

POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Tomasz NALEPA

MODELOWE ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE FINANSOWANIA ZADAŃ UTRZYMYWANIA MOCY PRODUKCYJNYCH I REMONTOWYCH, NIEZBĘDNYCH DO REALIZACJI PRAC WYNIKAJĄCYCH Z PMG

Streszczenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest zasadom finansowania zadań PMG w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa oraz zasadom naliczania i rozliczania dotacji budżetowej przyznanej przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, na których Minister Gospodarki nałożył zadanie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia określonych w umowie rzeczy ruchomych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. Ponadto wprowadzono czytelników w zagadnienia wynikające z „Metodyki opracowania Programu Mobilizacji Gospodarki” rozpowszechnianej do urzędów uczestniczących w opracowaniu PMG przez Zarząd Planowania Logistyki – P4 MON, a obowiązującej Ministra Gospodarki podczas realizacji szczegółowych zadań.

Słowa kluczowe: Program Mobilizacji Gospodarki (PMG), metodyka MG, metodyka ZPL-P4, finansowanie zadań obronnych.

Wstęp

Celem Programu Mobilizacji Gospodarki¹ jest przygotowanie gospodarki narodowej do realizacji zadań w zakresie zabezpieczenia zwiększonych potrzeb

¹ M. Nawrot, S. Majewski, *Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018*, „Przeгляд Logistyczny”, nr 3 (2009), s. 4–7, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q>

obronnych państwa w tym potrzeb Sił Zbrojnych RP (SZ RP), w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. W szczególności nadrzędnym celem było stworzenie warunków dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym do świadczenia usług produkcyjno-remontowych w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW) oraz środków bojowych (SBOJ) na korzyść SZ RP organów porządku publicznego (tzw. resortów siłowych). Wiąże się to niejednokrotnie ze zmianą profilu dotychczasowej produkcji przedsiębiorców, inwestycją w rozwój nowoczesnych technologii, które umożliwią realizację zadań wynikających z programu.

„Zwiększone potrzeby wojsk wynikające z zadań mobilizacyjnych, a także prognozowanych strat związanych z prowadzeniem przyszłych działań wojennych, będą możliwe do zaspokojenia przez struktury wykonawcze systemu logistycznego Sił Zbrojnych RP w ograniczonym zakresie. W tej sytuacji program mobilizacji gospodarki, w połączeniu z rezerwami państwowymi (stany zastrzeżone dla SZRP) oraz świadczeniami rzeczowymi (w tym uzupełnianie potrzeb etatowych w środki transportu i maszyny) będzie stanowił zasadniczy element logistycznego wsparcia sił zbrojnych, realizowanego przez pozamilitarne ogniwa obronne w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.”².

Dokumentem uściślającym oraz określającym procedury obowiązujące w procesie udzielania wsparcia przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w formie dotacji podmiotowych są opracowane i modyfikowane obowiązujące metodyki przez organy uprawnione do nakładania zadań obronnych w tym zakresie (MON, MG). Ważnym elementem tych metodyk są uwarunkowania prawne i finansowe, zawierające algorytmy wg których udzielane są dotacje.

Autor podjął trud wskazania problemów wynikających z praktycznej działalności organów, a także sytuacji prawno-finansowej przedsiębiorców w ramach opracowanych metodyk oraz sposoby ich potencjalnych rozwiązań. Celem pracy jest wywołanie dyskusji nad nowymi rozwiązaniami, które należałoby umieścić w projekcie metodyki obowiązującej w 2011 r., jak również zebranie doświadczeń od grona ekspertów praktyków i naukowców.

=cache:BqiYGePVpgQJ:www.polska-zbrojna.pl/index.php%3Foption%3Dcom_rubberdoc%26view%3Ddoc%26id%3D216%26format%3Draw%26Itemid%3D111+Uchwa%C5%82a+Rady+Ministr%C3%B3w+z+dnia+8+maja+2009+r.+w+sprawie+przyj%C4%99cia+Programu+Mobilizacji+Gospodarki+na+lata+2009+-+2018+nr+69&cd=5&hl=pl&ct=clnk&gl=pl, stan na dzień 25.05.2010 r.

² Tamże.

Modele finansowania zadań

W Ministerstwie Gospodarki opracowano nowy projekt metodyki³ obowiązującej w 2008 r., który miał do rozstrzygnięcia, który ze sposobów finansowania uznać za obowiązujący? Przedmiotem była kwestia czy finaliści mają być odpowiedzialni za rozliczenie finansowych roszczeń podmiotów będących z nimi w kooperacji lub czy MG udziela dotacji zarówno finalistom jak i kooperantom. Ostatecznie wybrano – w uzgodnieniu z MON – wariant odpowiedzialności ponoszonej przez finalistę. Należy podkreślić, iż wykazano się kreatywnym podejściem do omawianego problemu i zaproponowano dwa warianty finansowania kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych przez finalistów.

Osobnym problemem było podejście do kooperacji, zwłaszcza, iż budziło ono wiele zastrzeżeń ze strony członków-przedstawicieli MON. Zgodnie z obowiązującymi przepisami można udzielić dotacji przedsiębiorcy, który został wymieniony w części zadaniowej obowiązującego *Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2007–2012* (PMG-07)⁴. Zwrócono jednak uwagę, że w części informacyjnej obowiązującego PMG-07, dotyczącej możliwości produkcyjno-remontowych przedsiębiorców, występują wszystkie podmioty zaangażowane w zabezpieczenie dostaw i remontów UiSW oraz SBOJ, które są wyszczególnione w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. Nr 214, poz. 1571)⁵. Ostatecznie zdecydowano się tylko na kooperację bierną (kooperant⁶ dostarcza asortyment do wykonania przez producenta produktu ujętego w PMG). Nie uwzględniono kooperacji czynnej tzn. zadań wykonywanych przez finalistów na rzecz innych podmiotów biorących udział w PMG.

W odniesieniu do dotacji udzielonej w 2005 r. wykorzystano propozycje zgłaszane jako możliwość rozszerzenia kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych o nowe pojęcie – kosztów tech-

³ Praca zbiorowa, *Metodyka naliczania kosztów utrzymywania przez przedsiębiorców mocy produkcyjnych i/lub remontowych, niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki oraz przyznawania i rozliczania dotacji na ich utrzymywanie*, MG, Warszawa 2008 r.

⁴ Przyp. autora: PMG-07 obowiązywał do końca 2008 r.

⁵ Przyp. autora: Obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. Nr 198, poz. 1314).

⁶ Kooperant – przedsiębiorca wymieniony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. Nr 214, poz. 1571), bezpośrednio współpracujący z przedsiębiorcą, na którego nałożone zostało zadanie obronne i przez niego wskazany jako dostawca (usługodawca).

nicznych. Tak więc dotacja w latach 2008–2010 pokrywała części kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę z następujących tytułów:

1. podatku od nieruchomości (grunty, budynki) oraz opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wykorzystywanych do realizacji zadania;
2. ochrony obiektów wykorzystywanych do realizacji zadania⁷;
3. kosztów technicznych poniesionych w związku z realizacją zadania, w tym a) konserwacji i remontów maszyn i urządzeń⁸, b) konserwacji i remontów budynków i budowli⁹, c) ogrzewania budynków¹⁰, d) amortyzacji środków trwałych^{11,12} i wartości niematerialnych i prawnych¹³, e) ubezpieczenia składników majątku¹⁴.

⁷ Koszty związane z ochroną obiektów przez: a) zewnętrzne służby ochrony – określone na podstawie faktury zewnętrznej netto, b) wewnętrzne służby ochrony – określone na podstawie listy płac oraz kosztów wyposażenia.

⁸ Koszty konserwacji i remontów maszyn i urządzeń z grup 3–8 z wg Klasyfikacji Środków Trwałych z wyłączeniem rodzajów 740–741, 744, 750, wymienionych w załącznikach do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 112, poz. 1317, z późn. zm.), wynikające z ewidencji księgowej oraz zadania z PMG.

⁹ koszty konserwacji i remontów budynków i budowli z grup 1–2 wg Klasyfikacji Środków Trwałych, wymienionych w załącznikach do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. nr 112, poz. 1317, z późn. zm.), wynikające z ewidencji księgowej.

¹⁰ ogrzewanie budynków – koszty wynikające z ewidencji księgowej: a) w przypadku, gdy energia cieplna jest dostarczana przez podmiot zewnętrzny, rozliczenie jej powinno następować na podstawie zewnętrznych faktur netto, b) w przypadku wewnętrznych źródeł ciepła, rozliczenie energii cieplnej powinno następować na podstawie kosztów dotyczących wydziału produkcji ciepła.

¹¹ amortyzacja maszyn i urządzeń z grup 3–8 wg Klasyfikacji Środków Trwałych, z wyłączeniem rodzajów 740–741, 744, 750 oraz wartości niematerialnych i prawnych wykorzystywanych do realizacji zadania wynikającego z PMG, wynikająca z ewidencji księgowej. Amortyzacja dokonywana jest zgodnie z zasadami ujętymi w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654, z późn. zm.).

¹² amortyzacja budynków i budowli wynikająca z ewidencji księgowej. Amortyzacja dokonywana jest zgodnie z zasadami ujętymi w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654, z późn. zm.).

¹³ Amortyzacja wartości niematerialnej i prawnej, wynikająca z ewidencji księgowej, wykorzystywanych do wykonywania zadania ujętego w PMG. Amortyzacja jest dokonywana zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU z 2000 r., Nr 54, poz. 654 z późn. zm.).

¹⁴ koszty ubezpieczenia majątku niezbędnego do realizacji produkcji i/lub remontów wyrobów określonych w PMG, wynikające z ewidencji księgowej.

Do dyskusji przyjęto dwa sposoby finansowania zadań z uwzględnieniem finansowania kooperacji. Do podstawowych sposobów udzielania i rozliczania dotacji przyjętych do dyskusji zaliczyć należy:

- I – MG udziela dotacji finalistom i kooperantom
- II – finalista rozlicza kooperanta.

Na tym etapie autor przedstawi zalety i wady każdego z wymienionych sposobów finansowania przedsiębiorców. W II sposobie finansowania rozpatrywano dwa warianty. Model rozwiązań finansowania zobrazowano na **Rys. 1**.

Pierwszym sposobem finansowania przedsiębiorców (**Rys. 1A**) jest nałożenie na nich decyzji administracyjnej na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych oraz zawarcie stosownych umów przez Ministra Gospodarki. Tak więc zarówno finaliści jak i kooperanci finansowani są przez MG oraz przez niego są rozliczani niezależnie od siebie.

Wariant 1 w drugim sposobie finansowania przedsiębiorców (**Rys. 1B**) polega na rozliczeniu przez finalistę kooperanta. Zawiera on w tym przypadku umowę cywilno-prawną z kooperantem oraz przekazuje kwotę dotacji z zastrzeżeniem, iż jest ona obciążona podatkiem VAT. Wariant ten przyjęto do realizacji w roku 2008.

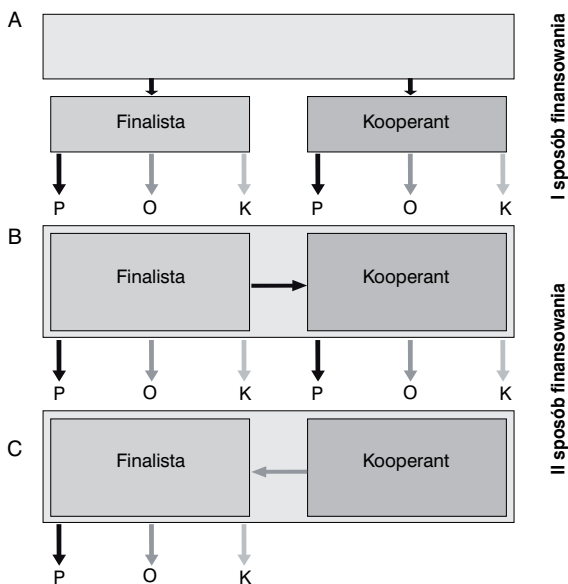
Wariant 2 przedstawiono na **Rys. 1C**. W tym przypadku finalista rozlicza kooperanta na drodze refinansowania refakturowanych jego kosztów.

Optymalnym rozwiązaniem wydaje się udzielenie dotacji finalistom i kooperantom przez MG. Rozliczenie dokonywane jest przez MG, wszystkie cele są realizowane przez finalistę jak i kooperanta. Sposób ten obowiązywał w latach 2003 – 2005 r. przy udzielaniu dotacji na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych¹⁵ [2].

Wariant 1 (**Rys. 1B**) stosowany był w CPMG, od strony finansowej nie ma ograniczenia, gdyż kooperant nie obciąża beneficjenta refakturami, w związku z czym wszystkie cele dotacji mogą być realizowane. Jediną wadą tego rozwiązania jest podatek VAT od umowy cywilno prawnej ponoszony przez kooperanta.

Zaletą rozliczenia wariantu 2 (**Rys. 1C**) jest bezpośrednio opłacanie przez finalistę refaktur wystawionych przez kooperanta. Wadą jest ograniczenie stosowania tej metody do kosztów, w których występuje pojęcie usługi, np. koszty wewnętrznej służby ochrony, koszty remontów dokonywanych przez pracowników podmiotu, co ogranicza obszar przeznaczenia dotacji w stosunku do sposobu I i II – wariant 1 (**Rys. 1A** i **Rys. 1B**).

¹⁵ T. Nalepa, C. Sochala, *Nakładanie oraz finansowanie zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego państwa*, AON, 2008; [w:] Seminarium nt.: *Świadczenia na rzecz obrony. Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorstwa*, AON, Warszawa 2008.



Rys. 1. Model udzielania (finansowania) dotacji na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym: A) obowiązujący w latach 2003–2005; B) stosowany w okresie obowiązywania CPMG (do 2000 r.); C) proponowany jako alternatywne rozwiązanie do modelu B; (gdzie P – podatki od nieruchomości wraz z użytkowaniem wieczystym gruntów, O – ochrona obiektów w których wykonywane jest zadanie oraz K – koszty techniczne związane z wykonywaniem nałożonego zadania)

Rok 2009 r. przyniósł nowe rozwiązania przyjęte do Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018 (PMG-09). W części zadaniowej uwzględniono nie tylko finalistów, ale także kooperantów. Zrezygnowano z modelu finansowania i rozliczania kooperanta przez finalistę, powrócono do rozwiązań obowiązujących w latach 2003–2005 jak na **Rys. 1A**.

Ponadto jedną z inicjatyw MG była podjęta w 2009 r. próba negocjacji z MON dotycząca zniesienia współczynnika „Z” dotyczącego zmienności. Usunięcie ze wzoru na obliczenie wskaźnika wykorzystania mocy produkcyjnych „ W_M ” współczynnika „Z” spowoduje wyrównanie otrzymywanych wartości bez względu na wykorzystanie ilości maszyn w stosunku do zmian produkcyjnych. W opinii MG takie podejście do problemu pozwoliłoby na promowanie przedsiębiorców bardziej zorganizowanych oraz na osiągnięcie przez nich bliższej wartości maksymalnego obciążenia maszyny. Oznacza to, iż w tym przypadku przedsiębiorca z nowszym

parkiem maszynowym generuje rzeczywiste koszty niż przedsiębiorca posiadający rozbudowany, przestarzały park maszynowy, którego nie wykorzystywa w optymalny sposób. W **Tab. 1.** zobrazowano wyliczenia dla hipotetycznej sytuacji przy założeniu, iż zadanie W_0 jest jednakowe dla obu przedsiębiorców i wynosi 300 nh oraz wysokość bieżącej produkcji (PB) wynosi 50 nh. Pierwszy przedsiębiorca posiada jedną maszynę i wykorzystuje ją na trzech zmianach ($Z = 3$). Drugi natomiast posiada trzy maszyny i praca trwa tylko na jednej zmianie ($Z = 1$).

Tab. 1. Porównanie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców dla rozwiązania obowiązującego w metodyce i proponowanego w przypadku usunięcia współczynnika „Z”¹⁶ [3]

I przedsiębiorca: jedna maszyna, $Z = 3$		II przedsiębiorca: trzy maszyny, $Z = 1$	
1) Wykorzystanie mocy produkcyjnych		1) Wykorzystanie mocy produkcyjnych	
Obowiązujące rozwiązanie:	Proponowane rozwiązanie	Obowiązujące rozwiązanie:	Proponowane rozwiązanie
$W_M = \frac{PB}{W_{po}}$	$W_M = \frac{PB}{W_{po}}$	$W_M = \frac{PB}{W_{po}}$	$W_M = \frac{PB}{W_{po}}$
$W_{po} = \frac{W_0}{Z}$ [nh]	$W_{po} = W_0$ [nh]	$W_{po} = \frac{W_0}{Z}$ [nh]	$W_{po} = W_0$ [nh]
$W_M = 0,50$ $W_{po} = 100$	$W_M = 0,17$ $W_{po} = 300$	$W_M = 0,17$ $W_{po} = 300$	$W_M = 0,17$ $W_{po} = 300$
2) Np. koszty amortyzacji		2) Np. koszty amortyzacji	
Amortyzacja roczna dla jednej maszyny 400 zł			
Amortyzacja roczna parku pod PMG (A) 400 zł		Amortyzacja roczna parku pod PMG (A) 1200 zł	
Koszt finansowany przez dotację $A \cdot (1 - W_M)$ [zł]			
$400 \cdot (1 - 0,5) = 200$	$400 \cdot (1 - 0,17) = 332$	$1200 \cdot (1 - 0,17) = 996$	$1200 \cdot (1 - 0,17) = 996$

Jak wynika z obliczeń przedsiębiorca posiadający nowy park maszynowy, w myśl obowiązujących rozwiązań zawartych w metodyce, jest „karany” w stosunku do przedsiębiorcy prowadzącego działalność na starym parku maszynowym, poprzez relatywnie niższe dotowanie kosztów na poziomie 50%, przy czym drugi otrzyma pokrycie dotacją na poziomie 83% swoich kosztów. Po wielu dyskusjach

¹⁶ A. Cicholska, Informacja ekspercka.

MON utrzymało swoje stanowisko i nie wprowadzono zmian do metodyki. Uzasadnienie swojego stanowiska oparło na tezie przystosowania zadania wykonywanego na czas „W” do czasu „P”, regulatorem w tym przypadku jest wcześniej wymieniony współczynnik zmienności „Z”.

Podkreślić należy również na występujące rozbieżności w interpretacji przepisów prawa, w szczególności dotyczy to zagadnienia wykorzystania dotacji, które następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo gdy przepisy odrębne stanowią o sposobie udzielania i rozliczania dotacji, gdzie wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach¹⁷. W związku z okresem wykonywania zadania przez przedsiębiorcę określonego w umowie, tj. do dnia 31 grudnia roku trwania umowy oraz ujęcia tych zadań w załącznikach do PMG należy uznać, że realizacja tego zadania, a tym samym wykorzystanie dotacji poprzez ponoszenie kosztów w czasie obowiązywania umowy (po ich udokumentowaniu) może stanowić podstawę wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, przy założeniu, iż zadanie to zostało wykonane. W praktyce oznacza to, że koszty np. ogrzewania czy ochrony obiektów poniesione w roku obowiązywania umowy przez przedsiębiorcę można rozliczyć w następnym roku w styczniu. Przy określonych rewersach pracy maszyn i urządzeń, w przypadku realizacji zamówień na niższym poziomie niż planowano, przedsiębiorcy nie mogą zrealizować założonego harmonogramu realizacji remontów. Zdarzyć się może, iż rewers ten może być osiągnięty na przełomie miesięcy listopada i grudnia. W związku z powyższym czynności remontowe zostaną podjęte po wykorzystaniu rewersu, co skutkuje tym, iż naliczone koszty można w przybliżeniu oszacować, lecz ich właściwą wysokość działań ekonomicznych zakładu pozna po zakończeniu i zbilansowaniu ostatniego miesiąca obowiązującej umowy, tzn. grudnia, dopiero na początku nowego roku rozliczeniowego (po 1 stycznia nowego roku kalendarzowego).

W praktyce oznacza to, iż przedsiębiorca wykazuje prawdopodobną strukturę kosztów (w *Sprawozdaniu z rozliczenia dotacji*), która będzie rzeczywista dopiero po zamknięciu ksiąg rachunkowych za rok w którym obowiązywała umowa na utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych, tj. nie później niż do dnia w którym przedsiębiorca zobowiązany jest złożyć formularz podatkowy CIT-8¹⁸, dotyczący rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych. Przedmiotowe *Sprawozdanie z rozliczenia dotacji* przedsiębiorca zobowiązany jest przesłać do MG do dnia

¹⁷ Art. 144, ust. 4, ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 49, poz. 2104 z późn. zm.).

¹⁸ Opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów osób prawnych reguluje ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o *podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654 z późn. zm.)

15 lutego nowego roku kalendarzowego. Przedsiębiorca działając w dobrej wierze dokona rozdziału kosztów wydatkowania dotacji wg stanu faktycznego ksiąg rachunkowych na dzień poprzedzający ostateczny termin przekazania *Sprawozdania* do MG. Wpływające do przedsiębiorcy rachunki i faktury po 15 lutego, w tym dotyczące dotacji, zostaną zaksięgowane w księgach rachunkowych w roku obrachunkowym obowiązywania zawartej umowy. Powyższe dokumenty mogą wpływać na wysokość kwoty kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, które zostaną ujęte w sprawozdaniu finansowym za rok poprzedni (tzn. do 31 marca nowego roku kalendarzowego, CIT-8). Opisana sytuacja może spowodować wystąpienie różnicy pomiędzy wartością kosztów wykazanych w *Sprawozdaniu* a deklaracją CIT-8. W związku z powyższym istnieje potencjalna możliwość zmiany struktury kosztów w *Sprawozdaniu*, a wynikająca z ostatecznych zapisów w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia (tj. 31 marca nowego roku kalendarzowego). Należy przypomnieć, iż zgodnie z ustawą o finansach publicznych¹⁹ wszystkie dokumenty po 31 grudnia roku obowiązywania umowy dotyczące kosztów realizacji zadania nie podlegają kwalifikacji do rozliczenia ze środków dotacji, ale mogą i powinny być wykazane jako uzupełnienie złożonego wcześniej *Sprawozdania* przez przedsiębiorcę.

Szczególnym przypadkiem jest udokumentowanie części (lub całości) kosztów przez przedsiębiorcę wewnętrzną notą (lub notami) obciążeniową datowaną przed dniem 31 grudnia w roku obowiązywania umowy z tytułu realizacji zadania w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do wytworzenia określonych w umowie rzeczy ruchomych, natomiast po 1 stycznia nowego roku kalendarzowego dokonującego przelewu środków dotacji z wyodrębnionego rachunku na rachunek własny. Takie działanie w rozumieniu Ministra Gospodarki nosi znamiona dotacji wykorzystanej niezgodnie z ustawą o finansach publicznych²⁰, ponieważ środki z dotacji do czasu ich rozliczenia przez Spółkę zachowują charakter publiczny, a co za tym idzie w przypadku tym zastosowanie ma zasada roczności budżetu. Ponadto, w analizowanym przypadku, pomimo iż w kwestii wykorzystania dotacji ustawa o finansach publicznych odsyła do przepisów szczególnych (art. 144, ust. 4) – którymi będzie tu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie *określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i prze-*

¹⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

*prowadzenia kontroli ich realizacji*²¹ [6] – to przepisy te nie precyzują sposobu rozliczenia dotacji. W związku powyższym rozstrzygające są zapisy ustawy o finansach publicznych stanowiące, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Zgodnie z art. 168 ust. 1 przedmiotowej ustawy dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku. Ponadto z art. 181 ust. 1 ustawy²² wynika, że niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego. W ocenie Ministra, każda Spółka dokonując przelewu części (lub całej) dotacji z rachunku wyodrębnionego na rachunek Spółki po 31 grudnia roku obowiązywania umowy (roku budżetowego), co w rozumieniu ww. przepisów, oraz w związku z art. 169 ust. 6 przedmiotowej ustawy, stanowi podstawę do wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. W przypadku zaniechania zwrotu przez Spółkę kwot dotacji jej udzielonych, a nie wykorzystanych do końca roku obowiązywania umowy, będzie to stanowić przesłankę do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 9 ustawy²³. Jednocześnie Minister zobowiązany jest podjąć działania zmierzające do ich wyegzekwowania.

W okresie kryzysu finansowego na rynkach świata, szczególnego znaczenia nabiera fakt finansowania przez państwo przedsiębiorców wykonujących zadanie polegające utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa. Wydaje się, iż instytucje będą wywierać coraz większą presję na władzach publicznych, jednocześnie warunkując swoją aktywność lub obecność od dodatkowego wsparcia w związku z obecnym stanem na rynkach finansowych.

Wykorzystanie dotacji w latach 2008–2010, których udzielił Minister Gospodarki przedstawiono na **Rys. 2**. Należy podkreślić, iż dotacji w 2008 r. udzielono na podstawie zadań wynikających z PMG-07²⁴, natomiast w latach 2009–2010

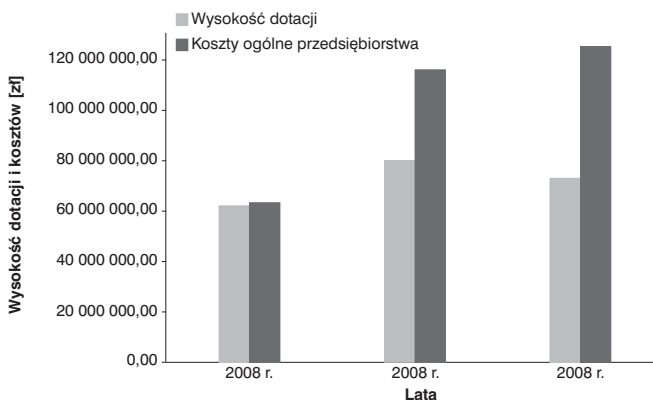
²¹ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji (Dz. U. Nr 69, poz.331 z późn. zm.).

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

²³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114).

²⁴ Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2007–2012 (PMG-07), został zatwierdzony przez prezesa Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2007 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/1369C17E>, stan na dzień 20.03.2010 r.

z PMG-09²⁵. Pokrycie kosztów ogólnych przedsiębiorców zgłoszonych w informacji dotacją kształtowało się na poziomie 98% w roku 2008, 69% w 2009 r., a w 2010 r. było na poziomie 58%. Taka różnica w pokryciu kosztów dotacją wynika z jednej strony z liczby zgłoszonych *Informacji* przez przedsiębiorców z drugiej zaś istotny wpływ ma wysokość kwoty przeznaczonej na dotacje w ustawie budżetowej. W 2008 r. opracowano 27 *Informacji* z czego 15 zakwalifikowano do objęcia dotacją, a w 2009 r. złożono już 40 *Informacji* z czego 32 rozpatrzono pozytywnie. Natomiast w 2010 r. złożono 38 *Informacji* z czego 32 rozpatrzono pozytywnie²⁶. Należy podkreślić, iż kwota udzielonej dotacji w 2010 r. uległa obniżeniu w stosunku do 2009 r. W zestawieniu nie ujęto kosztów ogólnych ponoszonych przez przedsiębiorców nie podlegających kwalifikacji do wypłaty dotacji. W opinii autora w kolejnych ustawach budżetowych należałoby uwzględnić poziom zgłoszonych kosztów przez wszystkich przedsiębiorców.



Rys. 2. Zestawienie kosztów poniesionych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w latach 2008–2010 oraz wysokości przyznanych im dotacji

²⁵ Zmiana okresu planowania wynikała z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1599).

²⁶ C. Sochała, P. Ligenza, D. Mientkiewicz, J. Szymanowski, T. Nalepa, *Wyzwania i zagrożenia dotyczące systemu rezerw strategicznych oraz przemysłowego potencjału obronnego w Polsce. Dylematy administrowania*, AON, Warszawa 2010.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w budżecie na 2009 r. zaplanowano kwotę 120 mln, którą przeznaczono na dotacje dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym ujętych w części zadaniowej PMG-09²⁷, na których możliwe było nałożenie zadań związanych z utrzymywaniem mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do zapewnienia dostaw i remontu UisW oraz dostaw SBOJ przewidzianych do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Z kwoty tej przeznaczono 88 mln zł dla Ministra Gospodarki co znalazło odzwierciedlenie w ustawie budżetowej²⁸. Przy czym na mocy ustawy z dnia 27 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057) kwota została zmniejszona do 80 mln zł. co stanowiło około 9% kwoty wstępnie zaplanowanej. Pozostałą kwotę, tj. 32 mln zł. przeznaczono dla Ministra Obrony Narodowej²⁹ i objęto blokadą w ramach oszczędności budżetowych wprowadzonych w państwie. W związku z powyższym MON nie nałożył zadań (nie udzielił dotacji), pomimo iż jest organem organizującym i nadzorującym wykonywanie zadań obronnych. Zdarzenie to świadczy o niezrozumieniu wartości programu mobilizacji gospodarki dla bezpieczeństwa państwa przez polityków podejmujących decyzje – szczególnie w kontekście art. 3 Traktatu Północnoatlantyckiego – wskazującego na potrzebę utrzymywania i wzmocnienia własnych zdolności obronnych.

Zgodnie z wytycznymi ministra obrony narodowej z 17 czerwca 2009 roku do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2010 rok przyjęto kwotę 25 562 550 tys. złotych, z czego wysokość dotacji PMG założono do kwoty 96 mln. zł. W części 20 – Gospodarka – dziale 752, zaplanowano kwotę do 80 mln zł na realizację PMG na podstawie propozycji Dyrektora Departamentu Spraw Obronnych w Ministerstwie Gospodarki³⁰. W ustawie budżetowej na ten rok z przedmio-

²⁷ 8 maja 2009 roku Rada Ministrów, uchwałą Nr 69/2009 przyjęła „Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018” (PMG-09) opracowany w Zarządzie Planowania Logistyki – P4 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, http://www.polska-zbrojna.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=4568:program-mobilizacji&catid=92:przehled-logistyczny&Itemid=139, stan na dzień 20.03.2010 r.

²⁸ zał. Nr 9 (Część 20 – Gospodarka, dział 752 – Obrona Narodowa, rozdział 75212 – Zadania związane z utrzymywaniem mocy rezerwowych na potrzeby SZ RP) do *Ustawy Budżetowej na rok 2009* z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58).

²⁹ zał. Nr 9 (część 29 – Obrona Narodowa, dział 752 – Obrona Narodowa, rozdział 75215 – Zadania związane z utrzymywaniem mocy rezerwowych na potrzeby SZ RP) do *Ustawy Budżetowej na rok 2009* z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58).

³⁰ Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 czerwca 2009 r. *do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2010 r.*, MON, Warszawa 2009, <http://www.finance.mil.pl/download/wytyczne%20MON.pdf>, stan na dzień 26.02.2010 r.

towej kwoty na wykonanie zadań w ramach PMG przeznaczono 73 mln złotych dla Ministerstwa Gospodarki³¹.

W 2010 r. rozszerzono katalog warunkujący udzielenie dotacji dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym o zalecenie by wobec tego przedsiębiorcy nie toczyło się żadne postępowanie egzekucyjne, co powinno zapewnić wykonanie nakładanego zadania na drodze decyzji administracyjnej. Powyższy zapis umocni ostre i jasne kryteria warunkujące udzielenie dotacji. Pozwoli to na uniknięcie decyzyjności, zależnej od interpretacji składanej informacji przedsiębiorcy, przez organ udzielający dotacji. W opinii autora artykułu należałoby rozważyć formy postępowania upadłościowego (z likwidacją majątku oraz związaną z zawarciem układu), w tym postępowanie naprawcze³², gdzie sąd udziela zgody na dalsze prowadzenie działalności gospodarczej podmiotu wobec, którego toczy się postępowanie egzekucyjne. W tym przypadku należałoby kwalifikować pozytywnie Informację złożoną przez taki podmiot.

W poprzednich rozwiązaniach stosowanych w latach 2003–2005 dokładnie określano poziom pokrycia dotacją poszczególnych celów w zawieranych umowach z przedsiębiorcami. W 2008 r. również przyjęto tą zasadę, jedynie w kosztach technicznych nie wskazywano celów częściowych. Zebrane doświadczenia pozwoliły na zastosowanie w 2009 r. ciekawego rozwiązania, polegającego na tym, iż nie określono kwot na poszczególne cele dotacji w podpisanych umowach z przedsiębiorcami przez Ministra Gospodarki. Określono jedynie całkowitą kwotę udzielonej dotacji z przeznaczeniem jej na pokrycie kosztów z tytułu podatku od nieruchomości, użytkowania wieczystego, ochrony obiektów oraz kosztów technicznych naliczonych zgodnie z Metodyką, ponoszonych od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2009 r. na realizację zadania. Rozwiązanie to wydaje się być bardzo elastyczne i nowoczesne, oraz jest kreatywne w stosunku do przedsiębiorcy, który realizuje zawartą umowę. Pozwala mu ono na swobodne określenie poziomu pokrycia dota-

³¹ Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r., Zał. 2 res. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

³² Głównym celem postępowania naprawczego i planu naprawy przedsiębiorstwa jest przywrócenie przedsiębiorcy zdolności do konkurowania. Sposób naprawy (proponując rozwiązania układowych) powinien określać restrukturyzację zobowiązań, które mogą być objęte układami w postępowaniu upadłościowym oraz stan majątku i zatrudnienia w przedsiębiorstwie. Restrukturyzacja zobowiązań następuje w drodze układu zawartego na zgromadzeniu wierzycieli. Również nie mogą być wszczynane przeciwko przedsiębiorcy egzekucje i postępowania zabezpieczające, a wszczęte podlegają z mocy prawa zawieszeniu. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze* (Dz. U. z 2003 r., Nr 60, poz. 535).

cją poszczególnych celów lub celu do wysokości udzielonej dotacji, przy założeniu, iż koszty realizacji zadania nie są niższe niż kwota udzielonej dotacji.

Możliwe jest również zawarcie przez podmiot wykonujący zadanie obronne związane z PMG umów w zakresie celów objętych dotacją dotyczących opłat za podatki od nieruchomości i użytkowane wieczyste nie z urzędem administracyjnym ale właścicielem np. gruntów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych³³ podatnikami podatku od nieruchomości są m.in. osoby prawne będące:

1. właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
2. posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych,
3. użytkownikami wieczystymi gruntów.

Natomiast zgodnie z art. 336 Kodeksu Cywilnego (k.c.)³⁴, posiadaczem rzeczy jest ten który faktycznie nią włada jak właściciel (posiadacz samoistny) oraz np. jak dzierżawca, najemca (posiadacz zależny). W związku z powyższym, autor zwraca uwagę by w 2011 r. w metodyce rozszerzyć pojęcie podatku od nieruchomości³⁵ i użytkowania wieczystego³⁶ o przypadek opłat opartych o dzierżawę lub najem i płaconych przez dzierżyciela lub najemcę innemu podmiotowi (wynajmujący, wydzierżawiający – właściciel). Powyższa opłata realizowana jest na podstawie umowy najmu lub dzierżawy oraz dokumentów finansowych wystawionych przez właściciela dla najemcy lub dzierżyciela w zakresie przedmiotowych celów określonych w „*Metodyce naliczania kosztów utrzymywania przez przedsiębiorców mocy produkcyjnych i/lub remontowych, niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki oraz udzielania i rozliczania dotacji na ich utrzymywanie*”. Na podstawie art. 702 wydzierżawiający³⁷ – posiadacz samoistny może w umowie zastrzec, że oprócz czynszu dzierżyciel jest zobowiązany uiszczać podatki, inne ciężary związane z przedmiotem dzierżawy lub ponosić koszty jego

³³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r., Nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

³⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

³⁵ Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane: 1) grunty, budynki i ich części, 3) budowle i ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r., Nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

³⁶ Zgodnie z art. 238 Kodeksu Cywilnego wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną.

³⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

ubezpieczenia. Natomiast wynajmujący zgodnie z art. 659 i 680³⁸ w umowie odnosi się tylko do czynszu.

Do spornych zagadnień w tym zakresie, należy rozstrzygnięcie warunków ewentualnej kwalifikacji zwrotu ponoszonych kosztów z tytułu dzierżawy lub najmu na realizację przedmiotowych celów (podatki od nieruchomości lub użytkowanie wieczyste) przez dzierżyciela lub najemcę, obejmujących dodatkowo czynsz, inne ciężary lub ubezpieczenie. Ze względów formalno prawnych podmiot ubiegający się o dotację a będący posiadaczem zależnym powinien dołączyć do wniosku o dotację stosowną umowę zawartą z właścicielem.

Istnieje prawna możliwość obniżenia kosztów związanych z opłatą za użytkowanie wieczyste dla podmiotów realizujących zadania obronne w ramach PMG. Zgodnie z art. 72 ust. 1 i 3 pkt 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*³⁹, opłaty z tytułu wieczystego użytkowania ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej przy czym wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego celu w umowie. Za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa stawka procentowa wynosi 0,3 %. Przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym mogą występować do właściwych terytorialnie urzędów o przyznanie korzystnej dla nich stawki 0,3%. Autor publikacji sugeruje aby przedmiotowy wniosek przed jego złożeniem do właściwego terytorialnie urzędu przez zainteresowaną spółkę wstępnie był opiniowany przez MG. Działanie to pozwoliłoby na potwierdzenie i jednocześnie weryfikację wykorzystania nieruchomości gruntowej do celów związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Wybrane problemy związane z nakładaniem zadań na PPO w ramach PMG w 2010 r.

Przedsiębiorcom PPO, w oparciu o następujące akty prawne: 1) art. 221 ust. 1 w związku z art. 222 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.), 2) § 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. *w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji* (Dz. U. z 1993 r.,

³⁸ Tamże.

³⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Nr 69, poz. 331; z 1997 r., Nr 15, poz. 85 i Nr 157, poz. 1030 oraz z 2002 r. Nr 63, poz. 568), 3) art. 7 ust. 1 i art. 4a ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz. U. z 2001 r., Nr 122, poz. 1320 oraz z 2002 r. Nr 188, poz. 1571) w związku z art. 5 pkt 3 tej ustawy i § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 214, poz. 1571)⁴⁰ **nakłada się zadania obronne** polegające na utrzymaniu w czasie pokoju mocy produkcyjnych i/lub remontowych niezbędnych do realizacji zadania określonego w załączniku(ach) do Aneksu nr 1⁴¹ do *Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018*, szczegółowo opisanego w Wykazie rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa. W dniu 8 maja 2009 r. Rada Ministrów, wykonując upoważnienie zawarte w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, ustaliła *Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018* (zwany dalej „PMG-09”) (nie publikowany). W dniu 5 maja 2010 r. Rada Ministrów przyjęła Aneks nr 1 do *Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018* (zwany dalej „aneksem do PMG”).

W aneksie do PMG zostało określone zadanie, jakie może być nałożone na przedsiębiorców PPO. Możliwość potencjalnego nałożenia na Przedsiębiorcę zadania wynikającego z aneksu do PMG wiąże się z koniecznością utrzymywania przez niego odpowiednich mocy produkcyjnych (i/lub remontowych) niezbędnych do realizacji tego zadania. Zasadniczym celem utrzymywania tych mocy jest zabezpieczenie możliwości wykonania przez przedsiębiorcę dostaw (i/lub remontów) wyrobów określonych w aneksie do PMG-09 w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Na podstawie art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, przedsiębiorcy mogą być zobowiązani do realizacji odpłatnych zadań niezbędnych ze względu na potrzeby obrony państwa, w tym do gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do przystosowania wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, przez co należy również rozumieć nakładanie obowiązków i zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych – wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzenia

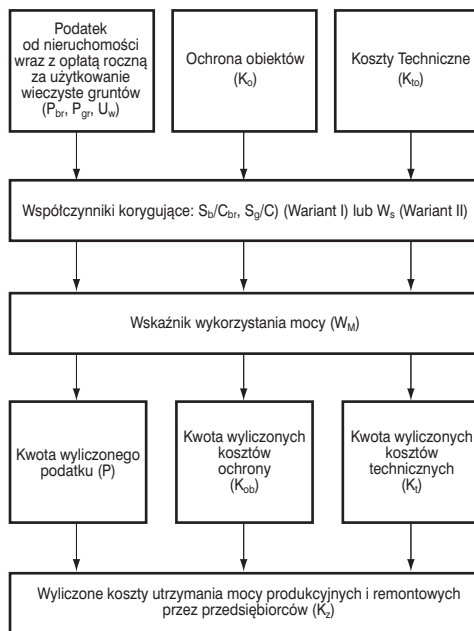
⁴⁰ Obecnie obowiązuje w tej sprawie rozporządzenie Rady Ministrów z 2010 r.

⁴¹ Uchwała Rady Ministrów Nr 62/2010 z dnia 5 maja 2010 r. *w sprawie przyjęcia Aneksu Nr 1 do Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018*.

kontroli ich realizacji. Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa, organami właściwymi do nakładania obowiązków i zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytwarzania rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa albo przemieszczania tych mocy w obrębie przedsiębiorcy lub między przedsiębiorcami, są odpowiednio Minister Obrony Narodowej lub minister właściwy do spraw gospodarki. Z kolei w § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym ustalono, że organem organizującym i nadzorującym wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa, w rozumieniu art. 5 pkt 3 ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności w odniesieniu do przedsiębiorców wymienionych w poz. 1 – 70 załącznika⁴² do tego rozporządzenia jest minister właściwy do spraw gospodarki. Natomiast art. 7 ust. 1 ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa przesądza, że zadania te nakładane są przez organ, o którym mowa w art. 5 tej ustawy. Zgodnie zaś z art. 222 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, do nakładania zadań i obowiązków określonych w art. 221 stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

Na **Rys. 3** przedstawiono obowiązujący algorytm wyliczenia kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych i/lub remontowych (K_z) przez przedsiębiorców. Koszty są korygowane współczynnikami mającymi na celu określenie części składowych związanych zadaniem wynikającym z PMG (S_p/C_p , S_g/C_g lub W_s) a następnie korygowane są przez wskaźnik wykorzystania mocy (W_M), a dokładniej różnicę $1 - W_M$, czyli dopasowanie do niewykorzystanych mocy (tzw. nieczynnych mocy). Wynikiem prowadzonych obliczeń jest końcowy koszt utrzymywania przedmiotowych mocy. W przypadku gdy sumaryczna wielkość kosztów utrzymywania mocy wyliczona przez przedsiębiorców jest niższa lub równa kwocie będącej w gestii MG, dotacja udzielana jest na pokrycie 100% wyliczonych kosztów (przypadek idealny). Najczęściej jednak dokonywana jest w merytorycznych departamentach MG i MON korekta uwzględniająca współczynnik określający procentowe pokrycie dotacją kosztów przedsiębiorców D_p/K , gdzie: D_p – ogólna wielkość środków z budżetu państwa, którą dysponuje właściwy minister (MG, MON), K – sumaryczna wielkość kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych i/lub remontowych przez przedsiębiorców wyszczególnionych w części zadaniowej PMG. Na szczególną uwagę zasługuje zasada wyliczenia współczynników korygujących takich jak S_p/C_p , S_g/C_g , W_s i W_M .

⁴² Przyp. Autora: W aktualnym rozporządzeniu Rady Ministrów z 2010 r. minister właściwy do spraw gospodarki – w odniesieniu do przedsiębiorców wymienionych w części I załącznika do rozporządzenia (Dz. U. z 2010 r., Nr 198, poz. 1314).



Rys. 3. Algorytm wyliczenia kosztów utrzymania mocy przez przedsiębiorców w latach 2008–2010⁴³

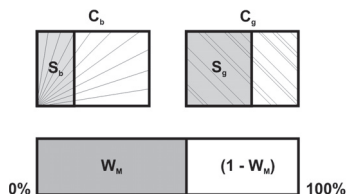
Metodyka dopuszcza dwa warianty obliczenia kosztów realizacji zadania obronnego (co do zasady przedsiębiorcy zobowiązani są do obliczania kosztów zadania obronnego przy zastosowaniu wariantu I, natomiast stosowanie wariantu II wymaga szczegółowego uzasadnienia):

- wariant I – przy zastosowaniu współczynników S_g/C_g i S_b/C_b stanowiących odpowiednio proporcję powierzchni gruntów wykorzystywanych do realizacji zadania wynikającego z PMG do całkowitej powierzchni gruntów posiadanych przez Spółkę, od których płacony jest podatek oraz proporcję powierzchni budynków wykorzystywanych do tych zadań do całkowitej powierzchni budynków posiadanych przez Spółkę, od których płacony jest podatek;

⁴³ T. Nalepa, C. Sochala, *Finansowanie utrzymania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do realizacji zadań wynikających z PMG*, [w:] Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej – Teoria i praktyka, Materiały z seminarium naukowego zorganizowanego 8 czerwca 2010 r. w Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego AON, „Zeszyt Problemy TWO” nr 1(65), 2011, s. 138–144

- wariant II – przy zastosowaniu wskaźnika W_s stanowiącego stosunek wartości sprzedaży wyrobów/remontów ujętych w PMG w roku bieżącym do wartości rocznej sprzedaży ogółem wyrobów wykonywanych na majątku niezbędnym do realizacji zadań określonych w PMG.

Wyliczenie przedmiotowych współczynników w sposób graficzny dla wariantu I oraz zobrazowanie wskaźnika wykorzystania mocy produkcyjnych i remontowych przedstawiono na **Rys. 4**. Przedmiotowe wyliczenia powierzchni są opracowane przez przedsiębiorców w formie tabelarycznej w załączniku do składanej *Informacji o kosztach ponoszonych na utrzymywanie mocy produkcyjnych i/lub remontowych* (B/Tabela powierzchni gruntów i budynków wykorzystywanych do realizacji zadania wynikającego z PMG). Wskaźnik wykorzystania mocy W_M warunkuje przyznanie dotacji. Na jego wartość wpływa współczynnik zmienowości Z oraz wielkość zadań nakładanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Również rola koordynatora może znacznie wpłynąć na jego wartość i kwalifikacje podmiotów do przyszłej dotacji. Jeżeli propozycje lokowania zadań zostaną zmienione przez koordynatora to może zająć przypadek nie udzielenia dotacji aplikantom ubiegającym się o nią⁴⁴.



Rys. 4. Wyliczenie współczynników korygujących, gdzie: S_b – powierzchnia budynków wykorzystywanych do realizacji zadania wynikającego z PMG, C_b – całkowita powierzchnia budynków posiadanych przez Spółkę, od których płacony jest podatek, S_g – powierzchnia gruntów wykorzystywanych do realizacji zadania wynikającego z PMG, C_g – całkowita powierzchnia gruntów posiadanych przez Spółkę, od których płacony jest podatek, W_M – wskaźnik wykorzystania mocy, $(1 - W_M)$ – różnica wskazująca na ilość niewykorzystanych mocy

Poniżej przedstawiono w **Tab. 2** hipotetyczne dane oraz wyliczenia wskaźnika wykorzystania mocy W_M . Założono dla wszystkich aplikantów wartości współczynników podczas zgłaszania propozycji lokowania zadań dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym do ZPL-P4 (koordynator PMG) na poziomie: PB 50 nh; W_0 300 nh; wykorzystanie parku maszynowego następuje w czasie jednej zmiany $Z = 1$. A1, A2 i A3 to podmioty w gestii MG, a A4 jest

⁴⁴ T. Nalepa, *Potrzeby Marynarki Wojennej w ramach Programu Mobilizacji Gospodarki*, „Przegląd Morski” 8 (2010), s. 11–19.

podmiotem w gestii MON. Na tym etapie wszyscy aplikanci kwalifikują się do udzielenia dotacji.

Do dalszych rozważań założymy, że koordynator PMG zmienia W_0 (ma do tego pełne prawo) dla poszczególnych aplikantów na: $W_{01} = 50$ nh, $W_{02} = 50$ nh, $W_{03} = 200$ nh, $W_{04} = 900$ nh. W tym przypadku W_M dla poszczególnych aplikantów będzie wynosił: $W_{M1} = 1$; $W_{M2} = 1$; $W_{M3} = 0,25$; $W_{M4} = 0,06$ oznacza to, iż A1 i A2 nie otrzymają dotacji, potencjalnie możliwe nałożenie zadania na drodze decyzji i zawarcie stosownych umów występuje w przypadku A3 i A4.

Jeżeli MON nie nałoży zadań na swoich przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym to w efekcie działań koordynatora tylko jednemu aplikantowi (będącemu w gestii MG) zostanie nałożone zadanie obronne utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych na drodze decyzji administracyjnej, a następnie zostanie podpisana z nim umowa na wykonywanie przedmiotowych zadań. W tym przypadku jedynie 25% lokowanych zadań zostanie nałożone na przedsiębiorę (właściwie to jedynie ok. 17% tych zdań – zadanie dla A3 po korekcje do całego zadania A1–A4).

W celu właściwego określenia zasad przyznawania i rozliczania dotacji oraz zasad obliczania kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych i/lub remontowych

Tab. 2. Porównanie współczynnika wykorzystania mocy produkcyjnych i remontowych WM dla hipotetycznych danych w odniesieniu do sytuacji w 2009 r.

MG			MON
A1	A2	A3	A4
PB=50 [nh]			
$W_{01} = 300$ [nh]	$W_{01} = 300$ [nh]	$W_{01} = 300$ [nh]	$W_{01} = 300$ [nh]
$Z = 1$			
$W_M = PB/(W_0/Z)$			
$W_{M1} = 0,17$	$W_{M2} = 0,17$	$W_{M3} = 0,17$	$W_{M4} = 0,17$
Po zmianach koordynatora PMG			
$W_{01} = 50$ [nh]	$W_{01} = 50$ [nh]	$W_{01} = 200$ [nh]	$W_{01} = 900$ [nh]
$W_{M1} = 1$	$W_{M2} = 1$	$W_{M3} = 0,25$	$W_{M4} = 0,06$

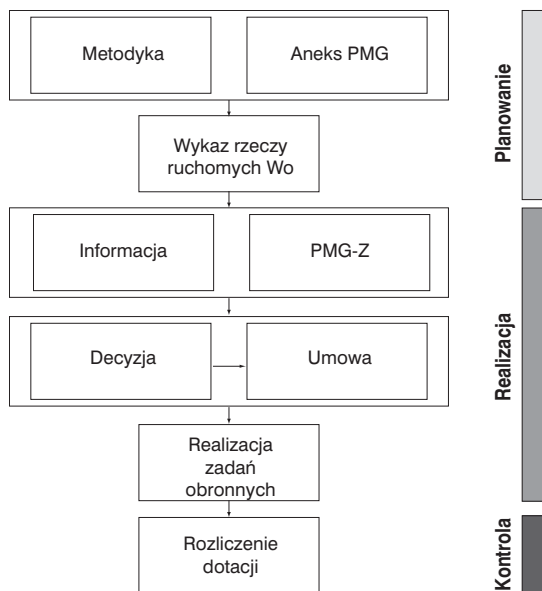
gdzie: PB – produkcja bieżąca, W_0 – zadanie PMG, Z – wykorzystanie parku maszynowego (zmianowość), W_M – wskaźnik wykorzystania mocy produkcyjnych i remontowych (gdy $W_M \geq 1$ nie udziela się dotacji), A1 do A4 – aplikanci. Pismem pogrubionym oznaczono możliwość udzielenia dotacji, pismem pochyłym jej brak.

niezbędnych do realizacji zadania wynikającego z PMG, Minister Gospodarki zatwierdza *Metodykę naliczania kosztów utrzymania przez przedsiębiorców mocy produkcyjnych i/lub remontowych, niezbędnych do realizacji zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki oraz przyznawania i rozliczania dotacji na ich utrzymanie. Z Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018 (PMG-09) i kolejnych aneksów* wynikają zadania, jakie mogą zostać nałożone na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w zakresie dostaw i/lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz dostaw środków bojowych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wyszczególnione w *Wykazie rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa* (Proces planowania PMG – **Rys. 5**). Przedsiębiorcy po otrzymaniu metodyki i przedmiotowego wykazu są zobowiązani do sporządzenia *Informacji o kosztach ponoszonych na utrzymanie mocy produkcyjnych i/lub remontowych*⁴⁵, przy planowanym do nałożenia zadaniu określonym w załączniku (*Wykaz rzeczy ruchomych...*) oraz przesłanie przedmiotowej *Informacji ...* do MG w określonym, nieprzekraczalnym terminie. Podkreślić należy potrzebę wyliczenia przez przedsiębiorców planowanych kosztów utrzymania mocy produkcyjnych na poziomie kosztów rzeczywistych. Wynikiem takiej kalkulacji będzie uniknięcie konieczności zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami liczonymi jak od zaległości podatkowych przez Spółkę składającą przedmiotową *Informację*.

Możliwość nałożenia na Spółkę zadania wynikającego z PMG wiąże się z utrzymaniem przez nią odpowiednich mocy produkcyjnych i/lub remontowych niezbędnych do realizacji tego zadania. Zgodnie z § 1 oraz § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w *sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji*⁴⁶ przedsiębiorca, dla którego – w drodze decyzji administracyjnej ministra właściwego ds. gospodarki – zostaną nałożone zadania w przedmiotowym zakresie, otrzyma dotację z budżetu państwa zgodnie z zasadami określonymi w § 3 rozporządzenia (Proces realizacji PMG – **Rys. 5**).

⁴⁵ Zgodnie z pkt. 7 ppkt. 3) „Metodyki...”, Praca zbiorowa, *Metodyka naliczania kosztów utrzymania przez przedsiębiorców mocy produkcyjnych i/lub remontowych, niezbędnych do realizacji zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki oraz udzielania i rozliczania dotacji na ich utrzymanie*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

⁴⁶ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w *sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji* (Dz. U. Nr 69, poz. 331 z późn. zm.).



Rys. 5. Procedury obowiązujące podczas udzielania dotacji na realizację zadania obronnego utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych⁴⁷

Procesem końcowym jest rozliczenie dotacji po jej realizacji przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Proces kontroli PMG – **Rys. 5**). Zagadnienie to stanowi odrębny problem. Unifikację dokumentacji oraz sposób merytorycznego rozliczenia dotacji zawiera przedmiotowa *Metodyka...*, w załącznikach zespół autorski przedstawił wzór *Sprawozdania z rozliczenia dotacji*. Autor artykułu przygotował tabelę związaną z rozliczeniem dotacji obejmującą poszczególne cele realizowanej dotacji, będącą propozycją, która stanowi uzupełnienie przedmiotowych rozwiązań zawartych w *Metodyce* (Załącznik nr 1). Na szkoleniach obejmujących obsługę dotacji przez przedsiębiorców pracownicy DSO przygotowali ujednoczoną propozycję opisów faktur rodzajowych kosztów technicznych jak również zestawów takich faktur (Załącznik nr 2).

⁴⁷ T. Nalepa, C. Sochala, *Finansowanie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do realizacji zadań wynikających z PMG*, [w:] Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej – Teoria i praktyka, Materiały z seminarium naukowego zorganizowanego 8 czerwca 2010 r. w Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego AON, „Zeszyt Problemy TWO” nr 1(65), 2011, s. 138–144.

Autor sugeruje możliwość wykorzystania zestawień opracowanych przez GUS na podstawie formularza F-01/I-01 (*Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe*), wypełnionego przez przedsiębiorców PPO do wstępnej weryfikacji danych zawartych w przedmiotowej *Informacji* oraz w *Programie Mobilizacji Gospodarki szczebla zakładowego* (PMG-Z), przedkładanych właściwemu organowi nakładającemu zadania w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych ujętych w części zadaniowej PMG przez podmioty uprawnione do takiej czynności prawnej.

Przedmiotowy dokument opracowywany przez GUS może zawierać więcej danych niż aktualne potrzeby właściwego organu nakładającego zadania obronne, lecz kategoriycznie powinien zawierać niezbędne dane służące weryfikacji zawartych informacji w złożonych dokumentach przez przedsiębiorców. W związku z powyższym autor widzi potrzebę korelacji danych zawartych w zestawieniu GUS z przedmiotowymi wymogami ujętymi w opracowanej *Metodyce* w zakresie danych do *Informacji* i PMG-Z. Można to realizować na drodze nowelizacji rozporządzeń w zakresie zawartości formularza F-01/I-01. W przypadku MG powyższe czynności powinny zostać ujęte w karcie procesu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych.

Jednym z problemów wynikających z obsługi dotacji jest zwrot należnych odsetek przez podmioty. Zgodnie z postanowieniami umowy przedsiębiorcy są zobowiązani do zwrotu odsetek, z tytułu oprocentowania środków znajdujących się na wyodrębnionym rachunku bankowym, na odpowiedni rachunek Ministerstwa Gospodarki wskazany w umowie bez względu na ich wysokość (chyba, że zapisy umowy stanowią inaczej).

Natomiast w przypadku, gdy dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrana w nadmiernej wysokości podlega ona zwrotowi, na rachunek bankowy wskazany w umowie, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. W tym przypadku, zgodnie z art. 54 § 1 pkt. 5 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 1997 r. Nr 137 póź. 926 z późn. zm.) odsetek można nie naliczać, jeżeli ich wysokość nie przekraczała by trzykrotności wartości opłaty dodatkowej pobieranej przez „Poczta Polska” za polecenie przesyłki listowej⁴⁸ (w 2010 roku granica ta wynosi 6,60 zł⁴⁹).

⁴⁸ List polecony – to przesyłka rejestrowana przyjęta za potwierdzeniem nadania i doręczana adresatowi za pokwitowaniem odbioru, której dopuszczalna masa nie przekracza 2 000 g. Zawartość listów poleconych mogą stanowić oprócz korespondencji, dokumenty, prasa, książki oraz drobne przedmioty dopuszczone do przewozu pocztowego, jednakże w listach poleconych nie można przysyłać pieniędzy, papierów wartościowych na okaziciela i przedmiotów wartościowych. http://www.poczta-polska.pl/dc_liste_krajowe_polecony.htm, stan na dzień 19.09.2010 r.

⁴⁹ *Traktowanie przesyłki listowej jako poleconej* – 2,20 zł; opłata zasadnicza od 1,55 do 6,30 w zależności od masy listu, potwierdzenie odbioru – 1,90 zł, <http://www.cennik.poczta>.

Zagadnieniem czysto formalnym są podpisy osób o oświadczeniu woli podmiotu w *Sprawozdaniu z wydatkowania dotacji* lub złożonej *Informacji*. Zgodnie z zapisami „*Metodyki ...*” osoby te muszą być ujęte w KRS Spółki. Zachodzi pytanie czy akceptować merytoryczne dokumenty gdy uwierzytelnienie dokonane jest przez prokurenta, a w KRS np. upoważnionym do reprezentowania Spółki jest zarząd? Z pomocą przychodzi Kodeks Spółek Handlowych (k.s.h.)⁵⁰. Według k.s.h. samoistny (oddzielny) prokurent (pełny – nie oddziałowy) może zawrzeć skutecznie na rzecz spółki złożone oświadczenie woli związane z prowadzeniem jej przedsiębiorstwa, nawet jeżeli umowa spółki bądź statut przewidują łączną reprezentację członka zarządu z jej prokurentem.

Z art. 205 § 1 k.s.h. wynika, że tylko w przypadku milczenia umowy spółki na ten temat spółka jest reprezentowana łącznie: przez dwóch członków zarządu lub członka zarządu i prokurenta. Ustalono zgodnie z komentowanym przepisem zasady reprezentacji dotyczą członków zarządu, a prokurent samoistny (samodzielny) może niezależnie, zgodnie ze swoim statusem, występować jednoosobowo.

W wypadku gdy w spółce powołano prokurenta, zarząd może być „zmuszony” do współdziałania z prokurentem, ale także reprezentowanie przez prokurenta może stanowić „wyręczenie” zarządu przy dokonywaniu czynności prawnych. Prokura jest najszerszym ze znanych pełnomocnictw, które z punktu widzenia źródła umocowania najbliższe jest przedstawicielstwu ustawowemu (por. komentarz do art. 41 k.s.h.). Udzielenie prokury następuje w drodze czynności prawnej. W spółce można ustanowić prokurę jednoosobową i łączną. W takim przypadku odpowiednio prokurenci mogą występować samodzielnie albo tylko łącznie. Reprezentacja łączna może mieć różne postacie, m.in. polegające na tym, że jeden prokurent ma prokurę samodzielną, a inny tylko łączną, co zmusza go do koniecznego współdziałania (prokura łączna połowiczna), kilku prokurentów jest łącznych, musi występować z określonymi wskazanymi prokurentami (prokura łączna grupowa). Klasyczną jest prokura całkowita, gdy prokurent musi występować z innym prokurentem, który jest również prokurentem łącznym. Artykuł 205 § 3 k.s.h. w pewnym stopniu daje priorytet prokurze jednoosobowej, gdy jest ustanowiona reprezentacja łączna w spółce. Wówczas to zarząd musi respektować reguły reprezentacji łącznej, natomiast prokurent może wystąpić samodzielnie. W przypadku gdyby w spółce udzielono prokury łącznej i ustanowione były reguły reprezentacji łącznej określone w art. 205 § 1 k.s.h., to w czynności z udziałem członka zarządu musi

[lublin.pl/index.php?ramka=krajowe/formularze/k_polecony.php&boczek=menu/kraj.html](http://lublin.pl/index.php?ramka=krajowe/formularze/k_polecony.php& boczek=menu/kraj.html), stan na dzień 19.09.2010 r.

⁵⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2000 r., nr 94, poz. 1037), <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2000/1037.htm>, stan na dzień 21.04.2010 r.

brać udział dwóch prokurentów. Członek zarządu nie może w tej samej spółce mieć udzielonej prokury i pełnomocnictwa. Obejściem przepisów o reprezentacji łącznej jest udzielanie pełnomocnictwa do dokonania czynności prawnej jednemu członkowi zarządu (gdy udzielającym jest drugi bądź cały zarząd; por. też uwagi do art. 373 k.s.h.). Sens art. 205 § 1 k.s.h. sprowadza się przede wszystkim do ustalenia odmiennych reguł kontrolnych dla członków zarządu i przedstawicieli. Ustanowione w art. 205 § 1 k.s.h. zasady kontrolne dotyczą członków zarządu, a nie prokurentów i pełnomocników. Jeżeli więc jest ustanowiona reprezentacja łączna członków zarządu tylko między nimi, to nie wyłącza to ani umocowania przez nich łącznie pełnomocników, jak i prokurentów. Ustanowieni już pełnomocnicy i prokurenci jednoosobowi nie niweczą zasady reprezentacji łącznej przez członków zarządu. Z kolei systemem kontrolnym dla prokurentów może być wprowadzona prokura łączna bądź pełnomocnictwo łączne. Dlatego też jeżeli ustanowiona jest reprezentacja łączna zarządu czy też zarządu z prokurentem, to w każdym przypadku prokurent, gdy ma prokurę samoistną, może reprezentować spółkę samodzielnie. Jeżeli zaś byłaby udzielona prokura łączna, prokurenci muszą występować łącznie, choćby z pominięciem zarządu (podobnie jak przy prokurze jednoosobowej). Jeżeli zaś członek zarządu ma dokonać czynności, a jest ustanowiona prokura łączna, to w czynności prawnej muszą brać udział trzy osoby. Wystarczające więc w takiej sytuacji byłoby pominięcie członków zarządu i dokonanie czynności prawnej przez dwóch prokurentów. Jednakże z powodu wzajemnej kontroli członek zarządu może chcieć brać udział w dokonywanej czynności prawnej. Zasada powyższa – jak to już zostało stwierdzone – nie obowiązuje, gdy wprowadzona jest reprezentacja łączna z udziałem pełnomocnika. W takim przypadku wobec braku normy na wzór art. 205 § 3 k.s.h., odnoszącej się do prokurentów, pełnomocnik musi współdziałać z członkiem zarządu.

Propozycje rozwiązań problemów związanych z uwarunkowaniami obowiązującymi przemysł obronny

Kolejnym wyzwaniem dla MON jest pojęcie uzbrojenia. Jak podaje R. Harmoza⁵¹ definicje uzbrojenia funkcjonujące w różnych aktach prawnych nie zawsze są ze sobą spójne. Zjawisko to ma wpływ na sposób i tempo prowadzenia procesu projektowania, zakupu i użytkowania różnego rodzaju systemów uzbrojenia w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP). Pośrednio ma to odbicie

⁵¹ R. Harmoza, *O definicji uzbrojenia*, s. 63–68, <http://www.witu.mil.pl/www/biuletyn/zeszyty/20060097p/63.pdf>, stan na dzień 24.02.2010 r.

w sprzecznie zgłaszanym do PMG. W praktyce jednak to oznacza, iż wyroby co do których SZ RP nie postawiły szczególnych wymagań (tzn. nie mające wykonanej specyfikacji technicznej) nie będą podlegały zapisowi art. 346 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁵² czyli są traktowane jako wyroby powszechnego użytku⁵³. Konsekwencją tego będzie brak możliwości ujęcia tych asortymentów w PMG, co z kolei przełoży się na zmniejszenie zadań dla podmiotów ujętych jako producentów w przedmiotowym programie.

W latach 2003–2005 przedsiębiorcy opracowywali *Program Mobilizacji Gospodarki szczebla Zakładowego* (tzw. PMG-Z), po otrzymaniu decyzji i podpisaniu umowy, przy czym w 2005 r. przesyłali jedynie oświadczenie Zarządu Spółki o wykonaniu tego dokumentu. W latach 2008–2010 przedsiębiorcy byli zobowiązani do opracowania PMG-Z do czasu podpisania umowy. W opinii MG takie podejście pozwoliło na właściwą ocenę przygotowania przedsiębiorcy do realizacji zadania. Należy podkreślić, iż formę tego dokumentu zunifikowano i jest on integralną częścią metodyki⁵⁴. Charakter dokumentu ulega ciągłej modyfikacji i przeobrażeniom zgodnie z wnioskami przedsiębiorców i zebranymi doświadczeniami w tym zakresie.

⁵² Art. 346 ust. 1. lit. b Wersja Skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE, D.U. UEC 115/47 z 9 maja 2008 r. (dawny art. 296 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE)), <http://www.polskieustawy.com/norms.php?norm=296&actid=2196&lang=48&adate=20090220>, stan na dzień 6.04.2010 r.): „1. Postanowienia niniejszego Traktatu nie stanowią przeszkody w stosowaniu następujących reguł: a) żadne Państwo Członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa; b) każde Państwo Członkowskie może **podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi**; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na wspólnym rynku w odniesieniu do produktów, które nie są **przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych**”. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PL:PDF>, stan na dzień 04.10.2010 r.

⁵³ Parlament Europejski, *Dokument Roboczy w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa* z dnia 11 marca 2008 r. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARG+PE-402.914+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>, stan na dzień 24.02.2010 r.

⁵⁴ T. Nalepa, C. Sochala, *Nakładanie oraz finansowanie zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego państwa*, AON, 2008; [w:] Seminarium nt.: *Świadczenia na rzecz obrony. Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorstwa*, AON, Warszawa 2008.

Autor artykułu proponuje rozszerzyć merytoryczne opracowanie PMG-Z o tabele zawierające dane dotyczące asortymentów niezbędnych do produkcji a pozyskiwanych od zagranicznych dostawców. Przedmiotowe tabele ujęto w załączniku nr 3.

Uregulowanym rozwiązaniem w stosunku do metodyk z 2003–2005 roku jest prawna podstawa udziału przedstawiciela Rejonowego Przedstawicielstwa Wojaskowego (RPW), który uczestniczy w procesie sporządzania dokumentów związanych z wykonywaniem przez przedsiębiorcę zadania na zasadach określonych przez MON⁵⁵. Przedstawiciel RPW dokonuje weryfikacji obliczonego przez przedsiębiorcę wskaźnika wykorzystania mocy produkcyjnych (W_M) poprzez ocenę zgodności z warunkami technicznymi i dokumentacją konstrukcyjną wykonania wyrobów ujętych w zadaniu obronnym oraz zgodności określania pracochłonności procesu technologicznego produkcji wyrobów lub świadczenia usług remontowych tych wyrobów. Powyższa decyzja dotyczy Metodyki wydanej przez MON, co może być problemem przy pryncypialnym podejściu niektórych przedstawicieli RPW w stosunku do przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, będących w gestii Ministra Gospodarki, dla których obowiązuje „*Metodyka ...*” opracowana i zatwierdzona przez organ udzielający dotację, czyli przez Ministra Gospodarki. Powyższą niezgodność rozwiązano, proponując zapis w projekcie nowej metodyki ujmującej czynności przedstawiciela RPW wynikające z przedmiotowej decyzji MON.

Metodyka w 2010 r. odnosi się już do nowej ustawy o finansach publicznych⁵⁶ oraz zawiera niewielkie zmiany dotyczące operacji technicznych, które nie wpłyną diametralnie na zmianę koncepcji jaką przyjęto na początku 2009 r.

W porównaniu do lat 2003–2005, gdzie nie obowiązywało podejście procesowe rok 2010 będzie pierwszym w przypadku udzielenia dotacji w pełni opartym na rozwiązaniach zawartych w karcie procesu oraz objętych uwarunkowaniami wynikającymi z Systemu Zarządzania Jakością⁵⁷.

⁵⁵ Wytyczne Dyrektora Departamentu Polityki Zbrojeniowej z dnia 16 września 2008 r. w sprawie określenia udziału przedstawiciela Rejonowego Przedstawicielstwa w określaniu przez przedsiębiorcę, na którego nałożono zadanie obronne w zakresie mobilizacji gospodarki, kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych i/lub remontowych wydane w uzgodnieniu z Dyrektorem Departamentu Zaopatrywania SZ MON oraz Dyrektorem Departamentu Spraw Obronnych w MG.

⁵⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

⁵⁷ W Ministerstwie Gospodarki wprowadzono System Zarządzania Jakością, w ramach tego systemu opracowano kartę procesu (KP-01350-258 Pozamilitarne Przygotowania Obronne) zgodnie z którą DSO MG prowadzi czynności od dnia 23 listopada 2009 r.

Podczas rozważań dotyczących systemowych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa państwa w zakresie PMG należy rozróżnić podsystem utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia określonych w umowie rzeczy ruchomych, który funkcjonuje w czasie „P” (stan stałej gotowości obronnej państwa⁵⁸) oraz podsystem realizacji zadań w czasie „W” (stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i stan gotowości obronnej państwa czasu wojny⁵⁹). Podsystem utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych jest właściwie zorganizowany pod względem prawnym⁶⁰ i technicznym (proces przyznawania dotacji opisany jest w obowiązującej metodyce, zadania nakładane są na drodze decyzji administracyjnej, a z przedsiębiorcami spełniającymi warunki określone w przedmiotowej metodyce zawierane są umowy na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych). Brak rozwiązań prawnych występuje w przypadku przedsiębiorcy, który w informacji wykazuje współczynnik W_M większy od 1, co wskazuje, że wykorzystanie mocy produkcyjnych i remontowych do realizacji zadania w okresie zagrożenia wojennego nie będzie większe niż w bieżącej produkcji. Z zapisów obowiązującej metodyki wynika, iż taki przedsiębiorca nie podlega dalszemu procedowaniu, co w konsekwencji oznacza, iż na wspomnianego przedsiębiorcę nie zostaną nałożone zadania w tym zakresie. Również, w świetle obowiązujących przepisów, Minister Gospodarki nie może nałożyć zadania w drodze decyzji administracyjnej nie określając zasad jego finansowania. W zaistniałej sytuacji Minister Gospodarki nie ma możliwości nałożenia zadania obronnego obejmującego planistyczne przygotowanie przedsiębiorcy do realizacji produkcji rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego ponieważ nie posiada środków do realizacji takiego celu. Należałoby wprowadzić poprawki do obowiązujących ustaw i rozporządzeń, co pozwoliłoby na włączenie do podsystemu utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, tych przedsiębiorców, którzy nie spełniają powyższego kryterium.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218).

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. z 2001, Nr 122, poz. 1320); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. z 2010, Nr 198, poz. 1314); Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 2002, Nr 21, poz. 205); Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji (Dz. U. Nr 69, poz. 331 z późn. zm.).

Natomiast brak jest doniesień literaturowych o podsystemie realizacji zadań (uruchomienie PMG) na czas "W", związanych z przedsiębiorcami o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. W opinii autora istnieje zbieżność pojęć z przedmiotowego rozporządzenia⁶¹ i celów realizowanych w odpowiednich stacjach gotowości obronnej państwa, a ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r.⁶², które określa nakładanie zadań niezbędnych do wytwarzania rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa albo przemieszczania tych mocy w obrębie przedsiębiorcy lub między przedsiębiorcami na drodze decyzji administracyjnej w związku z uruchomieniem PMG. Autor artykułu zwraca uwagę, iż w tym przypadku istnieje możliwość wykorzystania decyzji administracyjnych nałożonych na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych do wytwarzania rzeczy ruchomych, w celu uruchomienia PMG, z nałożonymi wykazami asortymentowymi będącymi załącznikami do przedmiotowych decyzji. Podsystem realizacji zadań mający na celu produkcję wynikającą z PMG dla SZ RP oraz resortów siłowych RP mógłby zostać uruchomiony natychmiast, co jest bardzo ważnym elementem przygotowań obronnych państwa (rozwińnięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej lub zapewnienie realizacji niezbędnych przedsięwzięć przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom państwa w czasie kryzysu). Ciągłość zadań na mocy decyzji byłaby utrzymana, a jedynie istniałaby możliwość zmiany wykazów rzeczy ruchomych, tak aby były zgodne z asortymentem ujętym w PMG i aneksach do niego, uwzględniających zmiany zgłoszone przez SZ RP oraz resorty siłowe RP zgodnie z procedurami obowiązującymi w „*Metodyce opracowania Programu Mobilizacji Gospodarki*” wydawanymi przez Zarząd Planowania Logistyki – P4 MON (ZPL-P4)⁶³. Do czasu przyjęcia nowego aneksu, za obowiązujące ilości asortymentu, uznaje się te, które są już wymienione w załącznikach do nałożonych decyzji administracyjnych.

Autor założył hipotetycznie, iż można byłoby rozważyć wydzielenie środków z pozamilitarnych przygotowań obronnych, zawartych w nadesłanym przez MON projekcie Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych w części dotyczącej

⁶¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. Nr 219, poz. 2218).

⁶² Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji (Dz. U. Nr 69, poz. 331 z późn. zm.).

⁶³ Praca zbiorowa, *Metodyka opracowania Programu Mobilizacji Gospodarki*, ZPL-P4 MON, Warszawa 2010.

Planu Rzeczowo-Finansowego stanowiącego katalog przedsięwzięć do wykorzystania przez respondentów. W przypadku ujęcia w ww. katalogu przedsięwzięcia na pokrycie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców na przygotowanie procedur oraz dokumentacji specjalistycznej (PMG-Z), opracowywanej na podstawie dokumentacji technologicznej w celu uruchomienia produkcji rzeczy ruchomych ujętych w przedmiotowych wykazach będących załącznikami do nałożonych decyzji administracyjnych, a związanych z refinansowaniem kosztów osobowych przedsiębiorców mających wskaźnik $W_M > 1$.

Istnieje również alternatywne rozwiązanie, wykorzystujące nałożone decyzje i zawarte umowy na bezkosztowe wykonywanie zadań obronnych. W tym zakresie należałoby sprecyzować zadania do uruchomienia produkcji dla wszystkich przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (wykazy rzeczy ruchomych z PMG). Takie podejście niweluje problem występujący gdy $W_M > 1$ w podsystemie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, dając możliwość elastycznego i sprawnego działania podsystemu realizacji zadań związanych z produkcją asortymentów umieszczonych w PMG 2009–2018. Uruchomienie tego zadania następowaloby, podobnie jak w sposobie wcześniej opisanym, poprzez system stałych dyżurów, z wykorzystaniem tabeli zgłoszowania zawartej w POF do kodowania treści zadania.

W pracy⁶⁴ wskazano na możliwe rozwiązanie prawne powyższego problemu. Dopóki nie zostaną wprowadzone rozwiązania o charakterze motywacyjnym, realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym finansowana powinna być (jak dotychczas) poprzez dotacje podmiotowe, udzielane i rozliczane w oparciu o *Metodyki...*, których opracowywanie przez właściwe organy zostało usankcjonowane prawnie. Zadania na rzecz obronności państwa o charakterze organizacyjno planistycznym podlegać mogłyby finansowaniu ze środków własnych przedsiębiorcy, przy czym udokumentowana kwota wydatków poniesionych w związku prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności państwa stanowiłaby koszty uzyskania przychodów, o których mowa w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶⁵. Sugeruje się wprowadzenie zmian do art. 7 ust. 3 przedmiotowej ustawy jako

⁶⁴ C. Sochala, *Rozważania o wolnym rynku, zmianie uwarunkowań programowania bezpieczeństwa oraz programach mobilizacji gospodarki w Polsce*, [w:] Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej – Teoria i praktyka. Materiały z seminarium zorganizowanego 8 czerwca 2010 roku Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego AON, „Zeszyt Problemowy TWO” nr 1(65), 2011, s. 111–127.

⁶⁵ Art. 7 ust. 3 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.).

pkt 6 w brzmieniu „6) kosztów uzyskania przychodów, o których mowa w ustawie, dotyczących wydatków poniesionych w związku prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań o charakterze organizacyjno planistycznym na rzecz obronności państwa”.

W obecnej sytuacji prawnej pozostaje jeszcze jeden problem do rozwiązania systemowego, który obejmuje obszar gospodarowania materiałami niezbędnymi do realizacji nałożonego zadania wynikającego z PMG-09. W poprzednich metodykach⁶⁶ w latach 2002–2005 oraz w czasie obowiązywania CPMG⁶⁷ przedsiębiorca był zobowiązany do złożenia oświadczenia o realizacji tego celu⁶⁸. Co prawda w metodykach obowiązujących w latach 2008–2010 wycofano się z obowiązku utrzymywania przez przedsiębiorcę przedmiotowych rezerw materiałowych, to jednak

⁶⁶ Praca zbiorowa, *Metodyka ustalania kosztów utrzymywania i przemieszczania (koncentracji) mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytwarzania rzeczy ruchomych w sytuacjach kryzysu lub w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz zasady udzielania dotacji budżetowej w 2002 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2002, Rozdz. III *Metodyka określania kosztów utrzymywania potencjału produkcyjnego i remontowego*, pkt 2 ppkt 5) lit. b „potwierzeń pełnego aktualnego zabezpieczenia surowcowo-materiałowego dla nałożonych zadań”, s. 5; D. Stachura-Michalski, *Metodyka udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcom na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2003 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, pkt 11 ppkt 4) lit. b „potwierzeń pełnego aktualnego zabezpieczenia surowcowo-materiałowego dla nałożonych zadań”, s. 3; D. Stachura-Michalski, *Metodyka udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2004 roku*, pkt 19 ppkt 6) „... pełnego zabezpieczenia surowcowo-materiałowego do realizacji nałożonych zadań”, s. 5; A. Wojcinowicz, T. Nalepa, *Metodyka udzielania oraz rozliczania dotacji budżetowej przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2005 roku*, pkt 18 ppkt 8) „... pełnego zabezpieczenia surowcowo-materiałowego do realizacji nałożonych zadań”, s. 5.

⁶⁷ Praca zbiorowa, *Metodyka ustalania w 2000 roku kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa oraz dostosowania tych mocy do zadań określonych CPMG*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2000, Rozdz. III pkt 3 ppkt 3 „... pełnego zabezpieczenia surowcowo-materiałowego dla wyrobów ujętych w ZPMG”, s. 4.

⁶⁸ T. Nalepa, C. Sochala, *Nakładanie oraz finansowanie zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego państwa*, [w:] Świadczenia na rzecz obrony. Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorstwa. Konferencja naukowa AON, Warszawa 25 styczeń 2008 r.

zagadnienie to pozostaje nadal nie rozwiązane. Autor zakłada, że istnieje możliwość wykorzystania zapasów pod produkcję bieżącą⁶⁹, co w pewnym stopniu stanowi rozwiązanie powyższego zagadnienia. Jak również przejęcia asortymentu powstałego w produkcji bieżącej na różnym etapie w poczet zobowiązań PMG. Jednak przyjmując założenie hipotetyczne, iż przedsiębiorca na którego zostało nałożone zadanie zgodnie z opracowanym *Programem Mobilizacji Gospodarki szczebla zakładowego* (PMG-Z)⁷⁰ zakupi materiały niezbędne do realizacji powyższego zadania to nie tylko wygeneruje koszty w chwili zakupu tych materiałów, ale będzie generował koszty w trakcie jego przechowywania. Ważnym faktem jest długość okresu gwarancji producenta na zakupiony materiał przez przedsiębiorcę. W przypadku materiałów wybuchowych najczęściej są to roczne gwarancje. Aby materiał zakwalifikować do dalszego przechowywania bądź wniesienia do produkcji bieżącej przedsiębiorca zmuszony będzie do poniesienia dodatkowych kosztów związanych z ekspertyzą przydatności tych materiałów. Każda kontrola gospodarcza wykaże niegospodarność w tym zakresie i wystąpi z wnioskiem do Rady Nadzorczej kontrolowanego podmiotu na Zarząd Spółki o działanie na jej szkodę.

W tym zakresie, w opinii autora, sytuację tą można rozwiązać wykorzystując jeszcze obowiązującą ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych⁷¹,

⁶⁹ Uwzględnienie zapasu cyklicznego i uzupełniającego. S. Krzyżaniak, *Między teorią a praktyką zarządzania zapasami – o znaczeniu prawidłowego określania czasu cyklu uzupełnienia*, Logistyka, 5 (2008) 23–27.

⁷⁰ Załącznik Nr 3 do Metodyki z 2009 r. – Instrukcja sporządzania dokumentacji związanej z utrzymywaniem i uruchamianiem mocy produkcyjnych (i/lub remontowych) na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa – Program Mobilizacji Gospodarki Szczebla Zakładowego, Rozdz. I. Postanowienia ogólne pkt 3. „Potwierdzenia zadań produkcyjnych (remontowych) należy przedstawiać na podstawie realnych możliwości zabezpieczenia materiałowo-surowcowego krajowego i importowego czasu „P”. W przypadku braku możliwości zabezpieczenia ciągłości dostaw należy się oprzeć na wykorzystaniu istniejących zapasów materiałowych, w tym także na wykorzystaniu części zapasowych innych produktów, których produkcja (remont) nie jest uwzględniona w PMG-Z” (str. 1 zał.); Załącznik Nr 3 do Metodyki z 2010 r. – INSTRUKCJA sporządzania dokumentacji związanej z utrzymywaniem i uruchamianiem mocy produkcyjnych (i/lub remontowych) na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa – Program Mobilizacji Gospodarki Szczebla Zakładowego, Rozdz. I. POSTANOWIENIA OGÓLNE pkt 2. Przy opracowaniu koncepcji realizacji zadania wynikającego z PMG należy uwzględnić: ppkt2) możliwości pozyskania wyrobów kooperacyjnych, materiałów oraz energii i paliw z kraju i importu niezbędnych do realizacji zadania wynikającego z PMG.

⁷¹ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 594; z 2008 r., Nr 227, poz. 1505), <http://www.legeo.pl/prawo/dziennik-ustaw-2007/89/594/>, stan na dzień 13.10.2010 r.

w kontekście utworzenia rezerw niezbędnych do zabezpieczenia zadań wynikających z PMG-09 (rezerw mobilizacyjnych).

W tym przypadku obciążenie finansowe za zakup i utrzymywanie rezerw wraz koniecznymi ekspertyzami ponosiłoby państwo (właściwy minister w obszarze swojej działalności statutowej, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa). Na przedsiębiorcy ciążyłby obowiązek ich przechowywania i ochrony oraz współpracy z Szefem Agencji Rezerw Materiałowych⁷². Realizacja tego celu przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w formie utrzymywania rezerw mobilizacyjnych była prowadzona jeszcze w latach 2006–2007 w oparciu o procedury obowiązujące w metodykach⁷³. W 2008 r. Minister Gospodarki zwolnił rezerwy mobilizacyjne utrzymywane przez przedsiębiorców na drodze decyzji administracyjnej i jednocześnie udzielił po raz pierwszy dotacji na utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych opartych o zadania ujęte w zatwierdzonym PMG-07.

W przyszłości to rozwiązanie nie będzie mogło być stosowane w oparciu o nową ustawę o rezerwach strategicznych (projekt tej ustawy został złożony do sejmu⁷⁴). Jednym z nowatorskich sposobów na realizację powyższego celu mogłaby być możliwość jaką otrzymają przedsiębiorcy w ramach nałożonego zadania w obszarze rezerw – ich odpłatne utrzymywanie na mocy umów cywilnoprawnych z Agencją. W umowach tych zobowiązują się do przekazywania wszelkich raportów oraz danych. Jednak to rozwiązanie generowałoby bardzo duże obciążenie dla

⁷² M. Nawrot, *Rola programu mobilizacji gospodarki oraz systemu rezerw państwowych w przygotowaniach obronnych państwa*, [w:] Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej – Teoria i praktyka, Materiały z seminarium naukowego zorganizowanego 8 czerwca 2010 r. w Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego AON, „Zeszyt Problemy TWO” nr 1(65), 2011, s. 128–137.

⁷³ T. Nalepa, *Metodyka udzielania oraz rozliczania wsparcia udzielonego przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo obronnym na utrzymywanie rezerw mobilizacyjnych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2006 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.; T. Nalepa, C. Sochała, *Metodyka udzielania oraz rozliczania wsparcia udzielonego przedsiębiorcom o szczególnym znaczeniu gospodarczo obronnym na utrzymywanie rezerw państwowych mobilizacyjnych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa w 2007 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

⁷⁴ 22 września 2010 r. odbyło się drugie czytanie rządowego projektu ustawy o rezerwach strategicznych. Wszystkie kluby parlamentarne opowiedziały pozytywnie za tym projektem. Zamiast dwóch rezerw – mobilizacyjnej i gospodarczej, będzie jedna – strategiczna. Minister gospodarki będzie miał prawo tworzenia, udostępnienia i likwidacji tych rezerw. http://nafta.wnp.pl/w-sejmie-poslowie-za-projektem-ustawy-o-rezerwach-strategicznych,120402_1_0_0.html, stan na dzień 06.10.2010 r.

budżetu państwa, podobnie jak rozwiązanie oparte na utrzymywaniu rezerw mobilizacyjnych w kontekście produkcji PMG.

W tym projekcie⁷⁵ przewidziano inne formy utrzymywania rezerw np. tzw. **kontraktację zamówień**. Autor sugeruje możliwość wzięcia pod uwagę wykorzystania tego rozwiązania w przypadku produkcji opartej o zadanie zawarte w PMG. Rozwiązanie oparte o kontraktację zamówień w przeciwieństwie do utrzymywania niezbędnych środków materiałowych w charakterze rezerw strategicznych charakteryzuje się znacznie niższymi kosztami, a jednocześnie zapewniłoby właściwe zabezpieczenie przedmiotowych procesów technologicznych związanych z produkcją w ramach PMG.

Szczegółowe rozwiązania prawno-finansowe będą możliwe po zakończeniu procesu legislacyjnego i uprawomocnieniu się ustawy. Należy również pamiętać o okresie *vacatio legis*, w którym będą obowiązywały przepisy przejściowe⁷⁶.

Zadania Ministra Gospodarki wynikające z „Metodyki opracowania Programu Mobilizacji Gospodarki”

Wszelkie zmiany oraz tworzenie nowych PMG na kolejne lata wprowadzane są na podstawie „*Metodyki opracowania Programu Mobilizacji Gospodarki*” wydanej przez ZPL-P4. Przedmiotowa metodyka ustala sposób i tryb określania oraz przekazywania do programu danych dotyczących⁷⁷:

- potrzeb w zakresie dostaw i remontów UiSW dla resortów siłowych,
- potrzeb w zakresie dostaw środków bojowych dla resortów siłowych,
- zadań możliwych do nałożenia na przedsiębiorców w zakresie dostaw i remontów UiSW oraz dostaw środków bojowych,
- potrzeb bytowych ludności (w zakresie: artykułów spożywczych, świadczeń zdrowotnych i ochrony zdrowia wraz z podstawowymi produktami leczniczymi, dostaw paliw i energii, usług transportowych w zakresie przewozów morskich, kolejowych i lotniczych oraz możliwości ich zabezpieczenia),
- możliwości produkcyjno-usługowych wybranych działów gospodarki.

⁷⁵ Przypomnienie autora: ustawa z dnia 29 października 2010 r. *o rezerwach strategicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496) wchodzi w życie z dniem 5 lutego 2011 r.

⁷⁶ P. Ligenza, C. Sochala, T. Nalepa, *Program Mobilizacji Gospodarki oraz rezerwy państwowe – w nowych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuletyn Informacyjny, (Kwartalnik TWO ZO), nr 3(15), 2010, s. 5–20.

⁷⁷ Praca zbiorowa, *Metodyka opracowania Programu Mobilizacji Gospodarki*, ZPL-P4 MON, Warszawa 2010.

Na podstawie obowiązującej metodyki⁷⁸ resorty siłowe określiły i zgłosiły do PMG-09 potrzeby w zakresie dostaw i remontu UiSW oraz dostaw SBOJ. Zabezpieczenie przedmiotowych potrzeb jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania ww. organów oraz podległych i nadzorowanych im jednostek w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Potrzeby zgłoszone przez MON, MSWiA, MS i ABW (w układzie asortymentowo-ilościowym) przekazuje się do właściwych resortów będących organami organizującymi i nadzorującymi wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Porównanie wielkości zgłoszonych potrzeb ze zdolnościami produkcyjno-remontowymi przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym pozwala na określenie Ministrowi Gospodarki i Obrony Narodowej możliwości wstępnego ulokowania zadań mających na celu ich zaspokojenie. Zestawienie zadań możliwych do nałożenia na przedsiębiorców z podziałem na rodzaje potrzeb (dostawy UiSW i remonty UiSW oraz dostawy SBOJ) przedstawia się w załącznikach do PMG obowiązującego w danym okresie planowania. Na **Rys. 6** przedstawiono obowiązujące procedury w zakresie planowania, realizacji i kontroli wykonywania zadań obronnych związanych z zabezpieczeniem potrzeb tzw. resortów siłowych w ramach PMG-09.

Przedmiotowe zadania mogą być nakładane na przedsiębiorców będących finalistami oraz dodatkowo na kooperantów, o ile są to podmioty umieszczone na wykazie⁷⁹. Zawarte w załącznikach PMG, zestawienie zadań możliwych do ulokowania stanowi podstawę podczas planowania przez organy administracji wydatków związanych z pokryciem kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych⁸⁰. Opracowanie potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowych wybranych działów gospodarki ma charakter analityczno-informacyjny (planistyczny). Nie rodzi to skutków finansowych należnych podmiotom opracowującym dane do tych zestawień⁸¹.

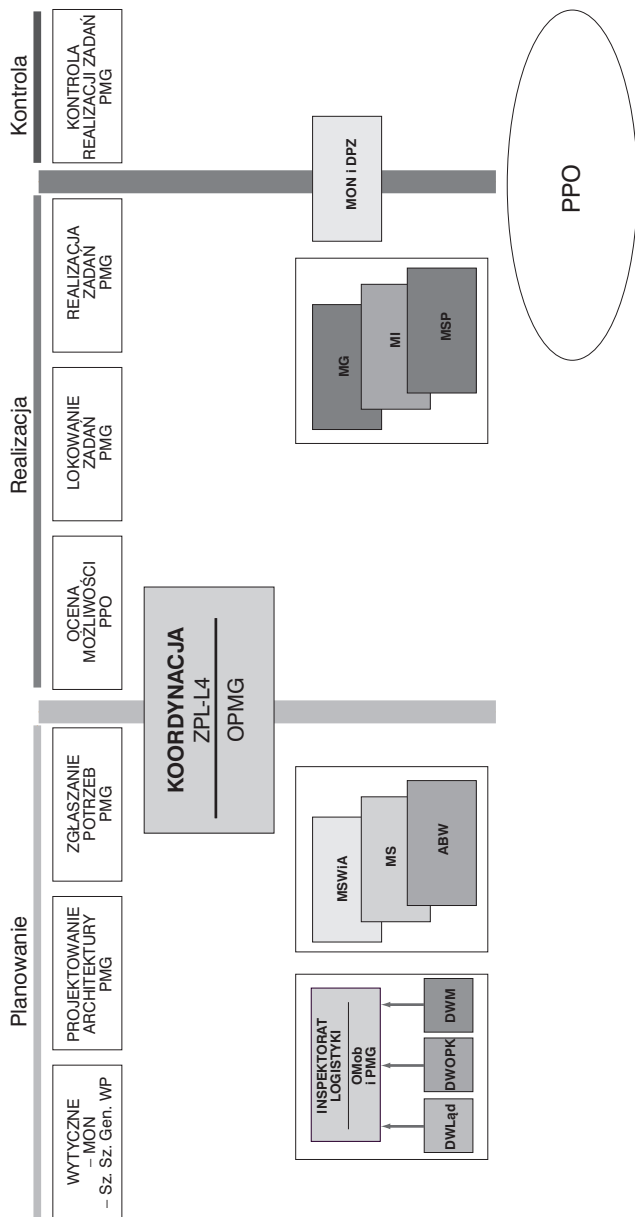
⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. z 2010 r., Nr 198, poz. 1314).

⁸⁰ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji (Dz. U. Nr 69, poz. 331 z późn. zm.).

⁸¹ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. z 2001, Nr 122, poz. 1320).

**PLANOWANIE I REALIZACJA POTRZEB SZ RP
ORAZ INNYCH PODMIOTÓW I INSTYTUCJI
ODPOWIEDZIALNYCH ZA BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ**



Rys. 6. Schemat procesów obowiązujących w PMG-09

Powyższa metodyka⁸² określa terminy wykonania poszczególnych dokumentów oraz organy odpowiedzialne za ich wykonanie. Minister Gospodarki przekazuje do Szefa ZPL – P4: potrzeby bytowe ludności w zakresie paliw i energii, wstępne zestawienia zadań możliwych do nałożenia na przedsiębiorców w zakresie ulokowania potrzeb dotyczących produkcji i remontów UiSW, produkcji SBOJ wraz z kooperacją oraz możliwości produkcyjno usługowe przedsiębiorców z uwzględnieniem kooperacji w dziale przemysł.

W związku z wejściem w życie nowej ustawy o rezerwach strategicznych, należy rozważyć zmianę dokumentów obowiązujących w PMG-09 oraz formę zgłaszania zapotrzebowania na paliwa, oleje (zapasy produktów naftowych) i agregaty prądotwórcze przez zainteresowane resorty odpowiedzialne za bezpieczeństwo i obronność państwa (wycofano pojęcie stanów zastrzeżonych dla celów mobilizacyjnych wyodrębnionych z rezerw gospodarczych, rezerwy gospodarcze, rezerwy mobilizacyjne i rezerwy państwowe).

Zakończenie

W niniejszej publikacji przedstawiono wielopłaszczyznowe oddziaływanie poszczególnych czynników na efektywność realizacji potrzeb SZ RP i resortów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. W każdym z ww. przypadków wielkość ta uzależniona jest (w pewnym uproszczeniu) od wariantu przyjętego rozwiązania (np. po korekcie przez koordynatora PMG). Jednakże nie tylko specyficzne uwarunkowania nakładania zadań mają wpływ na realizację potrzeb SZ RP i resortów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, ale również one same wpływają bezpośrednio na ilość i rodzaj zapotrzebowanych asortymentów i usług w ramach PMG-09.

Nakładanie zadań w zakresie utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych, niezbędnych do wytworzenia rzeczy ruchomych na okres zagrożenia wojennego na potrzeby obrony państwa – w praktyce wiąże się z koniecznością zastosowania rozwiązań pozaustawowych, które zapewnią optymalny sposób podziału środków budżetowych, przeznaczonych na ich finansowanie. Cykliczne rozwiązania w formie metodyk pozwalają na maksymalne wykorzystanie mocy produkcyjnych i remontowych przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Autor wskazuje na potrzebę wprowadzania nowych rozwiązań prawno-finansowych, które będą odzwierciedlać zachodzące zmiany w środowisku bezpieczeń-

⁸² Praca zbiorowa, *Metodyka opracowania Programu Mobilizacji Gospodarki*, ZPL-P4 MON, Warszawa 2010.

stwa oraz strukturach sektora PPO, ewolucji systemu rezerw państwowych jak również innych uwarunkowań programowania zadań w zakresie mobilizacji gospodarki.

Autor – w sposób zamierzony – wprowadził do treści niniejszej publikacji określone uproszczenia i skróty myślowe (nieistotne z punktu widzenia praktyki realizacji zadań dla PPO). Celem takiego działania było umożliwienie osobom spoza wąskiego grona ekspertów zrozumienia zależności zachodzących podczas projektowania architektury PMG oraz praktycznej realizacji nałożonych zadań w zakresie zastosowania zawartych w publikacji informacji, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).