



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 4 czerwca 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie 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 400)**

I. Cel i przedmiot ustawy

1. Uchwalona przez Sejm w dniu 20 maja 2021 r. ustawa o zmianie ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, określana dalej jako „opiniowana ustawa”, zmierza – stosownie do uzasadnienia jej projektu (str. 1) – do:

- 1) wdrożenia 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 (Dz. Urz. UE L 15 z 17.01.2019, str.18) oraz dyrektywy wykonawczej Komisji (UE) 2019/69 z dnia 16 stycznia 2019 r. ustanawiającej specyfikacje techniczne dotyczące broni alarmowej i sygnałowej zgodnie z dyrektywą Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz. Urz. UE L 15 z 17.01.2019, str. 22);
- 2) „doprecyzowania tych przepisów, których stosowanie spowodowało konieczność dokonywania ich bieżącej interpretacji”.

2. Opiniowana ustawa przewiduje zatem przede wszystkim:

- 1) rozszerzenie zakresu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1545), określanej dalej jako „ustawa zmieniana”, o problematykę kontroli broni alarmowej i sygnałowej;
- 2) zmianę definicji legalnej określenia „amunicja” poprzez przesądzenie *expressis verbis*, że zalicza się do niej również „komponenty amunicji niezawierające materiałów wybuchowych: korpusy pocisków amunicji artyleryjskiej, łuski amunicji artyleryjskiej, kadłuby min, elementy układów napędowych, naprowadzania i sterowania pocisków raketowych, bomb lotniczych i głębinowych, torped i imitatorów celów”;
- 3) sprecyzowanie, że orzeczenie lekarskie i orzeczenie psychologiczne, które dołącza się do wniosku o udzielenie albo zmianę koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją i wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz obrotu technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, ma być wydane „nie wcześniej niż na 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku”;
- 4) skrócenie z 6 miesięcy do 3 miesięcy okresu, w którym przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną jest obowiązany – na wezwanie organu koncesyjnego i pod rygorem cofnięcia koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją i wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz obrotu technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym – do spełnienia wymogu „posiadania co najmniej dwóch osób będących członkami organu zarządzającego przedsiębiorstwa albo dwóch osób, z których jedna jest członkiem organu zarządzającego przedsiębiorstwa, a druga uprawnionym do kierowania działalnością określoną w koncesji prokurentem lub pełnomocnikiem, spełniających warunki określone w art. 10 ust. 1 pkt 1” ustawy zmienianej;
- 5) dodanie w ustawie zmienianej unormowania przewidującego, że w obiekcie magazynowym, w którym przechowuje się materiały wybuchowe, broń, amunicję oraz wyroby i technologie o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, nie prowadzi się innej działalności gospodarczej;

- 6) sprecyzowanie, że w przypadku wydania ostatecznej decyzji cofającej koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją i wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz obrotu technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym przedsiębiorca jest obowiązany przekazać organowi koncesyjnemu ewidencje, o których mowa w art. 47 ust. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy zmienianej, w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów w dniu 30 marca 2021 r. (druk sejmowy nr 1085).

W dniu 14 kwietnia 2021 r. Marszałek Sejmu skierowała go do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w celu odbycia pierwszego czytania i rozpatrzenia.

Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych przedstawiła sprawozdanie o projekcie ustawy w dniu 12 maja 2021 r. (druk sejmowy nr 1149).

Podczas drugiego czytania projektu ustawy w dniu 19 maja 2021 r. zgłoszono do niego osiem poprawek (druk sejmowy nr 1149–A), z których cztery zostały przyjęte przez Sejm podczas trzeciego czytania.

Podczas sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie zmian, które zmieniałyby jego meritum w sposób znaczący.

III. Uwagi szczegółowe

A. Zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada ochrony interesów w toku nakładają na ustawodawcę obowiązek stanowienia stosownych przepisów przejściowych, jeżeli wejście w życie ustawy będzie miało wpływ

na stosunki powstałe pod działaniem dotychczasowych przepisów. Tak więc „stanowienie przepisów przejściowych musi obejmować wszystkie sytuacje, jakie mogą pojawiać się na tle wprowadzania w życie nowych uregulowań i nie może pomijać ochrony praw jakiejkolwiek grupy podmiotów, dotkniętych tymi przepisami, nawet gdy grupa ta jest znikoma liczebnie”¹, przy czym „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste „domniemanie” przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem”². Powołana argumentacja konstytucyjna stanowiła *ratio legis* § 30 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej” (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 marca 2016 r.), zgodnie z którym w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

Analiza przepisów opiniowanej ustawy wskazuje na konieczność jednoznacznego unormowania kwestii intertemporalnych przynajmniej w odniesieniu do trzech grup zagadnień.

Po pierwsze, w świetle nowego brzmienia art. 17 ust. 3 pkt 6 ustawy zmienianej (art. 1 pkt 4 opiniowanej ustawy) do wniosku o udzielenie albo zmianę koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją i wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz obrotu technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym przedsiębiorca będzie obowiązany dołączyć orzeczenie lekarskie i orzeczenie psychologiczne, o których mowa w art. 12 ust. 2 i 3 ustawy zmienianej, dotyczące przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną oraz osób uprawnionych do kierowania koncesjonowaną działalnością gospodarczą – wydane nie wcześniej niż na 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku. Mając na uwadze, że obowiązujący art. 17 ust. 3 pkt 6 ustawy zmienianej nie przewiduje takiego wymogu, zachodzi konieczność jednoznacznego przesądzenia, czy do wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy postępowań w sprawie udzielenia albo zmiany koncesji na wykonywanie przedmiotowej działalności gospodarczej wymieniony przepis ma mieć zastosowanie w aktualnym, czy zmienionym brzmieniu.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r. (SK 7/00).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2003 r. (SK 12/03).

Po drugie, obowiązujący art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy zmienianej przewiduje, że przedsiębiorca, wobec którego wydano ostateczną decyzję o cofnięciu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją i wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz obrotu technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, jest obowiązany przekazać ewidencje, o których mowa w art. 47 ust. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy zmienianej, organowi koncesyjnemu „w terminie 30 dni od dnia zakończenia działalności”, podczas gdy art. 1 pkt 7 opiniowanej ustawy wydłuża ten okres do „3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji”. Wydaje się zatem, że do spraw intertemporalnych w tym zakresie powinien mieć zastosowanie wymieniony przepis w brzmieniu zmienionym jako względniejszym dla adresata normy.

Po trzecie, stosownie do art. 94 ust. 1 ustawy zmienianej na wniosek przedsiębiorcy, który zamierza nabyć broń palną, części i istotne komponenty lub amunicję, o których mowa w załączniku 1 do 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 (Dz. Urz. UE L 94 z 30.03.2012, str. 1), minister właściwy do spraw gospodarki wydaje certyfikat importowy lub poświadcza oświadczenie końcowego użytkownika. Przepis art. 1 pkt 14 opiniowanej ustawy zmierza do dodania w art. 94 ustawy zmienianej ust. 4, zgodnie z którym do wydania powołanego certyfikatu lub poświadczenia mają mieć odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wydawania decyzji. Zasadne byłoby, aby powołane unormowanie miało zastosowanie do wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy postępowań w tym zakresie. Podzielić bowiem należy wyrażone w uzasadnieniu projektu (str. 20) zapatrywanie, że jest ono „korzystne dla wnioskodawców z uwagi na możliwość, w przypadku decyzji negatywnej, występowania z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy lub ze skargą do sądów administracyjnych”.

Mając na względzie podniesioną argumentację, zasadne jest rozważenie następujących **propozycji poprawek:**

1) dodaje się art. 1a w brzmieniu:

„Art. 1a. Do postępowań w sprawie udzielenia i zmiany koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepis art. 17 ust. 3 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.”

albo

„Art. 1a. Do postępowań w sprawie udzielenia i zmiany koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepis art. 17 ust. 3 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadany niniejszą ustawą.”;

2) dodaje się art. 2a w brzmieniu:

„Art. 2a. Do ewidencji, o których mowa w art. 47 ust. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, nieprzekazanych organowi koncesyjnemu przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przez przedsiębiorców, wobec których organ koncesyjny wydał ostateczną decyzję cofającą koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, stosuje się przepis art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadany niniejszą ustawą.”;

3) dodaje się art. 3a w brzmieniu:

„Art. 3a. Do postępowań w sprawie wydania certyfikatu importowego i poświadczenia oświadczenia końcowego użytkownika wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepis art. 94 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1.”.

B. Zastrzeżenia natury legislacyjnej

Względy poprawnej techniki legislacyjnej, w tym dyrektywy „Zasad techniki prawodawczej”, przemawiają za potrzebą skorygowania niektórych przepisów opiniowanej ustawy. Zasadna jest zatem akceptacja poniższych **propozycji poprawek**:

1) w art. 1 w pkt 9 w lit. b, w ust. 2d we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „wzmocnionych włóknami, takimi jak włókna węglowe, szklane lub inne” zastępuje się

wyrazami „wzmocnionych włóknami, w szczególności włóknami węglowymi lub szklanymi”;

- 2) w art. 1 w pkt 9 w lit. b przecinek na końcu zastępuje się średnikiem oraz skreśla się lit. c;
- 3) w art. 1 w pkt 10:
 - a) w art. 47c w ust. 2 wyrazy „wymogów określonych w art. 47a” zastępuje się wyrazami „wymogów, o których mowa w art. 47a”,
 - b) w art. 47i w ust. 1 wyrazy „wymogów określonych w art. 47a, w tym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 47a ust. 2” zastępuje się wyrazami „wymogów, o których mowa w art. 47a”,
 - c) w art. 47k w ust. 4 wyrazy „wymogów, o których mowa w art. 47a ust. 1” zastępuje się wyrazami „wymogów, o których mowa w art. 47a”,
 - d) w art. 47n w pkt 1 wyrazy „wymagań, o których mowa w art. 47a” zastępuje się wyrazami „wymogów, o których mowa w art. 47a”;
- 4) w art. 1 w pkt 10:
 - a) w art. 47d wyrazy „w kraju trzecim” zastępuje się wyrazami „w państwie trzecim”,
 - b) w art. 47i w ust. 1 wyrazy „kraj trzeciego” zastępuje się wyrazami „państwa trzeciego”;
- 5) w art. 1 w pkt 10, w art. 47i w ust. 3 i 4 wyrazy „państw Unii Europejskiej” zastępuje się wyrazami „państw członkowskich Unii Europejskiej”;
- 6) w art. 1 w pkt 10, w art. 47i w ust. 3 wyrazy „państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym” zastępuje się wyrazami „państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym”;
- 7) w art. 1 w pkt 10, w art. 47k w ust. 5 po wyrazach „przez służby bezpieczeństwa i porządku publicznego,” dodaje się wyrazy „o których mowa w art. 47i ust. 2 pkt 2,”;
- 8) w art. 2 wyrazy „przepisy art. 24 ust. 1 pkt 4” zastępuje się wyrazami „przepis art. 24 ust. 1 pkt 4”.

Rekomendowane korekty zmierzają do:

- 1) zapewnienia prawidłowej redakcji przykładowego wyliczenia elementów unormowania (nr 1);
- 2) skreślenia przepisu niemającego wartości normatywnej (nr 2);
- 3) zapewnienia poprawności stosowanych odesłań, w tym jednolitości ich brzmienia (nr 3);
- 4) zapewnienia jednolitości terminologicznej pojęć używanych w przepisach ustawy zmienianej oraz stosowanych w przepisach opiniowanej ustawy (nr 4);
- 5) zapewnienia jednolitości terminologicznej pojęć używanych w przepisach opiniowanej ustawy (nr 5 i 7);
- 6) likwidacji oczywistych omyłek redakcyjnych (nr 6 i 8).

Piotr Magda

Główny legislator