

CZWARTE PODEJŚCIE DO USTAWY O PROGRAMIE MOBILIZACJI GOSPODARKI [ANALIZA]

Pod koniec kwietnia 2018 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pojawiła się czwarta wersja projektu ustawy o *organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki*. Resort obrony narodowej upublicznił go niemal rok po publikacji poprzedniej wersji i ponownie skierował do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. MON wprowadziło szereg zmian i uwzględniło wiele uwag zgłoszonych przez konsultowane instytucje.

Prace nad priorytetowym projektem MON straciły impet

MON upubliczniło na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji czwartą wersję projektu ustawy o *organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki* (dalej „projekt ustawy o PMG”) 25 kwietnia 2018 r. Nowa wersja jest datowana na 18 kwietnia 2018 r., a ocena skutków tej regulacji na 23 marca 2018 r. Poprzednia wersja projektu ustawy była datowana na 22 czerwca 2017 r., a wcześniejsze odpowiednio na 15 marca 2017 r. i 17 października 2016 r., nie wspominając o założeniach do projektu ustawy przygotowanych jeszcze w poprzedniej kadencji Sejmu.

W wyniku przeprowadzonych w styczniu 2018 r. zmian w kierownictwie resortu gospodarzem projektu został Sekretarz Stanu w MON Sebastian Chwałek, który zastąpił w tej roli Bartosza Kownackiego. Wiceminister jest merytorycznie wspierany przez dwóch pułkowników, którzy pełnili tę rolę już wcześniej: Szefa Zarządu Logistyki – P4 w Sztapie Generalnym WP Roberta Woźniaka oraz Marka Nienartowicza - Szefa Oddziału Programowania Mobilizacji Gospodarki i Rezerw Strategicznych w Zarządzie Logistyki – P4 SG WP.

Mobilizacja gospodarki jest wskazywana jako priorytet obecnego rządu. Wytyczne Koncepcji Obronnej RP z 23 maja 2017 r. obejmującej jawne wnioski z przeprowadzonego w latach 2016-2017 Strategicznego Przeglądu Obronnego wskazywały, że resort obrony narodowej ma opracować nowy system zachęt dla przedsiębiorców kwalifikujących się do uczestnictwa w Programie Mobilizacji Gospodarki. Jednak MON potrzebował niemal roku, aby przedstawić kolejną liczącą 27 stron wersję projektu ustawy o PMG, którą obecnie skierował do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych (poprzednia wersja liczyła 15 stron).

Wiceminister Chwałek w pismach z 24 kwietnia 2018 r. poinformował organy administracji rządowej oraz wojewodów o możliwości przekazania swoich stanowisk do nowej wersji projektu w ciągu 21 dni od otrzymania korespondencji MON. Z kolei organizacje społeczne, głównie związki zawodowe, otrzymały 30 dni na przesłanie swoich uwag. Oznacza to, że resort obrony wznowi prace merytoryczne nad projektem ustawy o PMG dopiero w okolicach lipca 2018 r., gdy wszystkie instytucje prześlą swoje stanowiska, a MON będzie mógł je przeanalizować. Warto przypomnieć, że Sejm zakończy VIII kadencję 12 listopada 2019 r.

Resort obrony narodowej modyfikuje projekt ustawy o PMG

W czwartej wersji projektu ustawy o PMG MON dokonał szeregu zmian podyktowanych uwagami zgłoszonymi przez konsultowane instytucje. Wycofał się z części bardzo kontrowersyjnych rozwiązań oraz uporządkował strukturę projektu od strony legislacyjnej. Resort wprowadził m.in. słowniczek definicji najważniejszych terminów, co ułatwia zrozumienie poszczególnych przepisów. Uwzględniając tematykę projektu na uwagę zasługuje definicja obejmująca „moce produkcyjne, remontowe lub usługowe”, które są rozumiane jako „składniki materialne i niematerialne (aktywa i pasywa majątkowe) przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej oraz zasoby ludzkie”. Istotna jest także definicja przemysłowego potencjału obronnego, który jest rozumiany jako „zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie wiadomo jednak dlaczego resort obrony nie zdecydował się na zastosowanie odesłania do obowiązującej już w polskim porządku prawnym niemal identycznej definicji przemysłowego potencjału obronnego, która jest zawarta w ustawie z dnia 7 października 1999 r. *o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*.

Resort obrony narodowej zdecydował się zmodyfikować definicję przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. W czwartej wersji projektu ustawy o PMG taki podmiot musi posiadać moce produkcyjne, remontowe lub usługowe, które na potrzeby obronne mogą być wykorzystane w warunkach powszechnej lub częściowej mobilizacji lub w czasie wojny, co jest konsekwencją wprowadzenia nowej definicji wspomnianej wyżej. Nowością jest również to, że przedsiębiorca o omawianym statusie nie może być wykluczony z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w okresie ostatnich 3 lat kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia przez niego wniosku o ujęcie w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Kolejny nowy wymóg to niezaleganie z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, chyba że dany przedsiębiorca dokonał płatności należnych podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne wraz z odsetkami lub grzywnami lub zawarł wiążące porozumienie w sprawie spłaty tych należności. Przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym może być tylko taki podmiot, który nie posiada zobowiązań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na rzecz obronności państwa w okresie ostatnich 3 lat kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia przez niego wniosku o ujęcie w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

MON podtrzymał rozwiązanie, zgodnie z którym realizacja dostaw lub usług objętych zamówieniem wyłączonym z ustawy Prawo zamówień publicznych w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przez przedsiębiorcę niebędącego w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym skutkuje ujęciem tego przedsiębiorcy w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, jeśli taki przedsiębiorca spełnia wymogi bycia takim podmiotem określone w definicji ustawowej.

Przedsiębiorca może zasadniczo sprzeciwić się ujęciu w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym

Nowy projekt ustawy o PMG wskazuje, że procedurę ujęcia przedsiębiorcy w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym realizuje się na wniosek wybranej grupy podmiotów. Chodzi o ministrów kierujących właściwymi działami administracji rządowej oraz samych przedsiębiorców zainteresowanych uzyskaniem takiego statusu. Niemniej, jeśli wnioskującym jest minister, przedsiębiorca musi wyrazić zgodę na ujęcie w wykazie z wyjątkiem sytuacji, gdy dzieje się to z mocy prawa (realizacja dostaw lub usług w trybie opartym o art. 346 TFUE). Nie musi uzasadniać swojej odmowy, co jest wyjściem przez MON naprzeciw firm, które mogą swobodnie zdecydować o

zaangażowaniu w realizację zadań na rzecz obronności państwa związaną z wieloma formalnymi obowiązkami. W tym kontekście warto również wskazać, iż w nowej wersji projektu ustawy o PMG dodano zapis o tym, że zadania na rzecz obronności państwa stanowią dla przedsiębiorcy priorytet wobec przedsięwzięć wynikających z prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. W praktyce trudno będzie jednak wykazać organom administracji publicznej, że przedsiębiorca nie traktuje zadania jako priorytetowego.

Przedsiębiorcy będą mogli również wnioskować o wykreślenie z wykazu do właściwego organu organizującego, nadzorującego i kontrolującego wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa. Wykreślenie może być uzasadnione m.in. niespełnianiem ustawowych wymogów przez przedsiębiorcę, nienależytym wywiązywaniem się z postawionych zadań lub wystąpieniem okoliczności powodującej, że utrzymywanie przedsiębiorcy w wykazie nie leży w interesie obronności państwa.

Można domniemywać, że sama procedura ujmowania przedsiębiorców w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym będzie w praktyce realizowana powolnie. Właściwy minister będzie występował o ujęcie przedsiębiorcy w wykazie do Rady Ministrów. Ten kolegialny organ jest obciążony wieloma obowiązkami i wnioski ministrów będą musiały oczekiwać na rozpatrzenie w długiej kolejce.

Budżet państwa sfinansuje prace planistyczne związane z realizacją zadań na rzecz obronności państwa

Resort obrony narodowej zdecydował się na ustępstwo względem przedsiębiorców i w nowej wersji projektu ustawy o PMG umieścił rozwiązanie zakładające finansowanie prac planistycznych związanych z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności państwa z budżetu państwa. Wnioskowały o to m.in. Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Związek Pracodawców Prywatnych Mediów oraz Business Centre Club. Obecnie przedsiębiorcy finansują te prace z własnych środków. Oznacza to, że w ich kieszeniach co roku zostanie łącznie około 31 mln zł. Niemniej, MON nie przygotowało innych zachęt dla przedsiębiorców, mimo że we wspomnianej Koncepcji Obronnej RP była mowa o całym systemie zachęt.

Według szacunków MON dotacja na utrzymanie nieczynnych mocy produkcyjnych i usługowych pochłonie w latach 2018-2027 około 132-169 mln zł rocznie. Pieniądze będą pochodzić z wydatków obronnych wskazanych w art. 7 ustawy z 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. MON podkreśla w ocenie skutków regulacji projektu ustawy o PMG, że wzrost wydatków obędzie się bez konieczności dodatkowego ich zwiększania ponad określony poziom 2 proc. PKB. Z kolei zadania realizowane przez przedsiębiorców w ramach wsparcia przez państwo-gospodarza, będą finansowane przez państwo wysyłające. To oznacza, że przedsiębiorcy będą otrzymywać środki od rządów państw sojusznicznych korzystających z ich usług.

Projekt ustawy o PMG zawiera pewną istotną nieścisłość. Z jednej strony stanowi, że realizacja zadań na rzecz obronności państwa oraz prace planistyczne związane z prowadzeniem przygotowań do ich realizacji są finansowane z budżetu państwa, czyli środki na realizację należą się bezwarunkowo. Z drugiej strony w projekcie jest mowa o tym, że przedsiębiorcy mogą jedynie ubiegać się o dotację na pokrycie kosztów realizacji zadań i prac planistycznych. Takie sformułowanie nie oznacza automatyzmu przyznawania środków, co budzi wątpliwości co do prawidłowości takiej konstrukcji udzielania dotacji. Projekt powinien zawierać rozwiązanie wskazujące, że w przypadku złożenia wniosku przez przedsiębiorcę, dotacja jest mu obligatoryjnie przyznawana.

Podziału dotacji między organami organizującymi, nadzorującymi i kontrolującymi wykonywanie

zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym dokonuje Minister Obrony Narodowej. Takie rozwiązanie jest zrozumiałe z uwagi na źródło środków jako będących w dyspozycji szefa MON (dział budżetu państwa „obrona narodowa”). Podział jest dokonywany z zachowaniem zasady proporcjonalności kosztów utrzymania mocy produkcyjnych, remontowych lub usługowych przypadających na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym podporządkowanych organowi, którzy uczestniczą w realizacji zadań ujętych w programie w danym roku do kosztów utrzymania mocy produkcyjnych, remontowych lub usługowych wszystkich przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, uczestniczących w realizacji zadań ujętych w programie w danym roku. Projekt ustawy o PMG szczegółowo opisuje, czym są wspomniane koszty oraz jak mają być rozliczane.

Obowiązki przedsiębiorców w zakresie uzgadniania określonych czynności prawnych

MON nie wycofał się z rozwiązania polegającego na konieczności uzgadniania przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym z odpowiednimi ministrami szeregu decyzji biznesowych. Wzbudziło ono wiele kontrowersji w debacie publicznej z uwagi na stopień ograniczenia chronionej konstytucyjnie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. W ocenie skutków regulacji do projektu ustawy o PMG MON wskazuje, że proponowane rozwiązanie jest zgodne z Konstytucją RP oraz ustawą – Prawo przedsiębiorców, ponieważ swoboda prowadzenia działalności gospodarczej może być ograniczona ze względu na ważny interes publiczny. Projekt stanowi, przedsiębiorca o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym przed dokonaniem czynności prawnej mającej na celu:

1. rozwiązanie lub likwidację przedsiębiorcy,
2. przeniesienie siedziby przedsiębiorcy za granicę,
3. wykreślenie przedmiotu działalności przedsiębiorcy dotyczącego realizacji zadań na rzecz obronności państwa,
4. zbycie, dokonanie darowizny, zmianę przeznaczenia lub zaniechanie eksploatacji składnika mienia przedsiębiorcy wykorzystywanego do realizacji zadań na rzecz obronności państwa,

musi te czynności uzgodnić z właściwym organem administracji publicznej. Ponadto co pół roku w terminach do 20 lipca za pierwsze półrocze danego roku oraz za drugie półrocze do 10 lutego roku następnego musi on przedkładać danemu organowi szereg informacji o swojej bieżącej sytuacji gospodarczej. Chodzi m.in. o stan przemysłowego potencjału obronnego wykorzystywanego do realizacji zadań na rzecz obronności państwa, czy sprawozdania o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe.

Resort obrony narodowej przychylił się do uwag zgłaszanych w ramach konsultacji społecznych i utworzył zamknięty katalog informacji, po które mogą zwracać się poszczególne organy administracji publicznej. Niewątpliwie poprawia to sytuację przedsiębiorców w zakresie pewności prawa i przedmiotu informacji, które mają udostępniać.

Tak jak w poprzedniej wersji projektu ustawy o PMG przedsiębiorca o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym nie może odmówić przyjęcia realizacji zadania na rzecz obronności państwa w odniesieniu do wyrobów, dla których przemysłowy potencjał obronny pozyskał z udziałem środków finansowych Skarbu Państwa, w szczególności w ramach realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych lub offsetu. Tym samym MON odrzuciło uwagi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które stanęło na stanowisku, że:

Nałożenie na przedsiębiorcę umieszczonego w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, który uzyskał finansowanie Skarbu Państwa na badania naukowe i prace rozwojowe, ograniczenia polegającego na tym, że nie będzie on mógł odmówić przyjęcia realizacji

zadania nie znajduje uzasadnienia i budzi wątpliwości.

W nowej wersji projektu ustawy o PMG resort obrony narodowej wprowadził przepisy dotyczące zakresu kontroli przedsiębiorców, co należy ocenić pozytywnie. Niemniej, katalog przedmiotów kontroli jest otwarty, a nie zamknięty. Organy administracji publicznej będą sprawować kontrolę przedsiębiorców, w szczególności w zakresie realizacji nałożonych zadań na rzecz obronności państwa oraz prawidłowości wydatkowania przez przedsiębiorców udzielonych dotacji, a więc przedmiotem kontroli mogą być też inne obszary.

MON wycofuje się z kontrowersyjnych przepisów karnych

Resort obrony narodowej usunął z nowej wersji projektu ustawy o PMG przepisy karne skierowane przeciwko członkom zarządów przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Dotyczyły one sankcji m.in. za brak należytego wykonywania przez kierowane przez nich spółki zadań na rzecz obronności państwa. Rozwiązanie było krytykowane w trakcie konsultacji społecznych jako zbyt daleko idące i nieuzasadnione. Przewidywało kary do 2 lat więzienia, mimo że formalnie to przedsiębiorstwa jako osoby prawne odpowiadały za realizację zadań, a nie osoby wchodzące w skład ich zarządów.

MON nie zrezygnowało jednak z przepisów przewidujących administracyjne kary pieniężne dla przedsiębiorców, którzy nie przyjmą nałożonego zadania na rzecz obronności państwa, w sytuacji uzyskania przez nich przemysłowego potencjału obronnego z udziałem środków finansowych Skarbu Państwa, w szczególności w ramach realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych lub offsetu. W takiej sytuacji przedsiębiorca podlega karze w wysokości stanowiącej 10% wartości tego zadania, co w przypadku zadań o dużej wartości będzie karą bardzo dolegliwą.

Co więcej, przedsiębiorca, który nie wykonuje umowy cywilnoprawnej wykonawczej w stosunku do decyzji administracyjnej nakładającej konieczność realizacji zadania na rzecz obronności państwa, lub odstąpi od wykonywania takich zadań bez zgody organu właściwego do organizowania i sprawowania nadzoru nad ich realizacją, nienależycie ją wykonuje lub odmawia poddania się kontroli lub ją utrudnia:

- zwraca uzyskane dotacje na realizację zadań na rzecz obronności państwa;
- podlega karze stanowiącej 25-krotność wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

To ma stanowić dodatkowe narzędzie dla poszczególnych ministrów do szybkiego egzekwowania realizacji zadań przez przedsiębiorców. Z pewnością jest to rozwiązanie bardziej przystępne niż potencjalne sankcje karne dla członków zarządów przedsiębiorstw. Dochodzenie odszkodowania od przedsiębiorcy przez dany organ administracji publicznej przed sądem powszechnym trwałoby zdecydowanie dłużej niż nałożenie i wyegzekwowanie sankcji administracyjnej. Przepisy są sformułowane w sposób stanowczy, a to bardzo utrudniałoby obronę przedsiębiorcom przed sądem administracyjnym, który bada sprawę jedynie pod względem legalności zastosowania sankcji, a nie jej merytorycznego uzasadnienia.

MON częściowo łagodzi projekt ustawy o PMG

Czwarta wersja projektu ustawy o PMG została poprawiona w stosunku do poprzedniej wersji z 22 czerwca 2017 r. MON uporządkowało projekt pod kątem legislacyjnym. Dopracowało przepisy dotyczące kontroli wykonywania zadań na rzecz obronności państwa oraz ujmowania i wykreślenia przedsiębiorców z wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Zaproponowało sfinansowanie prac planistycznych związanych z realizacją zadań na rzecz obronności państwa z budżetu państwa, co jest ukłonem w stronę przedsiębiorców, choć nie zaprojektowało zapowiadanego w maju 2017 r. systemu zachęt. Resort wycofał się też z kontrowersyjnych przepisów karnych na rzecz administracyjnych kar pieniężnych. Nadal jednak nakłada na firmy objęte projektem szereg obowiązków informacyjnych. MON przyznaje w ocenie skutków regulacji projektu ustawy o PMG, że przewiduje on nowe obciążenia regulacyjne w postaci zwiększenia liczby dokumentów oraz zwiększenie liczby procedur w stosunku do przedsiębiorców.

Czytaj też: [Dobry klimat dla europejskiej zbrojeniówki \[KOMENTARZ\]](#)