

Stanowisko ZPP do projektu ustawy o ochronie ludności oraz obrony cywilnej

- Rozumiemy wprowadzenia proponowanych regulacji, jednocześnie zwracamy uwagę na konieczność doprecyzowania szeregu przepisów przedstawionego projektu.
- Wskazujemy ponadto, że obciążenia finansowe wynikające z nowej ustawy, zwłaszcza w warunkach niepewności co do prawidłowej interpretacji przedstawionych przepisów, mogą prowadzić do opóźnień lub wstrzymania ważnych inwestycji realizowanych przez strategiczne spółki z sektora energetyki, górnictwa, kolei i lotnictwa. Te sektory wymagają dużych nakładów inwestycyjnych, a nowe obowiązki mogą generować istotne ryzyka dla płynności finansowej funkcjonujących w ich ramach firm.
- Niestety przepisy nie zostały należycie skonsultowane z przedstawicielami środowisk biznesowych – dlatego Związek Przedsiębiorców i Pracodawców apeluje o przeprowadzenie otwartego dialogu z przedsiębiorcami i innymi interesariuszami w celu wyjaśnienia wątpliwości i wypracowania optymalnych rozwiązań. Dialog ten jest konieczny, aby jasno określić planowane wydatki na realizację zadań ochrony ludności i zapewnić, że cele ustawy zostaną osiągnięte

W nawiązaniu do opublikowanego na stronie Rządowego Centrum Legislacji Projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (UD70) (dalej jako: „Projekt”), niniejszym Związek Przedsiębiorców i Pracodawców przedkłada swoje stanowisko.

Rozumiejąc cel Projektu jakim jest potrzeba zwiększenia ochrony ludności oraz stworzenia odpowiednich regulacji w tym zakresie, nie możemy jednak nie zwrócić uwagi na daleko idące nowe obowiązki, które powodują, że koszty tworzenia systemu obrony cywilnej w rzeczywistości mogą zostać przeniesione na przedsiębiorców. Zaznaczamy, że w obecnej sytuacji geopolitycznej zrozumiała jest potrzeba zwiększenia nakładów finansowych na cele związane z obronnością państwa i ochrony ludności także przed podmioty prywatne,

aczkolwiek rozwiązania przewidziane w Projekcie wydają się niedostatecznie precyzyjnie opisane, stąd też mogą rodzić nieproporcjonalne ryzyka dla płynności finansowej firm.

W pierwszej kolejności zwracamy uwagę na trudny do zaakceptowania sposób przeprowadzenia konsultacji publicznych Projektu. Wielomiesięczne prace w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nad Projektem, poskutkowały stworzeniem około 80 stronicowej regulacji, kompleksowo regulującej system obrony ludności i ochrony cywilnej. Dokument ten, wraz z Oceną Skutków Regulacji oraz Uzasadnieniem został w dniu 17 czerwca br. udostępniony do konsultacji publicznych z wyjątkowo krótkim terminem na przesłanie uwag tj. do 21 czerwca br. Ponadto, Projekt został przekazany do konsultacji jedynie do jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych takich jak Caritas, związki harcerskie i pożarnicze, jednocześnie pomijając organizację pracodawców, których ustawa w dużej mierze będzie dotyczyć. Rozumiejąc w pewnym zakresie wyjątkową szybkość procedowania tej ustawy spowodowaną sytuacją międzynarodową i wynikającą z niej koniecznością przeprowadzenia sprawnego procesu legislacyjnego, należy jednak zaznaczyć, że pośpiech może zaszkodzić tworzeniu dokładnego i sprawiedliwego prawa, zwłaszcza z pominięciem uwag zgłaszanych przez partnerów społecznych, których nowe obowiązki będą w dużej części obejmować.

Nasze szczególne wątpliwości budzi art. 117 Projektu w brzmieniu: *„Spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125), przeznaczają corocznie co najmniej 3% wydatków inwestycyjnych za rok poprzedni na inwestycje związane z zapewnieniem realizacji zadań ochrony ludności”*

Zgodnie z przywołanym przepisem, spółki o istotnym znaczeniu gospodarki państwa będą zobligowane **do przekazywania co najmniej 3% wydatków inwestycyjnych za rok poprzedni na cele związane z realizacją zadań ochrony ludności**. Z uwagi na wielkość tych spółek, realizacja tego obowiązku będzie wiązać się z obowiązkiem przeznaczenia **od kilkuset milionów do nawet miliard złotych rocznie** na cele związane z ochroną ludności. Aczkolwiek z uwagi na brak wytycznych oraz niejasność co do sposobu wyliczania podstawy dla 3% wskaźnika, niemożliwe jest wskazanie realnej kwoty przekazywanej z tego tytułu.

Sam Projekt nawet nie definiuje „inwestycji związanych z zapewnieniem realizacji zadań ochrony ludności”. Jednak w art. 8 znajduje się definicja infrastruktury niezbędnej do realizacji tych zadań, obejmującej między innymi: miejsca schronienia i noclegu, zaopatrzenie w wodę, żywność i leki, energię elektryczną, paliwo, łączność, usługi teleinformatyczne, transport, pomoc medyczną, magazynowanie i dystrybucję rezerw materiałowych, zadania ratownicze, pomoc humanitarną i doraźną, wykrywanie zagrożeń oraz funkcjonowanie innych usług publicznych. Zwracamy jednocześnie uwagę, że wyrażenia „infrastruktura” i „inwestycja” mają różne znaczenia i zakresy (Patrz art. 4 pkt 4 lit. j) oraz art. 15 ust. 1 pkt 16 Projektu). W tym zakresie postulujemy o wprowadzenie stosownej definicji „inwestycji związanych z zapewnieniem realizacji zadań ochrony ludności”, gdyż w obecnie nie jest jasne jaka część inwestycji wspomnianych spółek będzie mogła zostać zaliczona do inwestycji związanych z realizacją zadań ochrony ludności.

Projekt zawiera ponadto wiele niejasności dotyczących obowiązku określonego w art. 117. Nie jest jasne, czy wymóg przeznaczania 3% wydatków inwestycyjnych z poprzedniego roku dotyczy wyłącznie podmiotów wymienionych w art. 31 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, czy także grup kapitałowych, w których te podmioty często funkcjonują. Ma to kluczowe znaczenie dla określenia podstawy naliczania tych wydatków. Brakuje również maksymalnego limitu, do którego spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa byłyby zobowiązane przeznaczać na inwestycje związane z ochroną ludności. Nie określono też, w jaki sposób spółki miałyby te środki przeznaczać – czy przez bezpośrednie finansowanie, dofinansowanie infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności, czy wpłaty na Fundusz, zgodnie z definicją z art. 7 ust. 2 projektu ustawy. Te liczne niejasności mogą budzić wątpliwości, biorąc pod uwagę wysokość środków, jakie będą przekazywane przez te podmioty.

Ze względu na znaczną kwotę potencjalnie przeznaczoną na inwestycje związane z ochroną ludności, jej uwzględnienie w budżecie spółki może spowodować opóźnienia lub wstrzymanie istotnych inwestycji z punktu widzenia gospodarki i bezpieczeństwa energetycznego państwa. Należy pamiętać, że podmioty objęte tym obowiązkiem należą do grupy spółek strategicznych, działających w kapitałochłonnych sektorach, takich jak energetyka, górnictwo, kolejnictwo i

lotnictwo. Te sektory wymagają znaczących inwestycji rzeczowych, które cechują się długim okresem realizacji i zwrotu oraz wysokim ryzykiem. Wprowadzenie kolejnej daniny spowoduje tylko zwiększenie ryzyka płynności tych spółek, co może prowadzić do wstrzymania niektórych obecnie realizowanych projektów inwestycyjnych, często kluczowych dla rozwoju gospodarczego kraju.

Uważamy, że konieczne jest przeprowadzenie otwartego dialogu i wyjaśnienie wątpliwości przedsiębiorców, którzy będą musieli ponosić nieoczekiwane koszty na system obrony ludności, sięgające nawet kilkuset milionów złotych. Jest to szczególnie ważne, ponieważ w obszernej Ocenie Skutków Regulacji dołączonej do Projektu nie wspomniano nawet o zobowiązaniu kluczowych spółek do ponoszenia tych kosztów, ani nie uwzględniono ich jako podmiotów finansowo dotkniętych nową regulacją. Liczymy, że Ministerstwo będzie skłonne do przeprowadzenia kolejnych rozmów z interesariuszami, aby wypracować optymalne rozwiązania, które pozwolą na realizację celów ustawy, jednocześnie jasno określając planowane wydatki na realizację zadań ochrony ludności.