

Pan
Krzysztof Falkowski
Dyrektor Departamentu
Zezwoleń i Koncesji
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Dyrektorze;

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 września 2016 r. sygn. DZiK-I-0231-21/2016/WA, przy którym przekazano **projekt 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 oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej** w zakresie właściwości Departamentu Prawnego przedstawiam następujące stanowisko.

Nie kwestionując merytorycznych rozwiązań zawartych w projekcie należy wskazać, że projekt wymaga pogłębionej korekty pod względem legislacyjnym, w szczególności z uwzględnieniem zasad prawidłowej legislacji wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 908, z późn. zm.). Mając na uwadze, iż wady legislacyjne projektu dotyczą także systematyki oraz podziału treści merytorycznych w znacznej liczbie przepisów, nie jest możliwe dokonanie tej korekty jedynie przez Departament Prawny w drodze pisemnych uzgodnień wewnętrznych. Ponadto, ponieważ zmieniana ustawa o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym została uchwalona w roku 2001, przed obowiązywaniem obecnych Zasad techniki prawodawczej, a także przy częściowo odmiennych wymogach konstytucyjnych co do sposobu konstruowania przepisów ustawowych, niektóre z nowelizowanych przepisów, choć wzorowane na już obowiązujących przepisach ustawy, nie mogą być uznane za spełniające współczesnych zasad prawidłowej legislacji.

Jako najistotniejsze zastrzeżenia wskazać należy:

1. Należy rozważyć, czy konieczne jest zastępowanie pojęcia „amunicja” pojęciem „amunicyjne środki rażenia” i czy nie byłoby rozwiązaniem wystarczającym odpowiednie skonstruowanie przepisu definicyjnego, tak aby pojęcie „amunicji” obejmowało zakres, który projektodawca chce przypisać pojęciu „amunicyjnych środków rażenia”. Należy bowiem zauważyć, iż zmiana tych wyrazów stanowi znaczną część zmienianych przepisów, których nowelizacji można w ten sposób uniknąć. Tymczasem wprowadzanie zmian w 52 punktach ustawy nowelizującej w ustawie zawierającej 44 artykuły może powodować konieczność zastosowania § 84 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, opracowuje się projekt nowej ustawy.

2. Zaproponowane w projekcie definicje w art. 3 zostały niekiedy sformułowane nieprawidłowo: definicje w ust. 2 pkt 9 i 10: System Rejestracji Broni i e-zaświadczenie zawierają postanowienia merytoryczne (np. terminy, zakres danych), które powinny być ujęte w oddzielne przepisy. Natomiast definicje z ust. 1 pkt 9 i 10 (rozporządzenia Unii Europejskiej) są w istocie skrótami i powinny być zamieszczone w pierwszym przepisie zawierającym odniesienia do danych aktów prawnych, nie zaś w definicjach.
3. Projektowane przepisy powinny zostać usystematyzowane z uwzględnieniem ich podziału na przepisy ustrojowe (np. tworzące organy, instytucje i rejestry), przepisy materialne (merytoryczne – zawierające określenie uprawnień i obowiązków poszczególnych podmiotów) oraz proceduralne (regulujące postępowanie). Obecnie w projekcie kwestie te są rozdzielone niekonsekwentnie, zwłaszcza w nowo projektowanym rozdziale 4a, dotyczącym Systemu Rejestracji Broni. Również przepisy karne oraz o odpowiedzialności administracyjnej powinny zostać ponownie zredagowane. Niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji jest zamieszczanie w jednym przepisie w kolejnych ustępach przepisów dotyczących typizacji przestępstw, wykroczeń oraz deliktów administracyjnych, a także zasad odpowiedzialności administracyjnej. Jako wskazanie sposobu prawidłowego konstruowania przepisów należy uznać m.in. § 24 oraz § 55 *Zasad techniki prawodawczej*.
4. W projekcie brak jest przepisów zmieniających ustawę z dnia 21 maja 1999 r. *o broni i amunicji*, co skutkować może niepełnym dostosowaniem prawa krajowego do rozporządzenia Nr 258/2012 *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 ustanawiające zezwolenia na wywóz i środki dotyczące przywozu i tranzytu dla broni palnej, jej części i komponentów oraz amunicji – w zakresie wyznaczenia organu wydającego zezwolenie na wywóz broni dla osób fizycznych*.
5. W projekcie należy unikać przepisów, których wartość normatywna jest niejasna, np. informacyjnych potwierdzających stosowanie innych przepisów albo posługujących się nadmiernie ogólnymi klauzulami generalnymi (np. art. 24 ust. 1). Projekt należy ponadto przeredagować celem usunięcia z niego pojęcia i konstrukcje niestosowane w języku prawnym, takich jak wtrącenia w nawiasach oraz niewyjaśnione skróty (np. „PL”).
6. W projekcie należy dokonać korekt legislacyjnych, w szczególności poprzez precyzyjne wyodrębnienie części wspólnych punktów i liter, jak również prawidłowe zastosowanie znaków interpunkcyjnych na zakończenie jednostek redakcyjnych, zgodnie z § 57 *Zasad techniki prawodawczej*.

Podsumowując powyższe, w ocenie Departamentu Prawnego projekt wymaga pogłębionej korekty pod względem legislacyjnym, w szczególności w zakresie systematyki projektowanych przepisów. Nie negując zawartych w projekcie rozwiązań merytorycznych należy wskazać, iż procedowanie projektu w obecnym kształcie może prowadzić do podniesienia zbliżonych do powyższych zarzutów przez Rządowe Centrum Legislacji oraz służby legislacyjne Sejmu i Senatu na dalszych etapach procedowania ustawy. Departament Prawny deklaruje przy tym wsparcie dla Departamentu Zezwoleń i Koncesji dla zapewnienia poprawności prawnej i legislacyjnej projektu.

Z poważaniem
Radosław Balcer
Zastępca Dyrektora
Departamentu Prawnego MSWiA