



Warszawa, 8 czerwca 2015 r.

Opinia

do ustawy o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o finansach publicznych

(druk nr 926)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowym celem ustawy jest zwiększenie poziomu finansowania wydatków obronnych do wysokości 2% PKB. Ustawa zmienia także cykl planowania kierunków przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych: Rada Ministrów ma określać ten plan co 4 lata na 10-letni okres planistyczny.

W ustawie ponadto definiuje się specjalistyczne usługi wojskowe, które polegają na wykonywaniu zadań na rzecz podmiotów z sektora finansów publicznych jak i na rzecz innych podmiotów, jeżeli jest to uzasadnione interesem publicznym lub interesem Sił Zbrojnych.

Ostatnim zagadnieniem jest wpisanie do ustawy możliwości udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówień, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy, do których nie stosuje się ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zasady udzielania zaliczek są wzorowane wprost na przepisach dotyczących udzielania zaliczek w przypadku zamówień publicznych, z tym że, inaczej niż w tych przepisach:

- 1) można udzielać zaliczek również w przypadku wyboru wykonawcy w wyniku negocjacji,

- 2) maksymalna wysokość zaliczki jest określona ustawowo,
- 3) zabezpieczenie jest wymagane obligatoryjnie.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa powstała w wyniku połączenia dwóch projektów ustaw poselskiego oraz rządowego. Projekt wniesiony przez posłów dotyczył wyłącznie zagadnienia zwiększenia do 2% PKB wydatków z budżetu państwa na potrzeby obronne. W wyniku prac legislacyjnych projekt ustawy uległ zmianom redakcyjnym oraz merytorycznym. Zrezygnowano ze zmiany w art. 5 ust. 2 ustawy, w którym zamierzano upoważnić Ministra Obrony Narodowej do zawierania, w imieniu Rady Ministrów, umów na zamówienia realizowane przez rządy innych państw w sprawach dotyczących sprzętu wojskowego oraz robót budowlanych dla szczególnych celów wojskowych. Zrezygnowano także ze zmiany przepisu powodującego, iż informację dotyczącą wykonywania programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rada Ministrów miałaby składać Sejmowi raz na cztery, a nie, tak jak dotychczas, raz na dwa lata.

Dodano przepisy wymagające od Rady Ministrów, przy planowaniu kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, opinii komisji sejmowej w sprawach obrony państwa. Podobnie Minister Obrony Narodowej będzie musiał zasięgać opinii tej samej komisji przed wydaniem zarządzenia w sprawie programu rozwoju Sił Zbrojnych.

Ponadto dodano przepisy gwarantujące 2,5% udział wydatków przeznaczonych na naukę, badania i rozwój polskiego przemysłowego potencjału obronnego w ogólnych wydatkach potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Uwagi szczegółowe

1) w art. 1 w pkt 2 w lit. b postanowiono, iż Rada Ministrów określa szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych „po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa, **wyrażonej w drodze uchwały**”. Opinii tego samego organu wymaga także zarządzenie wydawane przez Ministra Obrony Narodowej (*uwaga nr 2*), tyle że w tym ostatnim przepisie nie wskazano formy wyrażania opinii przez komisję sejmową. Ponieważ organy kolegialne jakimi są również komisje sejmowe podejmują decyzje w drodze uchwały wskazanie tej formy jest zbędne. Podobnie

ustawodawca nie posługuje się takimi wskazówkami w innych ustawach, w których określa szczególne kompetencje komisji sejmowych do wyrażania opinii np. w ustawie o finansach publicznych.

Propozycja poprawki :

– w art. 1 w pkt 2 w lit. b skreśla się wyrazy „wyrażonej w drodze uchwały”;

2) w art. 1 w lit. a, w ust. 1, jak już wyżej wspomiano, Minister Obrony Narodowej wprowadza, w drodze zarządzenia, program rozwoju Sił Zbrojnych, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. Przepis ten budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 93 Konstytucji zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt. Skoro program rozwoju Sił Zbrojnych wprowadzany jest zarządzeniem tzn. skierowany jest jedynie do organów podległych Ministrowi Obrony Narodowej to należy się zastanowić czy stosunek podległości nie powinien także obowiązywać organy współuczestniczące w wydawaniu aktu. W tym przypadku organem takim jest komisja sejmowa, której adresaci zarządzenia, co jest oczywiste, nie podlegają. Po drugie konieczność zasięgnięcia opinii organu Sejmu może stanowić naruszenie art. 10 Konstytucji wyrażającego zasadę podziału władzy. Choć ta zasada nie ma charakteru bezwzględnego i czasem funkcje władzy ustawodawczej i wykonawczej się krzyżują to wydaje się, że przepisy ustawy nie mogą naruszać istoty charakteru danej władzy. To Minister Obrony Narodowej mocą upoważnienia ustawowego został jako właściwy wskazany do wydania aktu dla siebie podległych jednostek organizacyjnych. I po trzecie to organy wykonawcze Państwa (Prezydent i Rada Ministrów) odpowiadają za wykonywanie spraw z zakresu obronności kraju (odpowiednio art. 134 i art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji), a nie organ wewnętrzny Sejmu jakim jest komisja sejmowa.

Propozycja poprawki:

– w art. 3 w pkt 3 w lit. a, w ust. 1 skreśla się wyrazy „, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa”;

3) w art. 1 w pkt 5 w lit. c dodano ust. 3a i 3b. Pierwszy z nich nakazuje Ministrowi Obrony Narodowej uwzględnianie polskiego przemysłowego potencjału obronnego oraz wydatków na **badania i rozwój** w planowaniu wydatków na modernizację techniczną Sił Zbrojnych. W pierwszym zakresie przepis powtarza normę dotychczas znajdującą się w ust.

2a, w pozostałym zakresie przepis jest nowością w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego. Zakres tej normy jest bardzo mało precyzyjny i niedostatecznie określony (np. jakie „badania” i czego „rozwój”). Pewnej konkretyzacji służy zapewne przepis ust. 3b, zgodnie z którym udział wydatków przeznaczonych na **naukę, badania i rozwój polskiego przemysłowego potencjału obronnego** w wydatkach obronnych wynosi nie mniej niż 2,5%. Przepis jednak budzi kolejne wątpliwości co do swojego zakresu: co to jest „nauka polskiego przemysłowego potencjału”? czy przedmiotem badań ma być przemysłowy potencjał obronny czy też zaspokajanie potrzeb obronnych państwa? Przepisy te należy skorelować między sobą i skonkretyzować jakim celom mają służyć wskazane środki budżetu państwa z uwzględnieniem terminologii obowiązujących w innych przepisach.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 5 w lit. c, ust. 3a i 3b otrzymują brzmienie:

„3a. Minister Obrony Narodowej planując wydatki na modernizację techniczną Sił Zbrojnych uwzględnia polski przemysłowy potencjał obronny oraz wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa.

3b. Udział wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa na rzecz polskiego przemysłowego potencjału obronnego w wydatkach, o których mowa w ust. 1, wynosi nie mniej niż 2,5%.”;

4) Przepisy przejściowe – ponieważ w ustawie zmieniono okresy planistyczne dotyczące szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych należy wskazać termin, w którym po raz pierwszy Rada Ministrów określi plan zgodnie z nowym cyklem. Brak takiego przepisu sugeruje, iż plan, według nowych zasad, powinien być wydany niezwłocznie po wejściu ustawy w życie.

Adam Niemczewski

Wicedyrektor