



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 20 października 2011 r.

PG VIII TKw 28/11

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

przepis § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie wzorów legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni, jak również strona 10 załącznika nr 1 do tego rozporządzenia – wzór legitymacji posiadacza broni są niezgodne z art. 31 ust. 1 oraz z art. 14 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 ze zmianami), jak również z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Mazowieckie Towarzystwo Strzeleckie imienia Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Sulejówku skierowało do Prokuratora Generalnego prośbę o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności rozporządzenia w sprawie wzorów legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni, jak również załącznika nr 1 do tego rozporządzenia z ustawą o broni i amunicji.

Analiza obowiązującego w Polsce stanu prawnego pozwoliła na wysnucie wniosków skłaniających do zdecydowanie krytycznej oceny regulacji zawartych we wspomnianym wyżej rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz załączniku nr 1 do wspomnianego aktu normatywnego, zarówno w kontekście unormowań ustawy o broni i amunicji, jak też w kontekście wzorca określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, co, w rezultacie, przesądziło o uznaniu wystąpienia z niniejszym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego za uzasadnione.

Zakwestionowany przepis § 1 pkt 1 analizowanego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„§ 1. Ustala się wzór:

- 1) legitymacji posiadacza broni, który określa załącznik nr 1 do rozporządzenia;”.

Z kolei, strona dziesiąta załącznika nr 1 do rozporządzenia, wzoru legitymacji posiadacza broni ma następujące brzmienie:

„Strona dziesiąta

Cel posiadania broni i inne uprawnienia

A ochrona osobista

Ao ochrona osobista z ograniczonym prawem noszenia***

Az ochrona osobista z zakazem noszenia

B ochrona bezpieczeństwa innych osób oraz mienia

C łowiecki

D sportowy

E kolekcjonerski

F pamiątkowy

G szkoleniowy

H sygnalizacja alarmowa (inny***)

Niniejsza legitymacja uprawnia do nabycia amunicji do broni, na którą wydano pozwolenie, z wyjątkiem kat. E i F.”.

Analizowane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało wydane na podstawie unormowania art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji o następującym brzmieniu:

„Art. 31. 1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, wzory legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni i świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni. Legitymacje i zaświadczenia powinny zawierać dane umożliwiające jednoznaczną identyfikację osoby oraz rodzaju broni.”.

W końcu, przepis art. 14 ustawy o broni i amunicji ma następujące brzmienie:

„Art. 14. Amunicję można nabywać na podstawie legitymacji posiadacza broni lub świadectwa broni, wyłącznie dla tej broni, która jest określona w legitymacji albo na podstawie świadectwa broni i pisemnego zamówienia podmiotu uprawnionego do nabycia amunicji.”.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych regulacji w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, wypadałoby odnotować, że, zgodnie ze wskazanym

przepisem ustawy zasadniczej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, II tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, iż powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do

przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być „szczegółowe”, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 163, s. 1764 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie Trybunału, przyjął pogląd, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. orzeczenie z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie. Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 76, s. 1029 – 1030 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz

jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (por. wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Ustawa o broni i amunicji stanowi, między innymi, że broń palną i amunicję do tej broni, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 11, można posiadać na podstawie pozwolenia na broń wydanego przez właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu zainteresowanej osoby lub siedzibę zainteresowanego podmiotu komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku żołnierzy zawodowych – na podstawie pozwolenia wydanego przez właściwego komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej (art. 9 ust. 1). Broń palną pozbawioną cech użytkowych można posiadać na podstawie karty rejestracyjnej broni pozbawionej cech użytkowych wydanej przez właściwego ze względu na

miejsce stałego pobytu zainteresowanej osoby lub siedzibę zainteresowanego podmiotu komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku żołnierzy zawodowych – właściwego komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej (art. 9 ust. 2). Miotacze gazu obezwładniającego, broń białą w postaci ostrzy ukrytych w przedmiotach niemających wyglądu broni, kastetów i nunczaków, broń cięciwową w postaci kusz oraz przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej można posiadać na podstawie pozwolenia na broń wydanego przez właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu zainteresowanej osoby lub siedzibę zainteresowanego podmiotu komendanta powiatowego Policji, a w przypadku żołnierzy zawodowych – na podstawie pozwolenia wydanego przez właściwego komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej (art. 9 ust. 3).

Wspomniany wyżej przepis art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji zawiera upoważnienie dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia, w drodze rozporządzenia, między innymi wzoru legitymacji posiadacza broni. Innymi słowy, ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do wydania regulacji o charakterze *stricte* technicznym, zastrzegając w wytycznych, że legitymacja powinna zawierać dane umożliwiające jednoznaczną identyfikację osoby oraz rodzaju broni. Realizacja omawianego upoważnienia ustawowego nastąpiła przez zamieszczenie przez rozporządziennodawcę, we wzorze legitymacji posiadacza broni, stosownych rubryk dotyczących danych osobowych posiadacza: imienia i nazwiska, imienia ojca, adresu zamieszkania, daty i miejsca urodzenia, nr u ewidencyjnego PESEL (strona druga i trzecia), wizerunku posiadacza (strona druga), jak również danych dotyczących broni: rodzaju, nazwy, marki broni, kalibru, nr fabrycznego, roku produkcji, celu posiadania broni, nr decyzji (pozwolenia), daty rejestracji broni (strony czwarta do siódmej).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie uzyskał natomiast od Parlamentu żadnych kompetencji do wprowadzenia do rozporządzenia

jakichkolwiek ograniczeń przyznanych przez ustawę uprawnień posiadaczy broni i amunicji, poza ograniczeniami określonymi przez samego ustawodawcę.

W szczególności, należałoby w tym miejscu podkreślić, że – zgodnie ze wspomnianym już przepisem art. 14 ustawy o broni i amunicji – osoba dysponująca legitymacją posiadacza broni może nabywać, na podstawie tej legitymacji, amunicję do broni określonej w dokumencie. Natomiast Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ewidentnie przekroczył zakres spraw przekazanych mu do uregulowania w upoważnieniu ustawowym, wprowadzając do wzoru omawianego dokumentu regulację modyfikującą art. 14 ustawy. Modyfikacja ta sprowadza się do zniesienia uprawnienia posiadacza legitymacji do nabycia amunicji do broni o charakterze kolekcjonerskim lub pamiątkowym, na którą to broń opiewa pozwolenie.

Dopuszczalne ograniczenia uprawnień osób dysponujących pozwoleniem na broń określił sam ustawodawca w art. 10 ust. 7 i ust. 8 ustawy o broni i amunicji. Zgodnie ze wspomnianym ust. 7, właściwy organ Policji może w pozwoleniu na broń ograniczyć lub wykluczyć możliwość jej noszenia, co potwierdza się w legitymacji posiadacza broni. Z kolei, ust. 8 tegoż art. 10 stanowi, że zabrania się noszenia broni posiadanej na podstawie pozwolenia do celów kolekcjonerskich lub pamiątkowych bez zgody właściwego organu Policji. W końcu, ustawodawca doprecyzował w art. 10 ust. 9 analizowanej ustawy, że w rozumieniu ustawy noszenie broni oznacza każdy sposób przemieszczania załadowanej broni przez osobę posiadającą broń.

Innymi słowy, dopuszczalne ograniczenia uprawnień osób posiadających pozwolenie na broń dla celów kolekcjonerskich i pamiątkowych zawiera akt normatywny rangi ustawy. Skoro zatem ustawodawca nie określił dalszych ograniczeń w omawianym zakresie, wprowadzenie kolejnych ograniczeń przez organ władzy wykonawczej, w akcie prawnym rangi rozporządzenia, należy uznać za niedopuszczalne. Rozporządzeniodawca nie tylko wykroczył poza ramy upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 31 ust. 1 ustawy o broni

i amunicji, normując sferę, na której unormowanie ustawodawca mu nie zezwolił, ale, dodatkowo, przyjął regulację niezgodną z dyspozycją art. 14 ustawy.

Przyjęcie zakwestionowanej regulacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powoduje również kolejne niespójności w obowiązującym systemie prawnym. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, gotowe lub obrobione istotne części broni lub amunicji uważa się za broń lub amunicję. Z kolei, art. 5 ust. 3 omawianej ustawy stanowi, że istotnymi częściami amunicji są: pociski wypełnione materiałami wybuchowymi, chemicznymi środkami obezwładniającymi lub zapalającymi albo innymi substancjami, których działanie zagraża życiu lub zdrowiu, spłonki inicjujące spalanie materiału miotającego i materiał miotający w postaci prochu strzelniczego. Przy takim rozumieniu pojęcia „amunicja”, kwestionowane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zdaje się wykluczać możliwość nabywania przez osoby posiadające pozwolenie na broń kolekcjonerską istotnych części amunicji w postaci spłonek inicjujących spalanie materiału miotającego oraz prochu strzelniczego.

Jednakże przepis art. 10 ust. 5 pkt 4 stanowi, że pozwolenie na broń nie może być wydane na broń szczególnie niebezpieczną w postaci amunicji wytworzonej niefabrycznie, w tym także takiej, do której wytworzenia wykorzystywane są fabrycznie nowe elementy amunicji, z wyłączeniem amunicji wytwarzanej na własny użytek przez osoby posiadające pozwolenie na broń myśliwską, sportową lub kolekcjonerską. Tym samym, zdaje się on dopuszczać *in fine* możliwość wytwarzania na własny użytek amunicji przez osoby posiadające pozwolenie na broń kolekcjonerską. W końcu, przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. Nr 67, poz. 679 ze zmianami) stanowi, że amunicję

sprzedaje się osobom fizycznym, przedsiębiorcom oraz innym podmiotom na podstawie między innymi legitymacji posiadacza broni lub świadectwa broni, a zgodnie z pkt 5 tegoż art. 30 ust. 2, proch strzelniczy i spłonki sprzedaje się osobom, które okażą legitymację posiadacza broni myśliwskiej, sportowej oraz posiadaczom broni kolekcjonerskiej.

Innymi słowy, analizowane przepisy wydają się rażąco niespójne, skoro ustawodawca dopuszcza sprzedaż posiadaczom broni kolekcjonerskiej prochu strzelniczego i spłonek oraz zezwala na wytwarzanie amunicji na własny użytek, a organ władzy wykonawczej, jakim jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w zakwestionowanym rozporządzeniu, zakazuje sprzedaży posiadaczom broni kolekcjonerskiej tychże spłonek i prochu strzelniczego, jako istotnych części amunicji.

Reasumując, należałoby stwierdzić, że rozporządzeniodawca przekroczył zakres upoważnienia ustawowego, przyjmując sprzeczną z unormowaniami ustawowymi regulację zakazującą nabywania amunicji do broni kolekcjonerskiej i pamiątkowej. Tym samym, zakwestionowane przepisy aktu normatywnego rangi rozporządzenia, w świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, godzą we wzorzec kontroli, zawarty w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z ustawą o broni i amunicji, pozwolenie na broń wydaje się w celach:

- 1) ochrony osobistej (art. 10 ust. 2 pkt 1, ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 1),
- 2) ochrony osób i mienia (art. 10 ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 2),
- 3) łowieckich (art. 10 ust. 2 pkt 3, ust. 3 pkt 2 oraz ust. 4 pkt 3),
- 4) sportowych (art. 10 ust. 2 pkt 4, ust. 3 pkt 3 oraz ust. 4 pkt 4),
- 5) rekonstrukcji historycznych (art. 10 ust. 2 pkt 5, ust. 3 pkt 4 oraz ust. 4 pkt 6),
- 6) kolekcjonerskich (art. 10 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 5 oraz ust. 4 pkt 7),

- 7) pamiątkowych (art. 10 ust. 2 pkt 7, ust. 3 pkt 6 oraz ust. 4 pkt 7),
- 8) szkoleniowych (art. 10 ust. 2 pkt 8, ust. 3 pkt 7 oraz ust. 4 pkt 5).

Analiza strony dziesiątej załącznika nr 1 do omawianego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pozwala na wysnucie wniosku, że rozporządzeniodawca pominął wśród wymienionych tam celów posiadania broni, wielokrotnie powoływany przez ustawodawcę cel rekonstrukcji historycznych, wprowadzając równocześnie cel: „sygnalizacja alarmowa (inny)”.

W tym miejscu wypada odnotować, że ustawodawca wymieniał broń alarmową i sygnałową określając takie cele posiadania broni, jak ochrona osobista (art. 10 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy o broni i amunicji), ochrona osób i mienia (art. 10 ust. 4 pkt 2 lit. a oraz lit. b), cele szkoleniowe (art. 10 ust. 4 pkt 5), cele rekonstrukcji historycznej (art. 10 ust. 4 pkt 6) oraz cele kolekcjonerskie lub pamiątkowe (art. 10 ust. 4 pkt 7). Nadto, art. 11 pkt 3 omawianej ustawy stanowi, że pozwolenia na broń w ogóle nie wymaga się w przypadku używania broni palnej sygnałowej i alarmowej do celów wzywania pomocy, ratowniczych, poszukiwawczych oraz przez osoby uprawnione do sygnalizacji zawodnikom rozpoczęcia konkurencji sportowej w trakcie zawodów sportowych, jeżeli wymaga ona takiej sygnalizacji. W powyższym kontekście, przyczyny omawianej modyfikacji regulacji ustawowych poprzez załącznik do rozporządzenia wydają się niejasne, a sama modyfikacja niedopuszczalna.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że przepis § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzorów legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni, jak również strona 10 załącznika nr 1 do tegoż rozporządzenia – wzór legitymacji posiadacza broni, wykraczają poza

zakres upoważnienia ustawowego, jak również, w sposób nieuprawniony modyfikują unormowania ustawowe. Tym samym, zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 31 ust. 1 oraz z art. 14 ustawy o broni i amunicji, jak również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet