



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 stycznia 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o rezerwach strategicznych
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 611)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu rozszerzenie katalogu rezerw strategicznych tworzonych i utrzymywanych w ramach systemu rezerw strategicznych. Nowelizacja uzupełnia zawarty w art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 255 i 694) katalog rezerw strategicznych o dodatkowy asortyment rezerw: broń, amunicję, materiały wybuchowe, ładunki miotające oraz wyroby i technologie o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym w rozumieniu 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, z późn. zm.).

Z uwagi na poszerzenie katalogu asortymentu rezerw strategicznych wprowadzono zmiany w art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o rezerwach strategicznych oraz uzupełniono przywołany art. 16 ust. 1 pkt 1 o lit. d. W konsekwencji modyfikacji uległ także pkt 2 w art. 16 ust. 1 tej ustawy. Wskazane zmiany mają na celu rozszerzenie katalogu przesłanek, które muszą spełnić przedsiębiorcy, aby przechowywać nowe rodzaje rezerw strategicznych. Proponowane regulacje wprowadzają mechanizmy umożliwiające zapewnienie właściwego przechowania oraz kontroli nowych kategorii rezerw strategicznych – z uwagi na ich specyficzny charakter.

W celu umożliwienia dokonywania przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (dalej „Agencja”) zakupów broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym na potrzeby tworzenia, utrzymywania bądź udostępniania rezerw strategicznych lub wykonania decyzji właściwych organów zgodnie z art. 29 lub art. 32¹⁾ ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych* wprowadza się zmiany w ustawach:

- 1) z dnia 21 maja 1999 r. *o broni i amunicji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 955),
- 2) z dnia 21 czerwca 2002 r. *o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 204),
- 3) 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*.

Przewidywane zmiany w ww. ustawach mają na celu wyłączenie przepisów w zakresie ograniczeń i obowiązków wynikających z tych ustaw w stosunku do wskazanych czynności podejmowanych przez Agencję w ramach realizacji zadań ustawowych. W myśl uzasadnienia do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1906) takie rozwiązanie pozwoli na sprawne tworzenie i utrzymywanie nowego rodzaju rezerw strategicznych, a także ich sprawniejsze udostępnianie, jak też realizację przez Agencję zadań powierzonych w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak również w sytuacji wsparcia wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa.

¹⁾ **Art. 29.** 1. W przypadku wystąpienia lub wysokiego ryzyka wystąpienia zagrożeń, o których mowa w art. 3, organy i podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 2, mogą powierzyć Agencji, w drodze decyzji, dokonanie zakupu, magazynowanie, dystrybucję lub wydawanie określonych asortymentów towarów w ich imieniu i na ich rzecz.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, organ lub podmiot powierzający Agencji określone zadanie wskazuje rodzaj i ilość asortymentu, zakres jego magazynowania, w tym czas tego magazynowania, oraz organy lub podmioty, którym dany asortyment zostanie wydany, oraz warunki wydania.

3. Koszty działań Agencji zleconych na podstawie ust. 1 są finansowane ze środków organów oraz podmiotów, o których mowa w ust. 1.

4. Wykonanie decyzji, o których mowa w ust. 1, odbywa się z wyłączeniem art. 13 ust. 5 oraz przepisów o zamówieniach publicznych.

5. Na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 1, Agencja dokonuje zakupu określonego asortymentu z zachowaniem pierwszeństwa w odniesieniu do innych podmiotów.

Art. 32. 1. Prezes Rady Ministrów może powierzyć Agencji, w drodze decyzji, realizację innych zadań niż określone w art. 31 w związku z tworzeniem, utrzymywaniem, udostępnianiem i likwidacją rezerw strategicznych.

2. Powierzając zadania, o których mowa w ust. 1, Prezes Rady Ministrów zapewnia Agencji na ten cel odpowiednie środki finansowe.

Autorzy ustawy podkreślają ponadto, iż „[m]ożliwość utworzenia rezerw strategicznych w asortymencie broni, amunicji, materiałów wybuchowych, ładunków miotających oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym pozwoli skuteczniej odpowiadać na wszelkie potrzeby związane z funkcjonowaniem państwa, w szczególności ułatwi szybsze reagowanie na ewentualne zagrożenia bezpieczeństwa o charakterze hybrydowym”.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1906) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 11 stycznia 2022 r. i został skierowany do I czytania w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Na etapie prac legislacyjnych w Sejmie do projektu nie zgłoszono poprawek.

Sejm uchwalił ustawę na 46. posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2022 r., przy 234 głosach za, 126 głosach przeciw oraz 81 głosach wstrzymujących.

III. Uwagi szczegółowe

1. Na etapie prac przed skierowaniem projektu ustawy do Sejmu pojawiły się wątpliwości dotyczące jego zgodności z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/555 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (określającą obowiązki dotyczące m.in. znakowania i rejestracji, zasady dostępu do broni palnej i amunicji oraz jej transferu w ramach Unii) a także dyrektywą 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 oraz dyrektywą 2013/29/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych (określającymi m.in. obowiązki w zakresie oznakowywania, przemieszczania i udostępniania na rynku materiałów wybuchowych i pirotechnicznych).

W stanowisku Ministra do Spraw Unii Europejskiej podnoszono, że przyjęte w opiniowanej ustawie wyłączenia z zakresu zastosowania ustawy:

1) z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji,

- 2) z dnia 21 czerwca 2002 r. *o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz*
- 3) 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*

– w odniesieniu do działań Agencji w zakresie likwidacji omawianego asortymentu rezerw, w drodze sprzedaży broni i amunicji albo materiałów wybuchowych podmiotom prywatnym (cywilnym), mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności w przywołanymi powyżej dyrektywami.

Podobne stanowisko wyraził również Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreśla się, że przedmiotowe wyłączenia nie będą miały zastosowania do likwidacji rezerw strategicznych przez Agencję, co pozwoli zachować zgodność w przywołanymi dyrektywami Unii Europejskiej. Jednakże należy zauważyć, iż wyłączenia w stosowaniu ustaw, o których mowa w art. 2–4 noweli, dotyczą także zadań powierzonych Agencji na mocy art. 32 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych*. W myśl art. 32 niezależnie od zadań określonych wprost w ustawie o rezerwach strategicznych Agencja jest uprawniona do wykonywania zadań powierzonych jej przez Prezesa Rady Ministrów. Wskazany przepis pełni funkcję dopełniającą, w szczególności w sytuacjach, gdy konieczne będzie poszerzenie zadań Agencji. Zgodnie z ust. 1 w art. 32 Prezes Rady Ministrów może powierzyć Agencji realizację zadań w związku z tworzeniem, utrzymywaniem, udostępnianiem i **likwidacją** rezerw strategicznych. Mając powyższe na uwadze, trzeba wskazać, że powstaje wątpliwość czy w ramach zadań powierzonych na mocy art. 32, Agencja będzie mogła podejmować również działania w zakresie likwidacji rezerw strategicznych broni, amunicji i materiałów wybuchowych, polegające na sprzedaży tego asortymentu rezerw podmiotom prywatnym (cywilnym).

Wydaje się, że w trakcie senackiego postępowania ustawodawczego autorzy ustawy powinni odnieść się do wskazanych powyżej wątpliwości i w sposób bezsporny wykazać zgodność przyjętych w ustawie nowelizującej „wyłączeń” z prawem Unii Europejskiej.

2. Art. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie noweli. Mając na względzie regułę określoną w § 11 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którą w przepisach ustawy zamieszcza się wyłącznie takie wypowiedzi, które służą wyrażeniu norm prawnych, za niemający waloru normatywnego

należy uznać użyty w przepisie art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o rezerwach strategicznych zwrot odsyłający: „wymagane na podstawie odrębnych ustaw”. Podkreślić należy, iż zgodnie z § 156 Zasad techniki prawodawczej (zasady formułowania odesłań) oraz Dobrą Praktyką Legislacyjną – *Odsyłanie do „przepisów odrębnych” i przepisów określonych*, w ustawach należy unikać posługiwania się wyrażeniem odsyłającym „przepisy odrębne”, ponieważ jest to niewłaściwa metoda konstruowania odesłań – nie informuje bowiem precyzyjnie adresata aktu, które normy ma w danej sytuacji zastosować. Zasada, że akt normatywny, do którego następuje odesłanie, wskazuje się jednoznacznie, oznacza że w przepisach ustawy nie należy zamieszczać nic niewnoszących odesłań do przepisów odrębnych²⁾.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator

²⁾ Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa 2016. s. 178.