

Kilka uwag o prawnych formach działania administracji w zakresie dostępu do broni palnej

Abstrakt

W artykule poruszone zostały podstawowe kwestie związane z dostępem do broni palnej w Polsce, przy uwzględnieniu administracyjnoprawnej metody regulacji oraz aktualnych zagrożeń tak w Polsce, jak i na świecie. Wybrane zagadnienia dotyczące rodzajów broni palnej, kategorii pozwoleń na broń, obowiązku rejestracji broni, warunków przechowywania broni palnej czy noszenia broni palnej przedstawione zostały zwięźle w świetle wybranych form działania administracji. Syntetycznej analizie poddana została ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji wraz z wybranymi aktami wykonawczymi. W świetle tych regulacji omówiono wiodącą rolę decyzji administracyjnej w tematyce dostępu do broni palnej i zapewnieniu bezpieczeństwa jej używania. Wskazano także na czynności materialno-techniczne jako te, które pełnią rolę uzupełniającą w przedmiotowej materii.

Słowa kluczowe

pozwolenie na broń palną, rejestracja broni palnej, akt administracyjny, czynności materialno-techniczne

1. Uwagi wprowadzające

Sytuacja geopolityczna, jak i ostatnie wydarzenia w Europie i na świecie wymuszają powrót do ciągle żywej dyskusji na temat dostępu do broni palnej w Polsce. Po ostatnich zamachach w Paryżu powszechny dostęp do broni palnej zaczyna być postrzegany w zgoła odmiennym świetle i to nie tylko przez zwolenników, ale również przez przeciwników liberalnego prawa. Od lat tocząca się dyskusję w tym temacie można ująć w ramy, w których z jednej strony większa ilość broni w posiadaniu pełnoletniego, zrównoważonego i przeszkolonego obywatela postrzegana jest jako okoliczność pozwalająca wstępnie zagwarantować większe bezpieczeństwo, z drugiej zaś – ta sama okoliczność powodować ma łatwiejszy dostęp dla osób nieuprawnionych, przez co nie wyeliminuje zjawiska terroryzmu czy bandytyzmu. Faktem jest, że w porównaniu do innych krajów europejskich polskie prawodawstwo w zakresie dostępu do broni palnej jest jednym z najostrożniejszych¹, ale czy ten fakt pozwala poczuć się obywatelowi całkowicie bezpiecznym. W kręgach osób zajmujących się na co dzień bronią palną istnieje przekonanie

¹ Statystycznie w Polsce na 100 mieszkańców przypada 1,3 sztuki broni, co stanowi wartość wielokrotnie mniejszą niż notowana w takich państwach jak Szwajcaria, Niemcy czy Czechy, nie mówiąc już o Stanach Zjednoczonych czy Arabii Saudyjskiej. Przy czym zaznaczyć trzeba, że w podanej wartości mieszczą się wszystkie kategorie pozwoleń na broń palną, a więc zarówno tę przeznaczoną do obrony, jak i sportową, myśliwską czy kolekcjonerską.

nie, że prawne ograniczenia w dostępie do broni palnej skutkują wyłącznie w sferze prawnych postaw² czy działań prawych obywateli. Nie dotyczą zupełnie przeciwnego bieguna, postrzeganego tak podmiotowo, jak i przedmiotowo.

W tym miejscu należy postawić pytanie: czy jeżeli tak, to jakie ograniczenia w dostępie do broni palnej mogą zwiększyć poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli, eliminując lub w znacznym stopniu ograniczając dostęp do broni osobom do tego niepowołanym? Czy odpowiedzi należy szukać wyłącznie w samym ustawodawstwie czy może są jeszcze jakieś inne czynniki³, które w racjonalny sposób są w stanie uregulować wprowadzanie do legalnego obrotu broni palnej? Niewątpliwie doniosłe znaczenie mają tu działania samej administracji, które oscylując wokół prawnych form działania, wyznaczają pewien model postępowania z bronią palną. Zakres ingerencji administracji w różne sfery życia obywateli jest stosunkowo szeroko nakreślony przez samą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, gdzie w art. 7 wyrażona została zasada praworządności. Jak wskazuje A. Błaś⁵, ingerencja organów administracji publicznej odbywa się każdorazowo wyłącznie na podstawie prawa i w granicach prawa. Zważyć należy przy tym, że podstawową formą ingerencji administracji⁶ w problematyce dostępu do broni palnej jest decyzja administracyjna, przyjmująca w tym zakresie, zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji⁷, postać pozwolenia na broń palną. Czy można zatem wnioskować, że ograniczenia w dostępie do broni palnej, wyrażone w generalnej zasadzie zakazującej nabywania, posiadania i zbywania broni palnej⁸ zawartej w art. 2 ustawy o broni i amunicji są tożsame z warunkami, jakie należy spełnić, by uzyskać akt administracyjny, jakim jest pozwolenie na broń? Zaznaczyć należy, że ustawodawca przewidział kontrolę dostępu do broni palnej, wprowadzając regu-

² Dotyczy tych zachowań człowieka, które mają swoje uwarunkowania w niejednolitym zakresie i natężeniu tak przez normy prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Zob. J. Grabowski, *Prawo a gospodarka*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 15 i n.

³ Czy możliwe jest wyznaczenie uwarunkowań pozaprawnych administracji, które będą pełnić rolę uzupełniającą w stosunku do zakresu wyznaczonego przez ustawodawcę. Zob. A. Błaś, *Nauka administracji w kręgu norm prawnych – dziedzictwo europejskie*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, I. Izdebski, T. Stanisławowski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 379–385.

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998 r., s. 28. Zob. także W. Skrzydło, *Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013.

⁶ W tym miejscu warto zaznaczyć, że administracyjnoprawna metoda regulacji właściwa jest we wszystkich sferach ingerencji administracji, do których J. Boć zalicza policję administracyjną, reglamentację, świadczenia materialne i świadczenia niematerialne. J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 357–362.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 576 z późn. zm.

⁸ Poza wyjątkami określonymi w komentowanej ustawie o broni i amunicji.

lację określającą nie tylko zasady wydawania czy cofania pozwoleń na broń, które wywołują skutki prawne w sferze praw i obowiązków obywatela poprzez wydanie decyzji administracyjnej, ale także w szeregu innych form działania administracji, dotyczących m.in. rejestrowania czy przechowywania broni oraz zasad przemieszczania broni po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na rozległość regulowanej materii, rozważania nad prawnymi formami działania administracji w zakresie dostępu do broni palnej oscylować będą w dalszej części opracowania wokół rodzajów broni używanych na tzw. rynku cywilnym⁹.

2. Decyzja administracyjna jako podstawowa forma kontroli dostępu do broni palnej

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pozwolenie na broń wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej¹⁰, w której określa się cel, w jakim zostało wydane, oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni. Warto zauważyć, że ustawodawca dla wszystkich rodzajów broni wprowadził jedną prawną formę działania administracji, jaką w tym przypadku jest decyzja administracyjna¹¹. Nie powinno to budzić wątpliwości, choć dla osób niewtajemniczonych może okazać się to rozwiązaniem co najmniej niezrozumiałym, że taka sama forma ingerencji administracji wymagana jest w stosunku do broni palnej różnego przeznaczenia. Wyjaśnić należy, że pojęcie rodzajów broni nie jest tożsame z pojęciem rodzajów czy kategorii pozwoleń na broń palną. Ustawodawca definiuje w art. 4 analizowanej ustawy pojęcie broni, przez które należy rozumieć broń palną¹², broń pneumatyczną, miotacze gazu obezwładniającego czy narzędzia i urządzenia, których używanie może zagrażać życiu lub zdrowiu. Rodzaje broni palnej dookreślone zostały w art. 7 omawianej ustawy, gdzie usta-

⁹ Zgodnie z art. 3 ustawy o broni i amunicji wyłączeniu stosowania przepisów komentowanej ustawy podlega m.in. broń i amunicja stanowiąca uzbrojenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Biura Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Służby Celnej, Służby Więziennej oraz innych państwowych formacji uzbrojonych, w odniesieniu do których dostęp do broni i amunicji regulują odrębne przepisy. Wyłączeniu temu podlega także broń i amunicja stanowiąca uzbrojenie żołnierzy armii państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z przedsięwzięciami wojskowymi realizowanymi wspólnie z Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, a także broń i amunicja stanowiąca uzbrojenie funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich Unii Europejskiej przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wykonywaniem, za zgodą właściwych organów Rzeczypospolitej Polskiej, zadań określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

¹⁰ Pozwolenie na broń wydaje właściwy organ Policji, którym w tym przypadku jest komendant wojewódzki Policji, właściwy ze względu na miejsce stałego pobytu osoby zainteresowanej.

¹¹ Decyzje administracyjne są najczęściej określoną w przepisach prawnych i najbardziej rozpowszechnioną kategorią aktów administracyjnych. A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne ...*, s. 320 i 321.

¹² W pojęciu broni palnej mieści się broń bojowa, myśliwska, sportowa, gazowa, alarmowa i sygnałowa.

wodawca pomija pozostałe rodzaje broni, których nie można zakwalifikować jako broni działających w wyniku działania materiału miotającego.

I tak posiadanie wszelkiego rodzaju broni palnej, bez względu na cel przeznaczenia, możliwe jest wyłącznie na podstawie decyzji administracyjnej. W tym celu wydaje się pozwolenia na broń różnej kategorii. Zgodnie z art. 10 ustawy o broni i amunicji decyzję wydaje się w szczególności w celu ochrony osobistej, ochrony osób i mienia, łowieckich, sportowych, rekonstrukcji historycznych, kolekcjonerskich, pamiątkowych czy szkoleniowych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że różne kategorie pozwoleń na broń (różny cel dysponowania bronią) dotyczyć mogą tego samego rodzaju broni¹³. Jeden rodzaj prawnych form działania, jakim jest decyzja administracyjna, kwalifikuje czy dopuszcza ten sam egzemplarz broni raz do celów ochrony osobistej (z możliwością zakupu amunicji, noszenia na co dzień przy pasku u spodni i używania jej „jak i gdzie popadnie”), a innym razem do celów sportowych (umożliwia zakup amunicji do broni, ale ogranicza używanie broni wyłącznie do strzelnic sportowych), by w końcu jeszcze innej osobie dać możliwość wyłącznie nabycia samej broni do celów kolekcjonerskich (można nabyć broń, ale nie można nabyć legalnie do niej amunicji i nie można legalnie z niej strzelać w żadnym wypadku). Zauważyć należy, że w każdym z powyższych przypadków mowa jest o tym samym egzemplarzu broni, którą nielegalnie można załadować i bez problemu z niej wystrzelić. Broń ta bowiem fizycznie nie różni się niczym. Jedyne rozróżnienie, związane z prawnym, a nie fizycznym ograniczeniem wykorzystania broni, zawarte jest w akcie administracyjnym¹⁴, jakim jest decyzja pozwolenia na broń.

Decyzję administracyjną uprawniającą do posiadania broni palnej wydaje się, jeżeli wnioskodawca spełnia łącznie dwie przesłanki, określone w art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji. Po pierwsze, nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, po drugie, przedstawi ważną przyczynę posiadania broni. O ile mierniki spełnienia pierwszej przesłanki można określić jako

¹³ Ten sam rodzaj broni krótkiej (konkretny model broni krótkiej, tego samego kalibru) może być używany w różnych celach. Jeden może dysponować takim pistoletem, w ramach przyznanego mu pozwolenia na broń, do celów ochrony osobistej, drugi do celów sportowych, a jeszcze inny może otrzymać pozwolenia na tę samą broń do celów kolekcjonerskich.

¹⁴ W.L. Jaworski określił akt administracyjny bardzo szeroko, obejmując nim całą działalność administracji, odrzucając element władztwa, który jego zdaniem nie jest przydatny w konstruowaniu tego pojęcia. Autor określił akt administracyjny jako każdą czynność podejmowaną przez organ państwowy, która to czynność wywołuje skutki prawne. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 82–84. Podobnie akt administracyjny definiował K.W. Kumaniecki, sprowadzając to pojęcie do działania, które tworzy „nowe stosunki faktyczne i nowe zindywidualizowane stany prawne”. Zob. K.W. Kumaniecki, *Akt administracyjny*, Kraków 1913, s. 11. Bliższe, nadawanemu dzisiaj znaczeniu aktu administracyjnego, wydaje się podejście M. Zimmermanna, który przez akt administracyjny w ogólnym znaczeniu rozumiał „objaw woli organu administracji państwowej wydany w celu wywołania określonych w przepisach prawnych skutków prawnych, przede wszystkim w sferze prawa administracyjnego”. M. Zimmermann, *Formy działania administracji i postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 93.

obiektywne i niebudzące wątpliwości¹⁵, o tyle spełnienie drugiej przesłanki jest szeroko komentowane w środowisku osób zainteresowanych posiadaniem uprawnienia umożliwiającego dysponowanie bronią palną. Dyskusja ta związana jest z odmiennym interpretowaniem ustawowego sformułowania „ważna przyczyna” i związanego z nim art. 10 ust. 3 ustawy o broni i amunicji, w którym został użyty (zauważyć należy niejednoznacznie) zwrot „w szczególności”. Z literalnego brzmienia wskazanej regulacji wynika, że w zależności od przeznaczenia broni palnej za ważne przyczyny uważa się różne stany. I tak przykładowo można wskazać, że dla broni palnej przeznaczonej do celów ochrony osobistej, ochrony osób i mienia będzie to stałe, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia. Dla broni palnej przeznaczonej do celów łowieckich jest to posiadanie uprawnień do wykonywania polowania, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów. Sportowcy lub osoby aspirujące do miana sportowców, chcący odnieść sukcesy w strzelaniu z broni palnej, muszą przedstawić udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych¹⁶ oraz licencji właściwego polskiego związku. Ważną przyczyną posiadania broni palnej do celów kolekcjonerskich powinno być, w zamierzeniu ustawodawcy, udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze kolekcjonerskim, a broń do celów pamiątkowych posiadać będzie można, dokumentując nabycie broni w drodze spadku, darowizny lub wyróżnienia. Tyle zamierzenia ustawodawcy, jednak jak pokazuje praktyka, organy, wyprowadzając z komentowanego artykułu¹⁷ daleko idącą samodzielność i swobodę¹⁸ w nadawaniu znaczenia (nieostremu w ich rozumieniu) zwrotowi „ważna przyczyna”, doprowadzają do sytuacji, w której uzyskanie pozwolenia na broń palną staje się przedsięwzięciem niemożliwym do zrealizowania i to nie tylko ze względów prawnych, ale przede wszystkim fizycznie jest to nieosiągalne.

Warunkiem koniecznym, ale i wystarczającym do uzyskania w Polsce pozwolenia na broń palną do celów ochrony osobistej powinno być wykazanie stałego, realnego i ponadprzeciętneho zagrożenia życia, zdrowia lub mienia. Rozdźwięk pomiędzy inter-

¹⁵ Przesłanka ta zostanie spełniona, jeżeli wnioskodawca przedstawi przewidziane orzeczenie właściwego lekarza, które jest wydawane na podstawie aktualnych badań lekarskich i testów psychologicznych. Druga z przesłanek weryfikowana jest przez samą policję w drodze wywiadu środowiskowego. I tu także ocena będzie jednoznaczna – stanowi lub nie stanowi zagrożenia dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

¹⁶ Można zadać w tym miejscu pytanie, w jaki sposób wykazać się kwalifikacjami sportowymi do uprawiania strzelectwa sportowego, nie strzelając z broni palnej z powodu braku wymaganego uprawnienia do dysponowania bronią palną.

¹⁷ Szczególnie niejednokrotnie z błędnego połączenia zwrotów „ważna przyczyna” i „w szczególności”.

¹⁸ Problem uznania administracyjnego wydaje się szczególnie doniosły, gdy dotyczy klasyfikacji aktów administracyjnych w oparciu o kryterium stopnia samodzielności czy też swobody organu w rozstrzyganiu spraw. J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 181.

pretacją¹⁹ tej przesłanki przez organy a przez osoby potencjalnie zainteresowane posiadaniem takiej kategorii pozwolenia na broń sprowadza się do nieustannego przekonywania, że zagrożenie życia ma się przejawiać w konkretnych sytuacjach, które wnioskodawcy się już przydarzyły, a nie mają charakteru tylko potencjalnego. Innymi słowy chodzi tu nie tyle o samo poczucie niebezpieczeństwa czy zagrożenia dla życia lub zdrowia wnioskodawcy, ale o udokumentowane działania, które wywarły negatywny skutek w omawianych sferach. Można ten spór sprowadzić do krótkiego, binarnego twierdzenia: chcę się bronić, by nie zostać skrzywdzonym – zostaniesz skrzywdzony, to będziesz mógł się bronić. Warto tu wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2013 r.²⁰, którym zobrazować można postępowanie organów policji w interpretacji²¹ ważnych powodów wydawania pozwolenia na broń palną do celów ochrony osobistej.

Z podobną interpretacją przepisów mamy do czynienia w przypadku pozwolenia na broń do celów sportowych. I tu wydawałoby się, że udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego powinny być wystarczające. Niestety organy policji niejednokrotnie uzależniają wydanie pozwolenia na broń do celów sportowych od osiągnięć sportowych, co już nawet logicznie wydaje się sprzeczne z samym celem starania się o tę kategorię pozwolenia na broń. Takie stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2013 r.²², w którym stwierdza, że sprzeciwia się temu cel ustawy o broni i amunicji, której sens jest taki, że broń palną, w tym do celów sportowych, można posiadać jedynie za zgodną organów Policji, wyrażoną w decyzji administracyjnej, w której określa się cel, w jakim zostało wydane pozwolenie, oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni. Decyzja taka ma zatem charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny, co oznacza, że ustawodawca przyznanie pozwolenia na broń pozostawił – nawet w sytuacji spełnienia przez osoby ubiegające się o pozwolenie na broń formalnych przesłanek określonych w art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy – organom Policji. Jak można zatem osiągnąć cel sportowy, nie posiadając do tego odpowiedniej broni palnej, której posiadanie uzależnione jest od wydania przez organy policji decyzji całkowicie swobodnej w uznaniu organu?

¹⁹ Uznanie administracyjne jest „pojęciem niezwykle istotnym, a zarazem budzącym nadal liczne wątpliwości w praktyce stosowania norm prawa administracyjnego”. T. Bąkowski, *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*, Gdańsk 2007, s. 188.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2013 r., II SA/Wa 739/13.

²¹ Określanie uznania administracyjnego jako swobodnej oceny stanu faktycznego jest przez niektórych autorów mocno krytykowane, a działania polegające na dowolnym ocenieniu tego stanu nie są wręcz zaliczane do uznania administracyjnego. Zob. m.in. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, t. I, z. II, s. 281.

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2013 r., II OSK 1948/12.

3. Formy działań faktycznych w zakresie dostępu do broni palnej

Ograniczenia w dostępie do broni palnej nie polegają wyłącznie na odmawianiu wydania pozwoleń na broń, przybierając postać decyzji²³. Ustawodawca przewidział dla organów administracji właściwych w sprawach pozwoleń na broń palną szereg działań o charakterze materialno-technicznym²⁴. Spośród wszystkich czynności materialno-technicznych wykonywanych przez organy policji w stosunku do osób posiadających pozwolenie na broń palną najbardziej kontrowersyjny jest sposób egzekwowania²⁵ obowiązku rejestracji broni. Zgodnie z art. 13 ustawy o broni i amunicji nabywca broni palnej obowiązany jest zarejestrować ją w ciągu 5 dni od dnia nabycia. Rejestracji dokonuje, na podstawie dowodu nabycia broni, organ właściwy do wydania pozwolenia na broń, potwierdzając tę czynność odpowiednim wpisem w legitymacji posiadacza broni. Z zapisu literalnego można by wnioskować, że czynność materialno-techniczna, jaką jest rejestracja broni, jest tylko formalnością i naturalną konsekwencją nabycia broni palnej na podstawie uprzednio wydanej decyzji administracyjnej przez ten sam organ. W zamyśle ustawodawcy nie było wprowadzenia żadnych dodatkowych wymogów utrudniających dostęp do broni palnej w drodze omawianej czynności. Gdyby przyjąć odmienne wnioskowanie z powyższego zapisu, to należałoby się zastanowić, dlaczego racjonalny ustawodawca nie sformułował takich zastrzeżeń bezpośrednio w ustawie. Jedynym warunkiem koniecznym do spełnienia, w zamyśle ustawodawcy, było dochowanie pięciodniowego terminu, który został wyrażony *expressis verbis* w komentowanym artykule. Praktyka pokazuje jednak, że organ policji, który przecież wcześniej wydał stosowną decyzję uprawniającą do nabycia konkretnie wskazanego rodzaju broni, uza-

²³ Pominę w tym tekście problematykę cofania pozwoleń na broń palną, której przesłanki określone zostały w art. 18 ustawy o broni i amunicji, a które to cofnięcie pozwolenia następuje zgodnie z art. 20 komentowanej ustawy także w drodze decyzji administracyjnej.

²⁴ Działania te należy określić jako formy działań faktycznych, które nauka prawa administracyjnego ujmuje nie w znaczeniu socjologicznym jako te, które są faktycznie podejmowane oraz nieposiadające podstawy prawnej, ale jako prawnie dopuszczalne i niewadliwe działania. Działania te, uzupełniając działania prawne administracji, podejmowane są w procesach stosowania prawa i jak sama nazwa wskazuje, odpowiednie są dla techniki oddziaływania administracji publicznej na stosunki prawa materialnego, a będąc instrumentami przygotowującymi działania prawne, same nie wywołują bezpośrednio skutków prawnych. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 161. Działania faktyczne administracji J. Zimmermann podzielił na 2 grupy. Do jednej zaliczył działania społeczno-organizatorskie, przy których stosowaniu administracja nie może korzystać z przymusu państwowego, a jedynie może za ich pomocą ułatwiać sobie zadanie wymagające jego zastosowania. Do drugiej grupy zaliczył interesujące nas w tym momencie działania materialno-techniczne, które mogą wywoływać skutki prawne w sposób pośredni lub tych skutków w ogóle nie wywołują. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. II, Kraków 2006, s. 354 i 355.

²⁵ Z czynnością faktyczną mamy zatem do czynienia, gdy przepisy prawne nakazują organom administracji dokonanie pewnego, czysto fizycznego działania, a będąc oparte na wyraźnej podstawie prawnej, wywołają określone skutki prawne. Dodatkowo czynności materialno-techniczne dokonywane mogą być jedynie na podstawie upoważnienia mającego postać albo aktu normatywnego, albo aktu administracyjnego. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski [et. al.] (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 296 i 297.

leżnia następnie rejestrację od warunków niezdefiniowanych przez ustawodawcę. Komendy Policji w różnych częściach kraju uzależniają zarejestrowanie tak nabytej broni od okazania broni w trakcie rejestracji²⁶ albo od wyglądu samej broni, swobodnie uznając²⁷, że jedna broń podlega rejestracji, ponieważ „wygląda niegroźnie”, a inna nie zostanie zarejestrowana, ponieważ jest sporych rozmiarów i wyposażona jest (w trakcie rejestracji) np. w celownik optyczny²⁸. Postępowanie takie jest tym bardziej zastanawiające²⁹, że ustawodawca nie przewidział w art. 13 analizowanej ustawy ani żadnej sankcji za niezarejestrowanie w terminie broni, ani tym bardziej żadnej formy, w jakiej organ mógłby odmówić rejestracji broni nabytej na podstawie wydanego pozwolenia na broń, tak jak to zrobił w przypadku odmowy rejestracji broni palnej pozbawionej cech użytkowych oraz broni pneumatycznej. W tych dwóch przypadkach art. 13 ust. 8 ustawy o broni i amunicji jednoznacznie stanowi, że odmowa zarejestrowania takiej broni następuje w drodze decyzji administracyjnej. Należy w tym miejscu postawić pytanie. Czy legalnie nabyta broń palna na podstawie prawidłowej decyzji administracyjnej³⁰ pozostaje dalej legalna, w sytuacji gdy ten sam organ odmawia następnie zarejestrowania³¹, w drodze czynności materialno-technicznej, tej broni z powodów nieokreślonych przez ustawodawcę?

²⁶ Przypomnieć należy, że w myśl komentowanego artykułu za wyłączną podstawę rejestracji broni palnej uznaje się dowód nabycia broni.

²⁷ Sfera działania organów administracji nieregulowana w pełni przez normy prawa, oznacza pozostawienie organowi swobody działania. A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1127, Wrocław 1989, s. 81–86. Por. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 12.

²⁸ Sytuacja sprowadza się do absurdu, gdzie „przed drzwiami” trzeba odkręcić co się da, by móc zarejestrować broń, a następnie przykręcić wszystko na swoje miejsce, tak jak to przewidział producent broni, a ustawodawca (w odróżnieniu od organu rejestrującego) nie wprowadził takich ograniczeń.

²⁹ Wątpliwości te powinny zostać jak najszybciej usunięte przez ustawodawcę.

³⁰ „Prawa nabyte powstają dla stron z decyzji, która cokolwiek dodaje lub zmienia w ich sytuacji (sferze) prawnej i zgodnie z poglądami doktryny, w zasadzie akceptowanymi w orzecznictwie sądowym, tylko decyzje w całości odmowne dla stron nie tworzą żadnych praw nabytych. Nawet bowiem decyzje ustanawiające obowiązek tworzą prawo nabyte przez to, że określają rodzaj obowiązku (a więc ten a nie inny) i jego zakres (nie więcej niż określono w decyzji). Skutkiem nabycia praw z decyzji jest wzmocnienie jej trwałości, bo gdy jest ona prawidłowa pod względem prawnym, to może być wzruszona tylko za wyraźną zgodą stron, które prawa nabyły (art. 155 k.p.a.), a takiej zgody nie potrzeba na zmianę lub uchylene decyzji nie tworzącej praw nabytych. W obu przypadkach trzeba uszanować jednak przy wzruszaniu decyzji wymagania interesu społecznego i słusne interesy stron postępowania”. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 77 i 78.

³¹ Dla odmowy rejestracji broni palnej ustawodawca nie przewidział żadnej formy i nie można w tym przypadku zastosować zaproponowanej w nauce prawa administracyjnego koncepcji domniemania formy decyzji administracyjnej. J. Jendrośka, B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r. (SA 767/81)*, „OSP i KA” 1983, z. 5, poz. 109, s. 257. Zob. także B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada 2005, Toruń 2005, s. 17 i 18.

Kolejnymi działaniami faktycznymi organów odpowiedzialnych za kontrolę³² dostępu do broni palnej są czynności związane np. z kontrolą przechowywania i przemieszczania broni palnej. Działania te podejmowane są przez funkcjonariuszy policji, którzy kontrolują w miejscu zamieszkania sposób przechowywania broni palnej. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o broni i amunicji broń palną należy przechowywać w sposób uniemożliwiający dostęp do niej osób nieuprawnionych. Postanowienia te doprecyzowane zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji³³. Można zaryzykować twierdzenie, że ograniczenia³⁴ zawarte w komentowanym rozporządzeniu nie mają wyłącznie charakteru techniczno-prawnego, ale stanowią także swoistą zaporę ekonomiczną, która niejednokrotnie zniechęca do posiadania broni palnej w domu. Poza bowiem kosztem zakupu samej broni palnej, spełnienie warunków do przechowywania broni staje się nie lada wyzwaniem ekonomicznym. Obecna regulacja przewiduje w § 2 komentowanego rozporządzenia odpowiedni „magazyn broni”³⁵ lub urządzenie spełniające wymagania co najmniej klasy S1 według normy PN-EN 14450³⁶. Należy zaznaczyć, że koszt takiego urządzenia spełniającego wymagania klasy S1 jest niejednokrotnie znacznie wyższy od kosztu samej broni, szczególnie jeżeli ma być przeznaczone do przechowywania większej liczby broni i to zarówno krótkiej, jak i długiej.

³² Podkreślić należy, że czynności te, opierające się w znacznej mierze na swobodnej ocenie kontrolującego, ograniczone są warunkami dopuszczalności uznania administracyjnego, formą postępowania przy podejmowaniu decyzji czy przepisami ograniczającymi wartościowanie i wolność wyboru decyzji. T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, Wrocław 1959, s. 56. J. Filipek uważa, że nie można prawa administracyjnego sprowadzać wyłącznie do norm regulujących skutki prawne, ponieważ mamy do czynienia także z normami określającymi udział organów administracyjnych w ustalaniu stanu faktycznego, adekwatnego dla danego rozstrzygnięcia. Zob. J. Filipek, *W sprawie uznania administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i nauce administracji. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Kuty*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1973, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII, s. 47.

³³ Dz. U. poz. 1224.

³⁴ Poprzez normę prawną nie można wyczerpująco określić wszystkich stanów faktycznych, w których organ administracji będzie zmuszony podjąć określone działanie. Nie da się przewidzieć wszystkich stanów faktycznych, z jakimi będzie miał organ do czynienia w przyszłości. Zawsze jakaś sfera działań organu będzie zależna od jego samodzielności. A. Błaś, *Zakresy dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej*, Wrocław 1999, s. 82.

³⁵ Magazyn broni jest to oddzielne pomieszczenie w budynku o konstrukcji niepalnej, wydzielone ścianami murowanymi, usytuowane w miarę możliwości na piętrze, posiadające odpowiednią gaśnicę proszkową, specjalnie wyposażone drzwi, odpowiednio osłonięte okna, zabezpieczenie systemem alarmowym i posiadające umieszczoną w środku skrzynię z piaskiem służącą do przechwytywania pocisków.

³⁶ Wymagania klasy co najmniej S1 spełniają atestowane sejfy i szafy pancerne, które, szczególnie w tym drugim przypadku, mają dodatkowo odpowiedni ciężar. W poprzednim stanie prawnym, gdzie urządzenia te nie musiały spełniać wymagań co najmniej klasy S1, wystarczyło by „szafa na broń” wytworzona była z blachy, zamknięta zamkiem atestowanym i przytwierdzona była na stałe do elementów konstrukcyjnych budynku. Najczęściej kupowane były do tego celu lekkie, metalowe szafy ubraniowe, o których żartobliwie mówiło się, że złodziej mógł je wynieść razem z zawartości na plecach. Szafa taka ważyła nie więcej niż 15–20 kg, gdzie obecnie jest to odpowiednio ciężar rzędu 100 kg.

4. Akty normatywne administracji ograniczające dostęp do broni palnej

Na koniec należy wspomnieć o prawnych formach działania administracji, ograniczających możliwość noszenia legalnie posiadanej broni palnej, które przybierają postać aktów normatywnych administracji, jakim niewątpliwie jest rozporządzenie właściwego ministra, a którego możliwość wydania została przewidziana w art. 33 ustawy o broni i amunicji. Jeżeli interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny tego wymagają, zakaz noszenia broni może zostać wprowadzony na terenie całego państwa lub na określonych obszarach. Dotychczas z takiej możliwości prawnego ograniczenia skutków decyzji administracyjnej, jaką jest pozwolenie na broń, w drodze aktu normatywnego administracji, skorzystano kilka razy. Można tu wymienić w szczególności: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni oraz przemieszczania broni w stanie rozładowanym wszelkiego rodzaju³⁷ wprowadzające przedmiotowy zakaz na obszarze miasta Oświęcim i gminy wiejskiej Oświęcim w dniu 27 stycznia 2015 r., rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni³⁸ wprowadzające zakaz na obszarze miasta stołecznego Warszawy w dniu 17 kwietnia 2010 r., a kolejnego dnia na obszarze miasta Krakowa, czy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni³⁹ od dnia 18 lutego 2009 r. do dnia 20 lutego 2009 r. na obszarze miasta Krakowa.

5. Uwagi końcowe

Podsumowując, należy wskazać, że prawne formy działań administracji w zakresie dostępu do broni palnej w Polsce przybierają, w świetle aktualnych zagrożeń (tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych), na znaczeniu. W nowoczesnym państwie prawa należałoby oczekiwać od państwa takich działań, które poprzez wzmacnianie pewnych stanów, instytucji czy rozwiązań prawnych będą to bezpieczeństwo wzmacniać i to nie tylko w wymiarze realnym, obiektywnym, ale także poprzez pogłębianie czy wzmacnianie subiektywnego odczuwania bezpieczeństwa przez obywateli⁴⁰. Oczywisty wydaje się fakt, że

³⁷ Dz. U. poz. 94.

³⁸ Dz. U. Nr 62, poz. 391.

³⁹ Dz. U. Nr 23, poz. 144.

⁴⁰ Zaznaczyć tu należy, że jedną z zasad administracji publicznej w państwie prawa jest związenie prawem powszechnie obowiązującym całej działalności wszystkich jej organów, co przejawia się przede wszystkim z potrzebą ograniczania dowolności, swobody działania organów i wszelkiej dyskrecjonalności. Zob. A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 33 i 34.

samo wprowadzanie broni palnej na rynek cywilny powinno podlegać kontroli państwa, a forma aktu administracyjnego wydaje się najwłaściwsza, przynajmniej we wstępnej fazie dochodzenia do uprawnienia przez zainteresowane podmioty. Niemniej jednak podkreślić należy, że kontrola nad posiadaniem, przemieszczaniem, używaniem czy przechowywaniem broni palnej nie jest możliwa przy zastosowaniu wyłącznie jednej formy działania administracji⁴¹, jaką jest decyzja administracyjna. W tym zakresie potrzebna jest nie tylko dogłębna analiza obowiązującego ustawodawstwa, ale także realne spojrzenie na wykonywanie konkretnych rozwiązań prawnych przez odpowiednie organy, by wyeliminować sytuacje powodujące niewłaściwe pojmowanie ograniczeń w przedmiotowym zakresie. W sytuacjach, w których ustawodawca dopuszcza dojście do uprawnienia po spełnieniu zamkniętego katalogu przesłanek, organy administracji nie powinny, w tak wrażliwej materii, stosować czy tworzyć kryteriów pozaustawowych⁴².

Some comments on the legal forms of administrative actions in terms of access to firearms

Abstract

In this article key issues related to access to firearms in Poland were discussed, taking into account the administrative and legal methods of regulation and current threats both in Poland and throughout the world. Selected issues concerning types of firearms, categories of permits for firearms, firearm registration obligations, conditions of storage of firearms or carrying of firearms are presented succinctly in the light of some form of administrative action. The law of 21 May 1999 on weapons and ammunition together with selected implementing acts was subjected to a synthetic analysis. In the light of these regulations, the leading role of the administrative decision on the subject of access to firearms and ensuring the safety of their use was discussed. Also the material-technical activities as those which play a complementary role in this matter were pointed out.

Keywords

the permit for a firearm, firearm registration, administrative act, material-technical activities

⁴¹ Zastanowić należy się, czy jest możliwa sytuacja, w której dostęp do broni palnej zależeć będzie tak jak np. dostęp do dóbr publicznych od różnych (wszystkich) form działania organów administracji publicznej. Szerzej o dystrybucji dóbr publicznych w działaniach administracji publicznej J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 160–162.

⁴² „W ostatnim czasie pojawiła się narastająca tendencja powrotu do wartości klasycznych kształtujących prawo administracyjne, przede wszystkim do idei zakładającej, że prawo administracyjne chronić powinno prawa jednostki”. A. Błaś, *Zetknięcie władzy administracyjnej ze sferą osobistą człowieka – nowe problemy*, [w:] A. Błaś, Jan Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 47.

Wykaz literatury

- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15–16 listopada 2005*, Toruń 2005
- Bąkowski T., *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*, Gdańsk 2007
- Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, Wrocław 1959
- Błaś A., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004
- Błaś A., *Nauka administracji w kręgu norm prawnych – dziedzictwo europejskie*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, I. Izdebski, T. Stanisławowski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1127, Wrocław 1989
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- Błaś A., *Zetknięcie władzy administracyjnej ze sferą osobistą człowieka – nowe problemy*, [w:] A. Błaś, Jan Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014
- Boć J., *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998
- Filipek J., *W sprawie uznania administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i nauce administracji. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Kuty*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1973, „Przeгляд Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII
- Grabowski J., *Prawo a gospodarka*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924
- Jendrośka J., Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r. (SA 767/81)*, „OSP i KA” 1983, z. 5

- Korczak J., *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015
- Kumaniecki K.W., *Akt administracyjny*, Kraków 1913
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, t. I, z. II
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski [et. al.] (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. II, Kraków 2006
- Zimmermann M., *Formy działania administracji i postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952

