń powinna być przechowywana. Wzór zamieszczony w załączniku nr 1 nie przewidywał jednak rubryki dla oznaczenia takiego pomieszczenia, a pkt 5 pouczenia wyraźnie wykroczył poza upoważnienie ustawowe, określając sposób, a nie miejsce przechowywania broni. Skoro pkt 5 załącznika nr 1 do rozporządzenia został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, to tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. NSA związany był tym przepisem konstytucyjnym na podstawie art. 178 ust. 1 Konstytucji. Akceptując w wyroku rozstrzygnięcie oparte na niekonstytucyjnym przepisie załącznika do rozporządzenia i nie odmawiając jego zastosowania, Sąd rażąco naruszył art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA, który nakazywał Sądowi kontrolę zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Z kolei oddalając skargę od decyzji sprzecznej z prawem, Sąd naruszył rażąco także art. 27 ust. 1 ustawy o NSA. Na koniec Prezes NSA zauważył, że sprzecznie z treścią skargi, Sąd przyjął, iż skarżący nie czynił organom Policji konkretnych zarzutów naruszenia prawa. Wprawdzie skarżący istotnie wskazywał, że broń jest mu potrzebna, ale akcentował także, iż obchodził się z nią właściwie oraz "nie stworzył zdarzenia pozwalającego na swobodny zabór broni". Oznaczało to kwestionowanie podstaw do cofnięcia pozwolenia na broń, a tym samym stanowiło zarzut naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni. Niezależnie od faktu, że Sąd nie był związany granicami skargi (art. 51 ustawy o NSA), przyjęcie, iż skarga nie podniosła zarzutu naruszenia prawa, stanowiło rażące naruszenie art. 80 k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznanie sprawy następuje na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (przepisów wykonawczych do niej), gdyż ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. Nr 53, poz. 549 ze zm.), choć weszła wprawdzie w życie po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. 20

marca 2000 r. (jej art. 56), ale stwierdza w art. 53, że do niezakończonych decyzją ostateczną postępowań w sprawach pozwoleń na broń stosuje się przepisy dotychczasowe.

Cofnięcie pozwolenia na broń reguluje art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Według tego przepisu organ Policji, który wydał pozwolenie na broń, może cofnąć pozwolenie w każdym czasie, jeżeli odpadły okoliczności faktyczne uzasadniające wydanie pozwolenia. Organ ten powinien to uczynić, skoro ujawnione zostanie, że osoba, której pozwolenie wydano, należy do jednej z kategorii osób wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy. Jak z tego wynika występują dwie grupy przesłanek cofnięcia pozwolenia na broń wymienione w dwóch zdaniach art. 11 ust. 1 ustawy. Prezes NSA skoncentrował się na przesłance określonej w art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, a więc na odpadnięciu okoliczności faktycznych uzasadniających wydanie pozwolenia (tak samo organ drugiej instancji przy pierwszym rozpoznaniu sprawy w decyzji z dnia 29 marca 2000 r.). Skarżący pominął, że przesłanką faktyczną cofnięcia pozwolenia na broń była jej utrata wskutek niewłaściwego zabezpieczenia, a w podstawie prawnej decyzji i zaskarżonego wyroku wyraźnie wskazano art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Nie powinno więc budzić żadnych wątpliwości, że podstawą prawną cofnięcia pozwolenia na broń był art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy, a więc przyjęcie, że "osoba, której pozwolenie wydano, należy do jednej z kategorii osób wymienionych w art. 7 ust. 1" ustawy. Argumenty użyte w rewizji nadzwyczajnej dotyczące wykładni art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy w związku z jej art. 5 ust. 1 są tym samym bezprzedmiotowe.

Przepis art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. nakłada na organ Policji obowiązek cofnięcia pozwolenia na broń ("organ powinien"), przy czym jest to przepis w części odsyłający do art. 7 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem pozwolenie na broń nie może być wydane między innymi osobom, co do których istnieje obawa, że użyją broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt 5). Norma prawna wynikająca z art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy stanowi więc, że organ Policji ma obowiązek cofnięcia pozwolenia na broń, jeżeli osoba, której to pozwolenie wydano, okaże się osobą, co do której istnieje obawa, że użyje broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego. Ciężar rozstrzygnięcia spoczywa na wykładni pojęcia "istnieje obawa, że użyje broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicz-

nego", a w szczególności pojęcia "użycie broni". W rewizji nadzwyczajnej pominięto bogate i w zasadzie jednolite orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie. Ponieważ można w nim znaleźć rozwiązanie zagadnień prawnych występujących w sprawie, celowe jest szczegółowe ich omówienie.

W wyroku z dnia 10 grudnia 1997 r., III SA 1326/96 (LEX nr 44787), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wynikające z reglamentacyjnego charakteru ustawy z 1961 r. unormowania odnoszą się również do sposobu posiadania i noszenia broni palnej (patrz art. 4 ust. 1 ustawy). Z tego względu ustalona w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy przesłanka zakazująca wydania pozwolenia na broń, która z uwagi na treść art. 11 ust. 1 jest równocześnie przesłanką nakazującą cofnięcie pozwolenia na broń, odnosi się do wszystkich form władztwa nad bronią palną. Dotyczy też sposobu posiadania i noszenia broni. Rozumienie zawartego w tym przepisie sformułowania o użyciu broni nie może być zawężone tylko do strzelania z tej broni, gdyż o możliwości korzystania z pozwolenia decyduje również sposób jej posiadania i noszenia. Elementy te są bowiem równie ważne jak samo bezpieczeństwo strzelania, w realizacji podstawowej funkcji przepisów o broni, tj. zabezpieczenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W sprawie tej, broń pozostawiona w bagażniku samochodu, zaparkowanego w okolicy miejsca zamieszkania posiadacza, wraz z innymi wartościowymi przedmiotami została mu skradziona. W ocenie organów Policji pozostawienie broni w samochodzie w "dobie powszechnych kradzieży samochodowych" było przejawem lekkomyślności, a tym samym naruszało zasady bezpiecznego posiadania i przechowywania broni. NSA tę ocenę zaakceptował, stwierdzając że pozostawienie broni palnej w samochodzie jest przejawem lekkomyślności, niedopuszczalnej przy prawidłowym sposobie posługiwania się bronią. Taki sposób używania broni palnej mógł doprowadzić do wejścia w jej posiadanie przez osoby mogące wykorzystać ją do popełnienia przestępstwa. Prawidłowe ustalenie, iż posiadacz używał broni w sposób sprzeczny z interesem porządku publicznego, dawał organom Policji podstawę do oceny, iż należy on do kategorii osób, co do których istnieje obawa, że zachowania tego rodzaju mogą być przez niego powielone w przyszłości.

W wyroku z dnia 23 lutego 1999 r., III SA 5468/98 (LEX nr 44685), NSA uznał, że § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwolenia na broń, ustalania wzorów pozwolenia na broń oraz określenia istotnych części broni, aczkolwiek nie określa bezpośrednio skutków prawnych zaniechania obowiązkom

prawidłowego postępowania z bronią, stanowi istotną regułę interpretacyjną art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych. Wskazuje bowiem, że pod pojęciem "użycia broni" należy rozumieć nie tylko bezpośrednie jej zastosowanie, ale także sposób obchodzenia się z nią i jej przechowywania. Patrząc z tego punktu widzenia, istotny jest element zawinienia po stronie osoby posiadającej zezwolenie na broń oraz okoliczności, w jakich doszło do jej utraty. W konkretnej sprawie natomiast skarżący wykazał się rażącą lekkomyślnością, o czym świadczy fakt, iż nie jest w stanie podać, gdzie i w jaki sposób doszło do zaginięcia sztucera.

W wyroku z dnia 11 lutego 1998 r., III SA 314/97 (LEX nr 44762), NSA przyjął, że jeśli osoba mająca przy sobie broń znajduje się pod działaniem alkoholu, to ten stan z reguły uzasadnia obawę, że broń może być użyta w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego. W przypadku zawinionej utraty broni podczas jej przewożenia publicznymi środkami przewozowymi należy przyjąć, że osoba odpowiedzialna za tę broń dopuszcza do niebezpieczeństwa jej użycia w celach sprzecznych z bezpieczeństwem Państwa lub porządkiem publicznym w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1961 r. W sprawie tej posiadacz utracił pistolet - mając go w kieszeni spodni - podczas jazdy w zatłoczonym autobusie komunikacji miejskiej. NSA w uzasadnieniu tego wyroku podkreślił, że ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. ma reglamentacyjny charakter, zwłaszcza w części dotyczącej posiadania i noszenia broni. Na organach Policji ciąży obowiązek realizowania zadań i celów tej ustawy. Dlatego też obowiązkiem tych organów jest reagowanie na przypadki utraty broni, albowiem każdy przypadek takiej utraty może oznaczać wzrost ilości broni u osób nieuprawnionych, które mogą jej użyć w celach sprzecznych z bezpieczeństwem Państwa lub porządkiem publicznym. Przepisem prawa materialnego dotyczącym cofnięcia pozwolenia na broń jest art. 11 ust. 1 tej ustawy, przy czym w zdaniu pierwszym tego przepisu przewidziana jest możliwość wydania tzw. decyzji uznaniowej w przedmiocie cofnięcia pozwolenia, gdy odpadły okoliczności faktyczne uzasadniające wydanie pozwolenia. Natomiast w zdaniu drugim tego przepisu chodzi o obligatoryjne wydanie tzw. decyzji związanej, jeżeli ujawnione zostaną okoliczności wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy. Wśród tych okoliczności wymieniona jest obawa niebezpieczeństwa użycia broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego. W orzecznictwie NSA zaakceptowano celowościową wykładnię terminu "użycie broni". Przez użycie broni w rozumieniu ustawy należy pojmować nie tylko oddawanie strzałów, lecz cały zespół zachowań składający

się na władztwo nad bronią palną. Chodzi więc także o czynności związane z przenoszeniem, przewożeniem i przechowywaniem broni.

Podobne poglądy można także odczytać w dalszych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 29 października 1998 r., III SA 1618/97 (LEX nr 45114), stwierdzono, że przedmiotem reglamentacji ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych jest nie tylko możliwość strzelania, ale przede wszystkim posiadanie broni, a także jej noszenie (art. 4 ust. 1). W art. 2 ust. 1 wyraźnie mówi się, iż przez używanie broni ustawodawca rozumie cały zespół zachowań składający się na władztwo nad bronią palną. Za szerokim rozumieniem terminu "użycie broni" przemawia również wykładnia celowościowa. W związku z powyższym pewne zachowania człowieka uzbrojonego nie polegające na strzelaniu należy zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy uznać za używanie broni w celach sprzecznych z porządkiem publicznym.; w wyroku z dnia 6 stycznia 1999 r., III SA 5053/98 (LEX nr 45108), uznano, że skoro skarżący wprowadził się w stan nietrzeźwości, posiadając przy sobie broń, to tym samym dał organom Policji podstawę do obaw, że użyje broni w celach sprzecznych z interesem porządku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych); w wyroku z dnia 18 stycznia 1999 r., III SA 5089/98 (LEX nr 44688), przyjęto, że odstępstwo od ścisłego przestrzegania reguł prawnych postępowania z bronią i pozostawienie jej w miejscu dostępnym dla szerszej grupy osób jest niewątpliwą okolicznością stawiającą pod znakiem zapytania kwalifikację skarżącego do posiadania broni, a w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., III SA 734/99 (LEX nr 47203), że art. 11 ust. 1 ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych może stanowić samodzielną podstawę do cofnięcia pozwolenia na broń. W takim jednak wypadku obowiązkiem organów Policji jest wykazanie, że odpadły okoliczności faktyczne uzasadniające wydanie pozwolenia, wśród których mogą się znajdować kwestie związane z podstawowymi zasadami i warunkami użycia broni, a także jej przechowywania (por. też wyroki dotyczące konieczności znajomości zasad obchodzenia się z bronią - wyrok z dnia 14 maja 1999 r., III SA 7374/98, LEX nr 46262 oraz wyrok z dnia 21 grudnia 1999 r., III SA 355/99, LEX nr 46271).

Sąd Najwyższy podziela wyżej przedstawioną wykładnię, a w szczególności uznaje, że z istoty regulacji ustawowych (ich reglamentacyjnego charakteru) wynika, iż posiadacz broni (osoba, która uzyskała pozwolenie na broń) ma obowiązek nie tylko używać jej w ścisłym tego słowa znaczeniu zgodnie z zasadami bezpieczeń-

stwa, ale także przechowywać ją w sposób wykluczający jej utratę. Przechowywanie broni (jej przenoszenie, przewożenie) w sposób uniemożliwiający utratę (dostanie się do rąk osób niepowołanych) musi być wykonywane z najwyższą starannością, a naruszenie tego obowiązku jest "użyciem broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego" w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego można zauważyć też orzeczenia, które nieco inaczej podchodzą do analizowanego zagadnienia (powołany w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., III SA 1765/99, jest niedostępny w publikacjach). W wyroku z dnia 28 stycznia 1998 r., III SA 1790/96 (LEX nr 44763), NSA przyjął, że obawa użycia broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych) musi dotyczyć bezpośrednio osoby, która o pozwolenie na broń się ubiega, bądź której pozwolenie to się cofa. Fakt ewentualnego dostania się broni w ręce osób trzecich, np. w wypadku kradzieży, nawet w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że mogą jej użyć w celach sprzecznych z bezpieczeństwem Państwa lub porządku publicznego, nie może powodować cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni. W wyroku z dnia 30 września 1998 r., III SA 3586/97 (LEX nr 44756), stwierdzono, że sam fakt kradzieży skarżącemu broni, a nawet jego zachowanie, które tę kradzież w jakimś stopniu umożliwiło, nie stanowią wystarczających argumentów do przyjęcia, iż jest on osobą, co do której zachodzi uzasadniona obawa, że może w przyszłości użyć broni w celach sprzecznych z interesem publicznym (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych). W sprawie tej skarżący pozostawił w sklepie delikatesowym przy ladzie swój neseser, w którym znajdowała się broń gazowa i neseser ten został skradziony przez nieznanego sprawcę. NSA w uzasadnieniu tego wyroku wywiódł, że nie sposób zakwestionować, iż na osobach posiadających pozwolenie na broń ciąży szczególny obowiązek takiego jej zabezpieczenia, które uniemożliwi dostęp do niej osobom nieuprawnionym. Dotyczy to niewątpliwie również odpowiedniej troski o to, aby broni nie utracić wskutek kradzieży, zagubienia itp. Uznał za uzasadnione stanowisko, że w interesie porządku publicznego leży to, aby broń nie dostała się w ręce osób trzecich, a zwłaszcza ze środowiska przestępczego. Sąd podzielił również stanowisko organów Policji, że zachowanie polegające na przechowywaniu broni w neseserze, pozostawionym w sklepie przy ladzie, nie świadczy o

odpowiedniej dbałości o zabezpieczenie broni. NSA podkreślił jednak, że w tej sprawie nie wykazano, iż posiadacz należy do osób, co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą w przyszłości użyć broni w celach sprzecznych z interesem porządku publicznego. Wywiódł, że każda sprawa powinna być rozpatrzona indywidualnie, w zależności od występujących w niej okoliczności faktycznych. W wyroku z dnia 28 stycznia 2000 r., III SA 321/99 (LEX nr 47205), NSA przyjął natomiast, że nie negując, iż na osobach posiadających pozwolenie na broń ciąży szczególny obowiązek takiego jej zabezpieczenia, które uniemożliwi dostęp do niej osobom nieupoważnionym, zwrócić należy uwagę na potrzebę wykazania, przy cofaniu pozwolenia na podstawie art. 11 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, że obawa użycia broni w celach sprzecznych z interesem publicznym musi zachodzić w stosunku do posiadacza pozwolenia na broń, a nie przez osoby trzecie (złodzieja, znalazcę itp.). Sam fakt kradzieży broni, a nawet zachowanie posiadacza, które tę kradzież w jakimś stopniu umożliwiło, nie stanowią wystarczających argumentów do przyjęcia, że strona jest tą osobą, co do której zachodzi uzasadniona obawa, że może w przyszłości użyć broni w celach sprzecznych z interesem publicznym.

Precyzyjna analiza tych orzeczeń prowadzi do wniosku, że bynajmniej nie występuje między nimi sprzeczność. Należy się bowiem zgodzić z poglądem, że niewłaściwe, nawet zawinione, przechowywanie broni (choćby wskutek niego doszło do jej utraty) nie jest wystarczającą przesłanką cofnięcia pozwolenia. Z wyraźnego brzmienia przepisu wynika, że konieczne jest jeszcze uznanie, że zachodzi uzasadniona obawa, że posiadacz broni (słusznie NSA podnosi, że nie chodzi tu o osobę trzecią), w przyszłości będzie używać broni w sposób zagrażający bezpieczeństwu. Każdą sprawę należy więc rozpatrywać indywidualnie i oceniać w niej, czy niewłaściwe przechowywanie broni prowadzące do jej utraty, w powiązaniu z innymi okolicznościami sprawy, uzasadniają obawę, że posiadacz broni w przyszłości będzie naruszał zasady bezpiecznego przechowywania broni (będącego jej użyciem, co wyżej wykazano). Prawidłowe odczytanie normy zawartej w art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (w uwzględnieniu okoliczności faktycznych sprawy) prowadzi do wniosku, że organ Policji ma obowiązek cofnąć pozwolenie na broń, jeżeli posiadacz przechowuje broń w sposób nienależyty, co doprowadza do jej utraty (kradzieży), a w okolicznościach sprawy istnieje uzasadniona obawa, że w przyszłości posiadacz nie będzie

przechowywał broń z należytą starannością. W rozumieniu wskazanych przepisów, występuje bowiem wówczas obawa, że posiadacz użyje broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego.

Wracając do okoliczności faktycznych sprawy trzeba stwierdzić, że Janusz R. przechowywał broń - na którą otrzymał pozwolenie - w sposób niewłaściwy. Pozostawienie jej w pokoju hotelowym jest przejawem niestaranności i wręcz lekkomyślności, skoro powszechnie wiadomo, że do pokoi hotelowych nieskrępowany dostęp ma obsługa, a nadto wejście do nich nie następuje żadnych trudności. Stąd w zasadach odpowiedzialności osób utrzymujących hotele wprowadzone jest szczególne pojęcie "rzeczy wniesionej", przez którą rozumie się rzeczy powierzone utrzymującemu hotel lub umieszczone w miejscu przez niego wskazanym lub na ten cel przeznaczonym (art. 846 § 2 k.c.). Inaczej mówiąc, za rzeczy pozostawione w pokoju hotelowym, prowadzący zakład w zasadzie nie odpowiada. Takie reguły postępowania z rzeczami pozostawianymi w hotelu są powszechnie znane i powszechnie oznajmiane przez utrzymujących hotele. Słusznie więc organy Policji i NSA w zaskarżonym wyroku uznały, że Janusz R. postąpił lekkomyślnie pozostawiając broń w pokoju hotelowym. Jego stopień zawinienia jest przy tym znaczny, co łącznie z podtrzymywanym przez niego poglądem o prawidłowości postępowania, przemawia za uznaniem istnienia uzasadnionej obawy, że w przyszłości również będzie posiadaną broń przechowywał w sposób nienależyty. Takie rozumowanie przyjęte przez NSA w zaskarżonym wyroku Sąd Najwyższy uważa za prawidłowe (kwestii tej zresztą w istocie nie porusza się w rewizji nadzwyczajnej).

Podnoszone w rewizji nadzwyczajnej argumenty dotyczące zastosowania rozporządzenia wydanego z przekroczeniem ustawowego upoważnienia lub w ogóle braku tego upoważnienia (czy też jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji) nie mają znaczenia. Powoływanie się na akt podustawowy, czy na wynikające z niego pouczenie, miało bowiem tylko na względzie prawidłową wykładnię przepisów ustawowych. Wykładnię taką należy przyjąć też bez powołania się na rozporządzenie (pouczenie). Wynika ona bowiem wprost z przepisów ustawy. Zaskarżony wyrok i decyzje organów Policji miały tym samym ustawową podstawę w prawidłowo interpretowanych przepisach art. 11 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, bez potrzeby odwoływania się do przepisów rozporządzenia wykonawczego.

Z tych względów na podstawie art. art. 393¹² k.p.c. w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzeczono jak w sentencji.

=====