

## Cofnięcie pozwolenia na broń i odebranie broni palnej w świetle wyroku ETPC w sprawie Kotilainen i inni przeciwko Finlandii

### Revocation of Firearms Licence and Preventive Seizure of Firearms in the Light of the Judgment of ECtHR in the case of Kotilainen and Others v Finland

*The authors present the institution of revocation of firearms license in the light of the judgment of the ECtHR in the Kotilainen and others v. Finland case. Revocation of firearms license and preventive seizure of firearms are the powers of the authority issuing the license. The authors present the Strasbourg standard and the revocation of firearms license and preventive seizure of firearms in the Polish legislation in the light of the standard. Both the jurisprudence of the ECtHR and the jurisprudence of the Polish courts in this respect were analysed. A critical analysis was also made of Polish regulations on the revocation of firearms licenses and preventive seizures. The authors propose changes to the rules currently in force in this area.*

#### Arkadiusz Lach

*profesor nauk prawnych  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika*

ORCID – 0000-0002-8778-1182

#### Leszek Stępka

*doktor nauk prawnych  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika*

ORCID – 0000-0002-2589-654X

Słowa kluczowe:  
cofnięcie pozwolenia na broń palną,  
pozytywne obowiązki państwa

Key words:  
revocation of a firearms license, preventive  
seizure of firearms, ECHR, positive  
obligations of the state

<https://doi.org/10.36128/priw.vi37.318>

#### 1. Wprowadzenie

Kwestia uprawnienia do posiadania broni palnej od lat wywołuje dyskusje w Polsce i na świecie. Nawoływania do liberalizacji w tym zakresie natrafiają na obawę przed wykorzystaniem broni palnej do popełnienia przestępstw, zwłaszcza przeciwko życiu. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPC) w sprawie Kotilainen i inni przeciwko Finlandii<sup>1</sup> po raz kolejny skłania do refleksji nad problemem cofnięcia uprawnień do posiadania broni i jej odebrania w kontekście pozytywnych obowiązków państwa do ochrony życia osób znajdujących się na jego terytorium.

1 Wyrok z 17.09.2020 r., skarga nr 62439/12.

## 2. Standard strasburski

W orzecznictwie ETPC już wiele lat temu wykształciła się koncepcja pozytywnego obowiązku państwa na gruncie art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej EKPC), a więc prawa do ochrony życia<sup>2</sup>. Państwo ma nie tylko negatywny obowiązek powstrzymania się od pozbawiania życia przez osoby działające w jego imieniu, lecz także zapewnienia poszanowania prawa do życia w układzie horyzontalnym, to jest zabezpieczenia jednostek przed czynami innych jednostek. Obowiązek ten jest realizowany na szereg sposobów: prowadzenie czynności operacyjnych, wprowadzenie regulacji karnych i karnoprocesowych, wyposażenie policji w uprawnienia w zakresie czynności administracyjno-porządkowych, właściwa organizacja działania służb bezpieczeństwa, prowadzenie szkoleń etc.<sup>3</sup>. Jednym z jego aspektów jest przyjęcie takich regulacji ustawowych, które pozwolą na efektywne zapobieżenie popełnieniu przestępstwa. Jak wskazuje ETPC w swoich wyrokach<sup>4</sup>, państwo nie może odpowiadać za każde przestępstwo popełnione na jego terytorium przez osoby prywatne, nie można też od niego oczekiwać zapobieżenia wszystkim czynom zmierzającym do pozbawienia życia. Jednak w sytuacji, kiedy organy państwa dowiedzą się lub powinny się dowiedzieć o istnieniu realnego i bezpośredniego ryzyka dla życia zidentyfikowanej jednostki lub jednostek i zaniechają podjęcia środków pozostających w ramach ich uprawnień, co do których, oceniając to w sposób racjonalny, można byłoby oczekiwać, że zapobiegną ryzyku, powstaje pozytywne zobowiązanie państwa do działania.

Zobowiązanie to w kontekście posiadania broni palnej stało się przedmiotem pogłębionej analizy w wyroku ETPC w sprawie Kotilainen i inni przeciwko Finlandii. W sprawie tej dwudziestodwuletni student zabił w 2008 roku w szkole w fińskiej miejscowości Kauhajoki 10 osób, po czym sam popełnił samobójstwo. Wcześniej, w czerwcu 2008 roku złożył on wniosek o pozwolenie na broń, argumentując, że chce jej używać dla celów strzeleckich. Zgoda została mu wydana w sierpniu. W tym samym czasie korzystał on z pomocy medycznej z uwagi na ataki agresji i paniki. Okoliczność

- 
- 2 Zob. wyrok ETPC z 28.10.1998 r. w sprawie Osman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 23452/94.
  - 3 Zob. Liora Lazarus, „Positive Obligations and Criminal Justice: Duties to Protect and Care?”, [w:] *Principles and Values in Criminal Law and Criminal Justice: Essays in Honour of Andrew Ashworth*, red. L. Zedner, J. V. Roberts (Oxford: Oxford University Press, 2012), 147.
  - 4 Zob. np. wyrok ETPC z 28.10.1998 r. w sprawie Osman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 23452/94; wyrok ETPC z 24.03.2011 r. w sprawie Giuliani i Gaggio przeciwko Włochom, skarga nr 23458/02; wyrok ETPC z 24.07.2012 r. w sprawie Đorđević przeciwko Chorwacji, skarga nr 41526/10.

ta nie była znana policji. Po uzyskaniu pozwolenia student nabył broń, która 2 września została zaakceptowana przez policję. Następnie 19 września jeden z mieszkańców miejscowości odkrył w Internecie filmy, na których student strzelał do tarczy oraz recytował teksty o wojnie i konaniu, o czym powiadomił policję. Po uzyskaniu informacji, tego samego dnia policjanci ustalili, że film został umieszczony w Internecie pod nickiem, który pojawiał się także na internetowym forum dyskutującym masakrę w szkole w Columbine w USA w 1999 roku. Ponadto, student ubierał się i zachowywał w sposób przypominający sprawcę masakry dokonanej w Finlandii rok wcześniej. Powyższe spostrzeżenia wywołały u policjantów obawę, że student może chcieć dokonać masakry w miejscowej szkole. W związku z powyższym zwrócili się oni do przełożonego o zgodę na czasowe zatrzymanie broni. Zgoda taka została udzielona, jednak policjanci nie zastali studenta w miejscu zamieszkania i nie odebrali broni. Następnego dnia o sprawie dowiedział się miejscowy komendant policji, któremu dalsze informacje wraz z nagraniami zamieszczonymi w internecie przekazano 22 września. Po ich lekturze wezwał on studenta na rozmowę, która trwała 15 minut. Student wyjaśnił, że recytował na nagraniach teksty piosenek. W rezultacie komendant udzielił mu ustnego ostrzeżenia i uznał, że nie ma podstaw do cofnięcia pozwolenia na broń i odebrania broni. Po tej rozmowie policjanci przekazali komendantowi dalsze materiały. Następnego dnia rano student dokonał wspomnianych wyżej zabójstw. W trakcie śledztwa okazało się, że w 2006 roku student został zwolniony ze służby wojskowej z uwagi na problemy psychiczne, zaś w 2002 roku jednostka policji w innej miejscowości uzyskała informację, że planował on strzelaninę w szkole.

W skardze to ETPC skarżący podnieśli naruszenie art. 2 EKPC poprzez niepodjęcie środków mających zapobiec strzelaninie. Analizując skargę i argumenty stron, Trybunał na wstępie podkreślił, że art. 2 jest jednym z najważniejszych praw zawartych w EKPC. Wynikający z niego pozytywny obowiązek ochrony życia oznacza konieczność stworzenia takich ram regulacyjnych, które pozwolą efektywnie chronić życie, włączając w to mechanizmy nadzoru i wykonawcze. Dotyczy to różnych aktywności mających charakter publiczny lub nie, które mogą stanowić zagrożenie dla życia jednostek. Dotyczy to w sposób szczególny kwestii broni palnej, która stwarza wysoki poziom potencjalnego ryzyka dla życia jednostek. Musi zatem zostać stworzony zespół środków zapewniających efektywną ochronę obywateli.

Z drugiej strony Trybunał wskazał, że pozytywny obowiązek nie może być interpretowany w sposób nakładający nadmierny ciężar na organy państwa, mając na uwadze w szczególności nieprzewidywalność ludzkiego zachowania oraz ograniczone środki i priorytety, które zmuszają do dokonywania wyborów w zakresie podjęcia działania. W związku z powyższym nie każde potencjalne ryzyko dla życia skutkuje dla organów państwa obowiązkiem podjęcia środków prewencyjnych dla zapobieżenia zmaterializowaniu

się ryzyka. Zakres pozytywnego obowiązku zależy od rodzaju ryzyka i możliwości jego zmniejszenia. ETPC podkreślił też, że jeśli państwo wprowadziło odpowiednie regulacje i mechanizmy ich stosowania, błąd w zakresie oceny lub niewłaściwa koordynacja nie są same w sobie wystarczające do stwierdzenia naruszenia pozytywnego obowiązku.

Dalej ETPC wskazał na dodatkowe materialne i pozytywne zobowiązanie państwa, które polega na wykorzystaniu prewencyjnych środków operacyjnych dla ochrony jednostki przed innymi jednostkami. Pojawia się ono wtedy, kiedy władze wiedziały lub powinny wiedzieć (*knew or ought to have known*) w tym czasie o istnieniu realnego i bezpośredniego ryzyka dla życia dającej się zidentyfikować jednostki lub jednostek, wypływającego z czynów przestępnych osoby trzeciej lub niekiedy z czynów jej samej i zaniechały podjęcia środków pozostających w sferze uprawnień organów państwowych, które według rozsądnej oceny mogłyby zapobiec ryzyku. Może to skutkować odpowiedzialnością państwa. Taki obowiązek ochrony może czasami pojawić się także w stosunku do osób, które nie są zidentyfikowane. Trybunał w swoim orzecznictwie dokonał rozróżnienia pomiędzy obowiązkiem ochrony określonych jednostek przed zidentyfikowanym potencjalnym atakiem na ich życie a obowiązkiem zapewnienia ogólnej ochrony społeczeństwu, który wymaga dołożenia należytej staranności w kwestiach ryzyka wypływającego z potencjalnych zachowań określonych osób<sup>5</sup>. W tym drugim kontekście naruszenie stwierdzono w sprawach, w których policjantowi wydano broń, nie dokonując wnikliwej oceny jego osobowości pomimo znanej długiej listy przewinień dyscyplinarnych<sup>6</sup>, czy też kiedy nie zatrzymano osoby znanej ze skłonności do przemocy, nielegalnego posiadania broni i nadużywania alkoholu, która wykazywała zaburzenia osobowości i w dniu zabójstwa miała kontakt z policją<sup>7</sup>.

Odnosząc powyższe ustalenia do okoliczności rozpatrywanej sprawy, ETPC zauważył, że bez wątpienia użycie broni pociąga za sobą wysoki poziom ryzyka dla życia, nie tylko z uwagi na działania intencjonalne, lecz również nieumyślne. Stąd używanie broni musi zostać poddane odpowiednim regulacjom, co wymaga w szczególności wprowadzenia środków mających na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego oraz zapewnienia wprowadzenia i efektywnego funkcjonowania mechanizmu regulacyjnego.

Analizując okoliczności sprawy Trybunał wskazał, że państwo zapewniło właściwe regulacje prawne w zakresie posiadania broni. Nie uznał, aby

- 
- 5 Wyrok ETPC z 24.10.2002 r. w sprawie Mastromatteo przeciwko Włochom, skarga nr 37703/97.
  - 6 Wyrok ETPC z 12.01.2012 r. w sprawie Gorovenko i Bugara przeciwko Ukrainie, skargi nr 36146/05 i 42418/05.
  - 7 Wyrok ETPC z 18.09.2014 r. w sprawie Bljakaj i inni przeciwko Chorwacji, skarga nr 74448/12.

brak ogólnokrajowego systemu wymiany informacji pomiędzy jednostkami policji o zagrożeniach ze strony danej osoby, które nie stanowią przestępstwa, stanowił naruszenie pozytywnego obowiązku. Nie znaleziono także naruszenia w wydaniu pozwolenia na broń, skoro dana osoba spełniła przesłanki ustawowe, odbyto z nią rozmowę i nie można wskazać na zaniedbania ze strony organów policyjnych.

Przechodząc do kwestii tego, czy zachowanie studenta zobowiązywało policję do podjęcia działań prewencyjnych, Trybunał uznał za wiarygodne ustalenia faktyczne dokonane przez organy krajowe. Przyjął, że istnieje istotna różnica pomiędzy publikacją w internecie nagrań i postów niezawierających gróźb ani przemocy a zabójstwem osób w określonym miejscu. Podzielił w związku z tym stanowisko organów krajowych, że w sprawie nie zaistniało realne i bezpośrednie ryzyko pozbawienia życia dających się zidentyfikować osób, o którym organy krajowe wiedziały lub powinny były wiedzieć, zaś sprawca został przesłuchany przez komendanta policji, który uznał, że nie stwarza on zagrożenia dla porządku publicznego. Trybunał nie podzielił przy tym argumentu skarżących, że policja powinna była wystąpić o dokumentację medyczną i przebiegu służby wojskowej sprawcy masakry, wskazując, że uzyskiwanie danych medycznych nie powinno mieć charakteru rutynowego z uwagi na prawo do ochrony życia prywatnego gwarantowane przez art. 8 EKPC, lecz musi być poddane wymogowi niezbędności i proporcjonalności. Niezależnie od tego ETPC wyraził wątpliwość, czy wyżej wymieniona dokumentacja dałaby podstawę do identyfikacji realnego i bezpośredniego zagrożenia.

Po powyższym ustaleniu ETPC wskazał wszakże, że należy poddać analizie także to, czy organy krajowe zachowały należytą staranność (*due diligence*) w ochronie porządku publicznego, mając na względzie wysoki poziom ryzyka związany z bronią palną. Trybunał uznał, że podobnie jak w przypadku osób, za które państwo jest odpowiedzialne (np. niebezpiecznych więźniów) czy też takich, których zagrożenie zostało ustalone podczas interwencji policji, państwo odpowiada za określenie i przestrzeganie wymogów posiadania broni palnej i podjęcie działania, kiedy pojawiają się okoliczności dające podstawę do konkretnych podejrzeń co do przestrzegania tych wymogów. Policja uzyskała informacje o zamieszczonych w internecie materiałach, które, choć nie zawierały same w sobie gróźby, to jednak ich treść powinna wywołać wątpliwość co do tego, czy dana osoba może w dalszym ciągu posiadać broń. Policja co prawda podjęła działanie w postaci przeprowadzenia rozmowy, jednak nie poczyniła kroków mających na celu odebranie broni. Trybunał stanął na stanowisku, że w przypadku broni palnej należy wprowadzić system adekwatnych i efektywnych zabezpieczeń, który powinien być rygorystycznie stosowany dla zapobieżenia niewłaściwemu i niebezpiecznemu użyciu broni. W tym kontekście zauważono, że policja była uprawniona do odebrania broni i nawet to rozważała, ale nie wdrożyła. Tymczasem – w ocenie

Trybunału – takie odebranie nie wiązałoby się z istotną ingerencją w któreś z konwencyjnych praw, nie wymagałoby też ustalenia wysokiego progu zagrożenia dla dokonania odebrania, wręcz przeciwnie, powinien być to środek prewencyjny z niskim progiem stosowania. W okolicznościach analizowanej sprawy, a więc powzięcia wątpliwości, czy dana osoba może dalej posiadać broń, jej odebranie byłoby uzasadnionym środkiem prewencyjnym. Ponieważ organy krajowe go nie użyły, Trybunał uznał, że nie dołożyły one należytej staranności wymaganej od nich w przypadku szczególnie wysokiego ryzyka związanego z niewłaściwym wykorzystaniem broni palnej. W rezultacie stwierdzono zatem naruszenie art. 2 EKPC w jego aspekcie materialnym.

Warto wskazać, że do wyroku złożono obszernie zdanie odrębne, w którym sędzia Tim Eicke wypowiedział się przeciwko stwierdzeniu naruszenia art. 2, argumentując, że Trybunał wyszedł poza zakres sformułowanego w sprawach *Mastromatteo*<sup>8</sup> i *Maiorano*<sup>9</sup> „obowiązku opieki” nad osobami stwarzającymi zagrożenie (w szczególności chodzi o więźniów), tworząc nowy, znacznie dalej idący obowiązek „należytej staranności”, który będzie trudny do spełnienia w praktyce z poszanowaniem standardów rzetelnego postępowania oraz innych praw gwarantowanych przez EKPC.

### 3. Cofnięcie pozwolenia na broń i odebranie broni w ustawodawstwie polskim w świetle standardów strasburskich

Sformułowany w sprawie *Kotilainen* standard strasburski należy skonfrontować z regulacjami polskimi. W prawie polskim zasady wydawania i cofania pozwoleń na broń zostały uregulowane w ustawie o broni i amunicji z 21 maja 1999 r. (dalej u.b.a.)<sup>10</sup>. Pozwolenia na broń, także do ochrony osobistej, wydawane są bezterminowo (art. 9 ust. 6 u.b.a.). Bezterminowo wydane pozwolenie na broń może być wszakże cofnięte. Przepisy dotyczące cofania pozwolenia na broń zawarte są w art. 18 u.b.a. W ust. 1 tego przepisu zawarte zostały przesłanki do obligatoryjnego cofnięcia pozwolenia na broń palną, natomiast ust. 4 i 5 regulują fakultatywne cofnięcie pozwolenia na broń. Cofnięcie pozwolenia odbywa się w drodze decyzji administracyjnej. W orzecznictwie podkreśla się, że jeżeli wystąpi jedna z przesłanek do obligatoryjnego

8 Wyrok ETPC z 24.10.2002 r. w sprawie *Mastromatteo* przeciwko Włochom, skarga nr 37703/97.

9 Wyrok ETPC z 15.12.2009 r. w sprawie *Maiorano* i inni przeciwko Włochom, skarga nr 28634/06.

10 Ustawa o broni i amunicji z 21.05.1999 z późn. zm. (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 955)



cofnięcia pozwolenia na broń, to organ wydający pozwolenie ma obowiązek jego cofnięcia<sup>11</sup>.

W kontekście okoliczności analizowanej sprawy należy wskazać na przesłanki cofnięcia pozwolenia na broń następującym osobom:

- a. z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 685), lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej.
- b. wykazującym istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego;
- c. uzależnionym od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych<sup>12</sup>;
- d. stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego:
  - skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
  - 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.

Są to przesłanki obligatoryjne z art. 18 ust. 1 u.b.a. Można także zwrócić uwagę na przesłankę fakultatywną cofnięcia pozwolenia, którą jest naruszenie obowiązku poddania się badaniom lekarskim i psychologicznym oraz przedstawienia orzeczeń lekarskiego i psychologicznego, o których mowa w art. 15 ust. 3–5 (art. 18 ust. 5 pkt 2).

Wykaz zaburzeń, które wykluczają uzyskanie pozwolenia na broń palną, a także są przesłanką do cofnięcia pozwolenia, zawarty jest w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2005 r. w sprawie wykazu stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń i rejestracji broni<sup>13</sup>.

Osoba, której cofnięto pozwolenie na broń albo dopuszczenie do posiadania broni lub której unieważniono kartę rejestracyjną broni, jest zobowiązana – w terminie 7 dni od dnia otrzymania ostatecznej decyzji o cofnięciu pozwolenia na broń dopuszczenia do posiadania broni lub unieważnienia karty – zwrócić dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni i amunicji do właściwego organu policji (art. 18 ust. 8 u.b.a.). Z kolei art. 22

11 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 19.07.2017 r., II SA/Wa 218/17, Legalis nr 1672635 oraz wyrok NSA z 3.03.2019 r., II OSK 976/17 Legalis nr 1952397.

12 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.06.2019 r., II SA/Wa 2298/18, Legalis nr 2294375 oraz wyrok WSA w Warszawie z 30.06.2017, II SA/Wa 1734/16, Legalis nr 1655869.

13 Dz. U. z 2006 r., Nr 2, poz. 14.

u.b.a. zobowiązuje osobę tracącą uprawnienie do posiadania broni, do niezwłocznego, jednak nie późniejszego niż 30 dni, zbycia broni i amunicji do niej. Po tym terminie broń i amunicję do niej, osoba, której cofnięto pozwolenie, musi zdać do depozytu.

Powyższy mechanizm jest oczywiście nieadekwatny do takiej sytuacji jak w analizowanym wyroku. Mając na względzie konieczność szybkiego działania przewidziano możliwość odebrania broni za pokwitowaniem, jeżeli zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1–2 i 4 oraz ust. 5 u.b.a., w zakresie broni palnej, zaś zwłoka zagrażałaby bezpieczeństwu publicznemu (art. 19 ust. 1 u.b.a.). Możliwość taka nie powinna budzić zastrzeżeń. Osobie, wobec której prowadzone jest postępowanie o cofnięcie pozwolenia w okolicznościach zawartych w art. 18 ust. 1 pkt 1-2 i 4 oraz ust. 5 u.b.a., należy niekiedy broń zabrać natychmiast, nie czekając, aż decyzja o cofnięciu pozwolenia zostanie wydana. Takie uprawnienia Policji zostały uznane za zgodne z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2013 r.<sup>14</sup>, w którym TK odpowiadając na pytanie prawne WSA w Poznaniu orzekł, że „art. 19 ust. 1a u.b.a. w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki umożliwiające 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 zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Konieczność odebrania osobie, wobec której wszczęto postępowanie o cofnięcie pozwolenia z przesłanek obligatoryjnych została także potwierdzona w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>15</sup>. Szczególnie interesujący jest wyrok NSA oddalający skargę detektywa na prewencyjne zatrzymanie broni palnej bojowej do ochrony osobistej, w którym NSA stwierdził, że „zarzucane Skarżącemu czyny mieszczą się w katalogu »umyślnych przestępstw« w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy, a ich znamiona wiążą się z użyciem agresji (w tym słownej). Fakt powyższy niewątpliwie uzasadnia przypuszczenie, iż Skarżący może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, a przede wszystkim dla wolności i praw innych osób [...] W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej i jako bezzasadna podlegała ona oddaleniu na mocy art. 184 p.p.s.a.”<sup>16</sup>.

14 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.12.2013 r., P 43/12, OTK-A 2013/9/139.

15 Zob. np. postanowienie WSA w Gliwicach z 18.08.2020 r. III SA/Gl 261/20, LEX nr 3042010; wyrok WSA w Warszawie z 24.06.2020 r., II SA/Wa 2078/19, LEX nr 3071926.

16 Wyrok NSA z 3.07.2019 r., II OSK 1639/18, LEX nr 2740805.



Zastrzeżenia budzi natomiast niepełność regulacji zawartej w art. 19 u.b.a. Ustawodawca nie wskazał w szczególności, na jaki maksymalnie może nastąpić odebranie (poza sytuacją toczącego się postępowania z ust. 1a) i jak wygląda kwestia zwrotu broni, jeśli obawy co do danej osoby nie potwierdzą się i decyzja o cofnięciu pozwolenia nie zostanie wydana. Brak również obowiązku wydania chociażby następczej decyzji w przedmiocie odebrania. Powyższe argumenty skłaniają do krytycznej ogólnej oceny regulacji art. 19 u.b.a.

Analizując wyżej wskazane przesłanki odebrania broni można dojść do przekonania, że zasadniczo pozwalają one na odebranie broni w sytuacji zmaterializowania się nieakceptowalnego ryzyka ze strony osoby posiadającej pozwolenie na broń. Pozostaje jednak kwestia osób, które nie wykazują zaburzeń psychicznych, istotnego zaburzenia funkcjonowania psychologicznego, nie są uzależnione i nie zostały prawomocnie skazane za przestępstwo, a jednak stwarzają zagrożenie dla siebie lub życia i zdrowia innych osób. W ustawie nie przewidziano stosownej przesłanki. Nietrafnie ustawodawca przyjął obecnie, że stan zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego musi być związany z prawomocnym wyrokiem skazującym za przestępstwo. Nie pozwala to w szeregu sytuacji na podjęcie szybkiego działania mającego na celu usunięcie zagrożenia. Zaradzić temu można poprzez podjęcie dwojakiego rodzaju działań legislacyjnych:

- a. wprowadzenie w art. 15 ust. 1 pkt 6 zwrotu „w szczególności”,
- b. wprowadzenie odrębnej przesłanki pozbawienia danej osoby posiadania broni.

Pierwsze rozwiązanie wydaje się najprostsze, jednak rozszerza ono istotnie nie tylko przesłanki cofnięcia pozwolenia, lecz także negatywne przesłanki jego wydania. Może to generować zarzut zbyt szerokiego i ocennego ukształtowania przesłanek odmowy wydania. Na marginesie zaś należy stwierdzić, że konstrukcja art. 15 ust. 1 pkt 6 jest istotnie wadliwa z legislacyjnego punktu widzenia. Albo należało zrezygnować z odwołania do zagrożenia i wskazać jedynie na prawomocne skazanie jako podstawę odmowy wydania pozwolenia, albo wskazać, że pozwolenia nie wydaje się, jeśli osoba prawomocnie skazana stwarza ryzyko. Innym rozwiązaniem jest pozostawienie prawomocnego skazania za przestępstwo i dodanie nowej przesłanki związanej z ryzykiem, o czym będzie mowa dalej. Z obecnego brzmienia wynika natomiast, że osoba prawomocnie skazana za przestępstwo stwarza zawsze zagrożenie, co oczywiście nie musi być prawdą. Należy przypomnieć, że przepis ten do 2011 roku<sup>17</sup> miał inną treść. Przewidywał on odmowę wydania

---

17 Zmiany dokonano ustawą z 5.01.2011 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią,

pozwolenia lub jego cofnięcie w przypadku osób, co do których istniała uzasadniona obawa, że mogły użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanych prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczyły się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw. W rezultacie wymagane było nie tylko wykazanie elementu formalnego w postaci prawomocnego skazania lub toczenia się postępowania, lecz również elementu materialnego w postaci istnienia uzasadnionej obawy niewłaściwego użycia broni. Niewątpliwie brzmienie przepisu nie było najszcześniejsze. W zakresie toczącego się postępowania mogło ono generować zarzut naruszenia domniemania niewinności. Jednak trudno zaprzeczyć, że pozwalało ono na przedsięwzięcie stosownych kroków zgodnie z wytycznymi sformułowanymi w sprawie Kotilainen. W orzecznictwie różnie podchodzono do związku pomiędzy popełnieniem przestępstwa a stwarzaniem zagrożenia<sup>18</sup>, czasami dokonując dość daleko idących prognoz. Jako przykład można tu podać wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2012 r. gdzie stwierdzono, że „Skoro osoba posiadająca zezwolenie na posiadanie broni w stanie nietrzeźwości wsiada za kierownicę i prowadzi pojazd po drodze publicznej, to nie można wykluczyć sytuacji, że w takim stanie mogłaby użyć broni w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Nieodpowiednie zachowanie będące naruszeniem porządku prawnego podważa domniemanie, że osoba taka będzie użytkowała broń w sposób zgodny z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego”<sup>19</sup>. Innym przykładem jest wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2012 r., w którym uznano, że „fakt prawomocnego skazania osoby za popełnienie przestępstwa polegającego na wręczeniu funkcjonariuszom publicznym korzyści majątkowej w łącznej sumie blisko 50.000 złotych, tj. przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz zgromadzenia w toku postępowania dokumentów świadczących o lekceważeniu porządku prawnego, które wskazywały, że w przeciągu kilku lat dopuścił się szeregu naruszeń zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w świetle pojęcia »uzasadnionej obawy użycia broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego«, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z 1999 r. o broni i amunicji, usprawiedliwiają wyprowadzenie przez organ wniosków uzasadniających cofnięcie pozwolenia na broń”<sup>20</sup>. Przy obecnym brzmieniu przepisu w orzecznictwie akceptuje się natomiast automatyczne powiązanie zagrożenia ze skazaniem. Jako przykład może tu posłużyć

amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, Dz. U. Nr 38, poz. 195.

18 Por. Jerzy Paśnik, „Cofanie pozwolenia na broń – uwarunkowania normatywne i praktyka sądowa” *WPP*, nr 1 (2010), 46-50.

19 Wyrok NSA z 4.01.2012 r., II OSK 1984/10, LEX nr 1138028.

20 Wyrok NSA z 12.04.2012 r., II OSK 334/11, LEX nr 1138196.

wyrok NSA z 13 marca 2019 r. w którym sąd ten stwierdził, iż ustalenie, że „dana osoba została skazana za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe jest równoważne stwierdzeniu, że osoba ta stanowi zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, a w konsekwencji wyłącza potrzebę dokonywania dodatkowej oceny charakteru popełnionego przestępstwa pod kątem ustalenia, czy sam fakt skazania uzasadnia przyjęcie następnie, niejako kaskadowo, oceny odnoszącej się do przesłanki „stanowienia zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego”, tak więc „Prawidłowo odczytana przez Sąd I instancji treść art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o broni i amunicji, wbrew stanowisku skarżącego, nie dawała organom Policji podstaw do dokonywania analizy indywidualnych cech skarżącego i okoliczności popełnionego przez niego przestępstwa”<sup>21</sup>. Inny przykład może stanowić wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2020 r., w którym uznano, że „każda z osób, która została skazana za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, niejako automatycznie stanowi zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Bez znaczenia są wówczas takie okoliczności, jak nienaganna opinia czy okoliczności dotyczące charakteru i wagi przestępstwa, którego skarżący się dopuścił. Skazanie za przestępstwo umyślne sankcjonowane jest orzeczeniem o cofnięciu pozwolenia na broń”<sup>22</sup>. Na marginesie wskazać należy, że ustawodawca nietrafnie ograniczył stwierdzenie zagrożenia do popełnienia przestępstw, choć może ono pojawić się także w przypadku niektórych wykroczeń, np. prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu lub innego niż mechaniczny w stanie nietrzeźwości (art. 87 k.w.).

Należy również zwrócić uwagę, że w obecnym brzmieniu dyrektywa w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni<sup>23</sup> przewiduje, że państwa członkowskie umożliwiają nabywanie broni palnej, jeśli dane osoby nie wydają się stanowić zagrożenia dla samych siebie lub innych, dla porządku publicznego lub dla bezpieczeństwa publicznego, przy czym karalność za popełnione umyślne przestępstwo z użyciem przemocy uznaje się za element wskazujący na takie zagrożenie (art. 5 ust. 1 pkt b).

Drugim rozwiązaniem jest wprowadzenie odrębnej przesłanki w postaci stwarzania zagrożenia dla siebie lub życia i zdrowia innych osób. Mogłaby to być równocześnie przesłanka cofnięcia pozwolenia na broń, jednak zaproponować należy uczynienie z niej jedynie przesłanki odebrania broni. W ten sposób przesłanki odebrania broni jako swoistego środka

21 Wyrok NSA z 13.03.2019 r., II OSK 976/17, LEX nr 2693778.

22 Wyrok WSA w Warszawie z 3.03.2020 r., II SA/Wa 2333/19, LEX nr 3015350.

23 Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2017 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni, Dz.U. L 137 z 24.5.2017.

tymczasowego zostałyby zakreślone szerzej. Umożliwiłoby to szybkie zadziałanie w sytuacjach takich jak w sprawie Kotilainen. Odebranie takiej mogłoby trwać nie dłużej niż np. 30 dni, w których trakcie Policja miałaby czas na ustalenie, czy zachodzi jedna z przesłanek do cofnięcia pozwolenia na broń. W tym czasie można byłoby uzyskać stosowną opinię lekarską lub psychologiczną lub inne informacje. W razie stwierdzenia zaistnienia przesłanki cofnięcia, odebranie broni byłoby definitywne, w razie niepotwierdzenia istnienia ryzyka broń podlegałaby zwrotowi osobie, od której została odebrana. Taki tymczasowy środek prewencyjny wpisywałby się w wymóg szczególnej staranności sformułowany przez ETPC w analizowanej sprawie. Wykładnia przesłanki zagrożenia dla siebie lub innych osób musiałaby być dokonywana w świetle standardów strasburskich kreujących *due diligence* w zakresie kontroli nad posiadaniem i wykorzystaniem broni palnej.

Powyższe rozwiązanie nie powinno budzić wątpliwości z gwarancyjnego punktu widzenia. Za ETPC przyjęć należy, że w przypadku posiadania broni palnej istnieje bardzo niski pułap ryzyka, który zobowiązuje do działania. Jak słusznie zauważył ETPC, można to uzasadnić z jednej strony tym, że posiadanie broni palnej stwarza ryzyko wyrządzenia dużej szkody, z drugiej zaś tym, że pozbawienie posiadania broni palnej nie jest działaniem, które w sposób szczególnie dotkliwy ingeruje w prawa obywatelskie, w zestawieniu np. z takimi środkami prewencyjnymi jak zatrzymanie, tymczasowe aresztowanie czy nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym.

Zaproponowana zmiana współgrałaby także z określonym w art. 10 ust. 1 u.b.a. wymogiem, w myśl którego można wydać pozwolenie na broń jedynie osobie, która nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Powyższy wymóg trudno wszakże uznać za okoliczność faktyczną będącą podstawą wydania pozwolenia, której ustanie jest fakultatywną przesłanką cofnięcia pozwolenia (art. 18 ust. 4 u.b.a.), gdyż okolicznościami takimi są raczej ważne przyczyny posiadania broni egzemplifikowane w art. 10 ust. 3 u.b.a., a nawet jeśli zaakceptować taką wykładnię, to *de lege lata* ustanie okoliczności faktycznych nie jest podstawą odebrania broni.

Dodać można, że w niektórych sytuacjach dostępne będą środki przewidziane w kodeksie postępowania karnego oraz ustawie o Policji. W pierwszym przypadku musiałoby wszakże dojść do co najmniej karalnego przygotowania lub usiłowania popełnienia przestępstwa, aby wykorzystać takie środki jak zatrzymanie rzeczy czy tymczasowe aresztowanie<sup>24</sup>. Jednakże karalne przygotowanie rzadko występuje w kodeksie karnym, zaś usiłowanie istotnie wykracza poza poziom ryzyka, który wystąpił w sprawie Kotilainen.

---

24 Szerzej na ten temat zob. Arkadiusz Lach, *Prewencja indywidualna w procesie karnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), s. 182-240.

To ostatnie można powiedzieć także o zatrzymaniu osoby przewidzianym w art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, zgodnie z którym ma ona uprawnienie do zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia.

#### 4. Podsumowanie

Powyższa analiza wskazuje, że prawo polskie przewiduje szereg podstaw do działania w przypadku obawy niewłaściwego wykorzystania broni palnej, procedura odebrania broni pozwala zaś na szybkie działanie, choć jej niepełne uregulowanie może budzić wątpliwości z gwarancyjnego punktu widzenia. Nowelizacja z 2011 roku pozostawiła wszakże wskazaną wyżej lukę w zakresie stwarzania zagrożenia, która wymaga interwencji ustawodawcy.

#### Bibliografia

- Lach Arkadiusz, *Prewencja indywidualna w procesie karnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Lazarus Liora, „Positive Obligations and Criminal Justice: Duties to Protect and Care?”, [w:] *Principles and Values in Criminal Law and Criminal Justice: Essays in Honour of Andrew Ashworth*, red. L. Zedner, J.V. Roberts. 135-155. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Paśnik Jerzy, „Cofanie pozwolenia na broń – uwarunkowania normatywne i praktyka sądowa” *WPP*, nr 1 (2010): 42-53.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>