

ASPEKTY PRAWNE BEZPIECZEŃSTWA

Dr Leszek SAWICKI

ZADANIA OBRONNE PRZEDSIĘBIORCÓW W ŚWIECLE USTAŁEŃ PRAWNYCH

Wprowadzenie

W świetle Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 roku tworzenie warunków do zapewnienia ciągłości realizacji zadań przez organy administracji publicznej oraz inne instytucje właściwe w obszarze bezpieczeństwa narodowego, w tym pomioty odpowiedzialne za funkcjonowanie gospodarki należy do głównych celów strategicznych w dziedzinie obronności i obszarów istotnych dla życia i bezpieczeństwa obywateli. Zapewniając realizację interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa organizują one i rozwijają zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego, którego ważną składową jest system obronny państwa, powołany dla przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom żywotnych interesów narodowych. System obronny państwa jest zintegrowany z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa, zarówno poprzez wspólne procedury działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny, jak i poprzez udział w sojuszniczym planowaniu obronnym, w procesie którego coraz większą wagę przywiązuje się do zapewnienia gospodarczych fundamentów obronności.

W wymiarze narodowym planowanie obronne przekłada się na formułowanie zadań obronnych adresowanych także do przedsiębiorców. Zakłada się, że ich realizacja w znaczący sposób warunkuje osiągnięcie gotowości obronnej przez pozostałe wykonawcze komponenty systemu obronnego państwa, a tym samym wpływa na skuteczność reagowania w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Celem wykonywania w czasie pokoju zadań gospodarczo-obronnych jest zapewnienie materialnych podstaw funkcjonowania państwa w warunkach kryzysu polityczno-militarnego. Obejmują one takie przedsięwzięcia jak: utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do uruchomienia mobilizacji gospodarki, przygotowanie do działania w warunkach zakłóceń dostaw, w tym tworzenie i utrzy-

manie rezerw, zapewnienie szybkiego odtwarzania zniszczonej infrastruktury państwa, a w wymiarze reagowania obronnego stałe monitorowanie potencjału ekonomicznego w obszarze przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia.

W naszym systemie prawnym problematykę zadań gospodarczo-obronnych reguluje ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 122, poz. 1320, z późn. zm.). Wskazuje ona rodzaje zadań na rzecz obronności państwa oraz podmioty, na które może być nałożony obowiązek wykonywania tego rodzaju zadań, określa właściwość organów w tym zakresie i ustanawia zasady nakładania na przedsiębiorców zadań na rzecz obronności państwa. Blisko dziesięcioletni okres stosowania przepisów tej ustawy uwidocznili jej mocne strony, a jednocześnie ujawnił potrzebę dostosowania niektórych zapisów do współczesnych wymogów planowania obronnego. Niewątpliwym atutem rozpatrywanej regulacji jest jej szeroki zakres podmiotowy, obejmujący ogół przedsiębiorców bez względu na ich stosunki właścicielskie, a także sposób nakładania na nich obowiązków z zakresu obronności państwa. Z kolei do mankamentów obowiązujących w tym obszarze regulacji można zaliczyć brak instrumentów motywujących przedsiębiorców do udziału w procesie przygotowań obronnych państwa, nadmierne obciążenie wojewodów funkcją organizowania przedsięwzięć przygotowujących przedsiębiorców do realizacji zadań, których beneficjentami w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny będą inne organy państwowe. Przedmiotowa ustawa nie przewiduje ponadto możliwości wnioskowania o zaliczenie zainteresowanych podmiotów prawa do grona przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Właściwym momentem do usunięcia lub zminimalizowania powyższych mankamentów są prace nad założeniami nowej ustawy o obronności, która w ramach kodyfikacji prawa obronnego ma kompleksowo uregulować zasady spełniania obowiązku obrony przez wszystkie podmioty prawa, w tym również przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawowym założeniem kodyfikacji prawa obronnego jest wykorzystanie dotychczasowych regulacji z jednoczesnym uproszczeniem, tam gdzie jest to możliwe i uzasadnione, obowiązujących procedur. W sferze gospodarczo-obronnej zakłada się przeniesienie do odrębnego rozdziału ustawy o obronności większości przepisów ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców. Przewiduje się również wprowadzenie poniżej przedstawionych modyfikacji ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*.

Wychodząc z założenia zastosowania w nowej ustawie o obronności przepisów ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, w projektowanej regulacji przewiduje się zachowanie zasady, iż obowiązek wykonywania zadań na rzecz obronności państwa dotyczy przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W odróżnieniu jednak od zapisów obowiązującej ustawy, a raczej ich braku, w przepisach ogólnych nowej regulacji powinien być zamieszczony zapis materialny, iż przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą są obowiązani do realizacji zadań na rzecz obronności państwa, nałożonych przez organ właściwy do organizowania takich zadań. Potrzeba takiego zapisu wynika faktu, iż dotychczasowy art. 1 pkt 1 przywołanej ustawy ma charakter informacyjny i można go interpretować w ten sposób, iż wszyscy przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej realizują zadania na rzecz obronności państwa. Tymczasem do wykonywania owych zadań są obowiązane jedynie te podmioty, w stosunku do których właściwy organ wydał stosowną decyzję administracyjną nakładającą ustawowy obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa, a ściślej rzecz ujmując obowiązek taki zachodzi z chwilą uprawomocnienia się decyzji.

Obowiązująca ustawa zasadniczo wyróżnia trzy grupy podmiotów obowiązanych do wykonywania zadań na rzecz obronności państwa, tj.: spółki handlowe, w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50% akcji lub udziałów, pozostałe spółki i przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Z uwagi na powiązania kooperacyjne i własnościowe zakłada się poszerzenie zakresu podmiotowego projektowanej ustawy o spółki zależne od spółek z dominującym udziałem akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa oraz o spółki dominujące w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.). Jeśli chodzi o organy państwowe w rozpatrywanym rozdziale ustawy o obronności będą wskazani ministrowie i wojewodowie, jako organy właściwe do organizowania zadań na rzecz obronności państwa oraz Rada Ministrów, jako organ właściwy do ustalania listy przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy

W projektowanej ustawie o obronności zakłada się usystematyzowanie katalogu zadań na rzecz obronności państwa przewidzianych do realizacji przez przedsiębiorców, wyszczególnionego dotychczas w art. 2 *ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*. Celem takiego zabiegu jest odróżnienie zadań przewidzianych do wykonywania przez przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny od zadań o charakterze przygotowawczym, realizowanych w czasie pokoju. Do zadań na rzecz obronności państwa, jakie mogą być realizowane przez przedsiębiorców w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny będą przedsięwzięcia produkcyjne i usługowe związane w szczególności z:

- 1) dostawą wyrobów i świadczeniem usług na rzecz uprawnionych organów;
- 2) produkcją wyrobów i świadczeniem usług w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz wykonywaniem na tych wyrobach prac wdrożeniowych i ekspertyz;
- 3) wykonywaniem przewozów wojskowych oraz logistycznym wsparciem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i sojusznicznych sił wzmocnienia w ramach obowiązków państwa-gospodarza;
- 4) zapewnieniem funkcjonowania systemów łączności, transportu, energetyki oraz gazownictwa i sektora paliwowego;
- 5) budową, rozbudową i odtwarzaniem infrastruktury obronnej państwa oraz osłony technicznej infrastruktury transportowej państwa;
- 6) informacyjnym zabezpieczeniem funkcjonowania systemu obronnego państwa;
- 7) prowadzeniem ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- 8) produkcją produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz ich dystrybucją.

W celu uzyskania przez określonych przedsiębiorców niezbędnej zdolności do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, jak również w celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań produkcyjnych i usługowych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, w czasie pokoju będą oni obowiązani do realizowania zadań na rzecz obronności państwa polegających na prowadzeniu w swoich przedsiębiorstwach przygotowań o charakterze organizacyjno-planistycznym i rzeczowo-finansowym w zakresie:

- 1) planowania operacyjnego, obejmujących w szczególności opracowywanie i aktualizację dokumentacji planistycznej w zakresie mobilizacji gospodarki, planu szczególnej ochrony obiektów należących do przedsiębiorcy, planu formowania jednostki zmilitaryzowanej, jeśli przedsiębiorstwo lub jego elemen-

ty stanowią bazę formowania takiej jednostki, a także opracowywanie i aktualizację innych dokumentów planistycznych związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;

- 2) wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza, obejmujących udostępnienie uprawnionym organom informacji o posiadanym potencjale oraz przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojuszniczym;
- 3) przygotowania do militaryzacji, obejmujących uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją;
- 4) zapewnienia obsady stanowisk pracy niezbędnych do wykonywania wymienionych wcześniej przedsięwzięć produkcyjnych i usługowych, obejmujących w szczególności reklamowanie pracowników od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na czas wojny;
- 5) organizacji szkolenia obronnego, polegającej na planowaniu oraz prowadzeniu szkolenia teoretycznego i praktycznego w celu przygotowania załogi do wykonywania zadań przewidzianych dla nich do realizacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny;
- 6) utrzymywania rezerw strategicznych na potrzeby obronne państwa oraz niezbędnych mocy produkcyjnych w celu wykonywania zadań obronnych realizowanych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny;
- 7) zorganizowania i utrzymania w gotowości elementów systemu stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

W stosunku do obowiązujących przepisów wśród dedykowanych dla przedsiębiorców zadań na rzecz obronności państwa nie znajdziemy już przedsięwzięć z zakresu mobilizacji gospodarki, „obejmujących zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny”, gdyż zagadnienia przygotowania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych należą do organów państwa, a nie do przedsiębiorców. Należy dodać, że dotychczasowe przepisy ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, regulujące sprawy programu mobilizacji gospodar-

ki zostaną umiejscowione w odrębnym rozdziale nowej ustawy o obronności regulującym problematykę planowania obronnego.

Przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym

W nowych regulacjach prawnych nie przewiduje się wprowadzania zasadniczych zmian w zakresie ustanawiania listy przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Zmiany w tym zakresie dotyczą jedynie kryteriów typowania i procedury wyłaniania przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Zakłada się odstąpienie od kryterium terytorialnego zasięgu prowadzonej działalności gospodarczej, w związku z czym podstawowym kryterium kwalifikowania tego rodzaju przedsiębiorców pozostanie jedynie przedmiot działalności gospodarczej. W stosunku do dotychczasowych rodzajów owej działalności zakłada się zastąpienie pojęcia „sprzęt wojskowy” terminem „sprzęt techniczny niezbędny do realizacji zadań na rzecz obronności państwa” oraz dodanie dwóch nowych rodzajów działalności gospodarczej, tj.: wytwarzanie, dystrybucja produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz udzielanie świadczeń zdrowotnych przez jednostki organizacyjne publicznej i niepublicznej służby zdrowia.

Nowym rozwiązaniem, wychodzącym naprzeciw oczekiwaniom podmiotów funkcjonujących głównie w niszowych obszarach przemysłowego potencjału obronnego będzie stworzenie prawnej możliwości ubiegania się o zaliczenie ich do grona przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, z uwzględnieniem następującej procedury. Wniosek o umieszczenie przedsiębiorcy w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym będzie kierowany do właściwego miejscowo wojewody w celu zaopiniowania. We wniosku należało będzie wyszczególnić rodzaj działalności gospodarczej prowadzonej przez podmiot ubiegający się o uznanie go za przedsiębiorcę o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, serię i numer posiadanego świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego lub zobowiązanie do pozyskania takiego świadectwa, wymagane koncesje i zezwolenia oraz deklarację o gotowości do podjęcia się realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Wojewoda, po zaopiniowaniu wniosku pod względem potrzeb obronnych województwa, kieruje go do ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wykonywanej przez wnioskodawcę. W końcowym etapie tej procedury ministrowie będą uwzględniali pozytywnie rozpatrzone wnioski przy nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów określającego wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Szczegółowe zagadnienia związane z wnioskowaniem o umieszczenie przedsiębiorcy w przedmioto-

wym wykazie oraz warunki uznawania wniosku i tryb postępowania w tych sprawach będą uregulowane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem właściwości organów w sprawach organizowania zadań na rzecz obronności państwa oraz przedmiotu działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uznanie go za przedsiębiorcę o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Właściwość organów administracji rządowej w sprawach organizowania zadań

W celu uniknięcia nieporozumień kompetencyjnych wynikających z zamiennego lub niekiedy łącznego stosowania zwrotów „organizowanie zadań realizowanych przez przedsiębiorców” lub/i „sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa zakłada się ustawowe określenie znaczenia wyrażenia „organizowanie zadań na rzecz obronności państwa”, jako:

- 1) określanie szczegółowego zakresu zadań na rzecz obronności państwa przewidzianych do realizacji przez poszczególnych przedsiębiorców;
- 2) nakładanie na przedsiębiorców obowiązku realizacji zadań na rzecz obronności państwa, a także zawieszanie lub zdejmowanie tego obowiązku;
- 3) zawieranie umów z przedsiębiorcami na realizację zadań na rzecz obronności państwa oraz przyjmowanie sprawozdań z realizacji tych zadań;
- 4) planowanie środków finansowych w ramach programowania obronnego oraz finansowanie zadań na rzecz obronności państwa;
- 5) sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa.

W projektowanej ustawie o obronności zakłada się doprecyzowanie obowiązujących przepisów dotyczących właściwości organów administracji rządowej w zakresie organizowania zadań na rzecz obronności państwa, w odniesieniu do przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to zwłaszcza spółek zależnych od przedsiębiorcy realizującego dostawy wyrobów lub świadczącego usługi na rzecz obronności, które ze względu na powiązania kooperacyjne są niezbędne z punktu widzenia sprawności i kompleksowości realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Zakłada się, że w tych szczególnych przypadkach organem właściwym do organizowania zadań obronnych w odniesieniu do spółek zależnych, będzie organ właściwy do organizowania zadań u przedsiębiorcy realizującego produkcję finalną lub dostawy takich wyrobów. Z uwzględnieniem powyższej uwagi zakłada się, że organami administracji

rządowej właściwymi do organizowania zadań na rzecz obronności państwa, wykonywanych przez przedsiębiorców będą w odniesieniu do:

- 1) spółek handlowych, w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50% akcji lub udziałów – ministrowie wykonujący prawa z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa, w uzgodnieniu z ministrem właściwym ze względu na przedmiot działania spółki;
- 2) spółek zależnych od spółek wymienionych wyżej – ministrowie wykonujący prawa z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa w spółce dominującej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.);
- 3) pozostałych spółek – ministrowie właściwi ze względu na przedmiot działania spółki albo właściwi terytorialnie wojewodowie: z tym, że wobec
- 4) przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym oraz spółek od nich zależnych – organy wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów określającym wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Zatem, w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego, projektowane zmiany dotyczą właściwości organów wobec spółek zależnych od spółek handlowych, w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50% akcji lub udziałów (pkt 2) oraz pozostałych spółek (pkt 3). W tym zakresie na podkreślenie zasługuje zmiana w pkt. 3, która w odniesieniu do „pozostałych spółek” wskazuje oprócz właściwych terytorialnie wojewodów, jako organy właściwe do organizowania zadań na rzecz obronności państwa, także ministrów właściwych ze względu na przedmiot działania poszczególnych spółek. To ostatnie pozwoli na znaczące odciążenie wojewodów od organizowania zadań, które w istocie pozostają w obszarze planowania operacyjnego tychże ministrów. Projektowane zmiany w zakresie właściwości organów administracji rządowej w zakresie organizowania zadań na rzecz obronności państwa nadal jednak pozostawiają otwartą kwestię właściwości w coraz częściej spotykanych sytuacjach, kiedy to przedsiębiorstwo lub oddział spółki w sprawach obronności jest w zainteresowaniu jednego wojewody, zaś zarząd spółki ma siedzibę na obszarze administrowanym przez innego wojewodę. Pewną możliwością efektywnego spełniania funkcji organizatorskich w tych przypadkach daje odpowiednia wykładnia zwrotu „właściwość terytorialna organu”, czy odnosi się to do siedziby przedsiębiorstwa lub oddziału spółki, czy też tylko i wyłącznie do siedziby zarządu spółki? Należy przy tym mieć na względzie fakt, że podmiotem decyzji administracyjnej nakładającej na przedsiębiorcę obowiązki wobec państwa jest osoba prawna, najczęściej zarząd spółki.

Niezależnie od przedstawionej wyżej ogólnej właściwości organów, do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki będzie należało koordynowanie działalności związanej z organizowaniem zadań w zakresie utrzymywania rezerw strategicznych przez przedsiębiorców. Z kolei w obszarze mobilizacji gospodarki szczególną rolę spełniać będzie Minister Obrony Narodowej, do właściwości którego będzie należało koordynowanie działalności związanej z organizowaniem zadań w tym obszarze. W odniesieniu do spółek przemysłu obronnego, wykonujących działalność gospodarczą w zakresie dostaw wyrobów i świadczenia usług o istotnym znaczeniu dla obronności państwa przewiduje się ponadto szczególne uprawnienie Ministra Obrony Narodowej do zgłaszania sprzeciwu wobec uchwał lub innych czynności prawnych organów tych spółek, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że uchwała lub inne czynności prawne zagrażają realizacji zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz integralności systemu produkcyjno-remontowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Dotyczy to w szczególności uchwał lub innych czynności prawnych podejmowanych w zakresie rozwiązania spółki, przeniesienia siedziby spółki za granicę, zmiany przedmiotu przedsiębiorstwa spółki, czy też zbycia albo wydzierżawienia określonych składników majątkowych przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, bądź rozporządzenia akcjami albo udziałami oraz ustanowienia na nich ograniczonego prawa rzeczowego, jak również zmiany przeznaczenia lub zaniechania eksploatacji składnika mienia spółki.

W przypadku podjęcia wyżej wymienionych uchwał lub innych czynności prawnych zarząd spółki będzie, z mocy ustawy, obowiązany do powiadomienia Ministra Obrony Narodowej o tym fakcie w ciągu 3 dni od dnia podjęcia uchwały lub dokonania stosownych czynności prawnych. W założeniach do projektu ustawy o obronności proponuje się, aby w powiadomieniu zarząd spółki określał wówczas wpływ podjęcia uchwały na zakres zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych RP, a także skutki ekonomiczne dla spółki w przypadku zaniechania podjęcia takiej uchwały. Projektowane rozwiązanie przewiduje także, że Minister Obrony Narodowej w drodze decyzji administracyjnej będzie uprawniony do zgłaszania sprzeciwu wobec uchwały organu spółki, w terminie 14 dni roboczych od daty uzyskania od zarządu spółki powiadomienia o zamiarze dokonania czynności prawnej, jednak nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jej dokonania. Merytoryczną przesłanką sprzeciwu nie może być jednakże interes ekonomiczny państwa, a Minister Obrony Narodowej wydając decyzję będzie kierował się założeniami polityki państwa w dziedzinie obronności państwa oraz uwzględniał zobowiązania międzynarodowe przyjęte przez Polskę w ramach Unii Europejskiej lub Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Z kolei rozpatrywanej spółce będzie przysługiwało prawo

wnoskowania o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w przypadku podtrzymania przez Ministra Obrony Narodowej decyzji możliwość jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. Zakłada się przy tym, że omawiane uchwały nie podlegają wykonaniu, a czynność prawna nie może wywoływać skutków prawnych w okresie, w którym Ministrowi Obrony Narodowej przysługuje prawo do wniesienia sprzeciwu lub gdy stronie przysługuje prawo wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a także w przypadku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub złożenia skargi na decyzję Ministra Obrony Narodowej do właściwego sądu administracyjnego – odpowiednio do chwili zmiany decyzji, jej uchylenia albo stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Obrony Narodowej.

Finansowanie zadań na rzecz obronności państwa

W projektowanej ustawie o obronności zachowana będzie obowiązująca dotąd zasada odpłatności za wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa, zgodnie z którą są one finansowane z budżetu państwa, w części budżetowej organu nakładającego obowiązek ich realizacji, z tym jednak zastrzeżeniem, że prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności państwa, mające charakter planistyczny, będą tak jak dotychczas finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy.

Mając jednakże na względzie fakt, że przedsiębiorca realizujący zadania obronne jest obowiązany do spełniania określonych wymogami prawa warunków i ponosi z tego tytułu pewne koszty, które w dotychczasowym stanie prawnym nie są refundowane z budżetu państwa, zakłada się wprowadzenie do systemu prawnego dwóch instrumentów finansowych motywujących przedsiębiorców do wykonywania określonych zadań lub pozostawania w stanie gotowości do ich wykonywania, a tym samym do udziału w procesie przygotowań obronnych państwa.

Po pierwsze przewiduje się wprowadzenie prawnej możliwości zaliczania wydatków poniesionych w związku z przygotowaniem do realizacji zadań na rzecz obronności państwa do kosztów uzyskania przychodów. Wymaga to stosownej nowelizacji art. 15 *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z późn. zm.) polegającej na dodaniu w tym artykule kolejnej jednostki reakcyjnej (ust. 1w), w myśl której u przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz obronności państwa kosztem uzyskania przychodów będą, oprócz kosztów ponoszonych w celu osiągnięcia przychodów, również udokumentowane wydatki poniesione w związku z przygotowaniem do realizacji takich zadań na zasadach określonych w ustawie o obron-

ności. Ponadto w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wykonujących zadania na potrzeby obronności państwa przewiduje się zachowanie przysługujących tym przedsiębiorcom ulg we wpłatach z zysku, w wysokości ustalonej w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 12 ust. 3 *ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych* (Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27, z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa* (Dz. U. Nr 154, poz. 792, z późn. zm.).

Po drugie zakłada się ustanowienie w przepisach o zamówieniach publicznych zasady, iż w przypadku dwóch lub więcej ofert o takim samym bilansie ceny i innych kryteriów oceny ofert zamawiający wybiera ofertę wykonawcy będącego przedsiębiorcą realizującym zadania na rzecz obronności państwa lub przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Wymaga to stosownej nowelizacji art. 7 i 25 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm), a także przepisów wykonawczych, tj. *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane* (Dz. U. Nr 226, poz. 1817). Istotą zmiany przywołanego rozporządzenia powinno być dodanie w § 1 zapisu, iż w celu potwierdzenia przez wykonawcę realizacji zadań na rzecz obronności państwa przedstawia on zamawiającemu decyzję organu właściwego w sprawach organizowania zadań na rzecz obronności państwa o nałożeniu takich zadań. Istotnym warunkiem wyboru oferty przedsiębiorcy, który nie jest przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym będzie wymóg, aby zadanie nałożone na przedsiębiorcę wpisywało się w główny obszar prowadzonej przez niego działalności.

Obowiązki i uprawnienia w zakresie realizacji zadań na rzecz obronności państwa

W zakresie nakładania obowiązku realizacji zadań na rzecz obronności dotychczasowe regulacje *ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* nie uwzględniają przypadków zawieszenia lub zdejmowania obowiązku realizacji omawianych zadań. Stąd w ustawie o obronności zakłada się przyjęcie procedury, zgodnie z którą, zarówno nakładanie na przedsiębiorcę obowiązku realizacji zadań na rzecz obronności państwa jak i zawieszenie tego obowiązku lub jego zdejmowanie odbywać się będzie w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez organ właściwy do organizowania

tego rodzaju zadań. Ponadto przewiduje się, że określone w decyzji administracyjnej zadania będą wykonywane na podstawie pisemnej umowy zawieranej z przedsiębiorcą przez organ wydający decyzję nakładającą obowiązek realizacji określonych w niej zadań.

Zakłada się przy tym, że Rada Ministrów określi, drodze rozporządzenia, warunki nakładania obowiązku realizacji zadań na rzecz obronności państwa oraz zawieszenia lub zdejmowania tego obowiązku, a także zakres przedmiotowy umowy na realizację takich zadań. W tym zakresie będzie obowiązywała zasada, iż zadania polegające na utrzymywaniu niezbędnych mocy produkcyjnych będą mogły być realizowane wówczas, gdy organ właściwy do organizowania tego rodzaju zadań obronnych zrefunduje koszty ponoszone przez obowiązanego przedsiębiorcę. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że realizację zadań na rzecz obronności państwa uznaje się za bezkosztową w przypadku, gdy nałożone zadanie ma charakter wyłącznie organizacyjno-planistyczny oraz w przypadku, kiedy wykorzystywany na bieżąco potencjał produkcyjny przedsiębiorcy jest większy niż potrzeby wynikające z zadań przewidzianych do realizacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. W obu tych przypadkach zawierana umowa na realizację zadań obronnych uznawana jest za bezkosztową. W umowie powinien być wskazany termin realizacji przez przedsiębiorcę przedsięwzięć przygotowawczych o charakterze organizacyjno-planistycznym i rzeczowo-finansowym, a także sposób pokrywania i rozliczania kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę w związku z realizacją zadań na rzecz obronności państwa.

W realizacji przygotowań obronnych występują problemy związane z praktycznym wykonywaniem zadań na rzecz obronności państwa. W skomercjalizowanych przedsiębiorstwach państwowych, które realizowały takie zadania jeszcze w systemie nakazowo-rozdzielczym zachowane bywają stanowiska do spraw obronnych oraz istnieją odpowiednie warunki do pracy nad dokumentacją obronną. Poza nielicznymi spółkami przemysłowego potencjału obronnego obserwuje się jednak tendencję do likwidowania istniejącej jeszcze w tym zakresie infrastruktury. Kierownictwo spółek dąży w ten sposób do oszczędności, a niektórzy przedsiębiorcy są wręcz gotowi zapłacić grzywnę w wysokości określonej w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, byle nie wykonywać zadań nałożonych przez organy administracji rządowej.

Mając powyższe na względzie w zakresie uprawnień organów i obowiązków przedsiębiorców realizujących zadania obronne zakłada się ustanowienie regulacji usprawniających prowadzenie przygotowań obronnych. Przykładowo, na żądanie organu właściwego do organizowania zadań na rzecz obronności państwa, przedsiębiorca będzie obowiązany do nieodpłatnego udostępniania informacji i danych

o swoim przedsiębiorstwie na potrzeby prowadzenia przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, sporządzenia planu szczególnej ochrony należących do przedsiębiorcy obiektów, weryfikacji dokumentacji planistycznej dotyczącej mobilizacji gospodarki oraz informacji i danych niezbędnych do wykonywania innych zadań obronnych, w szczególności zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Z kolei w zakresie uprawnień przedsiębiorców zakłada się następujące nowe rozwiązania w wymiarze organizacyjnym i motywacyjnym.

W wymiarze organizacyjnym przedsiębiorca obowiązany do realizacji zadania, w przypadku braku możliwości samodzielnego wykonywania przedsięwzięć przygotowujących jego przedsiębiorstwo do funkcjonowania w warunkach wojny, będzie uprawniony do zwracania się do organu, który nałożył obowiązek wykonywania zadań na rzecz obronności państwa, o udzielenie niezbędnego merytorycznego wsparcia przy realizacji tych przedsięwzięć, w szczególności poprzez skierowanie w tym celu do przedsiębiorstwa upoważnionego przedstawiciela tego organu. Jego zadaniem byłoby podjęcie niezbędnych działań zmierzających do uzyskania założonego poziomu zdolności produkcyjno-usługowych na czas wojny. Działania te powinny być realizowane z wykorzystaniem prawnych instrumentów w zakresie reklamowania osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej, świadczeń na rzecz obrony, a w uzasadnionych przypadkach również nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych. Do zadań przedstawiciela organu właściwego do organizowania zadań na rzecz obronności państwa należałoby również organizowanie i prowadzenie szkolenia obronnego, w tym szkolenia osób przeznaczonych do służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz aktualizowanie dokumentacji obronnej w okresie obowiązywania kontraktu zawartego przez organ administracji rządowej. Warunkiem zawarcia kontraktu na prowadzenie przygotowań obronnych u przedsiębiorcy byłoby posiadanie zaświadczenia o ukończeniu specjalistycznego kursu z zakresu przygotowań obronnych i stosownego poświadczenia bezpieczeństwa oraz legitymowanie się kilkuletnim doświadczeniem w pracy lub służbie w dziedzinie obronności.

W zakresie motywowania przedsiębiorców do udziału w procesie przygotowań obronnych zakłada się, że przedsiębiorca realizujący zadania na rzecz obronności państwa będzie uprawniony do zaliczania udokumentowanych i zweryfikowanych wydatków poniesionych w związku prowadzeniem przygotowań obronnych, do kosztów uzyskania przychodów, a także do korzystania z preferencji w postępowaniu prowadzonym w ramach zamówień publicznych, w zakresie przedstawionym w części „Finansowanie zadań na rzecz obronności państwa”. Do korzystania z takich preferencji będą uprawnieni również przedsiębiorcy o szczególnym zna-

czeniu gospodarczo-obronnym, nawet w okresach kiedy nie wykonują oni zadań na rzecz obronności państwa.

Synteza

Dziesięcioletni okres stosowania przepisów *ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* uwidocznił mocne strony ustawy, a jednocześnie ujawnił potrzebę dostosowania niektórych jej zapisów do współczesnych wymogów planowania obronnego. W związku z zamierzonym włączeniem do nowej ustawy o obronności większości przepisów o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, w niniejszym opracowaniu dokonano przeglądu projektowanych zmian w dotychczasowych regulacji dotyczących sfery gospodarczo-obronnej. Główne założenia przedmiotowego rozdziału ustawy o obronności zostały opisane na podstawie projektu założeń do projektu ustawy o obronności i opatrzone komentarzem. Ze względów prezentacyjnych przy opisie projektowanych założeń celowo odstępiono od przyjętego układu stosownego rozdziału nowej ustawy o obronności, a projektowane zmiany zgrupowano w częściach przedstawiających zakres podmiotowy i przedmiotowy przyszłych regulacji, opisujących właściwość organów w sprawach w sprawach organizowania zadań na rzecz obronności państwa, jak również sprawy ich finansowania oraz obowiązki i uprawnienia podmiotów prawa w tym zakresie. Zakłada się, że opracowanie będzie sprzyjać dyskusji nad nowymi rozwiązaniami w tym zakresie, zwłaszcza nad poszukiwaniem skutecznych instrumentów prawnych motywujących przedsiębiorców do szerszego niż dotąd udziału w procesie przygotowań obronnych państwa.