

**MARIUSZ CZYŻAK<sup>1</sup>**  
ORCID 0000-0003-0869-3713

## Wybrane aspekty odpowiedzialności karno-administracyjnej przedsiębiorców za naruszenie obowiązków dotyczących realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych i służb specjalnych

Strona | 35

**Streszczenie:** Ustawa o obronie Ojczyzny wprowadza odpowiedzialność karno-administracyjną przedsiębiorcy za niewykonywanie zadań na rzecz Sił Zbrojnych lub służb specjalnych, nieprzekazanie wymaganych informacji oraz odmowę poddania się kontroli lub utrudnianie kontroli. Kara pieniężna w tych przypadkach ma charakter sankcji oznaczonej względnie lub bezwzględnie i jest określana kwotowo, procentowo lub jako wielokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw.

**Słowa kluczowe:** kara pieniężna, przedsiębiorca, Siły Zbrojne.

**Abstract:** The Homeland Defence Act establishes criminal-administrative responsibility for entrepreneurs who fail to perform duties for the Armed Forces or special services, withhold necessary information or obstruct inspections. In these cases, the financial penalty is either a fixed or proportional sanction, determined as a percentage or multiple of the average monthly wage in the enterprise sector.

**Keywords:** financial penalty, entrepreneur, Armed Forces.

## Wprowadzenie

Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>2</sup> (dalej: „u.o.O.”) weszła w życie 23 kwietnia 2022 r. Określa ona w szczególności zasady realizacji przez przedsiębiorców zadań na rzecz Sił Zbrojnych (art. 1 pkt 21 u.o.O.). Konsekwencją naruszenia postanowień przedmiotowej ustawy w niektórych szczególnie szkodliwych społecznie przypadkach jest poniesienie odpowiedzialności prawnokarnej lub karnoadministracyjnej. W myśl postanowień art. 695 ust. 1 u.o.O. „przedsiębiorca, który nie realizuje nałożonego zadania na rzecz Sił Zbrojnych lub służb specjalnych, nie złoży informacji, o której mowa w art. 658, odmówi poddania się kontroli lub będzie ją utrudniać, podlega karze pieniężnej”. Podmiotem odpowiedzialności karnoadministracyjnej jest zatem przed-

<sup>1</sup> Dr n. prawnych, prof. Uczelni, nauczyciel akademicki w Wyższej Szkole Kadr Menedżerskich w Koninie, urzędnik państwowy, autor ponad 100 publikacji z zakresu prawa.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2305.

siębiorca, a zatem „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą”, jak również wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>3</sup>; dalej: „p.p.”). Karę pieniężną stanowiącą dochód budżetu państwa nakłada Minister Obrony Narodowej (art. 696 ust. 1 i 697 ust. 1 u.o.O.). Dalsze rozważania poświęcone zostaną analizie zakresu przedmiotowego odpowiedzialności karnoadministracyjnej na gruncie przytoczonego powyżej przepisu ustawy o obronie Ojczyzny oraz wymiarowi kary pieniężnej ponoszonej z tego tytułu.

### **Zaniechanie realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych**

Na wstępie wyjaśnić należy pokrótce kwestię zakresu obowiązków wobec Sił Zbrojnych i służb specjalnych, które mogą spoczywać na przedsiębiorcach w świetle ustawy o obronie Ojczyzny. Zadania te obejmują pięć kategorii powinności:

- wykonywanie produkcji, napraw lub świadczenie usług na rzecz Sił Zbrojnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, lub w czasie wojny;
- utrzymywanie w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych niezbędnych do realizacji powyższych zadań;
- militaryzację;
- ochronę obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa;
- inne zadania realizowane na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych (art. 648 ust. 1 u.o.O.).

Zadania polegające na prowadzeniu produkcji, napraw lub świadczeniu usług na rzecz Sił Zbrojnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, lub w czasie wojny, a także utrzymywaniu w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych niezbędnych do realizacji tego rodzaju zadań, nakłada na przedsiębiorcę Minister Obrony Narodowej w drodze decyzji administracyjnej, przy czym może dokonać jej zmiany lub uchylecia w razie wystąpienia okoliczności powodującej, że jej wykonanie przez przedsiębiorcę nie leży w interesie Sił Zbrojnych lub jest niemożliwe (art. 648 ust. 2 i 3 u.o.O.). Realizacja tych powinności następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą

---

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 221.

przez Ministra Obrony Narodowej (art. 648 ust. 6 u.o.O.). Jeżeli wykonanie powyższej decyzji jest niemożliwe, przedsiębiorca składa do Ministra Obrony Narodowej wniosek dotyczący jej zmiany bądź uchylenia decyzji, uzasadniając go brakiem możliwości realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych (art. 648 ust. 4 u.o.O.).

Militaryzacja w znaczeniu potocznym to „podporządkowanie życia gospodarczego, społecznego, politycznego celom wojskowym”<sup>4</sup>. W świetle postanowień ustawy o obronie Ojczyzny są to narzędzia wspomagające organy państwa w realizacji nałożonych na nie zadań obronnych, które są specyficzną formą zadań obronnych i stanowią środek realizacji przedsięwzięć określonych w planach operacyjnych organów administracji rządowej w wymiarze organizacyjnym i osobowym (art. 2 pkt 15 u.o.O.). Zadania przedsiębiorcy w tym zakresie, obejmują uzupełnienie jego potrzeb kadrowych, sprzętowych i materiałowych wynikających ze struktury jednostki przewidzianej do militaryzacji albo zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych (art. 649 u.o.O.).

Zadania przedsiębiorców dotyczące ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa obejmują zadania trojakiego rodzaju. Po pierwsze, zadania określone w art. 613 ust. 2 i 3 u.o.O. tj. zadania związane z przygotowywaniem oraz prowadzeniem szczególnej ochrony obiektów. Przygotowywanie obejmuje prace: koncepcyjne, planistyczne, organizacyjne, logistyczne, techniczne, szkoleniowe i kontrolne. Prace te mają na celu: opracowanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów szczególnej ochrony obiektów; zapewnienie zasobów, w tym ludzkich, finansowych i materiałowych, niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; utworzenie systemu kierowania szczególną ochroną obiektów, zorganizowanie współdziałania oraz określenie sposobu prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; osiągnięcie gotowości do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów. Samo prowadzenie ochrony obejmuje: bezpośrednią ochronę fizyczną obiektów i ich zabezpieczenie techniczne; przedsięwzięcia realizowane w ramach systemu alarmowania i powiadamiania oraz wymiany informacji o zagrożeniach; działania obronne prowadzone przez Siły Zbrojne, obejmujące w szczególności rozbudowę inżynierijską terenu na podejściach i wewnątrz bronionego obiektu, system ognia broni palnej, powszechną obronę przeciwlotniczą oraz ochronę przed skażeniami; inne działania mające na celu ochronę obiektu, które wynikają

---

<sup>4</sup> Słownik języka polskiego PWN, [sjp.pwn.pl/slowniki/militaryzacja.html](http://sjp.pwn.pl/slowniki/militaryzacja.html).

z jego specyfiki i charakteru zagrożeń dla jego funkcjonowania. Po drugie, zadania określone w art. 5 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia<sup>5</sup>, dotyczące obowiązkowej ochrony przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne, w odniesieniu do obiektów, w tym: obiektów budowlanych, urządzeń, instalacji, usług ujętych w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. Po trzecie, zadania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>6</sup> tj. w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej<sup>7</sup>.

Inne zadania realizowane na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych to zadania nakładane na przedsiębiorcę również w drodze decyzji administracyjnej, ale wydawanej przez właściwy organ administracji rządowej w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej, natomiast ich wykonywanie następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez ten organ w ramach przedsięwzięć rzeczowo-finansowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 27 ust. 2 pkt 1 u.o.O. (art. 648 ust. 7 i 8 u.o.O.).

Pamiętać także należy, że zgodnie z postanowieniami art. 652 ust. 1 u.o.O., Minister Obrony Narodowej na podstawie wniosku złożonego przez Ministra Koordynatora Służb Specjalnych<sup>8</sup>, może wyrazić zgodę na realizację na rzecz służb specjalnych zadań, o których mowa w art. 648 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.O. tj. wykonywania produkcji, napraw lub świadczenia usług na rzecz Sił Zbrojnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, lub w czasie wojny, a także utrzymywania w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych niezbędnych do realizacji powyższych zadań. Zadania na rzecz służb specjalnych są nakładane na przedsiębiorcę również w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez Ministra Obrony Narodowej (art. 652 ust. 3 u.o.O.). Ile-

---

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1995.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 122.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 83, poz. 542.

<sup>8</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1136 ze zm.), funkcję Ministra Koordynatora Służb Specjalnych pełni Minister - członek Rady Ministrów, którego zakres działania jest wyznaczony na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.) i obejmuje zadania związane z działalnością służb specjalnych, a zatem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 11 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego).

kroć w dalszych rozważaniach mowa będzie o realizacji powyższych zadań na rzecz Sił Zbrojnych, należy mieć na względzie również powinności wobec służb specjalnych.

### **Zaniechanie złożenia informacji o statusie przedsiębiorcy**

Zapewnienie należytej realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych wymaga posiadania przez Ministra Obrony Narodowej aktualnej wiedzy nt. statusu formalnego i zdolności przedsiębiorców do wywiązywania się przez nich z nałożonych obowiązków. W związku z powyższym zgodnie z art. 695 ust. 1 u.o.O., odpowiedzialności karno-administracyjnej podlega przedsiębiorca, który wykonuje zadania na rzecz Sił Zbrojnych i nie złoży Ministrowi Obrony Narodowej pisemnej informacji w przypadku:

- rozwiązania lub likwidacji przedsiębiorcy (art. 658 ust. 1 pkt 1 u.o.O.);
- przeniesienia jego siedziby (art. 658 ust. 1 pkt 2 u.o.O.);
- wykreślenia przedmiotu działalności przedsiębiorcy wpływającego na realizację zadań na rzecz Sił Zbrojnych dotyczących wykonywania produkcji, napraw lub świadczenie na ich rzecz usług w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, lub w czasie wojny oraz utrzymywania w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych niezbędnych do realizacji tych zadań (art. 658 ust. 1 pkt 3 u.o.O.);
- utraty możliwości wykorzystania lub dysponowania, dokonania darowizny, zmiany przeznaczenia lub zaniechania eksploatacji składnika mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych zadeklarowanego przez przedsiębiorcę, jako niezbędnego do realizacji wskazanych powyżej kategorii zadań na rzecz Sił Zbrojnych (art. 658 ust. 1 pkt 4 u.o.O.);
- zaistnienia okoliczności, które uniemożliwiają mu dalsze spełnianie wymagań, o których mowa w art. 657 u.o.O., odnoszących się do posiadania stosownych mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych, a także odpowiednich warunków osobistych i prawnych (m.in. niekaralność; nienaruszenie obowiązków w zakresie płatności podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne, lub ubezpieczenie zdrowotne, ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy; niepozostawanie w stanie likwidacji i upadłości; posiadanie wymaganych koncesji, licencji i zezwoleń; zdolność do przetwarzania informacji niejawnych), dających rękojmię należytej realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych, w terminie 14 dni od dnia powstania takiej okoliczności (art. 658 ust. 2 u.o.O.).

Jaką postać przybrać może zaniechanie realizacji przywołanego po-

wyżej obowiązku informacyjnego? Odpowiedzialności karno-administracyjnej podlega z całą pewnością niezłożenie wskazanych informacji w ogóle, jak również przekazanie informacji nieprawdziwej, niedostarczającej wiedzy o rzeczywistym stanie spraw, w miejsce informacji wymaganej przepisami prawa. Istotnym elementem będzie również termin jej złożenia. W przypadku zmian dotyczących zaprzestania działalności, zmiany lokalizacji, zakresu realizowanych zadań i wykorzystywanego potencjału gospodarczego, przedsiębiorca powinien uczynić to niezwłocznie. Przekroczenie terminu skutkować będzie zatem poniesieniem odpowiedzialności karno-administracyjnej? Jak wskazuje się w orzecznictwie, pod pojęciem „niezwłocznie”, które nie posiada definicji ustawowej, rozumieć należy „bez nieuzasadnionej zwłoki”, czyli bez zbędnych czynności, przeszkód, ale z zachowaniem czynności przewidzianych przepisami”<sup>9</sup>. Na gruncie prawa cywilnego judykatura wskazuje, że w sytuacjach typowych, „gdy z okoliczności nic innego nie wynika, należy przyjąć, że spełnienie świadczenia niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania (art. 455 k.c.) oznacza spełnienie w terminie 14 dni od wezwania”<sup>10</sup>. W związku z powyższym przedsiębiorca, na którym spoczywa obowiązek niezwłocznego poinformowania Ministra Obrony Narodowej o wskazanych powyżej zmianach stanu prawnego lub faktycznego, powinien to uczynić najszybciej jak to możliwe z uwzględnieniem okoliczności, które towarzyszą zdarzeniu stanowiącemu przesłankę złożenia informacji, jak również staranności wymaganej od przedsiębiorcy prowadzącego określoną działalność gospodarczą. Decydującą okolicznością wydaje się w tym przypadku również niezłożenie oświadczenia w okresie przed wszczęciem przez Ministra Obrony Narodowej postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej z tytułu zaniechania złożenia wymaganej informacji. Złożenie informacji już po wszczęciu takiego postępowania wpływać będzie natomiast na wymiar kary i jako postać „dobrowolnego podjęcia przez stronę działania zmierzające do uniknięcia skutków naruszenia prawa”, o którym mowa w art. 189d pkt 5 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup> (dalej: „k.p.a.”).

W przypadku zmiany okoliczności wpływających na posiadanie rękopisami do należytej realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych, gdzie ustawodawca wyraźnie wyznaczył 14-dniowy termin na złożenie stosownej in-

---

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 10 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 616/18, LEX nr 2541662.

<sup>10</sup> Wyrok SN z 28 maja 1991 r., II CR 623/90, LEX nr 9056.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 803 ze zm.

formacji Ministrowi Obrony Narodowej, dojść może natomiast do odpowiedzialności z tytułu nieterminowej realizacji obowiązku informacyjnego. Niezłożenie informacji w terminie 14 dni z pewnością można będzie bowiem uznać za naruszenie prawa skutkujące perspektywą nałożenia kary pieniężnej. Okres opóźnienia lub zwłoki w jej złożeniu wpływać będzie natomiast na wymiar kary pieniężnej, która w tym przypadku ma charakter sankcji względnie oznaczonej.

Pamiętać należy również o formie złożenia informacji. W przepisie art. 658 ust.1 u.o.O. mowa jest o formie pisemnej. Dla jej zachowania dopuszczalne jest zatem złożenie przez przedsiębiorcę informacji w formie pisemnej zwykłej, formie pisemnej szczególnej (formie pisemnej z datą pewną, formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi i formie aktu notarialnego), jak również w formie elektronicznej, która jest odrębnym i samodzielnym typem formy szczególnej czynności prawnych, równoważnym formie pisemnej. Zachowanie tej ostatniej formy wymaga ujęcia treści składanego oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenia go kwalifikowanym podpisem elektronicznym<sup>12</sup>. Złożenie informacji w innej formie np. informacji wysłanej z wykorzystaniem poczty elektronicznej (e-mailem) bez kwalifikowanego podpisu elektronicznego będzie zatem równoznaczne z niezłożeniem wymaganej informacji.

### **Odmowa lub utrudnianie kontroli przez przedsiębiorcę**

Karze pieniężnej podlega przedsiębiorca, który „odmówi poddania się kontroli lub będzie ją utrudniać” (art. 695 ust. 1 in fine). Odmowa przeprowadzenia kontroli to nic innego jak niewyrażenie na nią zgody. Wydaje się jednak, że ustawodawcy chodzić mogło tutaj w rzeczywistości o podjęcie przez podmiot kontrolowany takich działań, które prowadzą do uniemożliwienia jej przeprowadzenia, zwłaszcza że takim też sformułowaniem „utrudni ich kontrolę w sposób uniemożliwiający jej przeprowadzenie” posługuje się w przepisie art. 695 ust. 4 u.o.O. określając wymiar kary za ten delikt administracyjny. Utrudnianie polega natomiast na podejmowaniu takich czynności bądź to zaniechaniu wykonywania czynności wymaganych przepisami prawa, które tworzą przeszkody do sprawnego i niezakłóconego przebiegu kontroli. Można zatem uznać, że odmowa poddania się kontroli to działanie o wyższym poziomie ładunku negatywnego społecznie aniżeli utrudnianie kontroli,

---

<sup>12</sup> M. Maciejewska-Szałas [w:] M. Balwicka-Szczyrba (red.), A. Sylwestrzak (red.), Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023, komentarz do art. 78(1), t. 1 i 2.

które może ją odwlec, przedłużyć, ale nie udaremnić.

Materii kontroli prowadzonej przez Ministra Obrony Narodowej poświęcone są dwa obszary ustawy o obronie Ojczyzny – przepis art. 644 u.o.O. umieszczony w rozdziale 4 pt. „Świadczenia szczególne” działu XXI pt. „Świadczenia na rzecz obrony” oraz rozdział 6 pt. „Nadzór i kontrola” (art. 661-664 u.o.O.) umieszczony w dziale XXII pt. „Organizowanie zadań realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz Sił Zbrojnych”.

W pierwszym przypadku Minister Obrony Narodowej prowadzi kontrolę dotyczącą przygotowania przedsiębiorców do realizacji nałożonych na nich obowiązków i zadań oraz prawidłowości wydatkowania przez przedsiębiorców środków przyznanych na realizację tych zadań. Jest ona wykonywana na podstawie pisemnego upoważnienia wystawionego przez Ministra Obrony Narodowej, które określa m.in.: nazwę kontrolowanego przedsiębiorcy, przedmiot i zakres czynności kontrolowanych, a także okres, w jakim kontrola może być przeprowadzana. Na organach jednostek podlegających kontroli spoczywa obowiązek udostępniania niezbędnych dokumentów oraz udzielania niezbędnych informacji, które związane są z realizacją obowiązków i zadań nałożonych przez Ministra Obrony Narodowej (art. 644 u.o.O.). W przypadku organizowania, a także prowadzenia kontroli realizacji zadań realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz Sił Zbrojnych tj. kontroli uregulowanej w art. 661-664 u.o.O. właściwe zastosowanie mają natomiast, zgodnie z art. 664 ust. 8 u.o.O., przepisy wydane na podstawie art. 27 ust. 2 pkt 9 u.o.O. tj. rozporządzenie Rady Ministrów z 19 stycznia 2023 r. w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych<sup>13</sup> (dalej: „r.k.r.z.o.”) oraz przepisy rozdziału 5 p.p., gdzie uregulowano, chociażby materię upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 49 p.p. i § 11 r.k.r.z.o.).

Minister Obrony Narodowej sprawuje równocześnie nadzór i kontrolę nad realizacją zadań na rzecz Sił Zbrojnych oraz służb specjalnych wykonywanych przez przedsiębiorcę (art. 661 u.o.O.). Ustawodawca dokonał zatem rozróżnienia pojęć kontroli i nadzoru, który stanowi kwalifikowaną postać kontroli obejmującą możliwość władczego oddziaływania na podmiot nadzorowany. Wyznacznikiem pozwalającym odróżnić nadzór od kontroli jest zatem przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnie z przyjętymi punktami odniesienia, przy czym zakres i sposoby (środki)

---

<sup>13</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 253.



tej ingerencji są zdeterminowane prawem i wyznaczone w konkretnych przypadkach przez stosowne prawne regulacje<sup>14</sup>. W związku z nadzorem nad przedsiębiorcą dotyczącym realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych oraz służb specjalnych Minister Obrony Narodowej ma prawo żądać od niego informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do wykonywania nadzoru (art. 662 ust. 2 u.o.O.). W myśl postanowień art. 662 ust. 1 u.o.O. kontrola polega natomiast na sprawdzeniu:

- sposobu przygotowania przedsiębiorcy do realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych nałożonych decyzją administracyjną;
- sposobu funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- wykonywania decyzji administracyjnej Ministra Obrony Narodowej nakładającej zadania dotyczące wykonywania produkcji, napraw lub świadczenia usług na rzecz Sił Zbrojnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, lub w czasie wojny oraz utrzymywania w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych niezbędnych do realizacji tych zadań oraz decyzji administracyjnej nakładającej inne zadania realizowane na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych wydawanej przez właściwy organ administracji rządowej w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej;
- prawidłowości i rzetelności prowadzenia dokumentacji dotyczącej realizowanych zadań;
- wykorzystania udzielonych dotacji celowych i wykonania zaleceń pokontrolnych wydanych na podstawie wyniku przeprowadzonej kontroli.

Ustawodawca określił standardowe zasady prowadzenia tej kontroli. Zgodnie z art. 664 ust. 1 u.o.O., czynności kontrolnych dokonuje się w obecności kontrolowanego bądź też osoby pisemnie przez niego upoważnionej, w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania podmiotu podlegającego kontroli. Osoby upoważnione do przeprowadzania kontroli są uprawnione do: swobodnego wstępu na teren nieruchomości, do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu; przeprowadzania oględzin obiektów oraz składników majątku kontrolowanego przedsiębiorcy; żądania od niego udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli; żądania wglądu do dokumentów i innych nośników informacji zawierających dane wynikające z zakresu kontroli; sporządzania odpisów oraz kopii

---

<sup>14</sup> J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2018, s. 45.

dokumentów, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>15</sup>; zabezpieczenia kontrolowanej dokumentacji; wykonywania innych czynności niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia kontroli (art. 664 ust. 2 u.o.O.). W literaturze podnosi się, że ostatnie spośród wspomnianych uprawnień osób kontrolujących wskazuje, że ich katalog jest jedynie pozornie zamknięty. Prawo do podejmowania innych czynności, które są niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia kontroli stwarza bowiem kontrolującym „możliwość żądania od przedsiębiorcy dostępu do czegokolwiek, co jest związane z realizacją zadań na rzecz SZ RP”, przy założeniu, że czynności kontrolne powinny być przeprowadzane sprawnie i w sposób niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego podmiotu<sup>16</sup>. Podejmowanie przez podmiot kontrolujący, a w zasadzie przez osoby działające w jego imieniu i z jego upoważnienia, czynności, które polegają na odmowie (uniemożliwianiu) lub utrudnianiu kontroli skierowane jest wobec osób upoważnionych do jej przeprowadzenia, zgodnie z art. 663 u.o.O., przez Ministra Obrony Narodowej samodzielnie lub w uzgodnieniu z właściwym organem administracji rządowej. Utrudnianiem kontroli będzie zatem w szczególności opóźnianie wpuszczenia kontrolujących do lokalizacji należących do jednostki kontrolowanej, przeszkadzanie w dokonywanych oględzinach, nieudzielanie żądanych informacji lub udzielanie niepełnych i nieprawdziwych informacji, stawianie przeszkód we wglądzie do dokumentacji i innych nośników informacji oraz utrudnianie sporządzania kopii i odpisów. W sytuacji, gdy przeciwdziałanie przeprowadzeniu kontroli jest na tyle intensywne (np. zupełny brak komunikacji i współpracy podmiotu kontrolującego z kontrolującymi), że nie jest możliwe zgromadzenie żadnych danych pozwalających na ustalenie stanu faktycznego dotyczącego w szczególności stopnia realizacji zadań nałożonych na przedsiębiorcę, można mówić o odmowie poddania się kontroli i utrudnianiu uniemożliwiającym jej przeprowadzenie.

Odmową przeprowadzenia kontroli ani jej utrudnianiem nie jest jednak odmowa podpisania protokołu przez kontrolowanego albo osobę przez niego upoważnioną. Zgodnie z art. 664 ust. 4 u.o.O., z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół dokonanych czynności. Protokół sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach – jeden dla kontrolowanego i jeden dla organu prowadzącego kontrolę. Protokół ten

---

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.

<sup>16</sup> F. Seredyński [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 664, t. 1.

podpisuje bądź to kontrolowany, bądź to osoba przez niego upoważniona. Odmowa powyższa nie wstrzymuje bowiem dalszego ciągu czynności kontrolnych i pokontrolnych. W takim przypadku kontrolujący dokonuje natomiast odpowiedniej adnotacji w protokole, może podpisać protokół, a ustalenia kontroli mogą podlegać wykonaniu (art. 664 ust. 6 u.o.O.). Utrudnieniem przeprowadzenia kontroli nie będzie ponadto zgłoszenie zastrzeżeń do treści protokołu po terminie do ich zgłoszenia, o którym mowa w art. 664 ust. 5 u.o.O., ponieważ nie wstrzymuje ono toku czynności kontrolnych.

Nadmienić trzeba, że również w innych przypadkach działania polegające na utrudnianiu bądź udaremnianiu prowadzenia czynności kontrolnych przez organy władzy publicznej podlegają odpowiedzialności nie karno-administracyjnej, ale nawet prawnokarnej. Mowa tutaj, chociażby o ustawie z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym<sup>17</sup>, której art. 46 stanowi, że utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzania czynności w postępowaniu kontrolnym, lub administracyjnym, podlega karze grzywny do 500 000 zł, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, przy czym takiej samej karze podlega ten, kto dopuszcza się ww. czynów działając w imieniu lub w interesie osoby prawnej, lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Na podstawie art. 225 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>18</sup> karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli, lub osobie przybranej jej do pomocy w zakresie ochrony środowiska oraz inspekcji pracy, a także osobie upoważnionej do przeprowadzania czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku.

### **Wysokość kary pieniężnej**

Kara pieniężna w analizowanych powyżej przypadkach ma charakter sankcji względnie bądź bezwzględnie oznaczonej i określana jest kwotowo, procentowo oraz w postaci wielokrotności kwoty bazowej, którą stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego

---

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 188 ze zm.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2022 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2022 r. wyniosło 6.965,84 zł<sup>19</sup>.

W przypadku sankcji nakładanej z tytułu nierealizowania zadań nałożonych na przedsiębiorcę lub odmowy i utrudniania prowadzonej wobec niego kontroli Ministrowi Obrony Narodowej nie pozostawiono swobody co do określenia wymiaru kary pieniężnej. W myśl postanowień art. 695 ust. 2 u.o.O. jej wysokość w odniesieniu do liczby zadań nierealizowanych lub nieobjętych kontrolą wynosi w przypadku: 1 zadania - 10-krotność, 2 zadań - 15-krotność, 3 zadań - 20-krotność, 4 zadań - 25-krotność, 5 zadań - 30-krotność wspomnianego powyżej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Wobec tak określonego wymiaru kary pieniężnej liczba niezrealizowanych lub nieobjętych kontrolą zadań odnosić należy, jak się wydaje, do 5 kategorii zadań, o których mowa w art. 648 ust. 1 u.o.O. tj. pierwszej - wykonywania produkcji, napraw lub świadczenie usług na rzecz Sił Zbrojnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, lub w czasie wojny; drugiej - utrzymywania w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych niezbędnych do realizacji powyższych zadań; trzeciej - militaryzacji; czwartej - ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa; piątej - innych zadań realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszników. W przypadku odmiennej bardziej szczegółowej klasyfikacji zadań przedsiębiorców aniżeli powyższa, wymiar kary nie uwzględniałby bowiem deliktów administracyjnych polegających na zaniechaniu realizacji większej od 5 liczby zadań na nich spoczywających.

Kara nakładana na przedsiębiorcę, który nie realizuje zadań obejmujących utrzymywanie w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych niezbędnych do produkcji, napraw lub świadczenie usług na rzecz Sił Zbrojnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, lub w czasie wojny (art. 648 ust. 1 pkt 2 u.o.O.), lub utrudnia ich kontrolę w sposób uniemożliwiający jej przeprowadzenie, wynosi natomiast 1% wartości nałożonego na przedsiębiorcę zadania. Nie może być przy tym niższa od wartości dotacji celowej otrzymanej na

---

<sup>19</sup> Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 20 stycznia 2023 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2022 r., stat.gov.pl.

pokrycie kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych do realizacji zadań związanych z produkcją, naprawą lub usługą na rzecz Sił Zbrojnych, po zawarciu umowy z Ministrem Obrony Narodowej (art. 695 ust. 4 u.o.O.). Co istotne, kary powyższe podlegają sumowaniu (art. 695 ust. 5 u.o.O.). Oznacza to, że w przypadku niezrealizowania określonego zadania kwota kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę jest sumą wielokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dostosowanej do liczby zadań, których nie realizowano lub z powodu działania, lub zaniechania działania przedsiębiorcy nie objęto kontrolą oraz 1% wartości zadań niezrealizowanych, lub niemożliwych do skontrolowania z powodu utrudnień poczynionych przez przedsiębiorcę.

Nadmienić trzeba w tym miejscu, że posłużenie się przez ustawodawcę odniesieniem w art. 695 ust. 2 u.o.O. do „liczby zadań [...] nieobjętych kontrolą” oraz w art. 695 ust. 4 u.o.O. do „utrudnienia ich kontroli w sposób uniemożliwiający jej przeprowadzenie” prowadzi do wniosku, że karze pieniężnej podlega wówczas w zasadzie jedynie utrudnianie kontroli prowadzące do niemożności jej przeprowadzenia, a nie utrudnianie jedynie ją przedłużające. W sytuacji bowiem, w której co prawda przedsiębiorca zwlekał z dopuszczeniem kontrolujących do określonych nieruchomości czy obiektów, nieterminowo udzielał wymaganych informacji, udzielał ich początkowo w sposób szcątkowy, a dopiero później uzupełniał, opóźniał udostępnianie dokumentacji itp., co niewątpliwie utrudniało (spowalniało, wymagało od kontrolujących dodatkowego zaangażowania) kontrolę, ale czynnościami kontrolnymi objęto wszystkie zadania, stwierdzono ich realizację, i ostatecznie kontrola nie okazała się niewykonalna, wówczas nie jest możliwym określenie wymiaru kary pieniężnej. Nie ustalił bowiem ustawodawca wymiaru kary w sposób pozwalający na jego wyznaczenie w razie utrudniania kontroli przez przedsiębiorcę realizującego nałożone na niego zadania, nieprowadzącego do jej uniemożliwienia, a zatem wtedy, gdy niezależnie od zaistniałych trudności kontrola zostanie przeprowadzona zgodnie z założeniami.

W przypadku sankcji nakładanej z tytułu niezłożenia informacji, o której mowa w art. 658 u.o.O., kara pieniężna wymierzona może zostać w wysokości do 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (art. 695 ust. 3 u.o.O.). Ma ona zatem charakter uznaniowy<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> J. Bulira [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 695, t. 2.

Organ ją nakładający, wobec treści art. 697 ust. 3 u.o.O., umożliwiające odpowiednie zastosowanie przepisów działu IVa k.p.a., może wówczas ustalić wymiar kary w tym przedziale uwzględniając dyrektywy wskazane w art. 189d k.p.a., w szczególności – mając na uwadze charakter przedmiotowego deliktu:

- wagę i okoliczności naruszenia prawa (m.in. potrzebę ochrony ważnego interesu publicznego) oraz czas trwania tego naruszenia;
- częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszenia zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku, albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
- stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- dobrowolnie podjęte przez stronę działania zmierzające do uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- wysokość osiągniętej korzyści lub straty, której strona uniknęła;
- w przypadku osoby fizycznej - warunki osobiste strony.

W świetle postanowień art. 697 ust. 3 u.o.O. Minister Obrony Narodowej kieruje się również przesłankami odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wskazanymi w dziale IVa k.p.a. W konsekwencji odstępuje od jej nałożenia i poprzestaje na pouczeniu, o ile waga naruszenia prawa jest znikoma, natomiast strona zaprzestała naruszania prawa lub za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej, lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie, lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo, lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Może natomiast w innych przypadkach, o ile pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona przedmiotowa sankcja, wyznaczyć stronie w drodze postanowienia termin do przedstawienia dowodów, które potwierdzą usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Organ odstępuje od nałożenia kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, o ile strona przedstawiła dowody, które potwierdzają wykonanie postanowienia (art. 189f § 1 k.p.a.).

## **Podsumowanie**

Odpowiedzialność karnoadministracyjna w postaci zagrożenia karą pieniężną jawi się jako odpowiedzialność łagodniejsza aniżeli odpowiedzialność prawnokarna, ograniczając się do wyrządzenia naruszającemu

prawo dolegliwości o charakterze ekonomicznym. Jej podmiotem, w odróżnieniu od odpowiedzialności karnej może być nie tylko osoba fizyczna, ale również podmiot zbiorowy. Dlatego też – jak się wydaje – ustawodawca poddał jej na gruncie ustawy o obronie Ojczyzny szkodliwe społecznie zachowania przedsiębiorców wykonujących obowiązki na rzecz Sił Zbrojnych, którzy mają zwykle – ze względu na swój potencjał organizacyjny i techniczny – charakter korporacyjny. Przepisy kreujące delikty administracyjne przeciwko obronności stanowią swego rodzaju uzupełnienie przepisów poddanych rygorowi prawa karnego sensu largo. Należy bowiem pamiętać, że liczne zachowania wymierzone w szeroko rozumianą moc obronną Rzeczypospolitej Polskiej podlegają odpowiedzialności wykroczeniowej i odpowiedzialności karnej, tak jak ma to miejsce np. w przypadku wykroczenia polegającego na naruszeniu obowiązków związanych z kwalifikacją wojskową, zagrożonego karą ograniczenia wolności albo grzywny (art. 681 u.o.O.), czy też przestępstwa uchylania się od wykonania obowiązku świadczenia osobistego lub rzeczowego oraz niezawiadomienia właściwego organu o rozporządzeniu nieruchomością, lub rzeczą ruchomą przeznaczoną na cele świadczeń rzeczowych, mającego miejsce w czasie mobilizacji i wojny, zagrożonego karą pozbawienia wolności do lat 3 (art. 689 u.o.O.). Kara pieniężna, o której mowa w art. 695 u.o.O. jest natomiast sankcją pozostającą w ścisłym związku z zaniechaniem przez przedsiębiorców, a nie osoby fizyczne jako takie, realizacji zadań względem Sił Zbrojnych i służb specjalnych, obowiązków informacyjnych lub działań godzących w kontrolę wykonywaną przez Ministra Obrony Narodowej. Nawet jej wymiar kwantyfikowany jest w szczególności zakresem naruszenia w postaci liczby nierealizowanych powinności tego rodzaju czy też liczby zadań nieskontrolowanych. Zwrócić należy natomiast uwagę na rezygnację przez ustawodawcę z poddania niezależnej odpowiedzialności karnoadministracyjnej kierującego przedsiębiorcą podlegającym karze pieniężnej, co ma miejsce na gruncie szeregu ustaw np. art. 56 ust. 5 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>21</sup>, art. 66 ust. 3 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>22</sup>, czy też art. 126 ust. 6 i 7 ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>23</sup>, zgodnie z którym karze pieniężnej w wysokości do 300% otrzymywanego przez ukaranego wynagrodzenia podlega „osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą, członek zarządu spółki prawa handlowego, dyrektor przedsiębiorstwa,

---

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640.

wspólnik spółki jawnej, komplementariusz w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej w sytuacji, gdy podległa jednostka kontrolowana uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie kontroli, mimo powiadomienia przez kontrolującego tej osoby o kontroli”.

## Bibliografia

- Balwicka-Szczyrba M. (red.), Sylwestrzak A. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023.
- Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2018.
- Królikowski H. (red.), Obrona Ojczyzny. Komentarz, Warszawa 2023.
- Słownik języka polskiego PWN, [sjp.pwn.pl](http://sjp.pwn.pl).
- Wyrok SN z 28 maja 1991 r., II CR 623/90, LEX nr 9056.
- Wyrok WSA w Krakowie z 10 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 616/18, LEX nr 2541662.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 803 ze zm.).
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.).
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.).
- Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1995).
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 188 ze zm.).
- Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1136 ze zm.).
- Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 122).
- Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.).
- Ustawa z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640).
- Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 221).
- Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2305).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. Nr 83, poz. 542).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 stycznia 2023 r. w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 253).
- Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 20 stycznia 2023 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2022 r., [stat.gov.pl](http://stat.gov.pl).