



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 5 grudnia 2022 r.

Pozycja 72

## WYROK

z dnia 23 listopada 2022 r.

Sygn. akt SK 113/20\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jarosław Wyrembak – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Mariusz Muszyński  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca  
Bogdan Święczkowski,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 listopada 2022 r., skargi konstytucyjnej Z.P. o zbadanie zgodności:

art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2019 r. poz. 284) rozumianego w ten sposób, że przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego (wydanego w oparciu o art. 15h powołanej ustawy), w szczególności poprzez brak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko temu orzeczeniu, a także poprzez ograniczone możliwości kontroli instancyjnej tego orzeczenia, z art. 2 oraz art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

**Artykuł 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2020 r. poz. 955, ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 78 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 2 grudnia 2022 r. w Dz. U. poz. 2480.

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 1 czerwca 2020 r. (data wpływu: 4 czerwca 2020 r.) Z.P. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2019 r. poz. 284; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 955, ze zm.; dalej: u.b.a., ustawa o broni i amunicji) „rozumiany w ten sposób, że przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego (wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji), w szczególności poprzez brak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko temu orzeczeniu, a także poprzez ograniczone możliwości kontroli instancyjnej tego orzeczenia”, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji „przez to, że ogranicza wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego: zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, prawo do dobrej administracji, a także prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji, bez dostatecznego usprawiedliwienia koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej”.

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono na tle poniżej opisanego stanu faktycznego:

Skarżący wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń palną do celów łowieckich. Do wniosku dołączył orzeczenie lekarskie i psychologiczne, z których wynikało, że nie zachodzi żadna z negatywnych przesłanek określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 u.b.a.

Komendant wojewódzki Policji złożył odwołanie od przedłożonych przez skarżącego orzeczeń. Wskutek tego odwołania skarżący został skierowany na powtórne badania lekarskie w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy. W orzeczeniu lekarskim wydanym przez lekarza wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy uznano, że skarżący spełnia określone w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 u.b.a. negatywne przesłanki wydania pozwolenia na broń.

Skarżący, nie zgodziwszy się z orzeczeniem lekarskim, wystąpił do komendanta wojewódzkiego Policji z wnioskiem o włączenie do akt sprawy dokumentacji medycznej oraz o wystąpienie do lekarza, który wydał orzeczenie lekarskie w trybie odwoławczym, o szczegółowe wyjaśnienie, jakie okoliczności i badania wpłynęły na stwierdzenie, że skarżący należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 u.b.a. Ponadto wniósł o zmianę treści orzeczenia lekarskiego i wystąpienie do wojewody o przeprowadzenie kontroli w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy. Komendant wojewódzki Policji odmówił uwzględnienia żądania skarżącego.

Decyzją z 18 października 2016 r. komendant wojewódzki Policji odmówił wydania skarżącemu pozwolenia na broń palną do celów łowieckich. Stwierdził – na podstawie ostatecznego orzeczenia lekarskiego wydanego przez lekarza wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy – że skarżący należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 u.b.a. i wobec tego nie może dysponować bronią. Uzasadniając decyzję, komendant wojewódzki Policji zaznaczył, że orzeczenie wydane przez wojewódzki ośrodek medycyny pracy jest ostateczne i wiąże organ wydający pozwolenia na broń. Decyzją z 23 grudnia 2016 r., po rozpoznaniu odwołania skarżącego, komendant utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z 18 października 2016 r. Skarżący złożył na tę decyzję skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wojewódzki sąd administracyjny wyrokiem z 5 grudnia 2017 r. oddalił skargę. Sąd stwierdził, że zamieszczona w ustawie o broni i amunicji regulacja dotycząca oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń przewiduje szczególny tryb postępowania, odrębny od postępowania administracyjnego. Sąd zaznaczył,

że orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwołania jest ostateczne i nie podlega kontroli organu prowadzącego postępowanie o wydanie lub cofnięcie pozwolenia na broń. Zdaniem sądu, wynika z tego, że w postępowaniu administracyjnym w sprawie pozwolenia na broń istnieje szczególne ograniczenie dowodowe, a mianowicie to, czy ktoś należy (lub nie należy) do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2-4 u.b.a. może być stwierdzone jedynie na podstawie orzeczenia lekarskiego i psychologicznego wydanego przez określone podmioty i w określonym trybie.

Od powyższego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego skarżący złożył skargę kasacyjną.

Wyrokiem z 4 marca 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną, dzieląc stanowisko, że przewidziany w ustawie o broni i amunicji tryb postępowania dotyczący odwołań od orzeczeń lekarskich i psychologicznych stanowi procedurę odrębną od administracyjnej, a organy Policji w toku postępowania o wydanie pozwolenia na broń nie są upoważnione do weryfikacji ostatecznych orzeczeń lekarskich.

1.2. Skarżący, czyniąc przedmiotem skargi określone rozumienie art. 15h ust. 7 u.b.a., wyjaśnił, że sądy administracyjne stoją na stanowisku, że wymieniony przepis implikuje brak możliwości weryfikowania stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego. Sądy uznają, że związanie organów Policji ostatecznym orzeczeniem lekarskim wyklucza możliwość przeprowadzenia dowodu na okoliczności objęte tym orzeczeniem, a także dokonywanie jego kontroli. Zdaniem skarżącego, badania przeprowadzone w trybie odwoławczym przewidzianym w art. 15h u.b.a. nie powinny stanowić jedynej podstawy rozstrzygnięcia w sprawie wydania pozwolenia na broń, gdyż mogą zdarzyć się przypadki, gdy badania takie będą nierzetelne lub orzeczenie lekarskie będzie zawierać rażące uchybienia.

Wnosząc o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 15h ust. 7 u.b.a., skarżący jako wzorce kontroli wskazał: po pierwsze, art. 2 Konstytucji i wywodzone z tego przepisu zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury oraz prawo do dobrej administracji, po drugie – art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący stwierdził, że treść normatywna wynikająca z art. 15h ust. 7 u.b.a. powoduje, iż w postępowaniu administracyjnym osoba ubiegająca się o pozwolenia na broń nie ma możliwości obrony swoich praw i kwestionowania orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym.

Zdaniem skarżącego, ustawodawca nie przewidział w ustawie o broni i amunicji wystarczających środków prawnych ochrony praw podmiotów, w stosunku do których wydano wadliwe orzeczenie lekarskie. Skarżący zaznaczył, że środek przewidziany w art. 15i u.b.a. jest niewystarczający, a organ kontrolny może swobodnie decydować o przeprowadzeniu (bądź nieprzeprowadzeniu) kontroli wydanych orzeczeń lekarskich.

Skarżący podniósł, że ograniczenie dowodowe wynikające z art. 15h ust. 7 u.b.a. pociąga za sobą dodatkowo iluzoryczność kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne. Zdaniem skarżącego, narusza to gwarantowane przez art. 2 i art. 78 Konstytucji standardy ochrony, które wymagają rzetelnego przeprowadzenia postępowania, prawidłowej oceny materiału dowodowego oraz zaskarżalności wadliwych rozstrzygnięć.

W ocenie skarżącego, konstrukcja art. 15h ust. 7 u.b.a. prowadzi do „dogmatyzacji” dowodu z opinii lekarza wydanej w trybie odwoławczym, a strona nie może takiego „dogmatu” podważyć. Skarżący stwierdził, że „niedopuszczalna jest sytuacja, w której kompetencja organu administracji do dokonywania ustaleń stanu faktycznego zostaje niejako zastąpiona przez lekarza posiadającego wiedzę specjalną”. W ten sposób określone działania organów (w tym wypadku przyjęcie jako jedyne dowodu w sprawie na okoliczność stanu zdrowia)

mogą mieć charakter niewystarczająco zweryfikowany, a wręcz arbitralny. Tymczasem – zaznaczył skarżący – zasada sprawiedliwej procedury wymaga, by odpowiedni organ mógł przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto – by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne oraz by kontrola nie była ograniczona.

Skarżący wskazał, że opinia lekarska, jak każdy dowód w sprawie, powinna podlegać ocenie w świetle zasad wiedzy i doświadczenia życiowego – jak ma to miejsce w innych postępowaniach prowadzonych na zasadach określonych w art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).

Skarżący podkreślił, że brak jest takiej wartości konstytucyjnej, która uzasadniałaby konieczność ograniczenia praw do sprawiedliwej i rzetelnej procedury wydania decyzji administracyjnej w sprawie pozwolenia na broń.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 29 października 2020 r. poinformował, że nie przystępuje do przedmiotowej skargi konstytucyjnej.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 29 października 2021 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 15h ust. 7 u.b.a. jest zgodny z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Sejm przede wszystkim zauważył, że spośród kilku wskazanych przez skarżącego przepisów Konstytucji, niektóre nie mogą być wzorcem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Zdaniem Sejmu, charakter taki mają zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, zasada sprawiedliwości proceduralnej oraz prawo do dobrej administracji, są to bowiem nie konstytucyjne prawa podmiotowe, lecz zasady konstytucyjne. W zakresie, w jakim skarga konstytucyjna dotyczy zgodności art. 15h ust. 7 u.b.a. z tymi wzorcami odniesienia, postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Jeśli chodzi o postawiony przez skarżącego zarzut niezgodności z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm uznał, że w świetle analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej należy zarzut ten odnieść do postępowania administracyjnego, a nie do postępowania sądownoadministracyjnego. Sejm stwierdził, że skarżący kwestionuje w istocie brak możliwości weryfikacji wydanego w trybie odwoławczym orzeczenia lekarskiego w toku postępowania przed organami Policji. Zdaniem Sejmu, za taką konkluzją przemawia także to, że skarżący nie zaskarżył art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), podczas gdy przepis ten dotyczy dowodów w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Dodatkowo Sejm podkreślił, że w orzecznictwie NSA przyjęto, że wydane na podstawie art. 15h ust. 7 u.b.a. orzeczenie nie mieści się w katalogu spraw podlegających kognicji sądów administracyjnych. Jak wynika z akt sprawy, skarżący nie zaskarżył do sądu orzeczenia lekarskiego, a sąd nie odmówił mu rozpatrzenia sprawy ze względu na brak właściwości.

Przedstawiwszy obowiązujący model dostępu do broni oraz zasady wydawania i cofania pozwolenia na broń, Sejm zaznaczył, że należy wyróżnić dwa postępowania administracyjne: główne, które toczy się przed komendantem wojewódzkim Policji, i wpadkowe – przed upoważnionym lekarzem, a następnie dodał, że – w jego ocenie – problem podniesiony w skardze konstytucyjnej dotyczy tego drugiego postępowania.

Sejm stwierdził, że art. 15h ust. 7 u.b.a. nie narusza art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, podnosząc poniższe argumenty:

Orzeczenie lekarskie, wydawane przez lekarza posiadającego kwalifikacje z zakresu przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o pozwolenie na broń (art. 15b ust. 1

u.b.a.), jest – zgodnie z art. 15h ust. 1 u.b.a. – zaskarżalne. Podmiotami rozpatrującymi odwołanie są podmioty i jednostki lecznicze, które nie pozostają w organizacyjnym związku z lekarzem wydającym orzeczenie. Ustawodawca pozostawia osobie odwołującej się wybór odpowiedniego ośrodka specjalistycznego, który ponownie oceni jej stan zdrowia. Ustawa określa przy tym termin ponownego badania, co sprzyja szybkiemu wyjaśnieniu sprawy i przeciwdziała przewlekłości postępowania administracyjnego. W ramach odwołania dokonuje się weryfikacji orzeczenia lekarskiego. Lekarz rozpoznający środek odwoławczy ma możliwość merytorycznej oceny prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez upoważnionego lekarza, działającego w pierwszej instancji. Zarówno lekarz upoważniony, jak i ośrodki, do których wnosi się odwołanie, znajdują się poza strukturą organizacyjną Policji i władztwem kompetencyjnym komendanta wojewódzkiego Policji. Sejm dodał, że przychylenie się do stanowiska skarżącego oznaczałoby, że organ Policji miałby weryfikować badania lekarskie, co byłoby nieracjonalne ze względu na brak wiedzy tego organu z zakresu medycyny i psychologii.

Sejm skonkludował, że opisana powyżej procedura odwoławcza stwarza gwarancję bezstronności i niezależności, a także rzetelności. W ustawie o broni i amunicji przewidziano środek odwoławczy od wydanego po raz pierwszy orzeczenia lekarskiego. Istnieje zatem środek prawny pozwalający na dwukrotną ocenę stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń przez niezależne od siebie podmioty, posiadające wiedzę specjalistyczną.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 26 kwietnia 2022 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Według Prokuratora Generalnego, skarga konstytucyjna Z.P. nie spełnia szeregu warunków jej dopuszczalności. Skarżący nie wykazał ani tego, że doszło do naruszenia określonych w skardze wolności i praw konstytucyjnych, ani tego, że źródło naruszenia stanowi treść zakwestionowanego art. 15h ust. 7 u.b.a.

Prokurator Generalny stwierdził, że skarga nie zawiera wymaganego uzasadnienia stawianych zarzutów. W ocenie Prokuratora Generalnego, jest ona w istocie rodzajem polemiki z treścią rozwiązań normatywnych przyjętych przez ustawodawcę, a zarzuty tego typu nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej.

Prokurator Generalny zauważył, że art. 2 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Wyjaśnił, że skarżący nie uczynił tego przepisu wzorcem związkowym. Podkreślił, że nawet gdyby przyjąć, że skarżący wskazał art. 2 w powiązaniu z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to i tak skarżący nie wykazał naruszenia norm rekonstruowanych z tych przepisów Konstytucji odczytywanych w ujęciu związkowym.

Jeśli chodzi o art. 78 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że zarzuty skargi są w tym zakresie nieczytelne. Art. 78 Konstytucji statuuje bowiem prawo podmiotowe jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, podczas gdy kwestionowana przez skarżącego procedura jest dwuinstancyjna, a orzeczenie lekarskie niekorzystne dla skarżącego wydano właśnie w drugiej instancji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie da się obronić zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji, nawet jeśli przyjąć założenie, że skarżącemu chodzi o pozbawienie go jednej instancji wskutek orzeczenia reformatoryjnego wydanego przez lekarza na skutek odwołania. Prokurator Generalny podkreślił, że w rozumieniu tego przepisu orzeczeniem lub decyzją wydaną w pierwszej instancji jest orzeczenie lub decyzja wydana przez sąd (organ), który w konkretnym układzie zajmuje pozycję sądu (organu) pierwszego stopnia, nie zaś orzeczenie lub decyzja po raz pierwszy rozstrzygająca konkretną materię. Prokurator Generalny zaznaczył, że stawiając zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji, skarżący wskazuje raczej na szczególne ograniczenia dowodowe.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że w skardze brak uzasadnienia, w jaki konkretnie sposób doszło do naruszenia praw konstytucyjnych.

## II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej Z.P. (dalej: skarżący) przedmiotem zaskarżenia uczynił art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2019 r. poz. 284; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 955, ze zm.; dalej: u.b.a.; ustawa o broni i amunicji).

Zakwestionowany przez skarżącego przepis jest częścią regulacji dotyczącej odwołania od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego, w których upoważniony lekarz lub psycholog stwierdza, czy osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń spełnia – określone w art. 15 ust. 1 pkt 2-4 u.b.a. – negatywne przesłanki wydania pozwolenia na broń (przesłanki te są następujące: zaburzenia psychiczne lub znacznie ograniczona sprawność psychofizyczna, istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego lub uzależnienie od alkoholu lub substancji psychoaktywnych). Osoba, która występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń, jest zobowiązana takie orzeczenie lekarskie i psychologiczne przedstawić właściwemu organowi Policji (art. 15 ust. 3 u.b.a.). Odwołanie od takiego orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego może wnieść osoba ubiegająca się o wydanie pozwolenia lub komendant wojewódzki Policji (art. 15h ust. 2 u.b.a.). Podmiotami odwoławczymi są wojewódzkie ośrodki medycyny pracy (lub instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy), jednostki służby medycyny pracy podmiotów leczniczych utworzonych i wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także podmioty lecznicze utworzone i wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej (art. 15h ust. 3 u.b.a.). Orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwoławczym (dla uproszczenia dalej używać się będzie wyrażenia „orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwoławczym”) – zgodnie z art. 15h ust. 7 u.b.a. – jest ostateczne.

Skarżący zaskarżył art. 15h ust. 7 u.b.a. nie wprost, lecz w określonym rozumieniu. Mianowicie w *petitum* skargi użył następującej formuły interpretacyjnej: „rozumiany w ten sposób, że przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego (wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji), w szczególności poprzez brak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko temu orzeczeniu, a także poprzez ograniczone możliwości kontroli instancyjnej tego orzeczenia”.

Wobec tego, że treść opisana w *petitum* skargi cechuje się pewną niejednoznacznością, odczytując przedmiot zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny oparł się na analizie całej skargi konstytucyjnej, zatem zarówno jej *petitum*, jak i uzasadnienia, a nadto mając na uwadze konkretny charakter kontroli, uwzględnił orzeczenia sądów administracyjnych wydane w sprawie, w związku z którą tę skargę wniesiono.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący w istocie zmierza do zakwestionowania wykładni, jaką zastosowano w jego sprawie, a precyzyjniej – polemizuje ze stanowiskiem wojewódzkiego sądu administracyjnego – który – odwoławszy się do orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) – przyjął: „Orzeczenie lekarskie wydane w trybie od-

wołania jest (...) ostateczne, a więc niepodważalne. Związanie organów Policji ostatecznym orzeczeniem lekarskim i psychologicznym wyklucza możliwość ich kontroli w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie lub cofnięcie pozwolenia na broń. (...) Z powyższego wynika, że w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń istnieje szczególne ograniczenie dowodowe. Mianowicie to, czy ktoś należy (czy też nie należy) do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o broni i amunicji może być stwierdzone jedynie na podstawie orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego wydanego przez określone podmioty i w określonym trybie. (...) nie jest dopuszczalne przeprowadzenie dowodu przeciwko ostatecznemu orzeczeniu lekarskiemu wydanemu w oparciu o powołane przepisy”. Stanowisko to podzielił także NSA, oddalając skargę kasacyjną skarżącego. Skarżący podniósł dodatkowo, że w orzecznictwie sądów administracyjnych takie odczytanie art. 15h ust. 7 u.b.a. jest powszechne.

Skarżący wprost podniósł, że „nie zgadza się z przyjętym rozwiązaniem normatywnym, jakoby jedynym źródłem ustaleń (materiału dowodowego) dot. stanu zdrowia fizycznego i psychicznego Skarżącego (fakty istotne dla rozstrzygnięcia) miała być opinia wydana w trybie, o którym mowa w art. 15h ust. 7 [u.b.a.]” (s. 16 uzasadnienia skargi konstytucyjnej), a także zaznaczył, iż „art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji stanowi wyjątek od zasady swobodnej oceny dowodów, o której mowa w art. 80 k.p.a. W praktyce oznacza to oparcie całości rozstrzygnięcia w zakresie przesłanek wydania pozwolenia na broń na orzeczeniu lekarskim, bez możliwości dokonania oceny tego dowodu” (s. 25 uzasadnienia skargi konstytucyjnej).

W zawartym w *petitum* skargi opisie przedmiotu zaskarżenia, skarżący wskazał jeszcze na wynikające jego zdaniem z art. 15h ust. 7 u.b.a. „ograniczenie możliwości kontroli instancyjnej” orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym. Biorąc przede wszystkim pod uwagę charakter tego orzeczenia, a mianowicie to, że jest ono wydawane w wyniku wniesienia odwołania przez upoważniony podmiot, a także rodzaj postępowania przed organami orzecznictwa lekarskiego, które nie jest „samodzielnym” postępowaniem administracyjnym, Trybunał nie znalazł żadnych argumentów, by we wskazanym fragmencie *petitum* skargi dostrzec podstawę wyodrębnienia samodzielnego zarzutu dotyczącego braku bądź instancyjności postępowania przed orzecznikami lekarskim, bądź zaskarżalności wydanego w tym trybie orzeczenia odwoławczego. Skarżący nie kwestionuje samej konstrukcji przewidzianego w art. 15a-15l u.b.a. postępowania, nie domaga się poddania kognicji sądów administracyjnych wydawanych w toku takiego postępowania orzeczeń lekarskich. Gdyby nawet odczytać *petitum* skargi jako obejmujące tak rozumiany zarzut braku zaskarżalności, należałoby stwierdzić, że skarga konstytucyjna nie spełnia w tym zakresie wymagań jej dopuszczalności. Po pierwsze, skarżący nie zaskarżył do sądu administracyjnego orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym. Po drugie, nie podał żadnych samodzielnych argumentów, które taki zarzut miałyby uzasadniać.

Wyrażenie „ograniczenie możliwości kontroli instancyjnej” można jeszcze łączyć z tym fragmentem uzasadnienia skargi, w którym skarżący wskazał, że związanie organów Policji orzeczeniem lekarskim wydanym w trybie odwoławczym pociąga za sobą iluzoryczność kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne. Taki zarzut mógłby być traktowany jako uzasadniony wówczas, gdyby skarżący wprost odniósł go do regulacji postępowania dowodowego przed sądami administracyjnym, czego jednak nie uczynił. Jak zauważył Sejm w swoim stanowisku, skarżący nie zakwestionował żadnego przepisu dotyczącego tych zagadnień, np. art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.).

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej:

u.o.t.p.TK) skarżący jest zobowiązany określić kwestionowany przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucji, a nadto uzasadnić postawiony zarzut, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Skarżący, w zakresie, w jakim zarzucił, że art. 15h ust. 7 u.b.a. nie przewiduje możliwości kontroli instancyjnej orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym tych wymagań nie spełnił. W tym zatem zakresie Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – umorzył postępowanie.

W świetle powyżej przeprowadzonej analizy skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że jej przedmiotem jest takie rozumienie art. 15h ust. 7 u.b.a., zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym w sprawie pozwolenia na broń w zakresie stwierdzenia istnienia przesłanek określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2-4 u.b.a. organ jest związany wydanym w trybie odwoławczym orzeczeniem lekarskim. W ocenie skarżącego, z takiego unormowania wynika, że organ administracji w toku postępowania w sprawie pozwolenia na broń nie może dokonywać oceny dowodu w postaci orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym.

2. Jako wzorce kontroli skarżący wskazał po pierwsze art. 2 Konstytucji i wynikające z tego przepisu zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury oraz prawo do dobrej administracji, po drugie – art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim musiał rozstrzygnąć, czy art. 2 Konstytucji i wskazane przez skarżącego zasady (prawa) mogą być wzorcem kontroli konstytucyjności w sprawach wszczętych na podstawie skargi konstytucyjnej.

Przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał już, że skarga konstytucyjna służy ochronie konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych, a nie ochronie jakiegokolwiek sytuacji prawnej tego, który wnosi skargę. Przesądza o tym systematyka tekstu konstytucyjnego (zgodnie z którą skarga konstytucyjna stanowić ma jeden ze środków ochrony wolności i praw), jak i treść art. 79 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje legitymację do wniesienia skargi temu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. To z tego względu Trybunał przyjmował, że art. 2 Konstytucji może stać się samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jedynie wyjątkowo, a mianowicie wówczas, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych.

Spośród zasad lub praw wskazanych przez skarżącego i mających swe źródło w art. 2 Konstytucji, podstawowe znaczenie z punktu widzenia postawionych w skardze zarzutów ma prawo do dobrej administracji oraz prawo do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury. Przywołana przez skarżącego zasada zaufania do państwa i prawa nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie tym bardziej, że uzasadnienie skargi w tym zakresie ogranicza się jedynie do krótkiego przedstawienia treści tej zasady, któremu nie towarzyszy żaden osobny zarzut naruszenia konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Tymczasem – zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK – skarżący ma obowiązek nie tylko wskazać konstytucyjne prawo i sposób jego naruszenia, lecz nadto uzasadnić zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym przez siebie prawem konstytucyjnym. Wobec niespełnienia tych wymagań dopuszczalności skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny postanowił – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu niezgodno-



ści kwestionowanego przepisu z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i prawa.

W niniejszej sprawie – odnośnie do wskazanego przez skarżącego art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli – Trybunał Konstytucyjny musiał następnie ustalić, czy wyprowadzone z tego przepisu prawo do dobrej administracji lub prawo do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury może być przedmiotem ochrony w trybie skargi konstytucyjnej. W dotychczasowym orzecznictwie kwestia ta nie została jeszcze wprost i jednoznacznie rozstrzygnięta. W ramach tych rozważań należało dodatkowo wyjaśnić relację zachodzącą między prawem do dobrej administracji oraz prawem do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury, przy czym każde z tych praw skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie (zob. zwłaszcza wyrok pełnego składu z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66) stwierdzał wielokrotnie, że z art. 2 Konstytucji wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych – a zatem nie tylko postępowania przed sądami objęte zakresem normowania art. 45 ust. 1 Konstytucji – odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne takich postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Jako istotny element sprawiedliwości proceduralnej Trybunał wymieniał także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej, jak również – wywodzone z art. 78 Konstytucji – prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji. Trybunał zaznaczał, że zasada sprawiedliwej procedury nie tylko wymaga, by organ przedstawił motywy swego rozstrzygnięcia, lecz także by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne (zob. wyrok z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126).

Trybunał Konstytucyjny zajmował również stanowisko, że tak rozumiana sprawiedliwość proceduralna może być wzorcem odniesienia w skardze konstytucyjnej, wywodząc ją wówczas nie tylko z art. 2 Konstytucji, lecz dodatkowo z art. 78 Konstytucji. Uczynił tak na przykład w wyroku z 6 grudnia 2011 r. (sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113), w którym odwoławszy się do swego wcześniejszego orzecznictwa, stwierdził, że zastosowanie w art. 78 Konstytucji – obejmującym swym zakresem także postępowanie administracyjne – ogólnego pojęcia „zaskarżenie, pozwala na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”. Z kolei w wyroku z 12 kwietnia 2012 r. (sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39) podkreślił, co następuje: „Art. 78 Konstytucji, który statuuje prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, ma zastosowanie nie tylko w ramach procedur sądowych, ale i procedur administracyjnych. W tym ostatnim wypadku podstawą do sformułowania zasady sprawiedliwości proceduralnej jest art. 78 w związku z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada zaufania wywodzona z art. 2 Konstytucji oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, by organ prowadzący postępowanie administracyjne działał na podstawie prawa i w jego granicach. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienia warunki, przy spełnieniu których zasada sprawiedliwości proceduralnej może zostać ograniczona”.

Mając na uwadze przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny wziął w szczególności pod uwagę jeszcze jeden swój wcześniejszy wyrok, a mianowicie wy-

rok z 18 grudnia 2007 r. o sygn. SK 54/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 158), w którym Trybunał stwierdził brak adekwatności art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli regulacji wyłączającej możliwość przeprowadzenia skutecznego przeciwdowodu w postępowaniu administracyjnym przed polskimi organami celnymi. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał szerzej wypowiedział się o „prawie do dobrej administracji”. Stwierdził mianowicie, że na organach administracji publicznej spoczywa bezwzględny obowiązek respektowania zasady praworządności, z którego wynika m.in. nakaz wydawania rozstrzygnięć, a w zakresie postępowania dowodowego – nakaz podejmowania czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy, na podstawie i w granicach prawa. Jako źródło normatywne tych obowiązków Trybunał wskazał art. 7 oraz art. 2 Konstytucji. W tym kontekście przypomniał swoje wcześniejsze stanowisko (wyrok z 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31): „«[A]dministracja pełni wobec obywatela rolę służebną i w sytuacji, gdy zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna. Prawo do dobrej administracji gwarantuje także Kodeks Dobrej Administracji (w tym przypadku w szczególności jego art. 17 i 22) przyjęty przez Parlament Europejski z 6 września 2001 r.» (zob. także art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, sporządzony w Nicei w 2000 r.)”. Trybunał – co najważniejsze z punktu widzenia niniejszej sprawy – stwierdził wówczas, że „jakkolwiek sygnalizowane obowiązki organów władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard «dobrej administracji», to jednak nie jest to równoznaczne z przyznaniem jednostce (każdemu) konstytucyjnego, podmiotowego «prawa do dobrej administracji» rozumianego jako wiązka uprawnień proceduralnych upodabniających postępowanie administracyjne do procesu sądowego, w którym stronie przysługują daleko idące gwarancje”.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie orzekającym stwierdził – inaczej niż wywiedziono to w stanowisku Sejmu – że w wyroku o sygn. SK 54/05 Trybunał uznał, iż prawo do dobrej administracji nie ma charakteru konstytucyjnego prawa podmiotowego o treści tożsamej z prawem do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury sądowej wywodzonym z art. 45 ust. 1 Konstytucji, natomiast nie przesądził, że prawo do dobrej administracji nie ma w ogóle charakteru prawa podlegającego ochronie w trybie skargi konstytucyjnej.

Rozwijając wcześniejsze stanowisko orzecznicze, Trybunał Konstytucyjny – oparłszy się dodatkowo na ustaleniach poczynionych w doktrynie – przyjął, że prawo do dobrej administracji (w ujęciu procesowym) jawi się jako szczególny przejaw prawa do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury (w tym wypadku chodzi o postępowanie administracyjne), która nie jest objęta zakresem gwarancji z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Źródłem tego prawa jest przede wszystkim art. 2 Konstytucji, choć – jak zauważono w dotychczasowym orzecznictwie – można je wywodzić z zasady demokratycznego państwa prawa w powiązaniu z: zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji), wyrażoną w preambule zasadą sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych oraz art. 78 Konstytucji zawierającym szczególną gwarancję „sprawiedliwości proceduralnej” odnoszącej się do wszystkich typów postępowań, więc wykraczającej poza zakres postępowań toczących się przed sądami.

Niezależnie od tego, w którym z przepisów Konstytucji odnajduje się najsilniejsze zakotwiczenie prawa do dobrej administracji, należy uznać, że art. 2, oraz co najmniej art. 7 oraz art. 78 Konstytucji wykładane w sposób holistyczny, tworzą podstawę do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa do dobrej administracji (w ujęciu procesowym). Trybunał podzielił przy tym stanowisko zajęte w piśmiennictwie, że „art. 2 Konstytucji może stanowić wzorzec

kontroli w trybie skargi konstytucyjnej w wypadku postawienia zarzutu naruszenia prawa do dobrej administracji jedynie w sytuacji, w której jego treść nie została rozwinięta szczegółowo w artykułowanej części Konstytucji, a jednostka wyprowadzi prawo podmiotowe z art. 2 Konstytucji” (M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2012).

Trybunał Konstytucyjny był świadom, że pojęcia „dobrej administracji” lub „prawa do dobrej administracji” są w doktrynie – w tym zwłaszcza w doktrynie prawa administracyjnego – różnie kwalifikowane i są przedmiotem szerokiej dyskusji (zob. w szczególności M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016, s. 67 i nast., a także M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *op. cit.*). Jak trafnie to zobrazowano, proces rozpoznawania składników prawa do dobrej administracji nie został jeszcze zakończony; wręcz przeciwnie, przeprowadzone obserwacje dają podstawy, by nadać temu prawu przymiot *in statu nascendi* (M. Princ, *op. cit.*, s. 121, za: E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji*, [w:] *Europa urzędników*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2009, s. 316). Niemniej jednak, Trybunał uznał, że przepisy Konstytucji tworzą wystarczająco silną podstawę do wyodrębnienia samodzielnego (odrębnego od innych praw i wolności) prawa o charakterze procesowym, które można nazwać prawem do rzetelnej (sprawiedliwej) procedury administracyjnej lub szerzej – zgodnie z upowszechniającą się konwencją – prawem do dobrej administracji, odpowiadające ogólnemu wymogowi *due process of law*. Prawo to stanowi odpowiednik prawa do rzetelnego (sprawiedliwego) procesu sądowego, choć – jak zaznaczono wyżej – treść tych praw nie jest tożsama z racji odmiennych pól regulacji. Podobnie jak w przypadku prawa do sądu, tak i w przypadku postępowań administracyjnych, istotę sprawiedliwej (rzetelnej) procedury sprowadzić można do: 1) możliwości bycia wysłuchanym (uprawnienia stron do przedstawienia swojego stanowiska), 2) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w celu uniknięcia dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu organu, 3) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (por. zwłaszcza wypowiedź TK dotyczącą jądra sprawiedliwej procedury sądowej w wyroku pełnego składu z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79). Podobnie w doktrynie, wśród elementów prawa do dobrej administracji wymienia się w szczególności: prawo każdej osoby do załatwienia jej sprawy bezstronnie, sprawiedliwie i obiektywnie; prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostanie zastosowany niekorzystny indywidualny środek; prawo każdej osoby do dostępu do akt jej dotyczących; prawo do wymagania, aby działania organów cechowały się proporcjonalnością; prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie (por. L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” nr 4/2003, s. 25).

2.2. W *petitum* skargi konstytucyjnej jako oddzielny wzorzec kontroli skarżący wskazał art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem z jej uzasadnienia wynika, że podstawowy zarzut dotyczy naruszenia przez art. 15h ust. 7 u.b.a. „zasady rzetelnej procedury oraz prawa do dobrej administracji”. Jak wskazano we wcześniejszym punkcie źródłem prawa, którego ochrony domaga się skarżący, jest nie tylko art. 2 Konstytucji, lecz także inne jej postanowienia, wśród których ze względu na swą naturę (prawa podmiotowe) na pierwszy plan wysuwa się art. 78 Konstytucji.

Jeśli skarżący domaga się ochrony konkretnego prawa, które znajduje swoje zakotwiczenie w wielu przepisach Konstytucji, z punktu widzenia wymagań związanych z prawidłowym sformułowaniem zarzutu, wystarczające jest, gdy wskaże (nazwie) to prawo i powiąże je co najmniej z wzorcem o charakterze podstawowym. Choć skarżący – formalnie rzecz biorąc – wskazał art. 2 i art. 78 Konstytucji w oddzielnych punktach zaskarżenia, to jednak charakter

postawionego przez niego zarzutu oraz relacja między art. 2 i art. 78 Konstytucji w zakresie prawa, którego ochrony skarżący dochodzi, przemawiają za określeniem adekwatnego wzorca odniesienia w postaci art. 2 ujmowanego związkowo z art. 78 Konstytucji.

Mając na uwadze, że skarżący w istocie nie uzasadnił – formalnie wyodrębnionego w *petitum* skargi jako samodzielny – zarzutu nieproporcjonalnego naruszenia prawa do skarżenia wywiedzionego z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny postanowił – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – umorzyć postępowanie w tym zakresie. Przywołane przez skarżącego art. 78 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uwzględnił jako wzorce związkowe z art. 2 Konstytucji, w zakresie wywiedzionego z nich prawa do dobrej administracji w ujęciu procesowym.

2.3. Podsumowując rozważania zawarte w tym punkcie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest kwestia zgodności art. 15h ust. 7 u.b.a. (w określonym przez skarżącego rozumieniu) z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W polskim systemie prawnym dostępu do broni nie gwarantuje żaden z przepisów Konstytucji, jest on reglamentowany na warunkach określonych w ustawie o broni i amunicji. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 grudnia 2013 r. (sygn. P 43/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 139), polskie prawo – ani ustawa zasadnicza, ani ustawa o broni i amunicji – nie gwarantuje prawa do posiadania broni. Zgodnie z art. 2 u.b.a.: „Poza przypadkami określonymi w ustawie nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione”. Wartością przemawiającą za taką decyzją ustawodawcy było przede wszystkim gwarantowane w art. 38 Konstytucji fundamentalne prawo człowieka: prawo do życia. Objęcie przez ustawodawcę reglamentacją posiadania, wytwarzania i obrotu bronią palną i amunicją powodowane jest bowiem potrzebą ochrony przed niebezpieczeństwem użycia tych przedmiotów przeciwko życiu i zdrowiu ludzkiemu (zob. L.A. Niewiński, *Zakres reglamentacji dostępu do broni palnej jako forma ograniczenia prawa podmiotowego obywatela*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 6/2006, s. 243).

Zgodnie z ustawą o broni i amunicji, broń palną i amunicję do tej broni można posiadać tylko na podstawie pozwolenia na broń (art. 9 u.b.a.), które wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej (art. 12 u.b.a.), przy czym osoba ubiegająca się o takie pozwolenie musi spełnić określone w ustawie wymagania.

Jak wskazano wcześniej, wśród osób, którym nie wydaje się pozwolenia na broń, ustawa wymienia osoby z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2123; dalej: u.z.p., ustawa o ochronie zdrowia psychicznego), lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.b.a.), osoby wykazujące istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego (art. 15 ust. 1 pkt 3 u.b.a.) oraz osoby uzależnione od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych (art. 15 ust. 1 pkt 4 u.b.a.). Rozstrzygnięcie, czy dana osoba spełnia te kryteria, dokonywane jest w drodze orzeczenia lekarskiego i psychologicznego wydanego przez upoważnionych lekarzy lub psychologów (zob. art. 15b u.b.a.).

W ustawie o broni i amunicji wskazano, że badanie lekarskie obejmuje ogólną ocenę stanu zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem układu nerwowego, stanu psychicznego, stanu narządu wzroku, słuchu i równowagi oraz sprawności układu ruchu, przy czym lekarz przeprowadzający badanie kieruje osobą ubiegającą się o pozwolenie na broń na badania psychiatryczne i okulistyczne, a jeśli uzna to za niezbędne – na inne badania specjalistyczne lub pomocnicze (art. 15a ust. 2 u.b.a.). Badanie psychologiczne obejmuje w szczególności: określenie poziomu rozwoju intelektualnego i opis cech osobowości, z uwzględnieniem funkcjo-

nowania w trudnych sytuacjach, a także określenie poziomu dojrzałości społecznej (art. 15a ust. 3 u.b.a.). W ustawie nie wymieniono zaburzeń psychicznych, tylko odesłano w tym zakresie do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (według art. 3 u.z.p. osoby z zaburzeniami psychicznymi to osoby chore psychicznie, czyli wykazujące zaburzenia psychotyczne, osoby upośledzone umysłowo oraz wykazujące inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych), nie zamieszczono także definicji „znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej”, natomiast jeśli chodzi o istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego, w art. 15 ust. 9 u.b.a. upoważniono ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia wykazu stanów chorobowych i zaburzeń psychologicznych w drodze rozporządzenia (zob. rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2005 r. w sprawie wykazu stanów chorobowych i zaburzeń funkcjonowania psychologicznego wykluczających możliwość wydania pozwolenia na broń i rejestracji broni, Dz. U. z 2006 r. Nr 2, poz. 14). Jeśli chodzi zatem o przesłanki uniemożliwiające uzyskanie pozwolenia na broń i których istnienie stwierdza się orzeczeniem lekarskim lub psychologicznym, najbardziej nieostry zakres ma przesłanka znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej. Innymi słowy – jeśli chodzi o tę przesłankę, lekarz orzecznik ma najszerszy zakres swobody uznania, kwalifikując, które choroby lub zaburzenia w zakresie tej przesłanki się mieszczą, co może prowadzić – jak pokazuje sprawa, w związku z którą skarżący wniósł przedmiotową skargę – do swoistego zaskoczenia treścią orzeczenia lekarskiego osób ubiegających się o pozwolenie na broń.

Lekarz przeprowadzający badanie sporządza kartę badania lekarskiego, zawierającą wyniki badań: podmiotowego, przedmiotowego, układu nerwowego oraz narządu wzroku, słuchu i równowagi. Po dokonaniu wymaganych czynności wydaje zaświadczenie lekarskie, w którym rozstrzyga, czy osoba poddana badaniu należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 u.b.a. (zob. wydane na podstawie art. 151 u.b.a. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób występujących o wydanie pozwolenia na broń lub zgłaszających do rejestru broni pneumatyczną oraz posiadających pozwolenie na broń lub zarejestrowaną broń pneumatyczną, Dz. U. z 2021 r. poz. 2178), przy czym nie ma prawnego obowiązku uzasadnienia tego rozstrzygnięcia (zob. np. wyrok NSA z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 842/18, a także WSA w Warszawie z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1688/19, w którym podniesiono: „lekarz orzecznik nie był wręcz uprawniony do zamieszczenia w opinii szerszej informacji o stanie zdrowia czy stwierdzonych cechach [u]prawnionego, jako jej uzasadnienia, co do okoliczności faktycznych sformułowania konkretnego stanowiska. Wypada zauważyć, że – jako pozostające w związku z diagnozą, co do stanu zdrowia pacjenta – stanowią one dane wrażliwe, w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych. Wobec tego ich zamieszczenie w dokumencie, udostępnianym potem innym organom, wymaga jednoznacznej podstawy prawnej”).

*De lege lata*, osoba ubiegająca się o wydanie pozwolenia na broń dopiero po przeprowadzeniu badań i dokonaniu kwalifikacji przez lekarza orzecznika i na podstawie karty badania lekarskiego może uzyskać wiedzę, które choroby lub zaburzenia uniemożliwiają jej uzyskanie pozwolenia na broń.

Oryginał orzeczenia lekarskiego otrzymuje osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń, natomiast w przypadku orzeczenia stwierdzającego, że osoba ubiegająca się należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2-4 u.b.a., kopię orzeczenia lekarz orzecznik dołącza do zawiadomienia przekazywanego właściwemu organowi Policji (art. 15f ust. 2 w związku z art. 15 ust. 4 u.b.a.). Karta badania lekarskiego oraz wyniki badań stanowią dokumentację medyczną, która – gdy wniesiono odwołanie od orzeczenia lekarskiego – jest przekazywana

do podmiotu odwoławczego (art. 15h ust. 4 u.b.a.). Co do zasady zatem organy prowadzące postępowanie w sprawie pozwolenia na broń nie dysponują dokumentacją medyczną.

Jak już wcześniej wskazano, od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego przysługuje odwołanie do wymienionych w ustawie podmiotów odwoławczych (art. 15h u.b.a.) na zasadach wcześniej opisanych.

Ustawodawca uregulował jeszcze jeden środek prawny odnoszący się do postępowania przed orzecznikami (upoważnionymi lekarzami i psychologami), a mianowicie przewidział kontrolę wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych oraz wydawanych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych wykonywaną przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce wydania orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego (art. 15i ust. 1 u.b.a., kontrolę przeprowadza upoważniony przez wojewodę lekarz lub psycholog, art. 15i ust. 2 u.b.a.). Podczas czynności kontrolnych osoba ich dokonująca może w szczególności żądać: ustnych i pisemnych wyjaśnień oraz dokumentacji odpowiednio od lekarza upoważnionego lub psychologa upoważnionego wykonującego badania albo od kierownika podmiotu wykonującego badania; udziału w czynnościach związanych z przeprowadzaniem badań; wglądu do dokumentacji medycznej; zabezpieczania dowodów (art. 15i ust. 4 u.b.a.). Upoważniony lekarz lub psycholog, których czynności są przedmiotem kontroli, a jeżeli badania były wykonywane w podmiocie leczniczym – również kierownik tego podmiotu są obowiązani w szczególności do: niezwłocznego przedstawiania na żądanie osoby upoważnionej wszelkich dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz zapewnienia terminowego udzielania wyjaśnień (art. 15i ust. 5 u.b.a.). Z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządza się protokół, który zawiera między innymi opis stanu faktycznego i stwierdzone nieprawidłowości (art. 15j ust. 1 u.b.a.). Na podstawie ustaleń kontroli wojewoda może przedstawić odpowiednio lekarzowi upoważnionemu lub psychologowi upoważnionemu, których czynności były przedmiotem kontroli, a jeżeli badania były wykonywane w podmiocie leczniczym – również kierownikowi tego podmiotu, w wystąpieniu pokontrolnym, zalecenia pokontrolne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i określa termin ich wykonania (art. 15j ust. 7 u.b.a.). W przypadku nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie, o którym mowa w art. 15j ust. 7 u.b.a., wojewoda składa wniosek do właściwego komendanta wojewódzkiego Policji prowadzącego rejestr o wykreślenie z rejestru lekarzy upoważnionych lub z rejestru psychologów upoważnionych odpowiednio lekarza upoważnionego lub psychologa upoważnionego, których czynności były przedmiotem kontroli (art. 15j ust. 8 u.b.a.). Podkreślić przy tym należy, że ustawa nie precyzuje, w jakich sytuacjach wojewoda jest zobowiązany wszcząć kontrolę, ani że czyni to na wniosek, a w szczególności na wniosek osoby, która poddana była badaniom w trybie przewidzianym w ustawie o broni i amunicji (por. C. Kąkol, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2021).

W orzecznictwie reprezentowane jest stanowisko, że postępowanie kontrolne nie podlega kontroli sądu administracyjnego, sporządzony w jego wyniku protokół nie jest decyzją administracyjną ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, a w konsekwencji także bezczynność wojewody nie mieści się w zakresie spraw podlegających rozpoznaniu przez sądy administracyjne (zob. postanowienie WSA w Gliwicach z 23 maja 2022 r., sygn. akt III SAB/GI 31/22).

4. Jak wyżej wyjaśniono, skarżący zakwestionował określony sposób rozumienia art. 15h ust. 7 u.b.a. przyjmowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym sądów, które rozstrzygały w jego sprawie. Sądy administracyjne przyjmują mianowicie, że ostateczny charakter orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym oznacza, iż organ administracji w toku prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na broń nie może weryfikować orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym, orzeczenie takie

jest niepodważalne, organ administracji jest nim związany i brak jest podstaw, aby prowadzić dalsze postępowanie dowodowe, w tym w szczególności przeprowadzić dowód z opinii biegłego na okoliczności objęte treścią takiego orzeczenia (por. np. przywołane w skardze wyroki NSA z: 21 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1292/11; 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1943/13; 17 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1273/04, a także wyroki NSA z: 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 47/20; 11 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 2220/18; 28 września 2021 r., sygn. akt II GSK 756/21 oraz wyroki WSA w Warszawie z: 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1448/17; 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1449/17; 7 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 2298/18; 7 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1325/19; 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1628/19; 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2078/19; 25 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Wa 1299/20; 25 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1323/20; 2 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 763/20; 13 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1268/20; 21 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2214/20; 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 716/20).

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie powtarzał, że jest „sądem prawa” (aktów normatywnych), nie jest zaś „sądem faktów”. Z tego względu w zakresie jego kognicji nie mieści się zasadniczo problematyka stosowania prawa. W szczególności przedmiotem jego kontroli nie są ani orzeczenia sądowe, ani inne akty stosowania prawa, ani też trafność przyjętej przez sądy interpretacji przepisów. Trybunałowi nie przysługuje bowiem kompetencja w zakresie ustalania wykładni przepisów prawa ani przesądzenia, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Jednocześnie, jak wynika z konsekwentnego orzecznictwa Trybunału, przedmiotem postępowania sądowokonstytucyjnego mogą być normy prawne, które zostały wywiedzione w drodze wykładni i stosowania prawa przez sądy, pod warunkiem że doszło do utrwalenia się jednolitej wykładni treści normatywnej określonego przepisu. Trybunał uwzględnia zatem praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter: a) stały, b) powtarzalny, c) powszechny oraz d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddane kontroli. Jak wskazano w doktrynie, ustalenia, czy warunki te są spełnione, dokonuje się *a casu ad casum*, a „[pod] uwagę należy wziąć: instancję sądową akceptującą dany kierunek wykładni (niewątpliwie podstawowe znaczenie mają zapatrywania Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednak trudno byłoby stwierdzić istnienie jednolitej linii orzeczniczej, gdyby sądy niższych instancji konsekwentnie zajmowały inne stanowisko), liczbę rozstrzygnięć, w których opowiedziano się za pewnym rozwiązaniem interpretacyjnym (niełatwo przy tym określić, podjęcie ilu orzeczeń okaże się wystarczające, by ukształtować stabilną linię orzeczniczą), czas, w jakim nie pojawiło się rozstrzygnięcie, w którym przyjęto by inny pogląd (nie sposób zarazem utrzymywać, że istnieją rozbieżności w orzecznictwie, jeżeli odstąpiono od dotychczasowej linii orzeczniczej, a w przeciągu kolejnych lat zdążyła się już ukształtować nowa), oraz rangę zapadłych rozstrzygnięć (pomimo wcześniejszego wydania wielu sprzecznych wyroków, jednolitość może zapewnić pojedyncza uchwała Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego)” (M. Hermann, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy teoretycznoprawnej. Instrument ochrony ładu konstytucyjnego czy środek zapewnienia jednolitości orzecznictwa?*, Warszawa 2015, s. 59). Biorąc pod uwagę orzeczenia sądów administracyjnych przywołane przez skarżącego a także liczne inne wskazane wyżej, Trybunał doszedł do wniosku, że uzasadnione jest twierdzenie skarżącego, że w praktyce stosowania prawa art. 15h ust. 7 u.b.a., a dokładnie – użyte w nim wyrażenie „jest ostateczne”, jest powszechnie odczytywane jako oznaczające związanie organów Policji orzeczeniem lekarskim wydanym w trybie odwoławczym. W wielu z przywołanych orzeczeń sądy administracyjne podnoszą wprost, że stanowisko, zgodnie z którym organy Policji są związane orzeczeniami lekarskimi wydanymi w trybie odwoławczym, jest utrwa-

lone. Trybunał nie znalazł przesłanek, by stwierdzić, że art. 15h ust. 7 u.b.a. w praktyce jest interpretowany odmiennie – zarówno NSA jak i wojewódzkie sądy administracyjne przyjmują bowiem jednolicie, że organy Policji nie są uprawnione do weryfikacji takich orzeczeń. Jednakże – czego skarżący nie dostrzegł – orzecznictwo sądów administracyjnych jest tu bardziej zniuansowane.

Badając praktykę stosowania uregulowania zakwestionowanego przez skarżącego, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych w szerszym kontekście niż uwzględniony w przedmiotowej skardze konstytucyjnej.

Po pierwsze, należało zauważyć, że sądy administracyjne (zob. zwłaszcza uchwała [7] NSA z 18 listopada 2009 r., sygn. akt II OPS 4/09), stosując przepisy regulujące dostęp do broni, uwzględniają to, iż prawa do posiadania broni nie można zaliczyć do kategorii konstytucyjnych praw i wolności, oraz to, iż używanie broni palnej stanowi sferę daleko idącej reglamentacji administracyjnoprawnej, co powoduje, że przepisy tę sferę regulujące muszą być wykładane ściśle. Wprowadzenie ograniczenia dowodowego w zakresie rozstrzygania o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń uznają za proporcjonalne do zagrożeń, jakie mogą wynikać z posiadania broni przez osobę, której stan zdrowia na to nie pozwala (zob. np. wyroki NSA z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 839/18 oraz z 4 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 3293/19). Podkreślają także, że decyzja w sprawie pozwolenia na broń nie jest wydawana w granicach klasycznego uznania administracyjnego, ma bowiem charakter decyzji związanej – ustawodawca w tych przypadkach nie przyznał bowiem organom Policji prawa wyboru sposobu rozstrzygnięcia sprawy (zob. wyrok WSA z Warszawy z 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1448/17).

Po drugie, w niektórych sprawach toczących się przed sądami administracyjnymi, których orzecznictwo Trybunał Konstytucyjny poddał analizie, sądy uznają, że skarżący kwestionują w istocie orzeczenia lekarskie, podczas gdy organ Policji nie może podważyć merytorycznej zawartości orzeczenia, albowiem nie dysponuje w tym względzie wiedzą specjalistyczną ani upoważnieniem do weryfikacji treści orzeczenia. Jak zaznaczają, ustawodawca nie wyposażył organów administracji w żadne dodatkowe narzędzie prawne służące weryfikowaniu negatywnych czy sprzecznych ze sobą opinii lekarskich (zob. np. wyrok NSA z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 47/20). Podkreślają, że jeśli zainteresowany podnosi istnienie wad orzeczenia lekarskiego, powinien w tej sprawie zwrócić się do wojewody, który jest upoważniony do przeprowadzenia kontroli w trybie art. 15i u.b.a. (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1449/17 oraz z 7 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 2298/18).

Po trzecie wreszcie, stwierdzając, że orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwoławczym ma dla organu charakter wiążący, sądy dostrzegają jednocześnie, że istnieją sytuacje szczególne, w których orzeczenie takie może być wzruszone. Ze względu na ważkie znaczenie prezentowanego stanowiska dla dalszych wywodów, Trybunał Konstytucyjny szerzej i bezpośrednio przytoczył wypowiedzi sądów administracyjnych w tym zakresie.

I tak w wyroku z 6 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2966/15) NSA stwierdził, że wiążący charakter orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym nie wyklucza „oceny takiego orzeczenia”, a następnie wyjaśnił: „Przede wszystkim należy stwierdzić, że orzeczenie lekarskie wydane na podstawie § 8 ust. 8 i 9 w zw. z § 2 ust. 2 rozporządzenia [dopisek własny: przepisy te już nie obowiązują, odpowiednia regulacja jest teraz częścią u.b.a.] jest dowodem, a skoro postępowanie, w ramach którego dowód ten jest prowadzony toczy się wg unormowań zawartych w k.p.a., to dowód ten podlega ocenie. Pojawia się zatem pytanie, jakim środkiem dowodowym jest orzeczenie lekarskie (psychologiczne) wydane w trybie rozporządzenia w postępowaniu odwoławczym i w jakim zakresie dopuszczalna jest ocena tego dowodu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzeczenie to jest *sui ge-*



*neris* opinią, o jakiej mowa w art. 84 § 2 k.p.a. Natomiast szczególny charakter tej opinii polega na braku możliwości powołania w postępowaniu administracyjnym dowodu z orzeczenia jednostki badawczo-rozwojowej wymienionej w § 5 ust. 4 rozporządzenia, jeżeli orzeczenie takie w postępowaniu odwoławczym zostało już wydane. Szczególny charakter orzeczenia przejawia się również w jego wiążącym charakterze. Przy takich wyłączeniach, ocena orzeczenia lekarskiego może jednak dotyczyć zagadnień formalnych (np. czy orzeczenie wydał uprawniony podmiot), jak również kwestii materialnoprawnych związanych z rodzajem orzeczenia. (...) Zatem ocena orzeczenia, jako dowodu, poza stroną formalną, może obejmować zagadnienia określone przepisami rozporządzenia. Jeśli orzeczenie zawiera uzasadnienie (sporządzone na żądanie strony lub organu), to ocena orzeczenia podlega badaniu w zakresie jego spójności z rozstrzygnięciem. Poza tym uzasadnienie musi nawiązywać do rozstrzygnięcia i zawierać przekonywującą argumentację, z powołaniem się na konkretne wyniki badań lekarskich zawartych w karcie badania lekarskiego (...). Ocena orzeczenia w takim zakresie jest niezbędna, aby postępowanie administracyjne odpowiadało standardom określonym w k.p.a. Nie jest bowiem dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa aby dowód i to o wiążącym charakterze (orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne - § 8 ust. 9 rozporządzenia), pozostawał poza jakąkolwiek kontrolą i oceną. (...) Zasadnie również skarga kasacyjna podnosi, że w przypadku wniesienia przez właściwy organ Policji odwołania od orzeczenia lekarskiego (psychologicznego), strona ma prawo zapoznać się z treścią tego odwołania. Wynika to z zasad ogólnych rządzących postępowaniem administracyjnym (art. 6-10 k.p.a.), których w odniesieniu do orzeczeń wydawanych na gruncie rozporządzenia nie wyłącza żaden przepis ustawy o broni i amunicji. Jeśli chodzi natomiast o uzasadnienie odwołania od orzeczenia lekarskiego to można przyjąć, że pod rządem rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 września 2000 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń, uzasadnienie takie nie było wymagane (§ 8 ust. 2 rozporządzenia oraz *per analogiam* art. 128 k.p.a.). Jednakże stanowisko to ma znaczenie historyczne, gdyż w aktualnym stanie prawnym odwołanie od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego musi zawierać uzasadnienie (zob. art. 15h ust. 3 ustawy o broni i amunicji, w brzmieniu wynikającym ze zmiany dokonanej ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów – Dz. U. z 2015 r. poz. 1505)”.

Z kolei w wyroku z 4 maja 2021 r. (sygn. akt II OSK 3293/19) NSA stwierdził, że orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwoławczym nie ma przymiotu ostateczności w rozumieniu art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1060 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.) i może być w szczególnych sytuacjach (uzyskanie nowych, odmiennych wyników badań) zmienione przez uprawniony podmiot. NSA podniósł, co następuje: „Orzeczenia lekarskie i psychologiczne wydane w oparciu o przepisy ustawy stanowią podstawę do wydania przez właściwy organ Policji decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia na broń albo cofnięcia pozwolenia na broń. (...) Analiza przepisów ustawy o broni i amunicji wskazuje, że dokonywanie oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego osób ubiegających się o pozwolenie na broń zostało przekazane wyłącznie upoważnionym do tego lekarzom i psychologom. Zakres i sposób przeprowadzania badań poprzedzających wydanie stosownego orzeczenia został ściśle określony w przepisach tej ustawy. Podkreślić przy tym należy, że z przepisów ustawy wynika także, że jedynym prawnie dopuszczalnym dowodem, który może stanowić podstawę oceny stanu zdrowia przyszłego lub aktualnego posiadacza pozwolenia na broń jest orzeczenie lekarskie wydane w trybie określonym ustawie. (...) Jednakże tego rodzaju ograniczenie nie oznacza, że orzeczenie lekarskie wydane w postępowaniu odwoławczym w żadnej sytuacji nie może być zmienione przez podmiot upoważniony do jego wydania. Przewidziany w ustawie tryb odwoławczy, dotyczący czynności specjali-

stycznych, jakimi są niewątpliwie badania lekarskie, stanowi procedurę odrębną od procedury administracyjnej. Ostateczne orzeczenia lekarskie nie podlegają weryfikacji przez organy Policji w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie pozwolenia na broń, czy cofnięcie takiego pozwolenia. Rację ma Sąd I instancji, że orzeczenie lekarskie jest jedynie oświadczeniem wiedzy, a nie oświadczeniem woli. Nie można mu zatem przypisać skutków ostatecznego rozstrzygnięcia administracyjnego. Jeżeli zatem w sprawie o wydanie albo cofnięcie pozwolenia na broń uprawniony lekarz w ostatecznym orzeczeniu stwierdził brak zdolności konkretnego podmiotu do dysponowania bronią a następnie na podstawie ponownego badania uznał, że pierwotne orzeczenie było wadliwe, to nie ma przeszkód prawnych do tego by orzeczenie pierwotne zostało anulowane i wydane nowe orzeczenie. Orzeczenie o stanie zdrowia można porównać do diagnozy medycznej opartej na podstawie wcześniejszych badań. Nie ulega wątpliwości, że w wyniku powtórzenia badania i uzyskania odmiennego wyniku, powinna nastąpić zmiana diagnozy. Odpowiedzialność za postawioną diagnozę (orzeczenie o stanie zdrowia) ponosi wyłącznie lekarz badający pacjenta (osobę badaną w trybie ustawy o broni i amunicji). Tryb przewidziany w art. 15i ust. 1 ustawy, upoważniający wojewodę do przeprowadzenia kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych oraz wydawanych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych, oprócz tego, że stanowi gwarancję rzetelnego przeprowadzenia badań i wydawanych orzeczeń, stwarza także prawną możliwość podważenia wyników wadliwie przeprowadzonych badań i wydanych orzeczeń o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na posiadanie broni ewentualnie osoby posiadającej już takie pozwolenie. Oczywiście jest rzeczą, że wynik kontroli przeprowadzonej przez właściwego wojewodę nie anuluje orzeczenia lekarskiego, czy wyniku badania, będącego podstawą jego wydania. W art. 15j ustawy uregulowano bowiem tryb działań pokontrolnych. Niemniej jednak, gdy w następstwie kontroli ustalono by, że w toku przeprowadzonego badania doszło do uchybień mogących mieć wpływ na wynik badania, to okoliczność ta może stanowić podstawę do przeprowadzenia ponownego badania przez lekarza, który je wykonywał, jak również wynik kontroli może potwierdzać zasadność przeprowadzenia przez uprawnionych lekarzy ponownych badań i wydanego na ich podstawie odmiennego od pierwotnego orzeczenia”.

W rozważaniach dotyczących stanowiska sądów administracyjnych nie można pominąć, że na tle podobnie skonstruowanych regulacji – dotyczących uprawnienia do kierowania pojazdami uzależnionego od nieistnienia przeciwwskazań zdrowotnych, co stwierdza w orzeczeniu lekarskim upoważniony lekarz – sądy administracyjne zaliczają orzeczenia lekarskie do środków dowodowych, o których mowa w art. 76 § 2 k.p.a. (zob. zwłaszcza wyrok NSA z 16 października 2013 r., sygn. akt I OSK 952/12: „Orzeczenie lekarskie stanowi bowiem środek dowodowy, o którym mowa w art. 76 § 2 k.p.a. i podlega ocenie organu jak każdy środek dowodowy. Tożsame stanowisko wyrażone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., I OSK 420/2005 Lex nr 194056, 11 stycznia 2007 r., I OSK 251/2006 Lex nr 291185, 26 czerwca 2007 r., I OSK 1078/06. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że dokument urzędowy korzysta z domniemania prawdziwości, tzn., że pochodzi od organu, który go wystawił oraz domniemania zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi. Przyjęcie stanowiska, że orzeczenie lekarskie stanowi dokument urzędowy sporządzony w przepisanej formie przez uprawnionego lekarza państwowej jednostki organizacyjnej oznacza, że w myśl art. 76 § 3 k.p.a. należy przyjąć za dopuszczalne przeprowadzenie dowodu tylko przeciwko treści dokumentu. Przepisy k.p.a. nie wprowadzają ograniczeń w odniesieniu do środków dowodowych, które organ orzekający może dopuścić w celu obalenia mocy dowodowej dokumentu urzędowego. W razie obalenia domniemania zgodności z prawdą lub domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego nie może on być potraktowany jako dowód w sprawie. Tym samym dokonywana kontrola legalności zaskarżo-

nych decyzji winna zatem uwzględniać charakter orzeczenia lekarskiego jako środka dowodowego, o którym mowa w art. 76 § 2 k.p.a.”; por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 178/13, dotyczący świadczenia pielęgnacyjnego i charakteru orzeczenia lekarskiego o niepełnosprawności).

Jak wynika z przedstawionego wyżej orzecznictwa zaskarżoną regulację należy odczytywać inaczej, niż uczynił to skarżący. Rzeczywiście – tak jak podnosi skarżący – sądy wywodzą, że w postępowaniu administracyjnym w sprawie pozwolenia na broń organ nie jest upoważniony do weryfikacji treści orzeczenia lekarskiego wydanego w trybie odwoławczym, a dowód ten ma szczególny charakter. Nie znaczy to jednak, jak twierdzi skarżący, że dowód ten w ogóle nie podlega ocenie w toku postępowania administracyjnego, o czym świadczą wyżej przytoczone rozstrzygnięcia NSA.

5. Zrekonstruowaną wyżej treść normatywną art. 15h ust. 7 u.b.a. Trybunał Konstytucyjny skonfrontował następnie ze standardem sprawiedliwej procedury administracyjnej, w tym z podstawowym jego elementem w postaci prawa do bycia wysłuchanym. Trybunał wziął przy tym pod uwagę, że uprawnienia stron w każdym postępowaniu trzeba rozpatrywać z uwzględnieniem specyfiki danego postępowania.

Przede wszystkim należało zaznaczyć, że unormowanie wynikające z art. 15h ust. 7 u.b.a. powinno być analizowane w ścisłym związku z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przede wszystkim w związku z wysłowionymi w tym kodeksie zasadami, lecz również w związku z przepisami szczegółowymi dotyczącymi postępowania dowodowego.

Zasada prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym (w której tkwi źródło zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym) na poziomie ustawowym została wyrażona przede wszystkim w art. 7 k.p.a., który nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania (z urzędu lub na wniosek stron) wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. W toku tego postępowania, organy administracji mają obowiązek zebrać wyczerpujący i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.).

To, że przepisy ustawy o broni i amunicji przewidują określony sposób udowodnienia, że osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń nie należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2-4 u.b.a., nie oznacza, że do dowodu w postaci orzeczenia lekarskiego nie stosuje się w ogóle przepisów k.p.a. Jak wskazano we wcześniejszym punkcie, w orzecznictwie sądów administracyjnych zaznaczono, że nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, aby dowód, i to o wiążącym charakterze, jakim jest orzeczenie lekarskie wydane w trybie odwoławczym, pozostawał poza jakąkolwiek kontrolą i oceną. Organ administracji nie dysponuje wiedzą specjalną, by zweryfikować trafność diagnozy lekarskiej (psychologicznej), lecz może, a nawet powinien, ocenić moc dowodową wydanego na podstawie ustawy o broni i amunicji orzeczenia lekarskiego – w szczególności zweryfikować, czy orzeczenie to zostało wydane zgodnie z prawem, czy nie ma w nim dostrzegalnych na pierwszy rzut oka sprzeczności (na marginesie, należało zauważyć, że w toku postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego w sprawie skarżącego dostrzeżono pewne nieprawidłowości orzeczenia lekarskiego w zakresie jednej z przesłanek negatywnych, lecz nie miało to wpływu na wynik rozstrzygnięcia ze względu na ziszczenie się drugiej przesłanki art. 15 ust. 1 pkt 2-4 u.b.a.). Jeśli obywatel podważa rzetelność badań, organ jest zobowiązany tę kwestię wyjaśnić, co nie znaczy – samodzielnie ocenić (zweryfikować), czy osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń rzeczywiście ma zaburzenia psychiczne, znacznie ograniczoną sprawność psychofi-

zyczną, wykazuje istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego lub jest uzależniona od alkoholu lub substancji psychoaktywnych. W postępowaniu przed organem administracji można jednak obalić moc dowodową orzeczenia, w którym istnienie określonych chorób lub zaburzeń stwierdzono.

Badając konstytucyjność regulacji wywodzonej z art. 15h ust. 7 u.b.a., Trybunał wziął także pod uwagę, że ustawodawca przewidział inne instrumenty zabezpieczające rzetelność postępowania orzeczniczo-diagnostycznego.

Po pierwsze, nie bez znaczenia pozostaje to, że ustawa o broni i amunicji przewiduje, iż postępowanie orzeczniczo-diagnostyczne jest prowadzone tylko przed upoważnionymi lekarzami i psychologami posiadającymi specjalne kwalifikacje, że w ramach tego postępowania przewidziany jest tryb odwoławczy, a podmiotami odwoławczymi są wyspecjalizowane ośrodki, które posiadają wyższy stopień referencyjny i nie pozostają w organizacyjnym związku z lekarzami lub psychologami rozstrzygającymi po raz pierwszy o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń. To w ramach procedury odwoławczej przed wyspecjalizowanymi podmiotami, zainteresowany może podnosić kwestie, które wpłynęły na treść orzeczenia lekarskiego, poddawany jest następnym badaniom, przy czym podmiot odwoławczy dysponuje wcześniej zgromadzoną dokumentacją medyczną i może dokonać weryfikacji (także – co ważne – merytorycznej) prawidłowości wcześniejszego orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego.

Po drugie, co już wcześniej zasygnalizowano, ustawodawca przewidział odrębny środek kontroli wykonywania i dokumentowania badań lekarskich lub psychologicznych (art. 15i u.b.a.). Jest to dodatkowe zabezpieczenie rzetelności przeprowadzonych badań, a kontrola i w tym zakresie jest dokonywana przez upoważnionych lekarzy i psychologów, zatem podmioty dysponujące wiedzą specjalną. Wprawdzie ustawodawca nie określił, jaki skutek wywiera negatywny wynik kontroli dla konkretnych orzeczeń lekarskich (psychologicznych), niemniej jednak – co zaznaczono już wcześniej – sądy administracyjne wskazały, że gdy w następstwie kontroli ustalono, iż w toku przeprowadzonych badań doszło do uchybień mogących mieć wpływ na ich wyniki, to okoliczność ta może stanowić podstawę do przeprowadzenia ponownego badania przez lekarza (psychologa), który je wykonywał, jak również wynik kontroli może potwierdzać zasadność przeprowadzenia przez upoważnionych lekarzy (psychologów) nowych badań i wydania na ich podstawie odmiennego od pierwotnego orzeczenia. Kontrola dokonywana przez wojewodę na podstawie art. 15i u.b.a. stwarza zatem dodatkową prawną możliwość podważenia wyników wadliwie przeprowadzonych badań i wydanych orzeczeń o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń. Jeśliby wyniki kontroli wskazywały na nierzetelność czy nieprawidłowość dokumentacji lub wydanych orzeczeń lekarskich (psychologicznych), strona, której odmówiono wydania pozwolenia na broń w oparciu o przesłanki takim orzeczeniem stwierdzone, dysponuje jeszcze możliwością wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Trybunał Konstytucyjny miał świadomość, że osoby ubiegające się o pozwolenie na broń, które mają zastrzeżenia co do rzetelności badań lekarskich i psychologicznych oraz prawidłowości treści orzeczenia lekarskiego, mogą postrzegać tryb kontrolny jako nieefektywny z punktu widzenia ochrony ich indywidualnych interesów. Kontrola ta ma bowiem charakter wewnątrzadministracyjny, zainteresowanemu nie przysługuje uprawnienie do żądania jej wszczęcia ani nie ma możliwości zaskarżenia ewentualnej bezczynności wojewody.

Zważywszy nawet jednak, że cały opisany wyżej mechanizm weryfikacji i kontroli orzeczeń lekarskich (psychologicznych) może okazywać się w praktyce niewystarczający, by obalić, jak określił to skarżący, „dogmat” w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego, należało dojść do wniosku, że jego nieefektywność nie jest wynikiem unormowania wynikającego z art. 15h ust. 7 u.b.a. Trybunał raz jeszcze zaznaczył, że skarżący nie zakwestionował

innych przepisów u.b.a. w tym na przykład dotyczących przebiegu postępowania orzeczniczodiagnostycznego czy kontrolnego. Trybunał był związany wynikającym ze skargi konstytucyjnej zakresem zaskarżenia, który nie obejmował innych elementów mechanizmu weryfikacji i kontroli orzeczeń lekarskich (psychologicznych) wydawanych na podstawie u.b.a. Skarżący zakwestionował przy tym art. 15h ust. 7 u.b.a, nie uwzględnivszy całego jego kontekstu normatywnego, a także znacznie bardziej zniuansowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, niż przedstawił to w skardze. Jak dowiodła analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, zainteresowany w toku postępowania o wydanie pozwolenia na broń ma określone możliwości podważenia orzeczenia lekarskiego (psychologicznego).

Rozpatrując proporcjonalność wkroczenia w prawo do bycia wysłuchanym w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na broń, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że prawo to jest realizowane w obszarze związanym nie z dochodzeniem praw i wolności o charakterze konstytucyjnym, co wymaga zachowania najwyższego standardu rzetelnej (sprawiedliwej) procedury, lecz z uprawnieniem przyznanym wolą ustawodawcy i to w ściśle reglamentowanej sferze, w której zdrowie i życie oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny stoją wyżej w hierarchii wartości niż interes jednostki w uzyskaniu pozwolenia na broń.

Trybunał raz jeszcze podkreślił, że uprawnienie do posiadania broni jest uzależnione od szeregu przesłanek, w tym w szczególności od przesłanek zdrowotnych i psychologicznych. O istnieniu tych przesłanek rozstrzygają podmioty dysponujące wyspecjalizowaną i ekskluzywną wiedzą. Ani obwarowanie możliwości uzyskania uprawnienia do posiadania broni takimi warunkami, ani rozstrzygnięcie o ich spełnieniu przez podmioty diagnostyczno-orzecznicze nie były przedmiotem zarzutów rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie. Trybunał badał, czy jeden z elementów postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na broń, a mianowicie związanie organów administracji ostatecznym orzeczeniem lekarskim wydanym w trybie odwoławczym, czyni zadość standardom sprawiedliwej procedury administracyjnej. Trybunał stwierdził, że regulacja wyrażona w art. 15h ust. 7 u.b.a. nie narusza istoty prawa strony tego postępowania do bycia wysłuchanym, gdyż – jak wykazano wyżej – zarówno kwestionowany przepis z uwzględnieniem całego jego kontekstu normatywnego, jak i stanowisko orzecznicze sądów administracyjnych nie pozbawiają zainteresowanego możliwości podważenia orzeczenia lekarskiego w przypadku jego wadliwości. Strona ma możliwość skorzystania z określonych gwarancji przewidzianych w przepisach k.p.a., a przy tym rzetelność postępowania diagnostyczno-orzeczniczego podlega przewidzianej w przepisach u.b.a. dodatkowej kontroli. Ocena, czy regulacja tej kontroli jest optymalna, pozostawała poza zakresem niniejszej sprawy.

Trybunał stwierdził, że podnoszony w skardze zarzut arbitralności postępowania zarówno organów orzecznich, jak i organów postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na broń nie znalazł potwierdzenia w analizie treści kwestionowanego przepisu, odczytywanej w całym jej kontekście normatywnym i z uwzględnieniem wypowiedzi orzecznich sądów administracyjnych. Nawet dostrzegając pewne ułomności w całym mechanizmie postępowania orzeczniczodiagnostycznego i jego kontroli, nie ma dostatecznych argumentów, by podważyć konstytucyjność unormowania wywodzonego tylko z art. 15h ust. 7 u.b.a.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.