



Minister  
Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

KANCELARIA SENATU  
Kancelaria Ogólna

03. 02. 2016

Wpł. Nr dz. .... KGN/27

BMP-0723-3-3/2016/KSz

Warszawa, dnia 29 stycznia 2016 r.

Pan

Andrzej Stanisławek

Przewodniczący

Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności

Senatu RP

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w nawiązaniu do pisma z dnia 18 stycznia 2016 r. (sygn. BPS/KGNI-042/004/16) uprzejmie przedstawiam informacje odnoszące się do poszczególnych wniosków *de lege ferenda* przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w Informacji o wynikach kontroli „Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego” pozostających we właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

*Wprowadzenie do ustawy 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 (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1017 z późn. zm.) oraz do ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1100 z późn. zm.) regulacji pozwalającej na to, aby w sprawach o wydanie koncesji, pozwolenia lub zgody możliwe było wydanie decyzji odmownej lub postanowienia bez konieczności sporządzania uzasadnienia faktycznego, w sytuacjach gdy posiadane przez właściwe służby i organy państwa informacje operacyjne wskazują, że wydanie postanowienia lub decyzji pozytywnej mogłoby powodować wzrost zagrożenia bezpieczeństwa państwa, obywateli lub porządku publicznego. Rozwiązanie takie, poprzez stworzenie możliwości zastosowania art. 107 § 5 K.p.a., zapewniac będzie ochronę interesów państwa i obywateli bez konieczności ujawniania przed wnioskodawcą źródeł posiadanych informacji oraz okoliczności z nimi związanych.*

W 2015 roku planowano włączenie postulowanego przepisu do znajdującego się wówczas w toku uzgodnień międzyresortowych, zgłoszonego przez Ministra Gospodarki projektu ustawy z dnia 26 marca

2015 r. – *Prawo działalności gospodarczej*. Z uwagi na narzucone tempo prac nad projektem zamiar ten nie został zrealizowany.

W związku ze zmianą kadencji Parlamentu projekt ww. ustawy, został objęty zasadą dyskontynuacji, co w przypadku powrotu do koncepcji zmian ustawy o *swobodzie działalności gospodarczej* nakazuje podjęcie na nowo procesu legislacyjnego.

Jednakże należy wskazać, że wnioskowaną przez NIK regulację można byłoby zawrzeć w projekcie 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*. Projekt ten został wpisany do planu prac Rady Ministrów (pozycja UC 23), a jego przyjęcie przez Rząd zaplanowano na IV kwartał 2016 r.

Należy jednak rozważyć celowość wprowadzenia proponowanej regulacji. W ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadzenie takiej zmiany nie jest konieczne. Postępowania administracyjne w sprawach o udzielenie koncesji prowadzone są m.in. w oparciu o przepisy K.p.a., w tym również o przepisy art. 107 § 5. Należy wskazać, że ustawa o *wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym* wskazuje jedynie przesłanki odmowy udzielenia koncesji, zatem w zakresie elementów jakie powinna zawierać decyzja o odmowie wydania koncesji należy stosować przepisy K.p.a. W obecnym stanie prawnym nie ma więc przeszkód do wydania decyzji bez uzasadnienia, o ile postępowanie administracyjne wykaże, że udzielenie koncesji może zagrażać obronności lub bezpieczeństwu państwa albo porządkowi publicznemu (art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o *wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym*). Informacje o takim zagrożeniu mogą być kierowane do organu koncesyjnego także jako informacje niejawne. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 16 ust. 2 ww. ustawy, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji w przypadku, gdy wnioskodawca nie spełnia określonych w ustawie warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. Podstawowym warunkiem jaki zobowiązany jest spełniać podmiot ubiegający się o przedmiotową koncesję jest brak prowadzonych wobec niego postępowań w sprawach o przestępstwo umyślne, umyślne przestępstwo skarbowe lub o umyślne wykroczenie skarbowe. Sam fakt wszczęcia takich postępowań automatycznie eliminuje wnioskodawcę z możliwości uzyskania koncesji.

*Uregulowanie zasad sporządzania planów ochrony transportów materiałów wybuchowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 1 a ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j.: Dz. U z 2014 r., poz. 1099 z późn. zm.), w tym ich ochrony fizycznej i technicznej w zależności od rodzaju przewożonego ładunku, jego wielkości i związanego z nimi ryzyka oraz skorelowania terminu*

*ich uzgadniania z komendantami wojewódzkim Policji tak, aby możliwe było przeprowadzanie przez Policję kontroli ich realizacji.*

Ustawa *o ochronie osób i mienia* nie reguluje kwestii ochrony wszystkich transportów materiałów wybuchowych, a jedynie tych, które wysyłane są z obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie. W związku z tym, np. transport zapoczątkowany za granicą naszego kraju nie będzie podlegał ochronie zgodnie z ww. ustawą, a zatem nie będzie uzgodniony plan ochrony jego przebiegu. W tej sytuacji, za zasadne należy uznać uregulowanie w ustawie *o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego* kwestii obowiązku ochrony wszelkich transportów materiałów wybuchowych oraz rodzaje ich zabezpieczenia w zależności od ilości i rodzaju transportowanych materiałów wybuchowych, a także obowiązek do zapewnienia ww. ochrony przez podmioty zagraniczne realizujące transporty materiałów wybuchowych na terytorium RP. Ponadto, po unormowaniu obowiązku ochrony wszelkich transportów materiałów wybuchowych, podmioty organizujące taki transport należy zobowiązać do działania zgodnie z art. 7 ust. 1a ustawy *o ochronie osób i mienia*.

Pragnę poinformować, że w aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe stworzenie mechanizmu umożliwiającego Policji kontrolę transportów materiałów wybuchowych bez zawiadomienia, o którym mowa w art. 79a ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*, podczas gdy pozostały obszar działalności przedsiębiorcy - sufo będzie kontrolowany po dokonaniu stosownego zawiadomienia. W związku z powyższym, w celu zapewnienia większego bezpieczeństwa obywateli, w zakresie wytwarzania, transportu, przechowywania i stosowania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, w treści art. 84a ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* należałoby zawrzeć regulację zwalniającą Komendanta Głównego Policji – w zakresie nadzoru nad działalnością sufo – z obowiązku stosowania wskazanych w tym przepisie wytycznych.

*Uzupełnienie art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.) o punkt, w którym mowa będzie o kontroli podmiotów działających w oparciu o udzielone im pozwolenia i koncesje oraz kontroli podmiotów, które realizują ochronę transportów materiałów wybuchowych z wykorzystaniem SUFO. W wyniku wprowadzonej zmiany kontrola tej działalności nie będzie wymagać uprzedniego zawiadomienia o planowanej kontroli.*

Należy zauważyć, iż już w okresie kształtowania się w ustawie *o swobodzie działalności gospodarczej*, obowiązku informowania przedsiębiorców o zamiarze przeprowadzenia kontroli, Minister Spraw Wewnętrznych wskazywał, aby ww. przepisu nie stosować wobec prowadzonej przez nich działalności koncesjonowanej i regulowanej. Ponadto, w trakcie prac nad ustawą „deregulacyjną”, Minister Spraw Wewnętrznych ponownie wskazywał na potrzebę wyłączenia stosowania tych przepisów w stosunku do przedsiębiorców prowadzących taką działalność. Powyższe próby dokonania zmian legislacyjnych nie znalazły jednak uznania prowadzącego deregulację. Zaproponowany przez Ministra

Gospodarki projekt ustawy – *Prawo działalności gospodarczej* zakładał bardzo daleko idącą liberalizację przepisów, jednakże nie zakończono procedowania tego projektu.

Pismem z dnia 11 grudnia 2014 r. Pan Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, skierował do uzgodnień międzyresortowych projekt założeń do projektu ustawy - *Prawo działalności gospodarczej*. Celem regulacji, co zostało wskazane w przedstawionym projekcie, miało być urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej i zagwarantowanie jej wykonywania w duchu społecznej gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej.

Jako zasady wykonywania działalności gospodarczej przyjęto:

- Wolność podejmowania działalności gospodarczej, równości i brak dyskryminacji;
- Zasada „co nie jest prawem zabronione jest dozwolone”;
- Zasada wspierania przedsiębiorczości;
- Przyjazna interpretacja przepisów;
- Zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy;
- Zasada praworządności i zakazu nadużywania uprawnień;
- Zasada obiektywizmu;
- Zasada proporcjonalności;
- Zasada uprawnionych oczekiwań;
- Zasada jednokrotnego przekazywania informacji;
- Zasada udzielenia informacji (zasada pomocy);
- Zasada uczciwej konkurencji oraz poszanowania dobrych obyczajów i słuszych interesów innych przedsiębiorców i kontrahentów;
- Zasada zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu działalności gospodarczej;
- Zasada profesjonalizmu i odpowiednich kwalifikacji.

Przedstawiony projekt nie zakładał wyjątków od stosowania zasad.

Ponadto, zgodnie z założeniami, na organy administracji nałożony miał być obowiązek przekazania stronie postępowania projektu negatywnego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej wraz z uzasadnieniem. W postępowaniach wszczynanych z urzędu (np. w sprawie cofnięcia koncesji) w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ administracji publicznej zamieszczać miał pouczenie o możliwości zwrócenia się o sporządzenie i doręczenie projektu rozstrzygnięcia w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Z kolei, w postępowaniach wszczynanych na wniosek, prośba o projekt rozstrzygnięcia mogła być zawarta w piśmie wszczynającym postępowanie.

W odniesieniu do kontroli wykonywania działalności gospodarczej wskazywano na obowiązek planowania i organizowania kontroli, po uprzednim przeprowadzeniu analizy w jakim obszarze, i u których przedsiębiorców ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Wprowadzono również ograniczenie częstotliwości kontroli tych samych obszarów.

Przedstawiony projekt założeń stanowił znaczącą liberalizację przepisów w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*.

W związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 12 maja 2015 r. założeń projektu ustawy – *Prawo działalności gospodarczej* (ZD 111), pismem z dnia 1 czerwca 2015 r. przekazano projekt ustawy *Prawo działalności gospodarczej*. Przekazany projekt odzwierciedlał przyjęte założenia.

Pismem z dnia 30 czerwca 2015 r. Pan Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, wystąpił do Pani Małgorzaty Hirszel, Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, o rozpatrzenie projektu ustawy przepisy wprowadzające ustawę – *Prawo działalności gospodarczej* oraz projektu ustawy – *Prawo działalności gospodarczej*.

Projekt ustawy – *Prawo działalności gospodarczej* oraz projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę – *Prawo działalności gospodarczej* był procedowany przez Sejm RP VII kadencji (druk nr 3807 i 3008), proces legislacyjny nie został jednak zakończony.

Należy wskazać, że Minister Gospodarki (organ odpowiadający i koordynujący proces legislacyjny dotyczący ww. projektu), był również objęty omawianą kontrolą NIK oraz otrzymał informację o wynikach kontroli, w tym wnioski *de lege ferenda*. Wnioski te nie zostały jednak ujęte w przedstawionych projektach ustawy.

Z uwagi na niespodziewany poziom liberalizacji przepisów, w tym wprowadzenia rozwiązań, które mogły w rzeczywisty sposób sparaliżować realizację zadań wynikających z ustaw merytorycznych przez organ koncesyjny, wszystkie działania skupiły się na wnoszeniu uwag wykreślających niekorzystne z punktu widzenia organu koncesyjnego zapisy, zarówno z kolejnych wersji projektu założeń, jak również z projektu ustawy - *Prawo działalności gospodarczej*.

Podkreślić należy, że toczącym się ówczesnie pracom legislacyjnym dotyczącym projektu założeń ustawy jak i samego projektu ustawy – *Prawo działalności gospodarczej*, Minister Gospodarki nadał wysoki priorytet oraz szybkie tempo procedowania, co ostatecznie spowodowało niemożność postulowania zmian, niejako wbrew przyjętemu kierunkowi.

*Wprowadzenie do ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym regulacji, na mocy której możliwe będzie niezgądanie przez organ koncesyjny od przedsiębiorców ubiegających się o koncesję na obrót materiałami wybuchowymi bez prawa do ich magazynowania, zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 10 tej ustawy.*

Wprowadzenie takiej regulacji jest możliwe i będzie ona zawarta w projekcie zmian ustawy *o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym*. Przedmiotowy projekt ustawy, jak wskazano powyżej, został wpisany do planu prac Rady Ministrów (pozycja UC 23),

a jego przyjęcie przez Rząd zaplanowano na IV kwartał 2016 r. W tym miejscu należy dodać, że w przypadku ubiegania się o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej bez prawa magazynowania organ koncesyjny nie żąda od wnioskodawców opinii i zaświadczeń wskazanych w art. 12 ust. 2 pkt 10 ustawy *o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym*, ponieważ dotyczą one lokalu magazynowego, co w przypadku działalności bez magazynowania (pośrednictwo handlowe) nie ma miejsca. Działanie to wynika z dobrych praktyk organu koncesyjnego.

*Określenie w przepisach ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, jak długo ważna jest wydana przez Policję opinia, dotycząca osób ubiegających się o dopuszczenie do czynności związanych z wytwarzaniem i obrotem materiałami wybuchowymi.*

Wprowadzenie do porządku prawnego wnioskowanej przez NIK regulacji może nastąpić poprzez jej uwzględnienie w treści projektu 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*. Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, że trudno będzie ustalić częstotliwość uzyskiwania takiej opinii, ponieważ zdarzenie, eliminujące dany podmiot z kręgu uprawnionych może nastąpić w każdym momencie. Pod rozwagę należy wziąć możliwość zobowiązania organów opiniujących (Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, minister właściwy do spraw gospodarki) do niezwłocznego przekazywania informacji o zdarzeniach mogących mieć wpływ na dotychczasową pozytywną opinię o podmiocie uprawnionym do czynności związanych z wytwarzaniem lub obrotem materiałami wybuchowymi.

*Ujednolicenie informacji o materiałach wybuchowych zawartych w pozwoleniach i informacjach o sprzedaży materiałów wybuchowych, sporządzanych na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie sprzedaży materiałów wybuchowych, broni, amunicji, wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz kontroli przestrzegania warunków sprzedaży (Dz. U. poz. 343) tak, aby możliwa była szybka weryfikacja prawidłowości dokonanych transakcji przez organy do tego upoważnione.*

W przypadku podjęcia przez ministra właściwego do spraw gospodarki prac nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie sprzedaży materiałów wybuchowych, broni, amunicji, wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz kontroli przestrzegania tych warunków należy zwrócić uwagę na zachowanie postulowanej przez NIK jednolitej treści informacji o sprzedaży. Należy podkreślić,

