

Wojciech Pawłuszko*

Status prawny wybranych przedsiębiorstw kolejowych jako podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Podmioty o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w polskim porządku prawnym
- III. Przedsiębiorstwa kolejowe jako podmioty o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym
- IV. Uwagi końcowe

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka praw i obowiązków przedsiębiorstw kolejowych, które mają status prawny podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Wiąże się on z realizacją szeregu jawnych i niejawnych obowiązków ograniczających swobodę prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Jednocześnie w warunkach zagrożenia suwerenności kraju oraz w czasie wojny takie przedsiębiorstwa aktywnie współtworzą system bezpieczeństwa państwa. Powoduje to, że mają one kluczowe znaczenie dla sprawnej i efektywnej obrony terytorium kraju.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwa kolejowe; obronność państwa; bezpieczeństwo państwa.

JEL: K23

I. Wprowadzenie

Rządowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej¹ zatwierdzona przez Prezydenta RP 5 listopada 2014 r. podkreśla, że systematyczna poprawa infrastruktury transportowej będzie stanowiła jedno z podstawowych wyzwań dla rozwoju państwa. Priorytety polityki transportowej Polski są zawarte w rządowej Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) opublikowanej w styczniu 2013 r. oraz w Dokumencie implementacyjnym do tej Strategii wydanym w październiku 2014 r. W stosunku do sektora kolejowego wskazane dokumenty są uszczegóławiane w aktualizowanym na bieżąco Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych oraz w przyjętym przez rząd we wrześniu 2015 r. Krajowym Programie Kolejowym do 2023 r.² Wielość dokumentów strategicznych, które podkreślają rolę kolei oraz kładą nacisk na

* Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; aplikant radcowski przy OIRP w Warszawie; kancelaria prawna SLS Sereżyński Sandurski; e-mail: wojciech.pawluszko@slslegal.pl

¹ Dokument jest dostępny na stronie internetowej BBN: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>, (4.01.2016).

² Dokumenty są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju: <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/transport/rozwoj-transportu-w-polsce/> (4.01.2016).

jej dynamiczny rozwój jest podyktowana nie tylko istotnym znaczeniem tego sektora dla poprawy kondycji gospodarczej Polski i zwiększania jej konkurencyjności w stosunku do innych państw. Niektóre przedsiębiorstwa kolejowe odgrywają bowiem ważną rolę w systemie bezpieczeństwa państwa, przyczyniając się do zwiększania potencjału obronnego kraju w przypadku wystąpienia zagrożenia dla jego suwerenności. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie praw i obowiązków przedsiębiorstw związanych z posiadaniem przez nie statusu podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Autor skłania się do przyjęcia tezy, że tenże status skutkuje dodatkowym ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez tego typu spółki. W wyniku skomplikowania technicznego branży kolejowej i tak są one objęte regulacją sektorową mocno ingerującą w sposób ich funkcjonowania na rynku przewozów pasażerskich i towarowych czy przy zarządzaniu infrastrukturą kolejową. Opisywane zagadnienie nie było przedmiotem szerszych badań doktryny prawa i wymaga dalszych studiów. Specyfika praw i obowiązków składających się na analizowany status prawny przedsiębiorstw kolejowych o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym powoduje, że orzecznictwo sądów w tej materii jest szczątkowe. W związku z tym Autor skupił się na zidentyfikowaniu i przeanalizowaniu obowiązujących przepisów prawa dotyczących wskazanego statusu wybranych przedsiębiorstw kolejowych.

II. Podmioty o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w polskim porządku prawnym

W myśl art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa z dnia 21 listopada 1967 r.)³ umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy m.in. do wszystkich przedsiębiorców. W związku z tym, na mocy art. 4a ust. 1 pkt 5 tej ustawy Prezydent RP, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium może zwracać się do wszystkich przedsiębiorców o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a ci są zobowiązani ich udzielić. Takie wystąpienia są w praktyce kierowane głównie do podmiotów, które odpowiadają za bezpieczeństwo państwa i sprawne funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP. Jednak to nie Prezydent RP, a Rada Ministrów jako konstytucyjny organ właściwy na podstawie art. 146 ust. 1 pkt 7 i 8 Konstytucji RP w celu zapewniania porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa odgrywa w tym zakresie najważniejszą rolę. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju, m.in. przez planowanie i realizację przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych. W tym celu konstytucyjny organ wydał m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach (dalej: rozporządzenie z dnia 3 lutego 2004 r.)⁴, które obejmuje transport samochodowy, kolejowy, lotniczy, morski, żeglugę

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 827 z późn. zm.

⁴ Dz.U. Nr 34, poz. 294 z późn. zm.

śródlądową oraz infrastrukturę drogową i kolejową. Zgodnie z § 4 wskazanego rozporządzenia to minister właściwy do spraw transportu koordynuje przygotowanie i funkcjonowanie transportu na potrzeby obronne państwa w czasie pokoju, podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Rozporządzenie nakłada na ministra liczne obowiązki, w tym ustalanie w czasie pokoju kierunków rozwoju transportu i infrastruktury transportowej znaczenia obronnego, a także sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem systemu transportowego do funkcjonowania w czasie wojny. Bieżąca realizacja strategii przygotowanej przez ministra znajduje się w kompetencji wojewodów, którzy zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. kierują sprawami obronności w województwie, w tym m.in. realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez przedsiębiorców.

Powyższe zadania odnoszą się do ogółu przedsiębiorców, którzy mają obowiązek wesprzeć wysiłek państwa w trakcie zagrożenia dla jego bezpieczeństwa. Istnieje jednak grupa podmiotów, które są zobowiązane do realizacji określonych przedsięwzięć również w czasie pokoju. Pełnią również kluczową funkcję w systemie obronnym państwa, gdy sytuacja zagrożenia się materializuje, ponieważ mogą szybko wesprzeć potencjał Sił Zbrojnych RP. Ich status precyzuje ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (dalej: ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r.)⁵, która tworzy kategorię przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. W myśl art. 3 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. są to podmioty, których terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub których przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest m.in. produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego, transport *in genere* czy transport produktów naftowych. Realizują zadania na rzecz obronności państwa w rozumieniu art. 2 pkt 1–2 oraz 5 powyższej ustawy, do których należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa, Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny. Ponadto jeżeli na mocy odrębnych przepisów dany przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją, można do nich zaliczyć również przedsięwzięcia w zakresie militaryzacji obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych. Ustawa wskazuje również na inicjatywy wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia wojskom sojusznicych przybywającym na terytorium Polski, w tym udostępnienie im lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów. Za organizację zadań na rzecz obronności państwa, realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terenie Polski oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie odpowiadają organy administracji rządowej wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (dalej: rozporządzenie z dnia 3 listopada 2015 r.)⁶, tj. siedmiu ministrów właściwych wobec poszczególnych działów administracji rządowej. Istotną rolę odgrywają również działania podejmowane zgodnie z treścią rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu

⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 oraz z 2002 r. Nr 188, poz. 1571 z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1871 z późn. zm.

planowania, i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego⁷. W praktyce organy administracji stosują się do wytycznych przygotowanych przez Departament Polityki Zbrojeniowej Ministerstwa Obrony Narodowej zawartych w załączniku do decyzji Nr 493/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. pt. „Metodyka naliczania kosztów utrzymania przez przedsiębiorców mocy produkcyjnych lub remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki, a także udzielania, rozliczania i kontroli wydatkowania przeznaczonej na ten cel dotacji” (dalej: Wytyczne)⁸, mimo że formalnie powinny być one stosowane jedynie w stosunku do podmiotów, dla których organem organizującym i nadzorującym wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa jest Minister Obrony Narodowej.

Zgodnie z art. 4a ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. Rada Ministrów ustala niejawną program mobilizacji gospodarki (dalej: PMG)⁹ w zakresie realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Obejmuje on m.in. zadania, jakie mogą być nałożone na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w zakresie: dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych realizujących wspólne zadania obronne na terytorium RP, jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (głównie Policja i Państwowa Straż Pożarna), jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych Ministrowi Sprawiedliwości (Służba Więzienna). Co zaskakujące, wykaz nie obejmuje jednostek Straży Ochrony Kolei, która wchodzi w skład struktur PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. Zwrócił na to uwagę Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Wojska w ramach uzgodnień prowadzonych w ramach prac nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw¹⁰.

Zadania wskazane w PMG dotyczą też możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowych wybranych działów gospodarki, zatem z pewnością również transportu, w tym kolejowego. Na mocy art. 7 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. właściwi ministrowie nakładają na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, w drodze decyzji administracyjnej, zadania na rzecz obronności państwa. Nie mogą oni jako strony takich decyzji zwalniać się z ich realizacji. Podkreśla to nieliczne orzecznictwo, które wskazuje, że przedsiębiorcy nie mogą domagać się zwolnienia od ciężących na nich obowiązków, zasłaniając się tym, że są podmiotami prywatnymi, których celem statutowym jest prowadzenie działalności gospodarczej¹¹. Z nałożonych zadań wynika obowiązek utrzymania przez adresatów decyzji w szczególności odpowiednich mocy produkcyjnych i potencjału niezbędnych do ich realizacji. Celem jest zabezpieczenie w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny dostaw wyrobów i świadczenia usług określonych w PMG, na co wskazują również Wytyczne.

⁷ Dz.U. Nr 152, poz. 1599; Dz.U. z 2007 r. Nr 197, poz. 1426 z późn. zm.

⁸ Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 394 z późn. zm.

⁹ Obecnie obowiązuje Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2013–2022, którego wykonanie będzie przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli zgodnie z planem pracy Izby na 2016 r. (sygn. P/16/034). Plan pracy jest dostępny na stronie internetowej NIK: <https://www.nik.gov.pl/pli/k/id,9894,vp,12186.pdf> (8.01.2016).

¹⁰ Treść projektu oraz uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień są dostępne na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274753>, (8.01.2016).

¹¹ Tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20.04.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 68/07, Legalis.

Po doręczeniu decyzji przez organ zgodnie z zasadami określonymi w art. 39–49 Kodeksu postępowania administracyjnego przedsiębiorcy wykonują powyższe zadania odpłatnie na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z właściwym ministrem. Są one zawierane zwykle na rok. Wyznaczeni przedsiębiorcy mają jednak obowiązek finansować ze środków własnych prace o charakterze planistycznym, związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. W przypadku gdy koszty ponoszone w związku z realizacją powyższej umowy cywilnoprawnej przewyższają kwotę wynegocjowanej dotacji z budżetu państwa, wówczas przedsiębiorcy są uprawnieni, by występować na drogę sądową przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez właściwego ministra w celu uzyskania dodatkowych środków. Z uwagi na kontrolowanie przez Skarb Państwa większości podmiotów będących stronami takich umów prawdopodobieństwo wystąpienia z takim powództwem oraz szanse jego ewentualnego powodzenia należy ocenić jako znikome. Powoduje to, że przedsiębiorcy nie mogą w praktyce skutecznie przeciwstawiać się obowiązkowi ponoszenia dodatkowych wydatków, które ograniczają swobodę ich przeznaczania na inne cele związane z prowadzoną działalnością.

Biorąc pod uwagę powyższe obowiązki i ciężary, które wiążą się z posiadaniem statusu podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym zaskakujące, że takie podmioty nie są jednocześnie spółkami przemysłowego potencjału obronnego w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹². Nie znajdują się bowiem w wykazie stanowiącym załącznik do wydanego na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹³. Przez tego typu podmioty rozumie się spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne prowadzące działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa. Są one częścią polskiego przemysłowego potencjału obronnego, czyli zasobów materialnych i niematerialnych istniejących w przemyśle RP, zabezpieczających potrzeby obronne państwa. Ustawodawca wykazuje się przy tym niekonsekwencją, ponieważ definicja przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym pokrywa się w dużej mierze z definicją spółki przemysłowego potencjału obronnego. Takie rozwiązanie jest niespójne i może rodzić wątpliwości, co do statusu prawnego poszczególnych podmiotów. Podmioty o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym mają silne związki z przemysłem zbrojeniowym, a szerzej również z przemysłem obronnym będącym elementem kompleksu przemysłowo-obronnego, który z kolei jest częścią bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego. Wszystkie te podsystemy bezpieczeństwa składają się na przemysł obronnie zorientowany (Zamelek, 2013, s. 33). W związku z tym, tego typu przedsiębiorstwa powinny bez wątpienia znajdować się we wspomnianym wykazie. Z kolei w wyniku zmian strukturalnych wynikających z komercjalizacji i prywatyzacji nie znajdują się one w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia

¹² Dz.U. Nr 83, poz. 932 z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 198, poz. 1313 z późn. zm.

Rady Ministrów dnia 22 października 2010 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa¹⁴.

III. Przedsiębiorstwa kolejowe jako podmioty o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym

Na gruncie rozporządzenia z dnia 3 lutego 2004 r. kolejnictwo jest rozumiane jako dział budownictwa obejmujący projektowanie, budowę i utrzymanie dróg kolejowych oraz administrowanie i zarządzanie infrastrukturą kolejową. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 7 i 9 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (dalej: ustawa z dnia 28 marca 2003 r.)¹⁵ do przedsiębiorstw kolejowych, które działają w ramach kolejnictwa możemy zaliczyć w szczególności zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych. Ci pierwsi to podmioty wykonujące działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. Natomiast przewoźnicy kolejowi to przedsiębiorcy wykonujący przewozy kolejowe lub świadczący usługi trakcyjne na podstawie licencji wydawanej przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. O przedsiębiorstwach kolejowych można mówić również w przypadku podmiotów świadczących usługi niezbędne dla funkcjonowania infrastruktury kolejowej, a tym samym całego kolejnictwa. Wybrane z nich odgrywają istotną rolę w systemie obronnym państwa, ponieważ zostały uwzględnione w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym wykonujących zadania na rzecz obronności państwa stanowiącym załącznik do rozporządzenia z dnia 3 listopada 2015 r. Chodzi o następujące podmioty:

- 1) PKP Intercity S.A. w Warszawie (krajowe i międzynarodowe pasażerskie przewozy dalekobieżne);
- 2) PKP Informatyka Sp. z o.o. w Warszawie (utrzymanie systemów i aplikacji informatycznych wykorzystywanych na kolei);
- 3) Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie (nadzór i koordynacja działalności spółek z grupy PKP oraz procesy prywatyzacyjne);
- 4) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie (utrzymywanie infrastruktury kolejowej niemal w całej Polsce, w tym linii kolejowych o znaczeniu obronnym oraz wyłącznie obronnym w rozumieniu art. 4 pkt 2b i 2c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. – tych drugich o długości ok. 6 tys. km¹⁶, prowadzenie ruchu pociągów);
- 5) PKP Cargo S.A. w Warszawie (operator kolejowych i intermodalnych przewozów towarowych, operator logistyczny);
- 6) PKP Energetyka S.A. w Warszawie (sprzedaż i dystrybucja energii elektrycznej, w tym energii trakcyjnej, sprzedaż paliw dla przewoźników kolejowych);
- 7) PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. w Gdyni (aglomeracyjne przewozy pasażerskie, zarządzanie infrastrukturą kolejową, udostępnianie pojazdów trakcyjnych);
- 8) PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. w Zamościu (zarządzanie infrastrukturą kolejową, kolejowe przewozy towarowe masowe i drobnicowe, przewozy intermodalne);

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 212, poz. 1387 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 z późn. zm.

¹⁶ Tak przedstawiciel PKP PLK S.A., <http://kurierkolejowy.eu/aktualnosci/20897/kolej-ma-strategiczne-znaczenie-dla-armii.html>, (14.01.2016).

- 9) TK Telekom Sp. z o.o. w Warszawie (operator telekomunikacyjny, zarządzanie siecią teleinformatyczną);
- 10) PKP Utrzymanie Sp. z o.o. w Warszawie (utrzymanie urządzeń telekomunikacyjnych, służących do prowadzenia ruchu pociągów).

Trudno uzasadnić brak w wykazie ogólnopolskiego i regionalnych przewoźników pasażerskich, którzy w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa zapewniają komunikację kolejową w poszczególnych województwach oraz pomiędzy województwami. Mowa o takich podmiotach, jak Przewozy Regionalne Sp. z o.o. w Warszawie (największy pasażerski przewoźnik kolejowy w Polsce), Koleje Mazowieckie Sp. z o.o. w Warszawie, Koleje Śląskie Sp. z o.o. w Katowicach, Koleje Dolnośląskie S.A. w Legnicy, Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o. w Poznaniu czy Arriva RP Sp. z o.o. w Toruniu. Pominięcie tych spółek jest tym bardziej niezrozumiałe, że wykaz obejmuje PKP Intercity S.A. oraz PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. w Gdyni. Podobne zaskoczenie może budzić brak w wykazie przewoźników towarowych świadczących usługi specjalistyczne, głównie w zakresie przewozu produktów naftowych istotnych z punktu widzenia zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych RP. Mowa o takich podmiotach, jak CTL Logistics Sp. z o.o. czy Lotos Kolej Sp. z o.o. (spółka zależna Grupy Lotos). Przy okazji przyjmowania rozporządzenia z dnia 3 listopada 2015 r. Rada Ministrów powinna poszerzyć wykaz również o powyższe podmioty, ponieważ realizują one zadania objęte ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. Odpowiedzialność za ten błąd ponosi przede wszystkim minister właściwy do spraw obrony narodowej, który był gospodarzem projektu rozporządzenia.

Organem organizującym i nadzorującym wykonywanie przez podmioty znajdujące się w wykazie zadań na rzecz obronności państwa jest minister właściwy do spraw transportu. Organ nakłada na poszczególne z nich, w drodze decyzji administracyjnej, zadania zgodne z profilem ich działalności. Z kolei za koordynację planowania rozwoju podsystemu transportu i ruchu wojsk SZ RP odpowiada podległe Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych MON Szefostwo Transportu i Ruchu Wojsk – Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk.

Katalog zadań dotyczących działań w zakresie przygotowania transportu kolejowego na potrzeby obronne państwa znajduje się w § 18 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 lutego 2004 r.: 1) ustalenie potrzeb przewozowych oraz wymagań techniczno-obronnych w tym zakresie; 2) przygotowanie niezbędnej ilości i rodzajów taboru kolejowego specjalnie utrzymywanego dla zapewnienia przewozów na rzecz Sił Zbrojnych RP, podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny; 3) zapewnienie niezbędnej ilości cystern kolejowych; 4) współpraca i wzajemne świadczenia przedsiębiorców podczas realizacji przewozów i osłony technicznej oraz wykorzystania posiadanych środków trakcyjnych do organizowania trakcji zastępczej na zelektryfikowanych liniach kolejowych znaczenia obronnego; 5) wykonanie przedsięwzięć organizacyjnych zapewniających sprawne przejście z państw sąsiednich taboru kolejowego; 6) organizacyjne przygotowanie do użycia eksploatowanego taboru kolejowego w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa i w czasie wojny; 7) gromadzenie oraz utrzymywanie wyposażenia i urządzeń przeznaczonych do przystosowania wagonów krytych towarowych do przewozu ludzi w transportach wojskowych i ewakuacyjnych; 8) wprowadzanie ograniczeń przewozowych oraz określanie priorytetu przewozów poszczególnych rodzajów ładunków; 9) wprowadzanie uproszczonego zamawiania przez przewoźników rozkładu jazdy dla przesyłek priorytetowych.

Ponadto minister właściwy do spraw transportu nakłada, w głównej mierze na PKP PLK S.A., obowiązek realizacji zadań w zakresie przygotowania infrastruktury kolejowej na potrzeby obronne państwa. Zgodnie z § 25 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 lutego 2004 r. obejmują one w szczególności: 1) przygotowanie i utrzymywanie linii kolejowych, stacji oraz kolejowych przejść granicznych, rejonów przeładunkowych, a także punktów ładunkowych w portach morskich i lotniczych, zapewniających przewozy wojskowe; 2) określanie wykazu linii kolejowych o państwowym znaczeniu wyłącznie ze względów obronnych; 3) organizowanie osłony technicznej sieci kolejowej oraz gromadzenie materiałów i sprzętu, a także taboru kolejowego dla jej zapewnienia; 4) utrzymanie istniejących objazdów w stałej gotowości eksploatacyjnej; 5) przygotowanie niezbędnej ilości stacjonarnych i polowych punktów dezaktywacji i odkażania taboru kolejowego; 6) przygotowanie łączności kolejowej do działania w czasie wojny pomiędzy jednostkami sąsiednich rejonowych zarządów kolejowych; 7) utrzymanie w gotowości eksploatacyjnej określonych kolejowych przejść granicznych zgodnie z umowami międzynarodowymi; 8) gromadzenie i utrzymywanie rezerw państwowych mobilizacyjnych oraz typowanie do pozyskania w czasie stałej gotowości obronnej państwa niezbędnej ilości materiałów i konstrukcji zapewniających odbudowę obiektów w ramach osłony technicznej sieci kolejowej; 9) przygotowanie do sformowania jednostek zmilitaryzowanych, przeznaczonych do realizacji zadań osłony technicznej infrastruktury kolejowej w czasie podwyższenia gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.

Ponadto minister właściwy do spraw transportu, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ustala również zakres wykorzystania w czasie wojny funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei do ochrony obiektów, mienia i porządku na obszarze kolejowym. Funkcjonariusze są pracownikami PKP PLK S.A., zatem należy ocenić negatywnie pominięcie w zakresie tych uzgodnień opinii zarządu spółki.

Umowy cywilnoprawne zawierane pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a poszczególnymi przedsiębiorstwami kolejowymi ujętymi we wspomnianym wykazie to umowy nienazwane. Strony są ograniczone w swobodzie kształtowania ich treści. Zwykle towarzyszy ona umowom opartym na regulacjach z zakresu prawa prywatnego, co wynika z art. 20 Konstytucji RP oraz art. 353¹ kodeksu cywilnego. Ograniczenie jest rezultatem rygorów zawartych w uprzednio wydanej przez organ decyzji administracyjnej nakładającej na przedsiębiorcę kolejowego zadania na rzecz obronności państwa. Umowa obejmuje postanowienia dotyczące w szczególności rodzaju tych zadań, zasady i wysokość ich finansowania z budżetu państwa, sposób i zasady przekazywania oraz rozliczania dotacji, sposoby realizacji poszczególnych zadań oraz kontroli ich wykonania, okres obowiązywania umowy, sposoby jej zmiany i rozwiązania oraz wynikające z tego konsekwencje prawno-finansowe dla przedsiębiorcy kolejowego.

Przedsiębiorcy kolejowi objęci wykazem są również poddawani kontroli realizacji zadań, które zostały na nich nałożone. Odbywa się ona zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (dalej: rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2004 r.)¹⁷. W myśl § 3 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia kontrolę obejmuje wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych i umów cywilnoprawnych zawartych z przedsiębiorcami. Prowadzi się je w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz

¹⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 105, poz. 669 z późn. zm.

określenia stanu przygotowań obronnych w państwie. Sprawdzenie polega na ustaleniu stanu faktycznego, w szczególności w zakresie planowania i realizacji zadań gospodarczo-obronnych, w tym inwestycji obronnych i zadań ujętych w PMG, tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych oraz utrzymywania i rozbudowy infrastruktury obronnej. Kontrole mogą być prowadzone w trybie kontroli kompleksowej, problemowej lub doraźnej, precyzowanych przez rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2004 r. W myśl § 15 przedsiębiorcy kolejowi objęci wykazem są obowiązani do zapewnienia możliwości realizacji zadań przez członków zespołu kontrolnego, wynikających z planu kontroli, w tym zapewnienia im warunków i środków niezbędnych do sprawnego prowadzenia kontroli, przedstawienia na ich żądanie materiałów i dokumentów dotyczących przedmiotu kontroli oraz udzielania ustnych lub pisemnych wyjaśnień w zakresie spraw objętych kontrolą, niezwłocznej realizacji zaleceń pokontrolnych oraz ewidencjonowania kontroli. Przedsiębiorcy mogą jednak zgłaszać przewodniczącemu zespołu kontrolnego zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole pokontrolnym, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Zasadność zastrzeżeń podlega ponownemu sprawdzeniu w sposób określony przez organ, który zarządził kontrolę. Powyższy reżim kontrolny jest niezależny od innych reżimów kontrolnych wynikających np. z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸.

IV. Uwagi końcowe

Przedsiębiorstwa kolejowe wyszczególnione w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia z 3 listopada 2015 r. mają status podmiotów o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w rozumieniu ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. Wykonują zadania na rzecz obronności państwa związane z kolejnictwem w zakresie sprecyzowanym w rozporządzeniu z dnia 3 lutego 2004 r. Obowiązek ich realizacji wynika dla nich z decyzji administracyjnych wydawanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Zasady realizacji, konkretne typy zadań oraz sposób ich finansowania są przedmiotem umów cywilnoprawnych zawieranych zasadniczo co roku pomiędzy przedsiębiorcami kolejowymi i ministrem. Umowy mają za zadanie wypracowanie ustaleń wdrażających postanowienia wydanych decyzji administracyjnych. Na ich podstawie przedsiębiorcy kolejowi realizują obowiązki wynikające z niejawnego PMG za co otrzymują dotację z budżetu państwa. W rezultacie, mimo że nie są formalnie spółkami przemysłowego potencjału obronnego, są umieszczeni na wykazie z rozporządzenia z 3 listopada 2015 r. i przez to odgrywają ważną rolę w systemie obrony państwa. Są z tego rozliczani oraz kontrolowani w sposób określony w rozporządzeniu z dnia 13 stycznia 2004 r.

Powyższy status wiąże się dla wymienionych przedsiębiorstw kolejowych z ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Muszą bowiem angażować znaczące zasoby finansowe, kadrowe i techniczne, by sprostać obowiązkom nakładanym w drodze decyzji administracyjnych przez ministra właściwego do spraw transportu. Ich wypełnianie nie jest jednak komercyjnie atrakcyjne i nie przekłada się na rozwój organizacyjny i technologiczny spółek. To utrudnienie jest rekompensowane przez dotację z budżetu państwa, której wysokość często jest nieadekwatna do skali zadań wynikających z decyzji organu. Przedsiębiorstwa kolejowe należące do Skarbu Państwa lub przez niego kontrolowane nie mają odpowiednich instrumentów, by wynegocjować odpowiednie dofinansowanie, co powoduje, że mają mniej funduszy na bieżące

¹⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 584, 699, 875, 978, 1197, 1268, 1272, 1618, 1649, 1688, 1712 z późn. zm.

działania biznesowe i inwestycje, w szczególności modernizację taboru i infrastruktury oraz szkolenie kadr. PMG, którym są objęte omawiane podmioty, niekoniecznie może być przystosowany do zmieniającej się specyfiki prowadzenia przez nie działalności. Rzadka aktualizacja Programu (co do zasady raz na 4 lata) powoduje, że PMG może petryfikować anachroniczne rozwiązania w dziedzinie bezpieczeństwa adekwatne do minionych zagrożeń (nakaz utrzymywania taboru, który w trakcie obowiązywania PMG stał się przestarzały czy linii, które prowadzą do zlikwidowanych lub zmarginalizowanych obiektów i instalacji wojskowych), a to prowadzi do marnotrawstwa środków publicznych. PMG mógłby przyczyniać się do aktywnego utrzymywania potencjałów różnego typu. Organy administracji publicznej mogłyby zlecać przedsiębiorcom realizację usług lub zamówień powiązanych choćby pośrednio z bezpieczeństwem państwa. Dawałoby to szansę na rozwój przedsiębiorstw kolejowych i zwiększanie ich konkurencyjności. Obecnie przeważa jednak pasywne podejście do tego zagadnienia, a dotacja z budżetu jest wydatkowana na utrzymywanie infrastruktury czy taboru, a nie na ich systematyczny rozwój. Powstaje jednak pytanie: czy tego typu wsparcie uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej. Odpowiedź na to pytanie przekracza jednak ramy tego opracowania. Obecnie trwają wspomniane już prace nad nowelizacją ustawy z 23 sierpnia 2001 r., które mają na celu m.in. poprawę sprawności działania PMG, możliwość selektywnego uruchamiania zadań PMG w warunkach niestabilnej sytuacji polityczno-militarnej w regionie, poprawę koordynacji działań organów administracji publicznej, ale również wprowadzenie możliwości nakładania przez nie sankcji na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, w tym przedsiębiorców kolejowych. Projektowana nowelizacja nie przyczyni się jednak do zwiększenia środków finansowych na dotacje przyznawane na realizację zadań wynikających z PMG. Ma jednak umożliwić zainteresowanym przedsiębiorcom ubieganie się o wpis na listę podmiotów objętych PMG. Nie tworzy jednak odpowiednich zachęt, by przedsiębiorstwa, w tym kolejowe, podjęły działania w tym kierunku. W rezultacie status podmiotu o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jest w większym stopniu obciążeniem, a nie szansą na dodatkowy rozwój działalności gospodarczej na rynku kolejowym.

Bibliografia

Zamelek, P. (2013). *Przeobrażenia polskiego przemysłu obronnego w warunkach otwartego europejskiego rynku*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 827 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 83, poz. 932 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320; z 2002 r. Nr 188, poz. 1571 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 105, poz. 669 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 294 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 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. Nr 152 poz. 1599; Dz.U. z 2007 r. Nr 197, poz. 1426 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584, 699, 875, 978, 1197, 1268, 1272, 1618, 1649, 1688, 1712 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. z 2010 r. Nr198, poz.1313 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. z 2010 r. Nr 212, poz. 1387 z późn. zm.).
- Decyzja Nr 493/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Metodyki naliczania kosztów utrzymania przez przedsiębiorców mocy produkcyjnych lub remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki, a także udzielania, rozliczania i kontroli wydatkowania przeznaczonej na ten cel dotacji” (Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 394 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1871 z późn. zm.).

Wykaz dokumentów strategicznych

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).
- Dokument implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych z 2015 r.
- Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.
- Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2013–2022.