

**W odzywającej co jakiś czas debacie publicznej wokół prawa do posiadania broni wyróżniają się dwa typy polemistów. Jedni postrzegają broń jako narzędzie przestępstwa. Drudzy patrzą na broń jak na przedmiot użytkowy, służący do ochrony osobistej, polowania lub sportu. Jedynie uzmysłowienie sobie tej różnicy perspektyw umożliwić może rozsądny dialog.**

**Marcin Mróz**

## **Posiadanie broni strzeleckiej przez osoby fizyczne**

### **STAN PRAWNY**

Po przełomie demokratycznym długo obowiązywała ustawa o broni i amunicji z 1961 r. Nowa ustawa, z 21 maja 1999 r., weszła w życie 19 marca 2000 r. (Dz.U. nr 53, poz. 549). Ustawa ta, podobnie jak poprzednia, pozwala osobom fizycznym na posiadanie broni, jeśli uzasadniają to „okoliczności”. Istnienie takich okoliczności stwierdza – *de facto* uznawo – odpowiedni organ Policji (poprzednio Milicji Obywatelskiej).

W praktyce łatwo jest uzyskać pozwolenie na broń do celów łowieckich, lecz nie na broń do celów ochrony osobistej, sportowych lub kolekcjonerskich. Restrykcyjna polityka wydawania pozwoleń wyróżnia Polskę spośród sąsiadujących krajów UE. Uzasadnia się ją domniemaniem istnienia prostej zależności między liczbą legalnie posiadanej przez obywateli broni a liczbą przestępstw<sup>1</sup>. Faktycznie wynika ona z głębszych uwarunkowań kulturowych i instytucjonalnych.

*Sq, pani Müllerowa, takie rewolwery, co nie wystrzelą, choćby się człowiek wściekł. Dużo jest takich konstrukcji. Ale na pana arcyksięcia to sobie na pewno kupili jakiś lepszy.*

*Józef Szwejk*

Obowiązująca ustawa, znowelizowana w 2003 r., wyróżnia wśród rozmaitych kategorii broni kategorię broni palnej, z podkategoriami broni bojowej, myśliwskiej, sportowej, gazowej, alarmowej i sygnałowej, oraz kategorię broni pneumatycznej. Na broń palną należy uzyskać pozwolenie. Broń pneumatyczna nie wymaga pozwolenia, ale podlega rejestracji. Ani pozwolenia, ani rejestracji nie wymaga broń palna sprzed 1850 r. i jej repliki oraz broń pneumatyczna o energii pociśku nieprzekraczającej 17 J.

Jednocześnie ustawa dzieli pozwolenia na broń ze względu na to, w jakich celach zostały wydane: ochrony osobistej lub ochrony innych osób i mienia, łowieckich, sportowych, kolekcjonerskich, państwowych albo szkoleniowych. Broń posiadana przez osoby fizyczne, zaklasyfikowana jako broń służąca celom ochrony osobistej, łowieckim i sportowym, odpowiada w uproszczeniu kategoriom broni bojowej, myśliwskiej i sportowej.

<sup>1</sup> Zob. np. J. Widacki, J. Wójcikiewicz, *Společne koszty dostupności broni palnej* [w:] J. Czapska, J. Widacki (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne*

*państwo*, Lublin 1998; J. Wójcikiewicz, *Posiadanie broni palnej przez obywateli*, Warszawa 1999.

Tab. 1. Liczba jednostek broni palnej i pozwoleń dla osób fizycznych w latach 1997–2007 (w tys. sztuk, wg stanu na koniec roku)

Broń	1997		2000		2004		2007	
	jednostki	pozwolenia	jednostki	pozwolenia	jednostki	pozwolenia	jednostki	pozwolenia
Bojowa*	20	19	30	28	28	23	25	20
Myśliwska	182	102	197	106	219	113	246	121
Sportowa	15	11	20	14	24	15	28	15

\* Przed rokiem 2000 ustawowo „broń palna krótka” i tak nazywana w statystykach KGP do roku 2003 włącznie.

Źródło: dane KGP.

Tab. 2. Liczba jednostek broni palnej i pozwoleń na broń dla osób fizycznych w wybranych regionach na koniec 2007 r.

Komenda	Broń	Katowice (4,7 mln ludn.)		Radom (2,3 mln ludn.)		Szczecin (1,7 mln ludn.)		Warszawa (2,8 mln ludn.)		Wrocław (2,9 mln ludn.)		Polska ogólnie (38,1 mln ludn.)	
		jedn.	pozw.	jedn.	pozw.	jedn.	pozw.	jedn.	pozw.	jedn.	pozw.	jedn.	pozw.
Bojowa	a	1631	1326	1423	1512	204	195	9905	6592	248	241	24 933	1635
	b	0,4	0,3	0,6	0,6	0,1	0,1	3,5	2,3	0,1	0,1	0,7	0,5
Myśliwska	a	15 449	7070	17 723	9943	16 164	7626	20 945	8229	19 769	8624	245 713	120 755
	b	3,3	1,5	7,6	4,2	9,6	4,5	7,4	2,9	6,9	3,0	6,4	3,2
Sportowa	a	1186	759	2529	1751	301	188	6842	3729	2127	858	28 066	14 654
	b	0,3	0,2	1,1	0,7	0,2	0,1	2,4	1,3	0,7	0,3	0,7	0,4

a – liczba, b – liczba/1000 osób

Źródło: dane KGP i GUS, obliczenia własne.

### LICZBA POZWOLEŃ I JEDNOSTEK BRONI W RĘKACH OSÓB FIZYCZNYCH

Komenda Główna Policji (KGP) publikuje statystyki pozwoleń na broń i jednostek broni legalnie posiadanej przez osoby fizyczne od 1997 r., w szczególności w odniesieniu do broni bojowej, myśliwskiej, sportowej i pneumatycznej<sup>2</sup>. Dane dotyczące trzech pierwszych kategorii broni tworzą charakterystyczny obraz: o ile liczba pozwoleń na broń myśliwską wzrasta we względnie równym tempie, to liczba pozwoleń na broń bojową i sportową zmienia się nierównomiernie, czasem znacznie wzrasta (1997–2000), potem spada (broń bojowa 2000–2007) lub stabilizuje się (broń sportowa 2000–2007). Wahania te trudne są do racjonalnego wytłumaczenia (tab. 1).

Komenda Główna Policji nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby wniosków o wydanie pozwolenia na broń w stosunku do liczby decyzji pozytywnych, co utrudnia szczegółową analizę polityki wydawania pozwoleń. Posiada natomiast zestawienie liczby pozwoleń na broń i liczby jednostek broni we wszystkich województwach w roku 2007 (tab. 2).

Specyficzny jest region komendy stołecznej: liczba pozwoleń na 1000 mieszkańców na broń myśliwską odpowiada mniej więcej średniej krajowej, natomiast wartość tego wskaźnika w przypadku broni bojowej i sportowej jest kilkakrotnie wyższa od średniej. W województwie mazowieckim, którego komenda znajduje się w Radomiu, wskaźniki we wszystkich kategoriach broni są wyższe niż średnia krajowa. Województwo śląskie natomiast ma wszystkie trzy wskaźniki o ok. połowę niższe od średniej. Ciekawy jest przypadek województwa zachodniopomorskiego: wskaźnik liczby pozwoleń na broń myśliwską jest o połowę wyższy od średniej krajowej, natomiast odpowiednie wskaźniki dla broni

bojowej i sportowej są 4–5 razy niższe. Województwo dolnośląskie z kolei utrzymuje wskaźnik dla broni myśliwskiej i sportowej na poziomie bliskim średniej krajowej, natomiast wskaźnik dla broni bojowej jest pięciokrotnie niższy.

Dysproporcje między poszczególnymi regionami mogą być do pewnego stopnia wynikiem obiektywnych uwarunkowań geograficznych i infrastrukturalnych, ale zasadniczo stanowią efekt stosowania przez poszczególne komendy zróżnicowanej polityki udzielania pozwoleń.

### UWARUNKOWANIA FAKTYCZNEJ DOSTĘPNOŚCI BRONI

Ustawa o broni i amunicji stanowi, że organ Policji wydaje pozwolenie na broń, „jeżeli okoliczności, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie, uzasadniają jego wydanie”, nie określa jednak jednoznacznie, jakie okoliczności są wystarczające do uzyskania pozwolenia.

W przypadku broni do celów łowieckich do pozytywnego rozpatrzenia wniosku zwykle wystarcza stosownie udokumentowana deklaracja, że jest się myśliwym. W przypadku broni do celów sportowych bywa różnie, w zależności od województwa i fazy, w jakiej znajduje się polityka wydawania pozwoleń w skali krajowej. Bywają miejsca i okresy, kiedy również wystarczy udokumentowana deklaracja o uprawianiu strzelectwa sportowego, bywają i takie, kiedy żadne „okoliczności” nie są uznawane za wystarczające. Decyzje odmowne często uzasadniane są na przykład nie dość wysokimi wynikami sportowymi uzyskiwanymi przez zainteresowanego, nieposiadaniem przez niego uprawnień instruktora strzeleckiego, a nawet brakiem „obiektywnej” potrzeby posiadania własnej broni przez składającego wniosek, bo może on korzystać z broni klubowej. Przytoczone uzasadnienia nie są okolicznościami podającymi w wątpliwość fakt uprawiania strzelectwa sportowego przez zainteresowanego, zatem są niezgodne z ustawą, w każdym razie z jej duchem, a ostatnie

<sup>2</sup> Zob. [http://www.policja.pl/portal/pol/4/Wybrane\\_statystyki.html](http://www.policja.pl/portal/pol/4/Wybrane_statystyki.html) [dostęp: 15 grudnia 2008 r.].

z nich wręcz kwestionuje postanowienie ustawy pozwalające na indywidualne posiadanie broni.

Faktycznie zatem, to nie ustawa przesądza o tym, czy i w jakim zakresie pozwala się obywatelowi na posiadanie broni, ale odpowiednia komenda wojewódzka policji, rozstrzygająca tę kwestię w sposób praktycznie oderwany od postanowień ustawy. Od decyzji komendanta wojewódzkiego przysługuje odwołanie do komendanta głównego, a potem ewentualnie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie, ale to droga długa, żmudna i niepewna. Orzeczenia WSA w tych sprawach są rozmaite. Z jednej strony podkreśla się w nich, że odpowiednie decyzje organów Policji nie są decyzjami uznaniowymi i wynikać muszą z faktycznych okoliczności, z drugiej zaś uznaje się prawo tych organów do swobodnej oceny materiału dowodowego i prowadzenia własnej polityki w zakresie stwierdzenia okoliczności uzasadniających wydanie pozytywnej decyzji.

Interesująca jest dysproporcja w traktowaniu, z jednej strony, broni myśliwskiej, a z drugiej strony – broni bojowej i sportowej. Wydaje się, że zasadniczą rolę odgrywa tu czynnik kulturowy, w szczególności historycznie ugruntowana, odwzajemniana nieufność polskich instytucji państwowych do obywatela. Prawdopodobnie łowiectwo postrzegane jest przez odpowiednie organy za zajęcie uzasadnione tradycją, nawet pożądaną, zwłaszcza że oddaje mu się sporo osób z kręgu służb mundurowych. Natomiast broń do ochrony osobistej narusza monopol państwa i tychże służb na użycie środków przymusu, a strzelectwo sportowe postrzegane jest jako przygotowanie do „bojowego” użycia broni.

Zwykle istnieje związek między stosunkiem państwa do kwestii posiadania broni przez obywateli a jego doktryną obronną i doświadczeniem historycznym narodu w tym zakresie. W Europie za przykład może służyć z jednej strony Szwajcaria i Finlandia, z armią opartą na powszechnym poborze i uzbrojonymi obywatelami, a z drugiej strony Wielka Brytania, z armią zawodową i restrykcyjną polityką w zakresie reglamentacji broni. Państwa środkowoeuropejskie, które po drugiej wojnie światowej zostały zwasalizowane przez ZSRR, są pod tym względem specyficzne. Nie miały one własnej, narodowej koncepcji strategicznej, a struktury obronne, które się w nich wykształciły, służyły koncepcji strategicznej suzerena. W tej sytuacji uzbrojony obywatel stanowił nie oparcie, lecz zagrożenie dla systemu obronnego. Przełom demokratyczny gdzieś tam spowodował zmianę tej optyki, gdzieś tam zaś należąca do poprzedniej epoki wizja bezpieczeństwa państwa w tym zakresie i jego struktury instytucjonalne okazały się zbyt trwałe.

Jeden z ośrodków monitorujących rozprzestrzenienie broni strzeleckiej na świecie zauważa, że Polska „posiada najniższy odsetek indywidualnych posiadaczy broni spośród wszystkich większych krajów europejskich”. Tłumaczy to spuścizną kulturową okresu komunistycznego, ale wskazuje też przykład Czech, gdzie mimo podobnego dziedzictwa, prywatne posiadanie broni bardzo się upowszechniło<sup>3</sup>.

Spostrzeżenie to wymaga uzupełnienia. Polska kultura narodo-  
wowa wspiera się na tradycji społeczeństwa stanowego, w którym broń jest oznaką statusu. W kulturze czeskiej, tradycyjnie egalitarnej, mieszczańskiej i przemysłowej, broń jest tylko narzędziem, które może służyć każdemu. Dlatego w Czechach, inaczej niż w Polsce, reprezentanci państwa, na właściwych im płaszczyznach funkcjonowania – zarówno policja, posiadająca broń z urzędu, jak i polityczne elity – uznając prawo obywatela do po-

siadania broni, nie mają poczucia, że rozciągają nań im jedynie przysługujący przywilej<sup>4</sup>.

### **LEGALNA DOSTĘPNOŚĆ BRONI A ZAGROŻENIE PRZESTĘPCZOŚCIĄ**

Jeśli abstrahować od wszelkich innych uwarunkowań, większa ilość broni rozdystrybuowanej przypadkowo w danej populacji powinna oznaczać wprost proporcjonalnie większą liczbę przestępstw i wypadków z bronią. W takim modelowym przypadku, dziesięciokrotny wzrost liczby jednostek broni skutkować powinien dziesięciokrotnym wzrostem liczby przestępstw i wypadków.

W rzeczywistości dystrybucja broni nigdzie nie jest równomierna. Jeśli państwo całkowicie zakazuje posiadania broni, to jest ona dostępna jedynie środowisku przestępczemu, jeśli tylko restrykcyjnie reglamentuje jej posiadanie, to w środowisku przestępczym jest jej i tak względnie więcej niż wśród praworządnych obywateli. Poza tym, jednostka broni będąca „na stanie” środowiska przestępczego jest w celach przestępczych wykorzystywana nieporównanie intensywniej niż jednostka legalnie zarejestrowana. W pierwszym wypadku na jedną sztukę broni, przed jej „zamortyzowaniem się”, przypadać może, powiedzmy, jedno zabójstwo, w drugim może to być liczba rzędu  $10^{-5}$  zabójstwa rocznie<sup>5</sup>. Zatem nawet dająca się stwierdzić pozytywna korelacja między liczbą zarejestrowanej broni a liczbą przestępstw musiałaby być bardzo daleka od prostej proporcjonalności.

Do zilustrowania tej tezy posłużyć się można przykładem najpoważniejszego przestępstwa – zabójstwa. W Polsce, zgodnie z danymi KGP, w latach 2002–2007 liczba zabójstw spadła o prawie 30%, liczba zabójstw przy użyciu broni palnej o ponad 50%, a jednocześnie o ok. 7% wzrosła liczba pozwoleń na broń i o ok. 17% – liczba jednostek broni<sup>6</sup>. Z formalnego punktu widzenia korelacja między odpowiednimi wielkościami była zatem negatywna.

Aby określić skalę niebezpieczeństwa wynikającego z legalnego dostępu do broni, należy w aspekcie porównawczym oceniać populacje zbliżone pod względem kulturowym i społecznym. Dla Polski pewnym punktem odniesienia mogą być graniczące z nią państwa europejskie, takie jak Czechy lub Niemcy. Średni wskaźnik liczby zabójstw w Polsce na 100 000 mieszkańców w latach 2004–2006 wynosił 1,47, podczas gdy w Czechach – 1,21 i w Niemczech – 0,95. Jednocześnie, liczba pozwoleń na broń w Czechach i w Niemczech była o rząd wielkości wyższa niż w Polsce. Tutaj również można dopatrywać się jedynie negatywnej zależności między liczbą zabójstw a powszechnością legalnego dostępu do broni (tab. 3).

### **DOSTĘP DO BRONI W OPINII SPOŁECZNEJ**

W Polsce, gdzie stosunkowo mało osób ma realne doświadczenia w posługiwaniu się bronią, a poziom zaufania obywateli do siebie nawzajem jest niski, wydaje się przeważać pogląd, że

<sup>4</sup> Warto przypomnieć, że w Polsce rzecznik stołecznej prokuratury stwierdził niegdyś *explicite*, iż wysoki funkcjonariusz państwowy „nie jest Jasiem Kowalskim”, bagatelizując ujawniony przypadkowo fakt podarowania przez ministra spraw wewnętrznych broni premierowi i posiadania jej przez tego ostatniego bez stosownego pozwolenia i rejestracji.

<sup>5</sup> W Polsce liczba jednostek broni zarejestrowanych na osoby fizyczne wynosi ok. 300 tys., liczba zabójstw dokonanych z broni palnej wynosi ok. 50 rocznie, zabójstwa z broni zarejestrowanej na osoby fizyczne są sporadyczne i nie są odnotowywane w statystykach. Hipotetyczna liczba  $10^{-5}$  odpowiadałaby 3 takim przypadkom rocznie.

<sup>6</sup> Zob. przypis 2.

<sup>3</sup> *Small Arms Survey 2003: Development denied*, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, [www.hei.unigine.ch](http://www.hei.unigine.ch) [dostęp: 15 grudnia 2008 r.].

Tab. 3. Liczba zabójstw a liczba pozwoleń i jednostek broni w Czechach, Niemczech i Polsce w 2006 r.

Państwo	Liczba mieszkań- ców (w mln)	Liczba zabójstw na 100 000 mieszkańców (średnia roczna z lat 2004–2006)	Liczba pozwoleń	Liczba pozwoleń na 1000 osób	Liczba jednostek broni	Liczba jednostek broni na 1000 osób
Czechy*	10,287	1,21	311 640	30,3	635 336	61,8
Niemcy**	82,310	0,95	ok. 3,2 mln	ok. 40	ok. 10 mln	ok. 120
Polska***	38,125	1,47	155 048	4,1	292 572	7,7

\* Statystyka obejmuje broń pneumatyczną powyżej 16 J energii początkowej pocisku, wymagającą rejestracji, nie obejmuje natomiast broni palnej o energii poniżej 7,5 J (flowery), niewymagającej rejestracji.

\*\* Niemcy nie prowadzą centralnego rejestru broni, liczbę jednostek zarejestrowanych szacowano w 2001 r. na 7,2 mln, liczbę pozwoleń na 2,3 mln, wg innego źródła liczbę jednostek w 2006 r. szacowano na 10 mln (liczba pozwoleń odpowiednio ekstrapolowana), a liczbę jednostek, które powinny być zgodnie z prawem zarejestrowane, a nie są, na 20 mln.

\*\*\* Uwzględniona broń palna bojowa, myśliwska i sportowa.

Źródła: 1) Liczba zabójstw: „Crime and Criminal Justice”, Population and Social Conditions, 19/2008, Eurostat. 2) Liczba broni i pozwoleń: Czechy – Policie České republiky, www.policie.cz [dostęp: 15 grudnia 2008 r.] i M. Helebrant, *Czeski rynek broni w roku 2006*, „Strzał” 2007, nr 10(54); Niemcy – *Small arms survey* 2003, 2007, GLIDS, www.hei.unigine.ch [dostęp: 15 grudnia 2008 r.]; Polska – KGP, www.policja.pl [dostęp: 15 grudnia 2008 r.].

upowszechnienie dostępu do broni zwiększa zagrożenie przestępczością.

Z badań CBOS wynika, że większość ankietowanych opowiada się za ograniczeniem dostępności broni<sup>7</sup>. Niemniej, choć większość respondentów sądzi, że zezwolenie na posiadanie broni palnej w domu nie ograniczy przestępczości, to nieco więcej niż połowa uważa także, iż przyczynić się ono może do wzrostu poczucia bezpieczeństwa.<sup>8</sup>

Ta ostatnia opinia stanowi pewne wsparcie dla postulatów rozszerzenia prawa do posiadania broni. Prawo to, w opinii promotorów owych propozycji, w demokratycznym społeczeństwie powinno być prawem każdego zdrowego psychicznie, praworządnego obywatela. Jest ono wyrazem podmiotowości obywatela w stosunku do państwa. W szczególności zaś daje mu możliwość samoobrony, gdy nie może liczyć na natychmiastową interwencję wyspecjalizowanych służb publicznych. Wskazuje się przy tym, że normalny obywatel nie

posługuje się z założenia bronią w sposób mniej odpowiedzialny niż przedstawiciele odpowiednich służb publicznych czy zawodów.

#### WNIOSKI

Polska ustawa o broni i amunicji nie wydaje się, jeśli porównać ją z prawem obowiązującym w innych krajach europejskich, szczególnie restrykcyjna. Restrykcyjna jest natomiast polityka regulacji dostępu do broni prowadzona zgodnie z własnym uznaniem przez centralne i regionalne organy policyjne. Właściwe byłoby ujednoczenie tej polityki, zapewne przez zmianę ustawy, skoro nie da się tego osiągnąć inaczej. Trudno jednak oczekiwać, aby odpowiednie służby ministerialne i policyjne mogły zaproponować jakieś zadowalające rozwiązanie. Policja jest bowiem odpowiedzialna za egzekwowanie ustawy, to znaczy przyznawanie pozwoleń, sprawdzanie osób wnioskujących o broń, cofanie pozwoleń i rekwirowanie broni nielegalnej. A zatem, im mniej pozwoleń, tym mniej pracy i mniejsza odpowiedzialność z tytułu ewentualnych pomyłek, jednocześnie zaś większa wartość reglamentowanego dobra i większa władza dysponującego nim urzędnika. Aby policja skłonna była realizować odpowiednie zadania zgodnie z duchem obecnej ustawy, konieczna byłaby uprzednia zmiana paradygmatu relacji policja – obywatel z konfrontacyjnego na kooperacyjny.

<sup>7</sup> Ostatnie badania CBOS na ten temat prowadzone były w 2001 r. Wynika z nich, że 68% ankietowanych uważało, iż należy ograniczyć posiadanie broni palnej, a 20%, że należy je ułatwić (w 1996 r. odpowiednio 83% i 11%). *Poczucie bezpieczeństwa obywateli i opinie o dostępie do broni palnej*, CBOS, Warszawa 2001.

<sup>8</sup> Odpowiednio 56% i 51%, *ibidem*.

**Dr Marcin Mróz** – specjalista do spraw międzynarodowych w Biurze Analiz Sejmowych.



BIURO ANALIZ SEJMOWYCH

**Wydawca:**

Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych

**Projekt graficzny:**

ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa, tel. 022 694 17 27, faks 022 694 10 05, www.bas.sejm.gov.pl  
Bogdan Żukowski

**Redakcja:**

Jolanta Adamiec, Dorota Grodzka (sekretarz redakcji), Ewa Karpowicz (redaktor naczelna), Jan Lipski, Justyna Osiecka-Chojnacka, Mirosław Sobolewski

**Kontakt:**

tel. 022 694 18 66, 022 694 17 53, e-mail: dorota.grodzka@sejm.gov.pl