

UZASADNIENIE

I. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu normatywnego

Projektowana ustawa służy dostosowaniu prawa polskiego do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1148 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania prekursorów materiałów wybuchowych, zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 98/2013 (Dz. Urz. UE L 186 z 11.07.2019, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) 2019/1148”. Rozporządzenie (UE) 2019/1148 ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE), w tym i w Polsce.

Celem rozporządzenia (UE) 2019/1148 jest harmonizacja przepisów obowiązujących w państwach członkowskich UE poprzez doprecyzowanie przepisów rozporządzenia (UE) nr 98/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych (Dz. Urz. UE L 39 z 09.02.2013, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) 98/2013”.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2016 r. o bezpieczeństwie obrotu prekursorami materiałów wybuchowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 994), zwana dalej „ustawą”, zmieniana niniejszym projektem, służy obecnie stosowaniu rozporządzenia (UE) 98/2013. W związku z uchyceniem rozporządzenia (UE) 98/2013 rozporządzeniem (UE) 2019/1148 konieczne jest zatem niezwłoczne dostosowanie ustawy do rozporządzenia (UE) 2019/1148, które będzie stosowane od dnia 1 lutego 2021 r.

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia (UE) 98/2013 w dniu 1 marca 2013 r. i ustawy w dniu 16 sierpnia 2016 r. zmniejszyła się ilość prekursorów materiałów wybuchowych dostępnych na wolnym rynku. Podmioty gospodarcze zgłaszały również coraz więcej podejrzanych transakcji, zniknięć i kradzieży. Prekursory materiałów wybuchowych są jednak nadal używane do nielegalnego wytwarzania materiałów wybuchowych. Takie właśnie materiały wybuchowe wytwarzane domowym sposobem zostały użyte w większości ataków terrorystycznych w UE, m.in. w Madrycie w 2004 r., w Londynie w 2005 r., w Paryżu w 2015 r., w Brukseli w 2016 r. oraz w Manchesterze i na stacji metra Parsons Green w 2017 r. Większość ofiar ataków terrorystycznych w ostatnich latach zginęła w atakach z użyciem materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem.

Prekursory materiałów wybuchowych to substancje chemiczne, które mogą być używane do celów zgodnych z prawem, ale również wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem do produkcji materiałów wybuchowych. W celu zapobiegania nielegalnemu wytwarzaniu materiałów wybuchowych, rozporządzenie (UE) 98/2013 ograniczyło udostępnianie, wprowadzanie, posiadanie i używanie wybranych prekursorów materiałów wybuchowych w odniesieniu do ogółu społeczeństwa oraz określiło przepisy dotyczące zgłaszania podejrzanych transakcji.

Poprzez wprowadzenie ograniczeń i kontroli na poziomie UE rozporządzenie (UE) 98/2013 miało stworzyć równe warunki działania dla wszystkich przedsiębiorców. Cel został jednak osiągnięty tylko częściowo, ponieważ w rozporządzeniu (UE) 98/2013 zezwala się na wprowadzenie różnych poziomów ograniczeń w różnych państwach członkowskich. Podmiotom gospodarczym nie zapewniono zatem możliwie najbardziej jednolitych warunków. Ponadto, rozporządzenie (UE) 98/2013 nie gwarantuje wystarczającego poziomu ochrony bezpieczeństwa publicznego. Istnieją doniesienia o próbach nabycia przez przestępców prekursorów materiałów wybuchowych w państwach członkowskich, w których

obowiązują łagodniejsze ograniczenia, lub w internecie, gdzie rozporządzenie to nie zawsze jest stosowane.

Obowiązujące ograniczenia i kontrole okazały się niewystarczające, aby zapobiec nielegalnej produkcji materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem. Przykładowo osoby prawne mogą nabywać prekursorów materiałów wybuchowych, mimo że nie mają one takich potrzeb, w związku z prowadzoną działalnością. Od czasu wejścia w życie rozporządzenia (UE) 98/2013 zmieniły się również zagrożenia. Terrorysty używają nowych taktyk i opracowują nowe receptury i techniki produkcji bomb, które co najmniej w pewnym zakresie służą obejściu obowiązujących ograniczeń i kontroli.

Ponadto, w rozporządzeniu (UE) 98/2013 brakuje przepisów ułatwiających jego przestrzeganie i egzekwowanie. Rozporządzenie (UE) 98/2013 nie jest wystarczająco jasne co do niektórych nałożonych w nim obowiązków, między innymi w obrębie przepisów dotyczących przekazywania informacji wzdłuż łańcucha dostaw. Prowadzi to do luk systemowych w całym łańcuchu dostaw: nie wszystkie podmioty są świadome obowiązków wynikających z rozporządzenia i nie wszystkie przeprowadzają kontrole w celu zapewnienia zgodności z przepisami.

Aby rozporządzenie (UE) 2019/1148 mogło być skutecznie stosowane w Polsce i służyło zwiększeniu bezpieczeństwa publicznego, a także zapewniło najbardziej jednolite warunki dla podmiotów gospodarczych celowe jest przygotowanie i przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie obrotu prekursorami materiałów wybuchowych (niniejszego projektu). Zmieniona ustawa ma służyć wykonalności rozporządzenia (UE) 2019/1148.

II. Aktualny stan prawny

Obecnie w ustawie uregulowane są następujące kwestie:

- 1) utworzono ogólnopolski system zgłaszania podejrzanych transakcji lub prób dokonania takich transakcji, zniknięć i kradzieży, w którego skład wchodzi krajowy punkt kontaktowy;
- 2) ustalono zadania organów i jednostek właściwych w sprawach kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie udostępniania prekursorów materiałów wybuchowych oraz w sprawie kontroli przeciętnych użytkowników w zakresie posiadania i używania prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom;
- 3) ustalono zadania organów i jednostek właściwych w sprawach kontroli przejść granicznych pod kątem wprowadzania prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) ustalono sankcje za naruszenie przepisów dotyczących udostępniania, wprowadzania, posiadania i używania substancji i mieszanin, które mogą być użyte do nielegalnego wytwarzania materiałów wybuchowych, oraz przepisów dotyczących obowiązku zgłaszania podejrzanych transakcji w ramach całego łańcucha dostaw.

Aktualnie w Polsce obowiązuje bezwzględny zakaz na nabywanie, wprowadzanie, posiadanie lub stosowanie prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom przez przeciętnych użytkowników. Rozporządzenie (UE) 2019/1148 dopuszcza nabywanie, wprowadzanie, posiadanie lub stosowanie prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom przez przeciętnych użytkowników do celów zgodnych z prawem, pod warunkiem posiadania stosownego pozwolenia. Państwa członkowskie mogą utrzymać lub ustanowić system pozwoleń.

W związku z tym, że rozporządzeniem (UE) 2019/1148 obniżono wartość graniczną substancji, które nie są udostępniane przeciętnym użytkownikom zaistniała potrzeba aby niektórzy z nich mogli nabyć uprawnienia do ich posiadania. Taką grupą społeczną są przeciętni użytkownicy, którzy w celach hobbistycznych chcieliby zakupić paliwo z nitrometanem dla zwiększenia osiągnięć swoich pojazdów i brać udział w zawodach krajowych i międzynarodowych.

System pozwoleń wymaga uregulowania w projektowanej ustawie. Ustanowienie systemu pozwoleń ułatwi wzajemne uznawanie pozwoleń wydanych przez inne państwa członkowskie UE i przyczyni się do osiągnięcia celów jednolitego rynku. Rozbieżne ograniczenia prekursorów materiałów wybuchowych powodują bariery w handlu w UE i utrudniają funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

System pozwoleń będzie prowadzony przez krajowy punkt kontaktowy, gdyż każde nabycie prekursora materiałów wybuchowych może być podejrzaną transakcją, która należy zgłosić do Krajowego Punktu Kontaktowego i zweryfikować.

III. Zakres projektowanej regulacji

Projektowana ustawa ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rozporządzenia (UE) 2019/1148 poprzez zmiany w przepisach prawa, które uzupełnią i doprecyzują krajowe przepisy zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (UE) 2019/1148. W takim przypadku interwencja jest możliwa wyłącznie na poziomie ustawy, która będzie służyć stosowaniu rozporządzenia (UE) 2019/1148.

W projektowanej ustawie zostaną zaktualizowane odwołania do przepisów rozporządzenia (UE) 2019/1148 oraz definicje.

Projektowaną ustawą, obok funkcjonującego już krajowego punktu kontaktowego, zostanie utworzony system pozwoleń dla przeciętnych użytkowników mających uzasadniony interes na nabywanie, wprowadzanie, posiadanie lub stosowanie prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom w stężeniach nie przekraczających górnej wartości granicznej i w przypadku których istnieje zgodne z prawem stosowanie przez przeciętnych użytkowników, zgodnie z załącznikiem I do rozporządzenia (UE) 2019/1148. Przewiduje się, że w Polsce przeciętny użytkownik będzie mógł ubiegać się o uzyskanie pozwolenia na jednorazowe nabycie, wprowadzanie, posiadanie i stosowanie nitrometanu w granicach stężeń 16–100% [m/m]. Organem odpowiedzialnym za wydawanie pozwoleń dla przeciętnych użytkowników będzie Policja. Działania te będą realizowane w oparciu o model scentralizowany w ramach Komendy Głównej Policji. Niezbędne jest aby przeciętni użytkownicy ubiegający się o dostęp do nitrometanu byli członkami sformalizowanego w swym charakterze stowarzyszenia zrzeszającego tego rodzaju użytkowników.

W ramach obowiązku corocznej sprawozdawczości Komisji Europejskiej, do dnia 2 lutego każdego roku, począwszy od 2022 r. będą przygotowywane informacje ze stosowania rozporządzenia (UE) 2019/1148. Obecnie raport jest przygotowywany w terminie do dnia 1 marca. Komenda Główna Policji odpowiedzialna będzie za przygotowanie corocznej informacji o liczbie zgłoszonych podejrzanymi transakcjami i znaczących przypadkach zaginięć i kradzieży, a także informacji o liczbie wniosków o wydanie pozwolenia oraz liczbie wydanych pozwoleń oraz najczęstszych powodach odmowy wydania pozwolenia i przeprowadzonych kontroli w terminie do dnia 15 stycznia 2020 r. W ramach nowych obowiązków Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów obowiązany będzie do przekazywania informacji dotyczących przeprowadzonych kontroli, w tym liczbie kontroli

i objętych nimi podmiotów gospodarczych. Minister właściwy do spraw gospodarki będzie przygotowywał informacje o przeprowadzonych kampaniach informacyjnych dostosowanych do specyfiki poszczególnych sektorów stosujących prekursory materiałów wybuchowych podlegających regulacji. Przekazywane informacje będą podzielone na zgłoszenia, kampanie i inspekcje odnoszące się do działalności w internecie i poza nim. Pod pojęciem kampanii informacyjnych należy rozumieć szereg działań skierowanych do podmiotów gospodarczych i internetowych platform handlu elektronicznego, m.in. takich jak dystrybucja broszur informacyjnych, organizacja ogólnopolskich konferencji, w celu wypełniania przez nich obowiązków wynikających z rozporządzenia (UE) 2019/1148:

- 1) zgłaszania podejrzanych transakcji, przypadków zaginięcia i kradzieży prekursorów materiałów wybuchowych podlegających regulacji;
- 2) sprawdzenia przy sprzedaży dowodu tożsamości i pozwolenia przeciętnego użytkownika zgodnie z systemem pozwoleń prowadzonym przez krajowy punkt kontaktowy,
- 3) przekazywania informacji w łańcuchu dostaw przez podmioty gospodarcze innemu podmiotowi gospodarczemu:
 - a) który udostępnia prekursory materiałów wybuchowych podlegające ograniczeniom, że nabycie, wprowadzanie, posiadanie lub stosowanie tego prekursora materiałów wybuchowych podlegającego ograniczeniom przez przeciętnych użytkowników podlega ograniczeniu, zgodnie z art. 5 ust. 1 i 3 rozporządzenia (UE) 2019/1148,
 - b) który udostępnia prekursory materiałów wybuchowych podlegające regulacji, że nabycie, wprowadzanie, posiadanie lub stosowanie tego prekursora materiałów wybuchowych podlegającego regulacji podlega obowiązkom w zakresie zgłaszania, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2019/1148.

Rozporządzenie (UE) 2019/1148 nakłada też szereg obowiązków szkoleniowych i informacyjnych na podmioty gospodarcze produkujące lub sprzedające prekursory materiałów wybuchowych. Podmiot gospodarczy, który udostępnia prekursor materiałów wybuchowych podlegający ograniczeniom innemu podmiotowi gospodarczemu informuje ten podmiot gospodarczy, że prekursory materiałów wybuchowych podlegające ograniczeniom nie są udostępniane przeciętnym użytkownikom, wprowadzane, posiadane ani stosowane przez nich. Podmiot gospodarczy, który udostępnia przeciętnemu użytkownikowi prekursor materiałów wybuchowych podlegający ograniczeniom przy każdej transakcji sprawdza dowód tożsamości i pozwolenie tego przeciętnego użytkownika zgodnie z ustanowionym systemem pozwoleń. Podmioty gospodarcze mają obowiązek podnoszenia wiedzy pracowników o sposobie udostępniania prekursorów materiałów wybuchowych na podstawie rozporządzenia (UE) 2019/1148 i o obowiązkach wynikających z art. 5–9 rozporządzenia (UE) 2019/1148.

Szkolenia dla organów ścigania, służb interwencyjnych i organów celnych w zakresie rozpoznawania prekursorów materiałów wybuchowych podlegających regulacji w trakcie pełnienia przez nich obowiązków oraz w zakresie reagowania w odpowiednim czasie i we właściwy sposób na podejrzaną działalność będą zapewnione przez organy je nadzorujące tak jak dotychczas jest to realizowane. Szkolenia dla organów ścigania, służb interwencyjnych, w zakresie rozpoznawania prekursorów materiałów wybuchowych podlegających regulacji w trakcie pełnienia przez nich obowiązków oraz w zakresie reagowania w odpowiednim czasie i we właściwy sposób na podejrzaną działalność zapewniają minister właściwy do spraw wewnętrznych, Komendant Główny Policji oraz Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Szkolenia dla organów celnych w zakresie rozpoznawania prekursorów

materiałów wybuchowych podlegających regulacji w trakcie pełnienia przez nich obowiązków oraz w zakresie reagowania w odpowiednim czasie i we właściwy sposób na podejrzaną działalność zapewniają minister właściwy do spraw finansów, Szef Służby Celnej oraz Komendant Główny Straży Granicznej. W związku z powyższym nie istnieje potrzeba rozbudowywania systemu szkoleń w projektowanej ustawie. Ponadto, wymienione organy mogą zwrócić się za pośrednictwem Komendy Głównej Policji - Jednostki Krajowej CEPOL-u do Agencji Unii Europejskiej do spraw Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) o dodatkowe specjalne szkolenia.

Termin wejścia w życie projektowanej ustawy – zgodnie z art. 5 projektu – ustalono na dzień rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (UE) 2019/1148, tj. na 1 lutego 2021 r.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych, zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy zostanie zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju oraz w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.