

UZASADNIENIE

Projektowane rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 27 ust. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny* (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, z późn. zm.), dalej zwana „ustawą”, w brzmieniu nadanym przez art. 10 pkt 3 *ustawy dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1872), na podstawie którego objęto regulacjami przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Dotychczas przedmiotowa materia była uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2023 r. w *sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (Dz. U. poz. 1569).

W stosunku do dotychczasowej regulacji, wprowadzono następujące zmiany:

- 1) wprowadzono przedsiębiorców jako podmioty wykonujące zadania w ramach przygotowań obronnych oraz poszerzono definicję „przedsiębiorcy”, umożliwiając nakładanie zadań wynikających z rozporządzenia na innych przedsiębiorców niż wymienieni w art. 648 ust. 1 *ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*. Rozwiązanie to umożliwi nakładanie zadań operacyjnych na przedsiębiorców na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez organy inne niż Minister Obrony Narodowej;
- 2) wprowadzono obowiązek zasięgnięcia opinii Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego przy sporządzaniu Planu Reagowania Obronnego RP oraz fakultatywne zasięgnięcie opinii Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego w procesie uzgadniania planów operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej, planów operacyjnych funkcjonowania urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych oraz planów operacyjnych funkcjonowania województw;
- 3) w związku z wprowadzeniem możliwości zasięgnięcia przez Ministra Obrony Narodowej opinii Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego w procesie uzgadniania planów operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej, planów operacyjnych funkcjonowania urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych oraz planów operacyjnych funkcjonowania województw wydłużono termin uzgadniania planów operacyjnych do 45 dni;
- 4) wskazano, że przedsięwzięcia związane z przygotowaniem planów operacyjnego funkcjonowania, mające charakter planistyczny, są finansowane ze środków własnych organów sporządzających;
- 5) wprowadzono zmianę polegającą na wykreśleniu obowiązku uzgadniania planów przez organy, które będą te plany zatwierdzać. Obowiązek uzgadniania planów obejmuje uzgodnienie Planu Reagowania Obronnego RP oraz określonych planów operacyjnych funkcjonowania. Rozwiązanie to ma na celu usprawnienie planowania operacyjnego na wszystkich szczeblach administracji publicznej i u przedsiębiorców.

Projektowane rozporządzenie określa:

- 1) warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców;
- 2) warunki i tryb finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców;
- 3) sposób nakładania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa oraz właściwość organów w tych sprawach, w tym ujętych w planowaniu operacyjnym i w programach obronnych.

Zgodnie z przyjętą w projekcie rozporządzenia definicją planowanie obronne to ustalanie sposobów wykonywania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne, w tym wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów operacyjnych, programów obronnych i dokumentów sporządzanych w ramach przeglądów obronnych z uwzględnieniem wszystkich wykonawców zadań.

Ponadto w ramach przygotowań obronnych państwa zaproponowano odniesienie się do rekomendacji przekazywanych Radzie Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy *o obronie Ojczyzny*.

W rozporządzeniu uregulowane są także zadania, o których mowa w art. 648 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*, realizowane przez przedsiębiorców na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem dotyczy to tylko tych przedsiębiorców, na których właściwy organ nałożył decyzję administracyjną, a wykonywanie zadań następuje na podstawie umowy.

Przepisy od §3 do §9 poświęcone są zagadnieniom związanym z planowaniem operacyjnym. Określono, że podstawę do planowania operacyjnego stanowią strategia bezpieczeństwa narodowego oraz Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna. Przyjęto, że w ramach planowania operacyjnego sporządza się Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, plany operacyjne funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej oraz plany operacyjne przedsiębiorców oraz innych wykonawców zadań, na które organy administracji publicznej mają możliwość nakładania zadań operacyjnych.

Obowiązek sporządzenia planów operacyjnych przez wykonawców innych niż regulowani w §4 ust. 1 pkt 1-10 ma na celu umożliwienie organom administracji publicznej zlecenie, zgodnie z potrzebą, realizacji zadań operacyjnych na podmioty niebędące przedsiębiorcami oraz organami administracji publicznej (np. podmioty lecznicze, placówki oświatowe itp.).

W zakresie sporządzania Planu Reagowania Obronnego RP włączono Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, jako organów opiniujących w części dotyczącej zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, co jest uzasadnione poruszaniem zagadnień pozostających w ustawowym zakresie kompetencji SKW i SWW. W §3 określono warunki wykonywania zadań realizowanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez nakładanie zadań operacyjnych na organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców realizujących nałożone zadania, a także zapewnienie sił i środków na ich realizację. Podkreślono również niejawną tryb procesu planistycznego. Rozwiązanie to jest warunkiem niezbędnym ze względu na wrażliwość przekazywanych treści zadań operacyjnych na wszystkich szczeblach administracji i u przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem przekazywanych wypisów dla wykonawców najniższego szczebla tj. gmin i przedsiębiorców, na których zostały nałożone zadania. Umieszczenie takiego zapisu ma na celu uniknięcie przesłanek niezasadnego obniżania klauzuli procesu planistycznego. Propozycja ta wynika z wniosków wynikających z przeprowadzonych kontroli kompleksowych, a także czynności prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Ponadto w § 4 wprowadzono nowe rozwiązanie, które pozwoli na przyjęcie 18-miesięcznego cyklu planistycznego i jednoznaczne wskazanie ram czasowych działań planistycznych na każdym poziomie administracji i u przedsiębiorców. Przyjęcie takiego mechanizmu ma zapewnić wszystkim uczestnikom procesu planistycznego wystarczający czas na wykonanie dokumentów i umożliwić odpowiedni nadzór nad procesem planistycznym.

Dodatkowo w rozporządzeniu wskazano podmioty zobowiązane do opracowania dokumentów planistycznych, jak również organy je uzgadniające i zatwierdzające. W przypadku Planu Reagowania Obronnego RP wprowadzono rozwiązanie polegające na obligatoryjnym uzgadnianiu tego planu, z Szefami BBN, ABW i AW oraz wskazaniu przez Prezesa Rady Ministrów innych organów uzgadniających dokument, zgodnie z posiadanymi właściwościami. Rozwiązanie to ma na celu umożliwienie Prezesowi Rady Ministrów elastyczne kreowanie

procesu planistycznego przez wskazywanie organów właściwych do uzgodnienia PRO RP zgodnie z aktualnym zakresem działania i strukturą administracji.

Przepis § 5 ust. 3 wskazujący na możliwość zasięgnięcia przez Ministra Obrony Narodowej opinii Szefa SKW w zakresie uzgodnienia planów operacyjnych funkcjonowania określonych w ust. 2 pkt 1 wynika ze szczególnej roli służb specjalnych, właściwych w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności Państwa - art. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2023 r. poz. 81, 1834 i 1860), zwanej dalej „ustawą o SKW oraz SWW”. Przepisy szczegółowe ustawy o SKW oraz SWW określają, że SKW jest służbą właściwą, m.in. w zakresie rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania zdarzeń oraz przestępstw o charakterze terrorystycznym godzących w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, zaś do zadań SKW należy m.in. uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć znaczenie dla obronności państwa, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON, w zakresie określonym w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o SKW oraz SWW oraz podejmowanie działań w celu eliminowania ustalonych zagrożeń. W § 5 w ust. 4 i 5 w celu wyeliminowania ewentualnych opóźnień w procesie uzgadniania planów określono ograniczenia czasowe, co ma znaczący wpływ na czas trwania całego cyklu planistycznego.

W § 6 ust. 1 pkt 5 określono, że organem zatwierdzającym plan opracowany przez przedsiębiorcę jest organ nakładający zadania, a w § 8 ust. 6 określono zakres wypisu z planu organu nakładającego zadania dla innych wykonawców niż wymienieni w § 4 ust. 1 pkt 1–10. Tym samym ograniczono dostęp do wiedzy niezbędnej zgodnie z posiadanymi właściwościami a także ograniczono ilość jej wykonania. Celem projektowanych przepisów jest usprawnienie procesu uzgadniania i zatwierdzania planów operacyjnych.

Wskazana w § 2 pkt 17 projektu definicja jasno określa pojęcie wykonawcy zadań obronnych jako podmiotu biorącego udział w planowaniu operacyjnym. Grupując pod jedną nazwą różne rodzaje podmiotów. Do tej pory brakowało tego rodzaju definicji.

Wskazana w § 2 pkt 5 projektu definicja planowania operacyjnego wskazuje, iż jest to ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania m.in. organów administracji rządowej, w celu reagowania na zagrożenia lub ich symptomy w każdym stanie gotowości obronnej państwa.

Określona w przepisie projektu rozporządzenia gotowość obronna państwa przedmiotowo ma związek z obronnością państwa, o której jest mowa w przepisach ustawy o SKW oraz SWW.

Obiektami infrastruktury krytycznej zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 oraz z 2024 r. poz. 834, 1222 i 1473) są systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje m.in. system łączności i sieci teleinformatycznych, zapewniających ciągłość działania administracji publicznej.

Informacje o obiektach, systemach łączności i sieciach teleinformatycznych, z uwagi na możliwość pojawienia się zagrożenia dla funkcjonowania działania organów administracji rządowej w każdym stanie gotowości obronnej państwa mogą być ujęte w planach operacyjnych funkcjonowania, m.in. służb specjalnych, dlatego zasadna jest rola SKW w procesie wydawania opinii w zakresie planów operacyjnych funkcjonowania m.in. służb specjalnych.

W rozporządzeniu określono części składowe planów operacyjnych ujmowane obligatoryjnie.

Wprowadzono również obowiązek obligatoryjnego przeglądu planów operacyjnych raz na 24 miesiące oraz dokonanie w ramach opisywanego przeglądu aktualizacji w przypadku wystąpienia projektowanych przesłanek. Z uwagi na długość trwania cyklu planistycznego wynikającego z Postanowienia Prezydenta RP o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy

Obronnej RP oraz dynamiki zmian zachodzących m.in. w działach administracji rządowej, a które mają bezpośredni wpływ na Plan Reagowania Obronnego RP, przyjęto założenie, że pierwszego przeglądu planów dokonuje się nie rzadziej niż raz na 24 miesiące od zakończenia cyklu planistycznego. Rozwiązanie to ma na celu nieprzerwane funkcjonowanie przedmiotowych planów operacyjnych na wszystkich szczeblach administracji publicznej bez wprowadzania do nich zmian przez co najmniej rok.

Ponadto w rozporządzeniu przewidziano, aby aktualizacji Planu Reagowania Obronnego RP dokonywano na wniosek organu pod warunkiem wystąpienia projektowanych przesłanek, a także zaproponowano ramy czasowe do przeprowadzenia aktualizacji planów na wszystkich szczeblach administracji publicznej.

W zależności od zakresu zmian zgłoszonych do Planu Reagowania Obronnego RP, dopuszcza się jego aktualizację, polegającą na opracowaniu nowego planu na warunkach i w trybie opisanym w rozporządzeniu.

Ponadto w projekcie zawarto rozwiązanie polegające na kaskadowości przekazywania wypisów mające na celu uwzględnienie w tym procesie powiatów, które na podstawie otrzymanego wypisu od organu nadrzędnego, tj. wojewody, opracowują własny plan operacyjny funkcjonowania, a następnie wykonany wypis z tego planu przekazują do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Powyższe wynika m.in. z zakresu działania i zadań powiatu, który wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie obronności (art. 4. ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*).

Ponadto wprowadzono ograniczenie zakresu planu operacyjnego funkcjonowania wykonywanego przez wójtów, przedsiębiorców i innych wykonawców uczestniczących w procesie planowania, polegające na zawarciu tylko niezbędnych informacji mających wpływ na realne i prawidłowe wykonanie nałożonych zadań. Powyższe rozwiązanie ma stymulować wskazanych wykonawców planów do dokładnego przygotowania procedur i synchronizacji działań wynikających z zadań operacyjnych. Jednocześnie ma ułatwić wykonanie planu operacyjnego funkcjonowania innymi metodami, gdy dostęp do akredytowanych systemów umożliwiających przetwarzania informacji niejawnych jest ograniczony lub niemożliwy.

Przepisy regulujące programowanie obronne zawarte zostały w §11-§14. Zgodnie z nimi programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń zawartych w strategii bezpieczeństwa narodowego oraz w wytycznych Ministra Obrony Narodowej do programowania przygotowań obronnych RP. W ramach programowania obronnego sporządza się:

- Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- programy pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej;
- programy pozamilitarnych przygotowań obronnych urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych;
- programy pozamilitarnych przygotowań obronnych województw;
- program rozwoju Sił Zbrojnych;
- plan zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców.

Określono podmioty zobowiązane do opracowywania wyżej wymienionych dokumentów, jakiego rodzaju przedsięwzięcia ujmowane są w programach obronnych oraz wskazano organy, które zatwierdzają programy obronne.

W §15 projektu rozporządzenia wskazano dokumenty sporządzane w ramach przeglądów obronnych. Zaliczono do nich Narodowe Kwestionariusze Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych, Raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Ocenę Sił Zbrojnych oraz Ocenę pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

§16 wskazuje źródła finansowania przedsięwzięć w zakresie planowania obronnego. Zaproponowano w nim rozwiązanie polegające na finansowaniu zadań związanych z planowaniem operacyjnym o charakterze planistycznym ze środków własnych podmiotów

sporządzających plany operacyjne. Propozycja w sposób kompleksowy zabezpieczy budżety organów sporządzających przed niezasadnym wydatkowaniem środków budżetowych na czynności przygotowawcze w ramach procesu planowania operacyjnego.

W §17 zawarto przepis przejściowy dotyczący dotychczasowych planów i programów.

W §18 zawarto przepis końcowy uchylający *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (Dz. U. poz. 1569).

Wejście w życie rozporządzenia nie spowoduje powstania skutków finansowych innych niż określone na podstawie obowiązujących przepisów regulujących przedmiotowy obszar.

Przedmiotowy projekt z uwagi na swój charakter nie zawiera regulacji dotyczących majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej, a zatem nie podlega obowiązkowi dokonania oceny przewidywanego wpływu proponowanych rozwiązań na działalność mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, stosownie do przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236), jednakże może dotyczyć przedsiębiorców realizujących zadania na rzecz Sił Zbrojnych, o których mowa w art. 648 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, lub innych przedsiębiorców, na których w wyniku decyzji administracyjnej nałożono zadania na rzecz obronności państwa. Należy jednakże wskazać, że obowiązki w zakresie wskazanym w projekcie mają swoje umocowanie w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

Stosownie do postanowień § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806), oraz zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt rozporządzenia został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. W tym trybie uwag nie zgłoszono.

Projekt rozporządzenia nie podlega notyfikacji zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt rozporządzenia nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi instytucjami i organami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.