

Warszawa, 20 kwietnia 2021 r.

Stanowisko ZPP ws. projektu ustawy o organizowaniu zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki

Porównując przedstawiony projekt nowej ustawy z aktem obecnie obowiązującym można jednoznacznie stwierdzić, że projektowana ustawa jest znacznie obszerniejsza w stosunku do aktu obowiązującego od 2001 roku. Jest to szczególnie istotny aspekt, gdyż prawa i obowiązki przedsiębiorców powinny być jak najdokładniej określone, celem uniknięcia późniejszych sporów i niejasności. Należy również zauważyć, że materia ustawy ma normować stosunki występujące przede wszystkim w czasach niepewności, lub nawet konfliktów zbrojnych, dlatego tym bardziej należy zwracać szczególną uwagę na stabilność i klarowność wprowadzanych przepisów.

Mimo wskazanej już obszerności nowego projektu ustawy należy zwrócić uwagę, że zaprojektowane rozwiązanie jest obarczone następującymi niedoskonałościami prawno-legislacyjnymi, których usunięcie z pewnością przyczyni się do lepszej realizacji założeń ustawy.

I. Wymagania wobec przedsiębiorców – art. 4

Wymagania wobec przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa zostały określone w art. 4. ust. 1. O ile znacząca większość wymagań jest szczegółowo określona i nie stanowi konieczności dokonywania subiektywnej oceny przez uprawnione organy, to wynikający z art. 4 ust. 1 pkt. 1 aspekt posiadania przez przedsiębiorcę mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych, które mogą być wykorzystane do realizacji zadań w zakresie mobilizacji gospodarki nie został w wystarczającym stopniu dookreślony, a zatem będzie wymagał on przeprowadzenia procesu oceny. Ponadto, żadne szczegółowe kryteria, które będą brane pod uwagę przy tego rodzaju ocenie, nie zostały wymienione w przedstawionym projekcie.

Należy zauważyć, iż aby przedsiębiorca mógł realizować zadania na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa, musi spełnić wszystkie warunki przewidziane w katalogu ustanowionym w art. 4 ust. 1. Konieczność spełnienia tak szerokiego zakresu wymagań może spowodować, że przedsiębiorcy wytwarzający produkty ważne dla bezpieczeństwa państwa, ale niespełniający wszystkich wymogów nie zostaną ujęci w wykazach, co będzie negatywnie wpływać na możliwości obronne państwa. Przykładowo, zgodnie z przepisami projektu ustawy, wykluczeni z udziału w zadaniach będą przedsiębiorcy, którzy otrzymali mandat za niewielkie naruszenie przepisów o ochronie środowiska.

W związku z tym, zasadnym wydaje się wprowadzenie pewnej swobody decyzyjnej dla organu, pozwalającej na powierzenie przedsiębiorcy zadań z zakresu obronności mimo braku spełnienia wszystkich przesłanek z art. 4 ust. 1 projektu, w przypadku gdy pominięcie takiego przedsiębiorcy byłoby oczywiście nieproporcjonalne z punktu widzenia interesu i bezpieczeństwa państwa, lub

przedsiębiorca wykazał, że usunął stwierdzone uchybienia i podjął środki zapobiegające ich wystąpieniu w przyszłości.

II. Wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym – art. 5 i 6

Zgodnie z brzmieniem art. 5 i 6 projektowanej ustawy, zadania na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa będą realizowane wyłącznie przez przedsiębiorców umieszczonych w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Co najważniejsze, umieszczenie przedsiębiorcy w wykazie będzie co do zasady wymagało zgody tego przedsiębiorcy. Tym samym, przewiduje się dobrowolność w podejmowaniu przez przedsiębiorców współpracy w zakresie wykonywania zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa, co zdaniem ZPP jest słusznym rozwiązaniem.

W związku z projektowanym art. 6 ust. 3 należy rozstrzygnąć rozbieżności pojawiające się pomiędzy brzmieniem projektu aktu prawnego, a towarzyszącym mu uzasadnieniem. Zgodnie z ustawowym brzmieniem projektowanego przepisu, zgodę na umieszczenie w wykazie lub jej brak, przedsiębiorca wyraża w formie pisemnej albo elektronicznej w terminie nie później niż 30 dni licząc od dnia otrzymania zapytania o zgodę przez organ. Natomiast wedle uzasadnienia do projektu ustawy, zgodę lub jej brak, przedsiębiorca ma wyrażać w formie pisemnej w terminie nie później niż 30 dni licząc od dnia wysłania zapytania o zgodę.

Istotnym jest, aby projektowane przepisy ustawy były jednolite z intencjami ustawodawcy, przedstawionymi w przedmiotowym uzasadnieniu. Sprzeczności niewyjaśnione na etapie legislacji mogą negatywnie wpłynąć na późniejsze stosowanie przepisów, prowadząc do sporów na drodze sądowej i administracyjnej pomiędzy przedsiębiorcami, a organami administracji.

Jednocześnie rekomendujemy, aby powyższą wątpliwość rozstrzygnąć zgodnie z literalnym brzmieniem projektowanych przepisów (tj. odwrotnie niż przewidziano w uzasadnieniu), co oznaczałoby możliwość wyrażenia zgody także w formie elektronicznej, a termin na wyrażenie zgody byłby liczony od dnia otrzymania przez przedsiębiorcę zapytania o zgodę.

III. Skreślenie przedsiębiorcy z wykazu – art. 7

W art. 7 ust. 1 przedstawiono przesłanki, zgodnie z którymi przedsiębiorca może zostać wykreślony z wykazu. W tymże przepisie brakuje przesłanki, wedle której skreślenie przedsiębiorcy z wykazu może nastąpić także na jego wniosek. Taka kompetencja przedsiębiorcy została przewidziana przez projektodawcę w art. 8 ust. 1 projektu, lecz nie została uwzględniona w art. 7 ust. 1, gdzie wskazane są podstawy do skreślenia przedsiębiorcy z wykazu.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż projektodawca nie zdecydował się na wprowadzenie katalogu podstaw, które uprawniałyby organ do odrzucenia wniosku przedsiębiorcy o skreślenie z wykazu, co prowadzi do daleko idącej dyskrecjonalności organu w tym zakresie. Podstawy te, powinny uwzględniać uzasadniony interes państwa, jak na przykład brak możliwości wykreślenia przedsiębiorcy

z wykazu w trakcie powszechnej lub częściowej mobilizacji, wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czy też powszechnego zagrożenia dla życia i zdrowia obywateli.

Jednakże, istotnym byłoby także zagwarantowanie w tej materii odpowiednich praw przedsiębiorcy, aby posiadał on bezwzględne uprawnienie do skreślenia z wykazu, w przypadku decyzji przedsiębiorcy o zakończeniu działalności na skutek rozwiązania lub likwidacji przedsiębiorcy.

Należy zauważyć, że utrzymywanie w wykazie przedsiębiorcy wbrew jego woli może powodować wymierne konsekwencje finansowe. Ponadto, w przypadku odrzucenia wniosku przedsiębiorcy o skreślenie z wykazu należy więc przewidzieć w Projekcie możliwość uzyskania odszkodowania – analogicznie do art. 9 ust. 5 Projektu.

IV. Obowiązki przedsiębiorców – art. 9

Krytyką należy objąć projektowany przepis art. 9, wedle którego przedsiębiorca ma być obowiązany do wystąpienia do właściwego organu z wnioskiem o uzyskanie zgody na dokonanie czynności prawnej, mającej na celu między innymi: rozwiązanie lub likwidację przedsiębiorcy z przyczyn innych niż upadłość; przeniesienie siedziby przedsiębiorcy za granicę; wykreślenie przedmiotu działalności przedsiębiorcy dotyczącego realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa; zbycie, dokonanie darowizny, zmianę przeznaczenia lub zaniechanie eksploatacji składnika mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych zadeklarowanego przez przedsiębiorcę, jako niezbędnego do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa.

Zgodnie z wyżej wskazanym przepisem, zgoda na dokonanie czynności prawnej lub jej brak jest wyrażana w formie decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ. Nie określono jednak konkretnego terminu, w jakim organ musi wydać decyzję administracyjną. Tym samym zastosowanie mają generalne przepisy dotyczące terminów załatwiania spraw z Kodeksu postępowania administracyjnego, które to terminy mają charakter instrukcyjny.

Należy mieć na uwadze, że decyzje biznesowe co do zasady są podejmowane przez przedsiębiorców natychmiast, bez zbędnej zwłoki. Efektywne zarządzanie przedsiębiorstwem wymaga elastyczności i możliwości szybkiego dostosowywania się do panujących warunków rynkowych. Dlatego też należy uznać, że w art. 9 ust. 3 projektowanej ustawy niewłaściwie uregulowano kwestię terminów na podjęcie decyzji przez właściwy organ.

Skuteczne zarządzanie przedsiębiorstwem jest istotne nie tylko z finansowego punktu widzenia określonego przedsiębiorcy. Właściwie działające przedsiębiorstwa są w stanie zapewnić konsumentom lepszej jakości produkt, w konkurencyjnej cenie. Ponadto, jak najlepsza kondycja przedsiębiorstw realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa, a także ich najbardziej optymalna i konkurencyjna struktura leży w żywotnym interesie państwa, ponieważ tylko najlepiej zorganizowane przedsiębiorstwa mogą w sposób skuteczny, właściwy i ciągły wypełniać swoje zobowiązania gospodarczo-obronne.

Co równie istotne, proponowany projekt ustawy nie reguluje przesłanek lub czynników, na podstawie których organ podejmuje decyzję o zgodzie bądź jej braku na dokonanie przez przedsiębiorcę czynności prawnej. Tym samym, organ będzie posiadać pełną dyskrecjonalność w kontekście podejmowania decyzji.

Naszym zdaniem, sprawowanie nadzoru i kontroli przez organy administracji rządowej nad realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa powinno odbywać się przy wykorzystaniu środków najmniej uciążliwych dla przedsiębiorców i prowadzonej przez nich działalności.

W związku z powyższym, ZPP rekomenduje wprowadzenie przepisu szczególnego, określającego krótszy termin na wydanie decyzji administracyjnej przez uprawniony organ od terminów określonych w art. 35 § 3 i 3a Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy także wprowadzić do ustawy katalog przesłanek, zgodnie z którymi organ posiadałby uprawnienie do podjęcia decyzji o braku zgody na dokonanie przez przedsiębiorcę czynności prawnej.

V. Finansowanie zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa – art. 18

Kolejnym, niezwykle istotnym aspektem projektowanej ustawy jest przewidziany system wsparcia finansowego przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa. Zdaniem ZPP, stosowane rozwiązania w zakresie finansowania powinny być przejrzyste, a ponadto, wysokość dotacji celowych na rzecz przedsiębiorców powinna być adekwatna do narzuconych im obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Tym samym państwo powinno zapewniać finansowanie i rekompensaty za wszelkie działania, jakie przedsiębiorcy będą podejmować w celu realizacji wyznaczonych przez administrację publiczną zadań.

Prywatne przedsiębiorstwa z założenia są nastawione na generowanie zysków. Tym samym trudno oczekiwać od nich, iż bez zapewnienia im odpowiednich środków, rekompensujących poniesione koszty, będą właściwie realizować zadania na rzecz państwa. Innymi słowy, jeżeli system wsparcia finansowego nie będzie odpowiednio dokapitalizowany, urzeczywistnienie celu ustawodawcy w postaci zbudowania grupy podmiotów zapewniających bezpieczeństwo państwa nie będzie możliwe.

Jednakże, jak napisano w uzasadnieniu do projektu ustawy „przewiduje się, że całkowita pomoc udzielana przedsiębiorcom realizującym zadania na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa na podstawie przepisów nowej ustawy, wyniesie w latach 2020 - 2030 - ok. 2,8 mld zł. Ze względu na trudną sytuację budżetową, stanowi ona ok. 30% faktycznych potrzeb przedsiębiorców w tym zakresie. Powyższa kwota będzie podlegała waloryzacji w przypadku poprawy sytuacji gospodarczej i zwiększenia możliwości budżetu MON.”

Również wedle dokonanej przez ustawodawcę Oceny Skutków Regulacji, wskazuje się na to, iż koszty zadań realizowanych przez przedsiębiorców będą jedynie częściowo finansowane: „w celu uporządkowania przepisów z obszaru zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programu mobilizacji gospodarki, proponuje się wdrożenie m.in. następujących rozwiązań: 1) wsparcie finansowe przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz

bezpieczeństwa i obronności państwa, w postaci częściowego sfinansowania z budżetu państwa (resortu obrony narodowej) ponoszonych kosztów (...)”.

Zdaniem ZPP, koszty zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności realizowanych przez przedsiębiorców powinny być w pełni pokrywane przez budżet państwa. Należy jednoznacznie stwierdzić, że środki zabezpieczone na ten cel, w kwotach przewidzianych w dokumencie Oceny Skutków Regulacji są niewystarczające, tym samym nie pozwolą na rzeczywistą, efektywną realizację głównych założeń niniejszej ustawy. Aby pozyskać prywatne przedsiębiorstwa do uczestnictwa w dobrowolnej realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, należy zaproponować adekwatny system rekompensat poniesionych kosztów. W przeciwnym razie, przedsiębiorstwa te, ponosząc koszty z własnych środków w długim terminie stracą konkurencyjność na rynku, a ich działalność zostanie zmarginalizowana ze względu na słabą kondycję finansową. Powyższe miałoby negatywny wpływ nie tylko na konsumentów lub końcowych odbiorców, ale także na państwo, gdyż podmioty o słabych fundamentach ekonomicznych nie będą w stanie w pełni realizować zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności.

Ponadto, art. 18 ust 7 określa sposób podziału dotacji celowych na utrzymywanie mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych. Przepis ten określa wyliczenie wielkości produkcji wyrażaną w roboczogodzinach, co należy uznać za niezasadne i niesłuszne, ponieważ roboczogodzina to jednostka miary wykonanej pracy przez robotnika, a wielkości produkcji nie mierzy się w roboczogodzinach tylko w miarach ilościowych lub wartościowych wyprodukowanych lub planowanych do wyprodukowania wyrobów;

Również na aktualnym etapie rozwoju przemysłu niezasadnym jest podział dotacji celowych mierzony ilością zatrudnionych pracowników – w przemyśle wdrażana jest automatyzacja i cyfryzacja, która również generuje określone koszty, tym samym słusznym byłoby wskazanie wielkości produkcji polegające na wycenie kosztów produkcji narzuconych limitów produkcyjnych, kosztów planowanych napraw czy usług.

VI. Kary pieniężne – art. 28

Negatywnie należy ocenić zaprojektowany system kar, których wysokość jest uzależniona od ilości zadań nierealizowanych lub nieobjętych kontrolą. Powyższe sprawi, że przedsiębiorcy, którzy zobowiążą się do realizacji większej ilości zadań będą karani bardziej dotkliwie niż ci realizujący zadania w węższym zakresie. Takie rozwiązanie może sprawić, że przedsiębiorcy będą obawiać się realizowania większej ilości zadań z uwagi na możliwe sankcje finansowe przewidziane w projekcie.

Dodatkowo w art. 28 ust. 2 Projekt przewidziano, że wysokość kary pieniężnej nie może być mniejsza niż wartość dotacji celowej otrzymanej przez przedsiębiorcę. W takim ujęciu kara pieniężna nie posiada waloru stopniowości i przekształca się faktycznie w nakaz zwrotu dotacji. Tak daleko idąca sankcja powinna być zarezerwowana dla ciężkich naruszeń obowiązków przedsiębiorcy, i to po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszeń. Natomiast biorąc pod uwagę literalne brzmienie przepisów projektu, tak dotkliwa kara będzie musiała zostać nałożona za każde, choćby niewielkie, uchybienie.

VII. Terminy – art. 34 pkt 2 i art. 36 Projektu

Apelujemy o wydłużenie do 12 miesięcy terminu wskazanego w art. 34 pkt 2, który dotyczy czasu obowiązywania decyzji administracyjnych nakładających na przedsiębiorców zadania na rzecz obronności państwa, wydanych na czas nieoznaczony. Wskazany 6 miesięczny termin wydaje się zbyt krótki, aby przedsiębiorcy mogli się do niego w pełni dostosować. Analogicznie postulujemy o wydłużenie terminu obowiązywania dotychczasowych przepisów wykonawczych do 12 miesięcy.

VIII. Vacatio legis – art. 38

Zdecydowanej krytyce należy również poddać krótkie i niewystarczające vacatio legis, które zgodnie z przepisami projektu ustawy ma wynosić 30 dni. Nowa ustawa wprowadza nieznanne w poprzednim akcie rozwiązania, do których dostosowanie się wymaga ze strony przedsiębiorców odpowiedniego zakresu czasu.

Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, należy rozwiązać szereg niedoskonałości prawnych, które w obecnym brzmieniu nie pozwolą w pełni zrealizować założeń ustawodawcy. Obowiązki przedsiębiorców narzucone przez państwo muszą być klarowne, gdyż w przypadku sytuacji kryzysowej, wszelkie spory pomiędzy zobowiązanymi przedsiębiorcami, a administracją spowodowałyby dezintegrację zadań, a tym samym osłabienie bezpieczeństwa i obronności kraju. Apelujemy także o zrewidowanie polityki finansowania działań obronnych, które mają być realizowane przez przedsiębiorców, gdyż obecnie przewidziane na ten cel środki są niewystarczające. Ponadto, zasadne wydaje się znaczne wydłużenie vacatio legis, by przedsiębiorcy mogli przygotować się do spełniania nowych obowiązków. Okres ten powinien wynosić przynajmniej rok, w związku z czym kierujemy niniejszą uwagą do ustawodawcy.