

MON KONSULTUJE USTAWĘ O PROGRAMIE MOBILIZACJI GOSPODARKI. UWAGI I ZASTRZEŻENIA [ANALIZA]

Rządowe Centrum Legislacji udostępniło w sierpniu opinie instytucji konsultowanych przez resort obrony narodowej w sprawie trzeciej wersji projektu ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki datowanej na 22 czerwca 2017 r. Mimo wprowadzonych zmian w stosunku do projektu z 15 marca 2017 r. większość podmiotów zgłosiła kolejne uwagi i zastrzeżenia. To z pewnością odsunie w czasie opracowanie finalnej wersji projektu ustawy - pisze Wojciech Pawłuszko.

PIKE i PIPC chcą ograniczenia obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym

Polska Izba Komunikacji Elektronicznej koncentruje swoje uwagi dotyczące projektu ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki (dalej „projekt ustawy o PMG”) na kwestii obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. W jej ocenie katalog typów informacji przekazywanych administracji publicznej przez firmy na mocy ustawy powinien mieć charakter zamknięty, by urzędnicy nie mieli nawet potencjalnej możliwości domagania się od przedsiębiorców udostępniania dowolnych dokumentów.

Ponadto PIKE postuluje, by poszczególne resorty korzystały z powszechnie dostępnych rejestrów, by uzyskiwać część interesujących je danych. Powinny też zwracać się do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego, by zdobyć informacje o świadectwach bezpieczeństwa przemysłowego, którymi legitymują się przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Z kolei Polska Izba Przemysłu Chemicznego zwraca uwagę, że kryteria kwalifikowania poszczególnych firm jako przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym powinny mieć rangę ustawową podobnie jak kwestie warunków, rodzajów i sposobów naliczania, rozliczania i kontroli kosztów związanych z wykonywaniem zadań w ramach Programu Mobilizacji Gospodarki.

PIPC ma również zastrzeżenia do obowiązku uzyskiwania zgód organów administracji publicznej na podejmowanie szeregu decyzji biznesowych przez przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Kwestionuje także nadmierne obowiązki informacyjne nakładane na takie podmioty, możliwość zastosowania sankcji karnych wobec członków organów zarządzających przedsiębiorstwami oraz brak sprecyzowanych kryteriów kontroli wykonywania zadań na rzecz obronności państwa.

Business Centre Club zgłasza swoje uwagi mimo nieuwzględnienia tej organizacji w rozdzielniku podmiotów konsultowanych przez MON

Kierując kolejne wersje projektu ustawy o PMG do konsultacji, Ministerstwo Obrony Narodowej nie uwzględniało w rozdzielniku Związku Pracodawców Business Centre Club. Przy okazji trzeciej wersji projektu BCC zgłosiło jednak swoje uwagi i wnioskowało o uwzględnienie jej w rozdzielniku MON.

BCC ocenia, że projekt ustawy o PMG nie precyzuje, jakie będą kryteria nadzoru i kontroli przez organy administracji rządowej nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa, co może prowadzić w ocenie organizacji do arbitralności. Podobnie jak PIPC również BCC wskazuje, że szczegółowe kryteria uznawania przedsiębiorców za przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym powinny znajdować się w samej ustawie, a nie w rozporządzeniu wykonawczym.

Business Centre Club stoi na stanowisku, że prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności państwa, mające charakter planistyczny, powinny być finansowane z budżetu państwa, a nie ze środków własnych przedsiębiorców. Projekt ustawy datowany na 22 czerwca 2017 r. nie uwzględnia już przyznawania ulg podatkowych dla przedsiębiorców ani innych zachęt ze strony państwa, by przedsiębiorcy angażowali się w wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa.

W ocenie BCC stoi to w sprzeczności z treścią Koncepcji Obronnej RP z 23 maja 2017 r., zgodnie z którą resort obrony narodowej opracuje nowy system zachęt dla przedsiębiorców, kwalifikujących się do uczestnictwa w Programie Mobilizacji Gospodarki. BCC krytykuje m.in. nadmierne obowiązki informacyjne nakładane na przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym oraz możliwość zastosowania sankcji karnych wobec członków ich organów zarządzających. Podkreśla również wątpliwe pod względem konstytucyjności rozwiązanie dotyczące ograniczeń w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej dotyczące konieczności uzgadniania wybranych decyzji biznesowych z organami administracji publicznej.

KPRM i Ministerstwo Finansów postulują poprawę oceny skutków regulacji

Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów Henryk Kowalczyk wskazuje m.in., że dołączona do projektu ustawy o PMG ocena skutków regulacji (dalej „OSR”) wymaga uzupełnienia o szczegółową prezentację obowiązków nakładanych na przedsiębiorców.

Ponadto podkreśla, że OSR musi obejmować syntetyczne przedstawienie oddziaływania projektowanych regulacji na przedsiębiorców nie mających statusu podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. OSR powinna obejmować także informację o wysokości obecnych i planowanych środków na działania, których dotyczy projekt ustawy o PMG oraz przedstawiać wpływ proponowanych rozwiązań na mienie państwowe, w szczególności rezerwy strategiczne.

Ministerstwo Finansów oczekuje wyjaśnienia, czy w związku z wejściem w życie projektu ustawy o PMG stan rezerw strategicznych ulegnie zmianie i jaki to będzie miało wpływ na wysokość dotacji celowej przyznawanej Agencji Rezerw Materiałowych tworzącej i utrzymującej te rezerwy.

Postuluje też uzupełnienie projektu ustawy o PMG o regulacje umożliwiające sfinansowanie wartości surowców i materiałów otrzymywanych w ramach rezerw strategicznych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Ministerstwo Finansów wskazuje, że w OSR należy wskazać, w jakiej wysokości były dotychczas ponoszone środki z budżetu państwa na PMG oraz w jakiej wysokości będą ponoszone po wejściu w życie ustawy.

Rządowe Centrum Legislacji zgłasza liczne uwagi do projektu ustawy o PMG

Rządowe Centrum Legislacji krytykuje zakres przedmiotowy projektu ustawy o PMG, który jest w ocenie RCL nieprecyzyjnie sformułowany. Podkreśla, że obecny projekt nie określa zadań, sposobów i terminów nakładania tychże zadań na przedsiębiorców, którzy nie mają statusu podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Ponadto wskazuje, że projekt ustawy o PMG nie określa środków nadzoru nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa, którymi mają dysponować organy administracji publicznej, co jest sprzeczne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Podobnie jak PIPC również RCL zwraca uwagę, że kryteria, na podstawie których umieszcza się przedsiębiorców w wykazie podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, powinny znaleźć się bezpośrednio w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Dotyczy to analogicznie kwestii warunków, rodzajów i sposobów naliczania, rozliczania i kontroli kosztów związanych z wykonywaniem zadań w ramach Programu Mobilizacji Gospodarki.

RCL postuluje także, aby projekt ustawy o PMG w sposób wyraźny rozdzielał zadania realizowane przez przedsiębiorców na rzecz obronności w czasie pokoju od zadań realizowanych po zarządzeniu powszechnej lub częściowej mobilizacji w czasie wojny.

RCL podkreśla, że na gruncie projektu ustawy o PMG wątpliwości systemowe budzi regulowanie kompetencji Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do realizacji PMG w warunkach powszechnej lub częściowej mobilizacji lub w czasie wojny. Obecne rozwiązania odsyłają do przepisów ustawy o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, które stanowią o programowaniu obronnym w zakresie PMG jedynie w czasie pokoju. Rządowe Centrum Legislacji wskazuje również, że Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje instytucji kary umownej z tytułu niewykonania decyzji administracyjnej.

Zgłasza też wątpliwości w zakresie konstytucyjności przepisów ograniczających swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, które nakładają na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym obowiązek uzyskiwania zgody właściwego ministra w sprawach związanych z kluczowymi decyzjami biznesowymi. Wątpliwości w tym zakresie ma także Ministerstwo Zdrowia.

Ministerstwo Energii interesuje się przepisami dotyczącymi rezerw strategicznych

Resort kierowany przez Krzysztofa Tchórzewskiego wskazuje, że projekt ustawy o PMG budzi wiele wątpliwości w kwestii zmiany przepisów ustawy o *rezerwach strategicznych*. Przewiduje on, że organy biorące udział w opracowaniu PMG będą zgłaszać do ministra właściwego do spraw energii potrzeby przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w zakresie dostaw z rezerw strategicznych surowców i materiałów niezbędnych do realizacji przez przedsiębiorców zadań na rzecz obronności.

Resort ocenia, że zgłoszenie potrzeb nie jest tożsame ze stworzeniem danego asortymentu w rezerwach strategicznych. W rezultacie przepisy nie gwarantują utrzymywania w rezerwach konkretnej ilości poszczególnych zasobów.

Obecna ustawa o rezerwach strategicznych nie daje możliwości utworzenia asortymentów, których potrzeba utrzymywania wynika z konieczności realizacji zadania obronnego przez przedsiębiorcę o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Ponadto system rezerw nie przewiduje przeznaczenia określonego asortymentu i ilości dla konkretnego podmiotu.

Ministerstwo Energii podkreśla, że ewentualne udostępnianie zasobów konkretnym przedsiębiorcom może stanowić niedozwoloną pomoc publiczną. Proponuje też, by to sami przedsiębiorcy utrzymywali rezerwy potrzebnych zasobów na potrzeby realizacji zadań wynikających z PMG, za co otrzymywaliby

rekompensatę z budżetu państwa.

Ministerstwo Rozwoju wskazuje na charakter zadań nakładanych na przedsiębiorców

Resort rozwoju ma wątpliwości co do szczegółowego zakresu zadań nakładanych na poszczególnych przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Powołuje przy tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 16 września 2010 r. o sygn. akt II SA/Lu 334/10, zgodnie z którym decyzja administracyjna, aby można ją było uznać za prawidłową, powinna nakładać na adresata obowiązki, których wykonanie jest fizycznie i prawnie możliwe. Takie obowiązki powinny być również określone w sposób precyzyjny, czytelny i wykluczający możliwość ich dowolnej interpretacji, aby adresat nie miał wątpliwości, jakie czynności powinien wykonać. Ministerstwo Rozwoju stwierdza, że projekt ustawy o PMG uniemożliwia wydanie takiej decyzji administracyjnej.

Co więcej resort rozwoju ostrzega, że projekt ustawy o PMG jest tak skonstruowany, że może ograniczyć katalog spółek, które Rada Ministrów będzie uznawać za przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jedynie do spółek sektora obronnego. Ponadto postuluje wykreślenie przepisu zakładającego, że Minister Obrony Narodowej ma w warunkach powszechnej lub częściowej mobilizacji lub w czasie wojny nadzorować realizację przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym zadań na rzecz obronności państwa. W ocenie Ministerstwa Rozwoju stoi on bowiem w sprzeczności z przepisami ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Resort podkreśla również zbyt daleko idące ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej w ramach przepisów przewidujących konieczność uzgadniania przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym kluczowych decyzji biznesowych z nadzorującymi ich ministrami. Kwestionuje zakres obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorców i wskazuje na treść art. 220 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowiącego, że organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli m.in. możliwe są one do ustalenia przez organ.

Resort rozwoju sugeruje, że Ministerstwo Obrony Narodowej powinno rozszerzyć zakres prowadzonych konsultacji dotyczących projektu ustawy o PMG o przedstawicieli branży transportowej, logistycznej, energetycznej i paliwowej. Wskazuje też na różnego rodzaju nieścisłości zawarte w OSR.

Podsumowanie

Mimo że resort obrony narodowej przygotował już trzecią wersję ustawy o PMG, konsultowane instytucje nadal zgłaszają liczne uwagi i zastrzeżenia do rozwiązań prawnych proponowanych przez MON. Koncentrują się na one na zastosowanej niedoskonałej technice legislacyjnej, charakterze i zakresie obowiązków nakładanych na przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, które budzą wątpliwości pod względem konstytucyjności i zgodności z innymi ustawami, kosztach związanych z realizacją przepisów projektu ustawy o PMG, które nie są dokładnie oszacowane oraz braku deklarowanych w koncepcji obronnej RP zachęt dla przedsiębiorstw, które byłby potencjalnie zainteresowane otrzymaniem statusu przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Ocena skutków regulacji dołączona do projektu również jest przedmiotem zastrzeżeń i powinna być w ocenie niektórych podmiotów uzupełniona. Wszystko to powoduje, że przed Ministerstwem Obrony Narodowej stoi trudne zadanie dopracowania projektu ustawy o PMG i prawdopodobna kolejna tura konsultacji społecznych. To opóźni zakończenie prac na obecnym etapie procedury i przeniesienie ich do parlamentu. W rezultacie trudno określić, w jakim terminie MON przeprowadzi reformę systemu

pozamilitarnych przygotowań do obrony państwa.

Wojciech Pawłuszko