KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 23 maja 2019 r.

Opinia do ustawy
o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym

(druk nr 1179)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa zasady podejmowania i wykonywania przez przedsiębiorców działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz kontroli tej działalności, a także zasady oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych.

Przepisy ustawy określają kolejno:

1) zasady koncesjonowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym,
2) wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, w tym także pozbawianie cech użytkowych broni palnej i wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz przemieszczanie strzeleckiej broni palnej i wywóz i tranzyt broni palnej,
3) System Rejestracji Broni,

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 90 97, faks 22 694 91 06, e-mail: Szymon.Giderewicz@senat.gov.pl

4) kontrolę działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym,
5) oczyszczanie terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych,
6) sankcje karne oraz karnoadministracyjne związane z niewykonywaniem przepisów ustawy.

Ustawa, w regulowanym obszarze, dostosowuje polskie prawo do przepisów Unii Europejskiej:

1) wdraża dyrektywy:
   a) dyrektywę Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni,
   b) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/28/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku i kontroli materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego,
2) służy stosowaniu rozporządzeń:
   a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 258/2012 z dnia 14 marca 2012 r. wdrażającego art. 10 Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (protokół NZ w sprawie broni palnej), oraz ustanawiającego zezwolenia na wywóz i środki dotyczące przywozu i tranzytu dla broni palnej, jej części i komponentów oraz amunicji,
   b) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2403 z dnia 15 grudnia 2015 r. ustanawiającego wspólne wytyczne dotyczące norm i technik pozbawiania broni cech użytkowych w celu zagwarantowania, że broń pozbawiona cech użytkowych trwale nie nadaje się do użytku.

Dotychczas materia regulowana opiniowaną ustawą zawarta była w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Nowa ustawa nie zawiera rozwiązań w sposób znaczący zmieniających dotychczasowe przepisy w zakresie warunków, jakie powinien

spełnić przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie koncesji, zasad wykonywania działalności dotyczącej wytwarzania i obrotu, przemieszczania broni palnej i amunicji, okoliczności uzasadniających cofnięcie koncesji oraz kontroli wykonywania działalności reglamentowanej. Nowe rozwiązania uzasadnione są przede wszystkim zmianami w przepisach prawa Unii Europejskiej. Dotyczą między innymi systemu śledzenia broni, wywozu broni oraz pozbawienia cech użytkowych bronii palnej. Ustawa realizuje też wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Jednym z nowych rozwiązań ustawy jest utworzenie Systemu Rejestracji Broni (SRB), który będzie zawierał zbiór danych o legalnie posiadanej broni palnej. W SRB rejestrowana będzie broń posiadana na podstawie indywidualnych pozwoleń na broń oraz broń wyprodukowana i oferowana do sprzedaży przez przedsiębiorców.

Zgodnie z przepisami ustawy zachowują ważność wszystkie dotychczasowe koncesje na prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, a także koncesje dotyczące obrotu technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Ustawa zakłada również, że wnioski o udzielenie lub zmianę koncesji, które wpłyną do organu koncesyjnego przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy, będą rozpatrywane na zasadach określonych w ustawie poprzedniej.

Zasadniczy termin wejścia w życie ustawy to upływ 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy. W późniejszym terminie – z dniem 14 grudnia 2019 r. – mają wejść w życie przepisy bezpośrednio związane z utworzeniem Systemu Rejestracji Broni, obowiązkami przedsiębiorców związanymi z tym systemem oraz uprawnieniami do umieszczania wpisów w systemie. Przyjęcie odrębnego terminu wejścia w życie tych przepisów wynika z art. 2 ust. 2 *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/853 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni*, który przewiduje 14 grudnia 2019 r. jako ostateczny termin na wdrożenie dyrektywy w tym zakresie. Zasadniczy termin wykonania pozostałych postanowień dyrektywy upłynął 14 września 2018 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 81. posiedzeniu w dniu 16 maja 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3347). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja wprowadziła do projektu szereg

poprawek zarówno o merytorycznym jak i techniczno-legislacyjnym charakterze. W trakcie drugiego czytania projektu (na posiedzeniu Sejmu) złożono wniosek o odrzucenie ustawy oraz wniesiono sześć dodatkowych poprawek. Wniosek o odrzucenie oraz poprawki zostały odrzucone w trzecim czytaniu projektu. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego, ze zmianami wynikającymi ze stanowiska Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 17 maja 2019 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 3 ust. 1 oraz następne artykuły ustawy, w tym dział III rozdział 3 oddział 3.

Przepisy opiniowanej ustawy co do zasady posługują się określeniem „**istotne części**" zdefiniowanym w przepisach ogólnych ustawy (Dział I, art. 3 ust. 1 pkt 4) jako lufa, zamek, bęben nabojowy, szkielet lub komora zamkowa strzeleckiej broni palnej. W tym znaczeniu określenie „istotne części" występuje w art. 2 ustawy (wytwarzanie istotnych części niezbędnych do przerobienia, naprawy lub remontu strzeleckiej broni palnej), definicji lufy (art. 3 ust. 1 pkt 7) przepisach dotyczących atrap (art. 4 pkt 3), koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu strzelecką bronią palną i istotnymi częściami (art. 10 ust. 2), zgłaszanie transakcji i odmów zawarcia transakcji, które wzbudzają wątpliwości właściwemu organowi (art. 35 ust. 5), działalności wykonywanej przez rusznikarzy (art. 39 ust. 3), oznakowania egzemplarzy broni palnej i istotnych części broni palnej oraz prowadzenia stosownych ewidencji (art. 44 i nast.), obrotu istotnymi częściami (dział III, rozdział 3, oddział 1), przemieszczania istotnych części (dział III, rozdział 3, oddział 2) i Systemu Rejestracji Broni (dział IV).

Jedynie przepisy działu III rozdziału 3 oddziału 3: Wywóz i tranzyt broni palnej, części i istotnych komponentów oraz amunicji do broni palnej wprowadzają odrębne pojęcie „**istotnych komponentów**" – w rozumieniu *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 258/2012 z dnia 14 marca 2012 r. wdrażającego art. 10 Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (protokół NZ w sprawie broni palnej), oraz ustanawiającego zezwolenia na wywóz i środki dotyczące przywozu i tranzytu dla broni palnej, jej części i komponentów oraz amunicji*. Rozporządzenie to pod nazwą

„istotnych komponentów”, w odmienny terminologicznie sposób, określa (po raz „drugi” w opiniowanej ustawie) istotne części (strzeleckiej) broni palnej.

W podobny sposób ustawa odrębnie na potrzeby większości przepisów ustawy oraz odrębnie na potrzeby działu III rozdziału 3 oddziału 3 definiuje, tym razem pod tą samą nazwą, „**amunicję**” i „**broń palną**”. Przy czym definicja broni palnej w rozumieniu działu III rozdziału 3 oddziału 3 zdaje się w zasadzie pokrywać z definicją strzeleckiej broni palnej z przepisów ogólnych ustawy.

Powyższe „pomieszczanie” znaczeń poszczególnych wyrażeń występujących w jednym akcie prawnym, na określenie podobnych instytucji prawnych, utrudnia interpretację przepisów i rodzi wrażenie niepotrzebnego „chaosu terminologicznego”. Jako takie budzi też wątpliwości co do zgodności z zasadą wyrażoną w § 10 Zasad techniki prawodawczej (do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami).

2) art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy.

Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. a i b stanowi odpowiednio (lit. a) o naboju scalonym do strzeleckiej broni palnej oraz (lit. b) o naboju do broni palnej innej niż strzelecka. Poza definicją amunicji pozostawia natomiast nabój inny niż scalony do strzeleckiej broni palnej. Definicja strzeleckiej broni palnej zdaje się nie przesądzać, czy jest nią broń, przeznaczona do miotania jedynie nabojów scalonych. Przy założeniu, że w strzeleckiej broni palnej mogą być użyte naboje inne niż scalone, definicja amunicji wydaje się być niepełna.

3) art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy.

Zgodnie z jedną z podstawowych reguł interpretacji tekstów prawnych definicje legalne należy interpretować literalnie, bez możliwości modyfikacji wyniku wykładni dyrektywami funkcjonalnymi (celowościowymi). Tym samym dokonana interpretacja definicji zawartej w ustawie powinna opierać się na dosłownym odczytaniu jej znaczenia, bez możliwości stosowania wykładni zawężającej lub rozszerzającej – „przełamującej” jednoznaczny językowo sens słów użytych w przepisie.

Zgodnie z definicją amunicji (art. 3 ust. 1 pkt 1 lit c ustawy) amunicja oznacza inne (niż naboje, zob. lit. a i b tego przepisu) środki przeznaczone do niszczenia lub obezwładniania

osób lub obiektów, a także do celów pozoracyjnych, ćwiczebnych, szkolno-treningowych, badań lub sportowych. Dosłowne (literalne) odczytanie definicji, wskazuje więc, że amunicją jest np. środek przeznaczony do obezwładniania ludzi (bez względu na jego postać, w szczególności bez względu, na to czy jest nabojem, czy jakimkolwiek innym narzędziem, także nieprzeznaczonym do strzelania), a także środek służący do celów pozoracyjnych, ćwiczebnych, szkolno-treningowych, badań lub sportowych (również bez względu na jego postać, czy też przeznaczenie do strzelania).

Wydaje się, że powyższe nie było celem ustawodawcy, stąd należy rozważyć wprowadzenie poprawki zawężającej definicję amunicji.

4) art. 3 ust. 1 pkt 12 oraz art. 42 ust. 7 ustawy.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym są informacje niezbędne do rozwoju, produkcji lub użytkowania danego wyrobu. W języku prawnym „użytkowanie" to ograniczone prawo rzeczowe (zob. art. 252 i nast. Kodeksu cywilnego). Stąd adekwatnym do zamiaru ustawodawcy wydaje się być wskazanie na używanie danego wyrobu (stan faktyczny).

Propozycja poprawki:

– *w art. 3 w ust. 1 w pkt 12 wyraz „użytkowania" zastępuje się wyrazem „używania";*

Podobną uwagę należy odnieść do art. 42 ust. 7 ustawy. Plan postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia oraz środowiska należy aktualizować w przypadku zmian w sposobie używania, a nie użytkowania obiektu lub procesu technologicznego.

Propozycja poprawki:

– *w art. 42 w ust. 7 wyraz „użytkowania" zastępuje się wyrazem „używania";*

5) art. 7 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z przepisem upoważniającym z art. 7 ust. 3 ustawy Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, klasyfikację rodzajów materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, na których wytwarzanie lub obrót jest wymagane uzyskanie koncesji.

Jeżeli przyjąć, że art. 7 ust. 3 modyfikuje (ogranicza) zakres art. 7 ust. 1, zgodnie z którym na każde wytwarzanie lub obrót materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, niezbędna jest koncesja, to takie upoważnienie, samo w sobie, jako przekazujące do uregulowania aktem wykonawczym materię ustawową, może rodzić wątpliwości co do dopuszczalności takiego rozwiązania (regulowanie aktem wykonawczym materii ustawowej, należy uznać za niedopuszczalne w kontekście konstytucyjnego systemu źródeł prawa). Jeśli przyjąć, pomimo wyrażonych wątpliwości, że taki był cel regulacji, to kolejną wątpliwość budzić może, adekwatność sformułowania „klasyfikacja" jako wystarczającego do wyraźnego ograniczenia przedmiotu ustawy rozporządzeniem. Klasyfikacja rodzajów materiałów wybuchowych, wskazuje raczej na sklasyfikowanie (nazwanie) rodzaju materiałów wybuchowych, broni i technologii, a nie na wyodrębnienie z tej grupy kategorii podlegającej wyłączeniu spod stosowania ustawy (takie rozumowanie wzmocnione jest zasadą systemową zakazu regulowania materii ustawowej aktem wykonawczym).

Propozycja poprawki, jeżeli intencją ustawodawcy było jedynie określenie klasyfikacji wyrobów (bez modyfikowania zakresu koncesjonowanej działalności), powinna skreślać frazę „na których wytwarzanie lub obrót jest wymagane uzyskanie koncesji," (zgodnie z zasadą, że racjonalny ustawodawca nie umieszcza w tekście aktu sformułowań nieniosących wartości normatywnej).

Alternatywna propozycja poprawki powinna doprecyzować zakres spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem oraz wytyczne dotyczące treści aktu – jeżeli celem ustawodawcy było ograniczenie zakresu działalności objętej koncesją na podstawie art. 7 ust. 1, tak aby przepis upoważniający z jednej strony czynił to wyraźnie, z drugiej zaś pozostawał w zgodzie z konstytucyjnym system źródeł prawa.

6) art. 8 ust. 1 oraz art. 22 ust. 2 ustawy.

Przepis art. 8 ust. 1 formułuje katalog przypadków, w których minister właściwy do spraw wewnętrznych (organ koncesyjny) wydaje decyzje w sprawie koncesji: udziela, odmawia udzielenia, zmienia lub cofa koncesję. W powyższym katalogu zabrakło przypadku w którym organ koncesyjny wydaje decyzję w sprawie ograniczenia zakresu koncesji (zob. art. 22 ust. 2 i 3 ustawy).

Dodatkowo skoro przepis art. 8 ust. 1 zakłada, że organ zarówno udziela jak i odmawia udzielenia koncesji, to konsekwentnie powinien zakładać, że organ zmienia oraz odmawia zmiany koncesji.

Propozycja poprawki:

– *w art. 7 w ust. 1 wyrazy „zmienia lub cofa" zastępuje się wyrazami „zmienia, odmawia zmiany, cofa lub ogranicza jej zakres";*

7) art. 11 ust. 7, art. 16 ust. 6 oraz art. 51 ustawy.

Zgodnie z powyższymi przepisami upoważniającymi minister właściwy do spraw gospodarki określi w drodze stosownych rozporządzeń podmioty uprawnione do:

1) przeprowadzenia szkolenia potwierdzającego przygotowanie do wykonywania działalności koncesjonowanej,
2) wyrażania wiążących opinii w sprawie spełnienia przesłanek dotyczących warunków technicznych i organizacyjnych prowadzenia działalności koncesjonowanej,
3) weryfikacji i poświadczenia, że strzelecka broń palna została pozbawiona cech użytkowych oraz do oznakowania strzeleckiej broni palnej pozbawionej cech użytkowych.

Pomimo, iż wskazane upoważnienia w zasadzie powtarzają dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie (odpowiednie upoważnienia na podstawie przepisów dotychczasowych) to należy zasygnalizować, że zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym może rodzić wątpliwości w kontekście konieczności objęcia takich rozwiązań materią ustawową.

8) art. 11 ust. 7, art. 17 ust. 10, art. 84 ust. 11, art. 95 ust. 9, art. 101 ust. 6 oraz art. 145 pkt 13 ustawy.

Wskazana jest zmiana techniczno-legislacyjna skreślająca zbędne fragmenty wytycznych do wydania rozporządzeń na podstawie ustawy. Wytyczne nakazujące stosować inne przepisy ustawy uznać należy za zbędne. Organ upoważniony jest obowiązany zapewnić zgodność rozporządzenia z wykonywaną ustawą niezależnie od tego, czy taki nakaz został wyrażony wprost w przepisie upoważniającym (taki nakaz to tzw. pozorna wytyczna, która jeżeli byłaby jedyną wytyczną do wydania rozporządzenia dyskwalifikowałaby upoważnienie

ze względu na brak faktycznych wytycznych). Pozostawienie w wytycznej odwołania do innych przepisów ustawy może dodatkowo rodzić wątpliwości w kontekście przyszłych nowelizacji ustawy. Znowelizowanie przepisów do których odsyła przepis upoważniający, zgodnie z regułami walidacyjnymi, wysłowionymi w § 32 Zasad techniki prawodawczej, spowoduje automatycznie utratę mocy obowiązującej przez rozporządzenie wykonujące te przepisy.

Propozycja poprawek:

1) w art. 11 w ust. 7 część wspólna wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„– biorąc pod uwagę zróżnicowanie zakresu szkolenia w zależności od rodzaju planowanej działalności gospodarczej, zapewnienie czytelności zaświadczenia oraz adekwatność opłaty do kosztów organizacji szkolenia";

2) w art. 17 w ust. 10 skreśla się wyrazy „oraz obowiązek zawarcia informacji, o których mowa w ust. 1–3";

3) w art. 84 w ust. 11 skreśla się wyrazy „uwzględniając obowiązek zawarcia w nim odpowiednio elementów, o których mowa w ust. 4 i 5, oraz pouczenia, o którym mowa w ust. 6,";

4) w art. 95 w ust. 9 skreśla się wyrazy „uwzględniając obowiązek zawarcia w nim odpowiednio elementów, o których mowa w ust. 1 i 3, oraz pouczenia, o którym mowa w ust. 4,";

5) w art. 101 w ust. 6 skreśla się wyrazy „uwzględniając obowiązek zawarcia w nim elementów określonych w ust. 4 oraz,";

6) w art. 145 w pkt 13, w ust. 2 skreśla się wyrazy „uwzględniając obowiązek zawarcia w nim elementów, o których mowa w art. 24 ust. 4, a także";

9) art. 17 ust. 8, art. 84 ust. 6 oraz art. 95 ust. 4 ustawy.

Wskazane są zmiany uwzględniające terminologię Kodeksu karnego.

Oświadczenia, o których mowa w powyższych przepisach, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Przepis art. 233 Kodeksu karnego typizuje dwa różne przestępstwa. Pierwszym jest złożenie fałszywych zeznań (art. 233 § 1 K.k.), drugim jest złożenie fałszywego oświadczenia (art. 233 § 6 K.k.).

Ponieważ w powyższych przepisach odpowiedzialnością karną zagrożone jest złożenie fałszywego oświadczenia, co znajduje swoje odzwierciedlenie w brzmieniu klauzuli zawartej w oświadczeniu, przepis ten powinien odnosić się konsekwentnie do odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia, a nie fałszywych zeznań.

Propozycja poprawek:

1) *w art. 17 w ust. 8 w zdaniu pierwszym i trzecim wyrazy „fałszywych zeznań" zastępuje się wyrazami „fałszywych oświadczeń";*
2) *w art. 84 w ust. 6 w zdaniu drugim i czwartym wyrazy „fałszywych zeznań" zastępuje się wyrazami „fałszywych oświadczeń";*
3) *w art. 95 w ust. 4 w zdaniu drugim i czwartym wyrazy „fałszywych zeznań" zastępuje się wyrazami „fałszywych oświadczeń";*

10) art. 44 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy każdy egzemplarz broni palnej, w tym strzeleckiej broni palnej, **lub** każda istotna część (lufa, zamek, bęben nabojowy, szkielet lub komora zamkowa strzeleckiej broni palnej) podlegają oznakowaniu przez wytwórcę niezwłocznie po wytworzeniu.

Powyższy przepis stanowi wykonanie *dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni*. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, aby każda taka broń palna **lub** każdy istotny komponent wprowadzone do obrotu zostały opatrzone czytelnym, trwałym i niepowtarzalnym oznakowaniem.

Przepis art. 44 ust. 1, w pierwotnym, skierowanym do Sejmu brzmieniu projektu ustawy, zakładał konieczność oznakowania każdej jednostki broni palnej **oraz** każdego istotnego komponentu. W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie, w wątpliwość poddawano zarówno brzmienie przepisu z projektu ustawy (spójnik „oraz") jak i brzmienie ostatecznie uchwalone przez Sejm (spójnik „lub").

Brzmienie przepisu w wersji ustawy uchwalonej przez Sejm (każdy egzemplarz broni palnej, w tym strzeleckiej broni palnej, **lub** każda istotna część podlegają oznakowaniu przez wytwórcę niezwłocznie po wytworzeniu) zakłada przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą ustawa i wykonywana przez nią dyrektywa ma wprowadzać obowiązek znakowania istotnych części (istotnych komponentów), nie w każdym przypadku, a jedynie wtedy, gdy są one wprowadzane na rynek osobno (nie pod postacią jednego egzemplarza broni).

Należy przytoczyć zastrzeżenia, wyrażane podczas prac legislacyjnych w Sejmie przez przedstawicieli Ministra Spraw Zagranicznych, które poddają w wątpliwość ograniczenie obowiązku oznakowania istotnych części (komponentów) do przypadków, w których są one wprowadzane do obrotu osobno, a nie (także) w przypadku wprowadzania ich do obrotu jako elementów jednej broni palnej. Istotne części (komponenty) broni, mogą być bowiem oddzielone od broni palnej i stać się osobnymi przedmiotami. Ich nieoznaczenie utrudniałoby realizację celu dyrektywy – zapewnienia identyfikacji i śledzenia również istotnych odrębnych elementów (komponentów) broni. Cel ten można wywieść zarówno z brzmienia wyartykułowanego przepisami dyrektywy (zob. art. 4 ust. 4 lit. b dyrektywy określający obowiązek rejestracji w systemie rejestracji oraz art. 1 pkt 13 dyrektywy określający system rejestracji jako systematyczne śledzenie losów broni palnej a także, w miarę możliwości, jej istotnych komponentów), jak i z motywów *dyrektywy wykonawczej Komisji (UE) 2019/68 z dnia 16 stycznia 2019 r. ustanawiającej specyfikacje techniczne dotyczące oznakowania broni palnej i jej istotnych komponentów zgodnie z dyrektywą Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni.* Zgodnie z zdaniem pierwszym motywu pierwszego tej ostatniej dyrektywy „w art. 4 ust. 1 dyrektywy 91/477/EWG zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, aby **broń palna i jej istotne komponenty, niezależnie od tego czy są częścią broni palnej, czy też są wprowadzane do obrotu oddzielnie, zostały opatrzone czytelnym, trwałym i niepowtarzalnym oznakowaniem**”. Także motyw szósty *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/853 zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni* zakłada, że aby zwiększyć możliwość śledzenia wszelkiej broni palnej i istotnych komponentów, a także ułatwić ich swobodny przepływ, **wszelka broń palna i jej istotne komponenty** powinny być oznaczone czytelnym, trwałym i niepowtarzalnym oznakowaniem oraz zarejestrowane w systemach rejestracji danych państw członkowskich.

W przypadku przepisów prawa unijnego istotne znaczenie, także w kontekście wieloznaczności wszystkich, oficjalnych i równouprawnionych, dwudziestu czterech wersji językowych, ma interpretacja celowościowa. Stąd przy przyjęciu takiej interpretacji, zasadnym może być wprowadzenie obowiązku znakowania istotnych części broni, także w ramach jednego „pełnego" egzemplarza tej broni. Takie stanowisko może umocnić utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: (1) w przypadku różnicy między wersjami językowymi tekstu prawa UE sporny przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi część[1]; (2) treści przepisu prawa unijnego, dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania[2].

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty (przytaczane w trakcie prac nad projektem ustawy, także w kontekście różnic językowych w poszczególnych wersjach językowych dyrektywy oraz aktualnego stanu implementacji przepisów w poszczególnych krajach UE, przez przedstawiciela MSZ), należy poddać pod rozwagę ponowne przeanalizowanie art. 44 ustawy – i ewentualny „powrót" do objęcia obowiązkiem znakowania wszystkich istotnych części (komponentów) broni palnej.

11) art. 66 ust. 1 i 2 ustawy.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 dopuszcza się przeprowadzanie transakcji dotyczących obrotu bronią i amunicją scaloną, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. a (na podstawie umów zawieranych na odległość wyłącznie za pośrednictwem sieci teleinformatycznej). Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. a nie stanowi o amunicji scalonej, a naboju scalonym do strzeleckiej broni palnej. Propozycja poprawki przyjmuje założenie, że intencją przepisu jest jednoznaczne ograniczenie jego zakresu do nabojów scalonych do strzeleckiej broni palnej.

Propozycja poprawki:

– *w art. 66:*

a) w ust. 1 wyrazy „amunicją scaloną, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. a" zastępuje się wyrazami „nabojami scalonymi do strzeleckiej broni palnej",

b) w ust. 2 wyrazy „amunicją scaloną" zastępuje się wyrazami „nabojami scalonymi do

1 Wyrok TSUE w sprawie C-307/13 *Ivansson*, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.
2 Wyrok TSUE w sprawie C-426/05 Tele2, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

strzeleckiej broni palnej";

12) art. 141 ust. 1 i 2 ustawy.

Przepisy karne zawarte w art. 141 ust. 1 i 2 dotyczą odpowiedzialności wykroczeniowej w związku wprowadzeniem w błąd organów właściwych w sprawach procedur i kontroli związanych z wywozem lub przywozem broni palnej, części, istotnych części lub amunicji. Jednocześnie przepisy te odwołują się do regulacji zawartych w dziale III rozdziale 3 oddziale 3 dotyczącym wywozu i tranzytu broni palnej, części i istotnych komponentów oraz amunicji do broni palnej.

Wskazane powinno być ujednolicenie przepisów ustawy.

Propozycja poprawki:

– *w art. 141 w ust. 1 i 2 wyrazy „istotnych części" zastępuje się wyrazami „istotnych komponentów";*

13) art. 142 ustawy.

Przepis art. 142 przewiduje odpowiedzialność karnoadministracyjną przedsiębiorcy za niewykonanie niektórych obowiązków nakładanych opiniowaną ustawą. Zakłada, że organ nakładający karę (minister właściwy do spraw gospodarki) będzie ustalał wysokość kary w warunkach uznania administracyjnego (w wysokości **do** 50 tys. zł). W przedmiotowym przypadku do wymierzenia kary administracyjnej zastosowanie znajdą przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące dyrektyw wymiaru kary (waga i okoliczności, częstotliwość naruszeń, stopień przyczynienia się do naruszenia, wysokość naruszenia, warunki osobiste), a także pozostałe przepisy Kpa dotyczące siły wyższej, możliwości odstąpienia od nałożenia kary, przedawnienia oraz udzielenia ulg w wykonaniu kary. Wobec czego wątpliwość budzi dodatkowe poszerzenie uznania administracyjnego, w ramach którego organ może, ale nie musi wymierzyć karę.

Propozycja poprawki:

– *w art. 142 w ust. 1 wyrazy „może wymierzyć" zastępuje się wyrazem „wymierza";*

Dodatkowo zaproponować należy skreślenie zbędnego (niewnoszącego wartości normatywnej) ust. 2 w art. 142. Kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa zgodnie

z art. 111 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, chyba ze przepisy szczególne stanowią inaczej.

Propozycja poprawki:

– *w art. 142 skreśla się ust. 2;*

14) art. 155 ustawy.

Za budzący wątpliwości interpretacyjne uznać należy przepis przejściowy art. 155 ustawy, zgodnie z którym do dnia wejścia w życie przepisów działu IV ustawy nowej (do dnia 14 grudnia 2019 r.) przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie obrotu strzelecką bronią palną przekazują informacje o dokonanej sprzedaży na zasadach określonych w art. 63 ust. 1 pkt 3 oraz zgodnie ze wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 64 ustawy nowej. Sam art. 63 ust. 1 pkt ma wejść w życie w terminie wejścia w życie przepisów działu IV ustawy nowej (z dniem 14 grudnia 2019 r. –zob. art. 174 ustawy).

Po pierwsze, przepis art. 155 sugeruje, że art. 63 ust. 1 pkt 3 będzie stosowany do dnia wejścia w życie przepisów działu IV ustawy nowej (do dnia 14 grudnia 2019 r.). Tymczasem oczywistym powinno być, że przepis art. 63 ust. 1 pkt 3 stosowany powinien być stosowany także po dniu jego wejścia w życie.

Po drugie, skoro ustawodawca zakłada, że art. 63 ust. 1 pkt 3 ma być stosowany już w zasadniczym terminie wejścia w życie ustawy, to dlaczego ma wchodzić w życie w terminie późniejszym.

Po trzecie, wątpliwość może budzić, czy w okresie do zasadniczego terminu wejścia w życie ustawy, pomimo dyspozycji przepisu art. 155, zgodnie z którą przedsiębiorca ma obowiązek stosować art. 63 ust. 1 pkt 3, będzie możliwe wymierzenie kary administracyjnej za nieprzestrzeganie takiego obowiązku. Przepis art. 142 ustawy stanowiący o możliwości wymierzenia kary odwołuje się bowiem (prawidłowo) wprost do art. 63 ustawy, który wejdzie w życie (zgodnie z art. 174) w dwóch terminach – czyli w zakresie obowiązku z art. 63 ust. 1 pkt 3, dopiero z dniem 14 grudnia 2019 r.

Propozycja poprawki zakłada, że przepis art. 155 nie tyle powinien odsyłać przedsiębiorców do przekazywania informacji na zasadach określonych w art. 63 ust. 1 pkt 3

(czyli także do przesłanki określonej w art. 119 ust. 1), co powinien stanowić odrębną przesłankę do przekazywania informacji (bez odesłania do art. 119 ust. 1).

Propozycja poprawki powinna ulec modyfikacji w przypadku przyjęcia propozycji poprawek z pkt 13 opinii.

Propozycja poprawki:

1) art. 155 otrzymuje brzmienie:

„Art. 155. 1. Do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie przepisów działu IV ustawy nowej przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie obrotu strzelecką bronią palną są obowiązani poinformować o każdej dokonanej sprzedaży strzeleckiej broni palnej lub istotnych części osobom fizycznym, przedsiębiorcom albo innym podmiotom wymienionym w art. 61 ust. 3 pkt 1–4 i 6 ustawy nowej komendanta wojewódzkiego Policji właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu albo siedzibę nabywcy albo organ wojskowy, który wydał zaświadczenie uprawniające do nabycia strzeleckiej broni palnej lub istotnych części, w terminie 5 dni roboczych, zgodnie ze wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 64 ustawy nowej.

2. Przedsiębiorcy, który nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw gospodarki może wymierzyć, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości do 50 000 zł. Kara pieniężna stanowi dochód budżetu państwa.”;

15) art. 156 i art. 157 ustawy.

Opiniowana ustawa wprowadza przepisy przejściowe, zgodnie z którymi:

1) dotychczasowe koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym zachowują ważność po dniu wejścia w życie ustawy nowej (art. 156),
2) postepowania w przedmiocie koncesji wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy nowej toczą się na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 157).

W związku powyższymi zasadami należy rozważyć wprowadzenie rozwiązań przejściowych także w następujących aspektach.

Po pierwsze, należy rozstrzygnąć w jakim zakresie do dotychczasowych koncesji, zarówno tych uzyskanych przed dniem wejścia w życie ustawy, jak i tych uzyskanych na

zasadach dotychczasowych po dniu wejścia w życie ustawy, należy stosować przepisy nowe – zob. § 30 pkt 4 zasad techniki prawodawczej.

Po drugie, wobec zróżnicowania terminu wejścia w życie opiniowanej ustawy (w późniejszym terminie niż zasadniczy termin wejścia w życie ustawy mają wejść w życie przepisy dotyczące koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu strzelecką bronią palną i istotnymi częściami) należy ustalić, czy odrębnych przepisów przejściowych nie wymaga ta grupa przepisów merytorycznych, która wejdzie w życie w terminie późniejszym. Koncesji, od dnia 14 grudnia 2019 r., udzielać się będzie przedsiębiorcy, który spełnia wymagania techniczne i organizacyjne umożliwiające prowadzenie ewidencji w Systemie Rejestracji Broni, o którym mowa w dziale IV. Wpływu tych przepisów na stosunki w toku (koncesje uzyskane po zasadniczym dniu wejścia w życie ustawy, a przed 14 grudnia 2019 r. oraz postępowania wszczęte po dniu wejścia w życie ustawy, a przed dniem 14 grudnia 2019 r.) nie rozstrzygają art. 156 i art. 157 ustawy.

16) art. 168a ustawy.

Ustawa, pomimo deklaracji wynikającej z uzasadnienia do jej projektu, zmienia (przynajmniej częściowo) zakres podmiotowy ustawy dotyczący zasad koncesjonowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Obejmuje koncesjonowaniem „inne urządzenia i narzędzia przeznaczone do niszczenia lub obezwładniania celów” (w związku z nową definicją broni, poszerzającą w tym zakresie definicję z dotychczasowej ustawy – dotychczas jedynie broń w rozumieniu ustawy o broni i amunicji). Rezygnuje także z wymienia – w katalogu broni wyłączonej z obowiązku uzyskania koncesji na obrót – broni innej niż palna, pozbawionej cech użytkowych oraz wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, pozbawionych cech użytkowych (art. 6 ust. 2 pkt 3 dotychczasowej ustawy nieznajdujący odpowiednika w tym zakresie w ustawie nowej). *A contrario* obejmuje taką działalność obowiązkiem uzyskania koncesji.

Podsuwając, zarówno działalność polegająca na wytwarzaniu lub obrocie innymi urządzeniami i narzędziami przeznaczonymi do niszczenia lub obezwładniania celów, jak i działalność w zakresie wytwarzania lub obrotu bronią inną niż palna oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, pozbawionymi cech użytkowych, podlegać będzie koncesjonowania na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy.

Po pierwsze, należy zadać pytanie, czy powyższe było celem ustawy.

Po drugie, jeżeli doszło do poszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o nowych przedsiębiorców, którzy dotychczas nie byli zobligowani do uzyskania koncesji, to rodzi się wątpliwość, czy nie należy wprowadzić stosownych przepisów przejściowych na wzór art. 168 ustawy dotyczącego rusznikarzy.

Po trzecie, jeżeli doszło do poszerzenia zakresu podmiotowego ustawy, a ustawodawca nie zdecyduje się na wprowadzenie przepisów przejściowych, jeszcze raz należy rozważyć adekwatność *vacatio legis* nowych rozwiązań, tak aby umożliwić adresatom ustawy należyte przystosowanie się do nowych rozwiązań.

17) art. 171 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 171 ust. 1 ustawy Tworzy się System Rejestracji Broni (SRB). System Rejestracji Broni jest instytucją prawną – systemem teleinformatycznym ewidencjonującym dane związane z rejestracją broni. W tym znaczeniu nie wymaga odrębnego przepisu kreującego taki byt prawny. Przepisy dotyczące tworzenia organów i instytucji, zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, należy odnosić do organów i instytucji jako adresatów przepisów (zob. § 35 Zasad techniki prawodawczej). Stąd propozycja poprawki skreślająca art. 171 ust. 1 opiniowanej ustawy. Poprawka pozwoli także uniknąć „niezręczności", w której „tworzy się" System Rejestracji Broni w zasadniczym terminie wejścia w życie ustawy (po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia), gdy tymczasem wszystkie materialne przepisy ustawy dotyczące systemu (w tym dział IV System Rejestracji Broni) wchodzą w życie dopiero z dniem 14 grudnia 2019 r.

Propozycja poprawki:

– *w art. 171 skreśla się ust. 1;*

18) art. 171 ust. 2–4 ustawy.

Przepisy dostosowujące zawarte w art. 171 ust. 2–4 opiniowanej ustawy budzą następujące wątpliwości.

Po pierwsze, **ust. 2** nakłada na przedsiębiorców wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu strzelecką bronią palną lub istotnymi częściami **obowiązek niemożliwy do spełnienia**. Z jednej strony zakłada, że wskazane w przepisie

obowiązki przedsiębiorcy wykonają nie później niż w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie przepisów działu IV ustawy nowej, czyli do dnia 28 grudnia 2019 r. Z drugiej strony nakazuje, aby przedsiębiorcy wykonali nakładane obowiązki nie wcześniej niż w terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowej, czyli, przy założeniu, że ustawa zostanie podpisana przez Prezydenta i opublikowana w Dzienniku Ustaw w lipcu 2019 r., nie wcześniej niż w kwietniu 2020 r.

Po drugie, **ust. 2** nie rozstrzyga jednoznacznie, czy dotyczy przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie dotychczasowych koncesji (zachowujących ważność w związku z art. 156 opiniowanej ustawy), czy też wszystkich przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu strzelecką bronią palną lub istotnymi częściami.

Po trzecie, **ust. 3** błędnie zakłada, że organ koncesyjny (a raczej – poprawnie minister właściwy do spraw wewnętrznych jako administrator SRB) zapewnia dostęp do SBR w terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a więc już po terminie w którym SBR ma zafunkcjonować (po 14 grudnia 2019 r.)

Po czwarte, uporządkowania, w kontekście terminów wejścia w życie ustawy oraz obowiązków informacyjnych przedsiębiorcy, wymaga **ust. 4**.

Po piąte, przepisy **ust. 2 i 3** odwołują się, w zasadniczym terminie wejścia w życie ustawy (po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia), do przepisów, które wejdą w życie w terminie późniejszym (z dniem 14 grudnia 2019 r.)

Propozycja poprawki:

– *w art. 171:*

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu strzelecką bronią palną lub istotnymi częściami na podstawie koncesji, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy poprzedniej, przekazują organowi koncesyjnemu informacje o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy nowej, oraz kopię rejestru, o której mowa w art. 117 ust. 3 ustawy nowej, nie później niż w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie przepisów działu IV ustawy nowej.”,

b) skreśla się ust. 3 i 4;

19) art. 174 ustawy.

Zgodnie z § 44 Zasad techniki prawodawczej ustawa powinna wchodzić w życie w jednym terminie, a zróżnicowanie terminu wejścia w życie ustawy jest dopuszczalne, jeżeli nie narusza to jej spójności.

Wątpliwości budzi:

1) odrębny zasadniczy termin wejścia w życie art. 59 ust. 5, przy jednoczesnym odrębnym terminie wejścia w życie art. 59 ust. 4 (ust. 5 jedynie modyfikuje normę wysłowioną ust. 4),
2) wchodzący w zasadniczym terminie art. 142, który odwołuje się m. in. do 63 ust. 1 pkt 3, który wchodzi w życie w terminie późniejszym (zob. uwaga w pkt 13 opinii),
3) art. 145 pkt 16 opiniowanej ustawy, nadający nowe brzmienie art. art. 35a ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego – ten ostatni przepis odsyła w zasadniczym terminie wejścia w życie ustawy do obowiązków, które wejdą w życie w terminie zasadniczym (art. 59 ust. 1–3 i 6) oraz w terminie późniejszym (art. 59 ust. 4),
4) art. 155 (zob. uwaga w pkt 14 opinii),
5) art. 171 (zob. uwaga w pkt 17 opinii),
6) wejście w życie w zasadniczym terminie załącznika do ustawy, gdy tymczasem przepisy, których właściwemu stosowaniu ma służyć załącznik wejdą w życie w terminie późniejszym.

Propozycja poprawki ma na celu rozwianie wątpliwości wyrażonych w pkt 1 i 6. Rozwiązania w zakresie pkt 2, 4 i 5 zostały przedstawione w przywołanych wyżej punktach opinii.

Propozycja poprawki:

– *w art. 171:*

a) po wyrazach „z wyjątkiem” dodaje się wyraz „przepisów”,

b) wyrazy „art. 59 ust. 4” zastępuje się wyrazami „art. 59 ust. 4 i 5”,

c) wyrazy „oraz działu IV” zastępuje się wyrazami „działu IV oraz załącznika”;

Szymon Giderewicz

Główny legislator