

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy

W obliczu dynamicznych zmian w architekturze bezpieczeństwa Europy, Polska stanęła przed wyborem modelu finansowania modernizacji i rozbudowy własnych Sił Zbrojnych. Współczesne wyzwania bezpieczeństwa wymagają, bowiem nie tylko zwiększenia poziomu wydatków obronnych, lecz przede wszystkim stworzenia trwałych, przewidywalnych i odpornych na zewnętrzne uwarunkowania mechanizmów ich finansowania. Państwo, które aspiruje do odgrywania roli jednego z filarów bezpieczeństwa wschodniej flanki NATO oraz ma być ważnym filarem stabilności tej części Europy, musi dysponować instrumentami finansowymi pozwalającymi na prowadzenie długofalowej niezależnej polityki obronnej. Przygotowany przez rząd projekt ustawy opiera się na unijnej pożyczce w ramach Security Action for Europe (SAFE), który niesie ze sobą istotne ryzyka polityczne i ekonomiczne. Eksperti z rynku bankowego szacują same koszty odsetkowe pożyczki SAFE dla Polski na 42 mld euro (ok. 178 mld złotych). Niniejsza ustawa prezentuje alternatywny projekt: powołanie Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych (PFIO) jako mechanizmu w pełni suwerennego, finansowanego z zasobów krajowych i wspieranego przez Narodowy Bank Polski (NBP). Model ten pozwala na zgromadzenie co najmniej 200 miliardów złotych do 2035 roku, eliminując ryzyka zewnętrzne i zapewniając pełną swobodę w zakupach technologii obronnych.

Propozycja rządowa zakładająca wykorzystanie pożyczek z programu SAFE (ok. 43,7 mld euro wartości pożyczki i około 42 mld euro kosztów pozyskania finansowania) wiąże się z kilkoma kluczowymi grupami ryzyk, które suwerenny PFIO ma wyeliminować:

1. Ryzyko polityczne zastosowania przez Komisję Europejską ogólnego mechanizmu warunkowości wynikającego z rozporządzenia PE i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Środki pochodzące z pożyczki SAFE, jako fundusze unijne, podlegają ogólnej zasadzie warunkowości (rule of law conditionality). Istnieje realne zagrożenie, że wypłaty na cele obronne mogłyby zostać wstrzymane w wyniku sporów politycznych z Komisją Europejską w dowolnym czasie i bez żadnej faktycznej podstawy, podobnie jak miało to miejsce w przypadku środków pochodzących z KPO. Nie należy przy tym wykluczać takiej dynamiki politycznych zmian w Unii Europejskiej, które będą zmieniać priorytety strategiczne i kierunki. Rodzi to ryzyko wykorzystania tego mechanizmu przeciw inwestycjom obronnym naszego kraju.
2. Ograniczenia suwerenności zakupowej dla polskich Sił Zbrojnych. Program SAFE narzuca wymóg „Buy European”, obligując do wydatkowania co najmniej 65% środków finansowych na produkty z komponentami pochodzącymi z UE, EOG lub Ukrainy. Ogranicza to możliwość swobodnego zakupu przez Polskę sprawdzonego sprzętu wojskowego z innych krajów, które są równie kluczowe dla polskiej strategii obronnej i który to sprzęt zapewnia kompatybilność oraz interoperacyjność.

3. Ryzyko walutowe: Zaciąganie długu w walucie euro na 45 lat naraża polski budżet państwa na ogromne koszty obsługi jego finansowania w przypadku osłabienia złotego. Suwerenny model walutowy wspierany przez NBP przenosi ciężar finansowania wydatków na obronność na walutę krajową i rezerwy, którymi państwo dysponuje samodzielnie. Środki PFIO mogą być denominowane zarówno w polskim złotym, jak i walutach obcych, w tym euro i dolarze. Daje to rządowi pełną swobodę w zakresie zarządzania ryzykiem walutowym, czyli jest to kolejny argument wskazujący na przewagę niniejszej ustawy w stosunku do projektu rządowego.

4. SAFE zakłada, że sprzęt wojskowy powinien być zakupiony i dostarczony do 2030 r., co oznacza, że wojskowa produkcja specjalna będzie mogła objąć wyłącznie sprzęt już dziś produkowany. Perspektywa 3,5 roku to zbyt krótki okres na zaprojektowanie i budowę nowych, w pełni operacyjnych zakładów produkcyjnych. To całkowicie wyklucza nowe inwestycje, wyklucza budowę zdolności do tworzenia nowych technologii wojskowych. Czas realizacji zamówień nie powinien być jednym z głównych kryteriów przy tak wysokim poziomie wydatkowania. Utrudni to także rozwój polskiego przemysłu obronnego, który może nie być w stanie w tak krótkim czasie przygotować zasobów do produkcji i przegrać konkurencję z zachodnimi podmiotami.

Utworzenie Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych, którego podstawowym źródłem finansowania będą środki pochodzące z zysku Narodowego Banku Polskiego, przekazywane bezpośrednio na realizację zadań obronnych jest metodą finansowania modernizacji Sił Zbrojnych, która zapewni państwu suwerenność decyzyjną, stabilność finansową i odporność na ryzyka zewnętrzne. Mechanizm ten polega na kierowaniu części zysku NBP do Funduszu, gdzie środki te mogą być natychmiast przeznaczane na finansowanie wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, z pominięciem ograniczeń wynikających z rocznego planowania budżetowego. Dzięki temu PFIO uzyskuje stabilne, przewidywalne i krajowe źródło kapitału, które może zostać uzupełnione emisją obligacji, pożyczkami, odsetkami od wolnych środków w złotych przekazanych w depozyt. W sytuacji, w której bezpieczeństwo państwa wymaga nieprzerwanego tempa rozbudowy zdolności obronnych, wybór stabilnego, niezależnego i ekonomicznie bezpiecznego rozwiązania staje się koniecznością. PFIO odpowiada na to wyzwanie w sposób pełny i systemowy.

Projekt przewiduje także utworzenie Funduszu w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), jako instytucji posiadającej doświadczenie w obsłudze funduszy tworzonych na podstawie odrębnych ustaw oraz w prowadzeniu operacji finansowych i emisyjnych. Umieszczenie Funduszu w BGK zapewnia operacyjną zdolność do realizacji zadań: gromadzenia środków, prowadzenia rachunkowości, obsługi emisji instrumentów dłużnych i zarządzania płynnością.

Zgodnie z koncepcją zaprezentowaną **przez prezydenta Karola Nawrockiego oraz prezesa NBP Adama Glapińskiego w dniu 4 marca 2026 r.**, wypracowany przez NBP zysk, wynikający z rosnącej

wyceny rynkowej polskich rezerw złota i walut, ma zostać skierowany bezpośrednio na finansowanie celów obronnych za pośrednictwem nowo utworzonego Funduszu.

W ostatnich latach Narodowy Bank Polski przeprowadził bezprecedensowy proces dywersyfikacji rezerw, zwiększając zasoby złota do poziomu ponad 550 ton. Dynamiczny wzrost cen tego kruszcu na rynkach światowych oraz umocnienie wartości aktywów rezerwowych sprawiają, że Polska dysponuje ogromnym kapitałem rezerwowym, który może być wykorzystany na modernizację i rozwój Sił Zbrojnych.

Obecne przepisy ustawy o NBP uniemożliwiają pełne wykorzystanie tego wzrostu wartości do wsparcia inwestycji obronnych. Projektowana ustawa zmienia ten paradygmat: uznaje, że bezpieczeństwo państwa jest najwyższą formą zwrotu z inwestycji, a wzrost wartości narodowego majątku ulokowanego w rezerwach powinien pracować na rzecz modernizacji armii tu i teraz. Zapisy ustawy są zgodne z praktyką europejskich banków centralnych i nie kolidują z regulacjami UE wobec banków centralnych krajów Unii, które nie przyjęły waluty euro.

Proponowane rozwiązanie opiera się na trzech filarach, które odróżniają je od tradycyjnych metod finansowania deficytu:

- Brak wzrostu zadłużenia: finansowanie z zysku NBP nie obciąża przyszłych pokoleń kosztami obsługi długu. Jest to wykorzystanie już posiadanych nadwyżek majątkowych, które powstały dzięki trafnej polityce inwestycyjnej banku centralnego.
- Fundusz PFIO: Środki z rezerw nie „rozplyną się” w bieżących wydatkach budżetu państwa. Zostaną one precyzyjnie zaadresowane do PFIO, co gwarantuje ich celowość – wyłącznie na zakup nowoczesnego uzbrojenia i infrastrukturę obronną.

Projekt jest zgodny z art. 227 Konstytucji RP, zachowując niezależność NBP, przy jednoczesnej realizacji obowiązku współdziałania organów państwa dla dobra wspólnego, jakim jest obronność.

Wdrożenie opcji Funduszu PFIO to odważny krok w kierunku finansowania modernizacji armii bez zaciągania kredytów u zagranicznych instytucji, które na pożyczeniu Polsce środków na zbrojenia zarobią blisko 180 mld złotych. Zamiast zysku instytucji finansowych proponujemy wykorzystanie sukcesu polskiej polityki rezerwowej do budowy „tarczy finansowej”, która zamienia rosnące ceny złota w realne bezpieczeństwo polskich obywateli.

II. Zakres przedmiotowy ustawy

Powiązanie zadań realizowanych ze środków Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych oraz szczegółowego planu wydatkowania tych środków z Wieloletnim Programem Inwestycji Obronnych (dalej: „Program Wieloletni”), o którym mowa w art. 2 ust. 2, stanowi podstawowy mechanizm zapewniający spójność strategiczną oraz wieloletnią perspektywę planowania. Wydatki obronne – w szczególności inwestycje infrastrukturalne oraz zakupy sprzętu i uzbrojenia – mają z natury charakter

wieloletowy, wymagają przygotowania i realizacji w horyzoncie kilkuletnim, a ich finansowanie jest zwykle rozłożone na transze powiązane z kolejnymi etapami produkcji. Osadzenie planu wydatkowania w Programie Wieloletnim pozwala uporządkować priorytety, określić harmonogram realizacji oraz powiązać je z realnymi limitami finansowania, co zwiększa przewidywalność i stabilność realizowanych przedsięwzięć. W programie wieloletnim powinny znaleźć się wytyczne zobowiązujące organy państwa oraz podmioty realizujące zamówienia do uwzględniania w pierwsze kolejności potencjału krajowego przemysłu obronnego, w szczególności jego zdolności produkcyjnych, technologicznych oraz badawczych rozwojowych. W przypadku gdy krajowy przemysł obronny posiada zdolności do realizacji danego zamówienia w zakresie odpowiadającym potrzebom Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zamówienia te powinny być w pierwszej kolejności realizowane przez podmioty spełniające warunki określone w niniejszej ustawie. Jeżeli natomiast krajowy przemysł obronny nie posiada zdolności technicznych, technologicznych, produkcyjnych lub czasowych umożliwiających realizację zamówienia w sposób odpowiadający potrzebom obronnym Rzeczypospolitej Polskiej, dopuszcza się realizację zamówień przez inne podmioty, w szczególności przedsiębiorstwa z państw sojusznich. Środki z PFIO mają bowiem służyć również do wzmocnienia polskiego przemysłu zbrojeniowego i jego zdolności produkcyjnych.

Projekt ustawy wprost przesądza, że zarówno ustawa, jak i Program Wieloletni umożliwiają zaciąganie zobowiązań, w tym udzielanie gwarancji, o których mowa w art. 19, do wysokości limitów wydatków określonych w planie finansowym Funduszu oraz w Programie Wieloletnim. Rozwiązanie to ma kluczowe znaczenie z perspektywy praktyki kontraktowej w obronności: pozwala na zawieranie umów wieloletnich oraz udzielanie instrumentów zapewniających ciągłość finansowania w ramach ustawowo określonych limitów, ograniczając ryzyko powstawania zobowiązań poza przyjętą architekturą planistyczną i poza mechanizmami kontroli.

Ustanowienie Ministra Obrony Narodowej dysponentem Funduszu odzwierciedla konstytucyjnie i ustawowo przypisaną temu organowi odpowiedzialność za realizację polityki obronnej oraz modernizację Sił Zbrojnych RP. Jednocześnie zastrzeżenie kompetencji Rady Funduszu zapewnia rozdział ról w systemie zarządzania PFIO: po stronie dysponenta pozostaje wykonywanie czynności operacyjnych związanych z realizacją zadań, natomiast organ kolegialny zachowuje kompetencje strategiczne i nadzorcze przewidziane w ustawie, co wzmacnia przejrzystość i kontrolowalność procesu wydatkowania.

Odesłanie do przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw zapewnia, że PFIO funkcjonuje w ramach rozwiązań systemowych sektora finansów publicznych. Pozwala to zachować spójność z obowiązującymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki Funduszu obsługiwanego przez BGK.

Projektowany art. 3 ust. 1 określa katalog źródeł zasilania PFIO, obejmujący: wpłatę z zysku NBP, finansowanie dłużne (kredyty, pożyczki i obligacje), przychody odsetkowe z lokowania wolnych środków w złotych oraz w walutach obcych, oraz inne tytuły. Tak ukształtowany katalog ma na celu dywersyfikację źródeł finansowania oraz zwiększenie odporności Funduszu na wahania poszczególnych strumieni dochodów, co jest szczególnie istotne przy finansowaniu wieloletnich programów o znaczącej skali.

Wprowadzanie uprawnienia BGK do gromadzenia środków finansowych w ramach obsługi Funduszu na cele wskazane w art. 4 ust. 1 służy zapewnieniu wieloletniego charakteru finansowania PFIO i zachowaniu ciągłości realizacji przedsięwzięć o dłuższym horyzoncie. Wydatki obronne oraz inwestycyjne są, co do zasady realizowane etapowo, a harmonogram płatności bywa rozłożony na kilka lat, przez co tempo wykorzystania środków nie zawsze odpowiada rocznemu cyklowi planistycznemu. Mechanizm gromadzenia środków umożliwia, zatem kumulację i wykorzystanie środków w kolejnych latach – na te same cele ustawowe – bez konieczności sztucznego „zamykania” wydatków w jednym roku budżetowym. Jednocześnie ogranicza to ryzyko nieefektywnej presji wydatkowej pod koniec roku oraz wspiera racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, zwiększając przewidywalność finansowania zadań w ramach Programu Wieloletniego.

Środki pozyskane w ramach programu PFIO, przekazywane przez Narodowy Bank Polski, mogą być przeznaczane wyłącznie na finansowanie przedsięwzięć służących zwiększeniu zdolności obronnych i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Środki programu PFIO są gromadzone na wyodrębnionym rachunku w BGK.

Projekt precyzuje, że środki Funduszu przeznacza się na zadania wynikające z programu wieloletniego, obejmujące:

- a) zakup uzbrojenia, sprzętu wojskowego oraz systemów obronnych;
- b) zakup elementów uzbrojenia, wyposażenia oraz systemów specjalistycznych dla formacji mundurowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa,
- c) inwestycje w infrastrukturę wojskową i logistyczną zapewniającą mobilność wojskową;
- d) zakup systemów zwiększających poziom cyberbezpieczeństwa oraz obrony cybernetycznej w obszarze bezpieczeństwa państwa;
- e) projekty realizowane wspólnie z innymi państwami będącymi członkami NATO lub państwami trzecimi, służące wzmocnieniu obronności RP
- f) pozyskanie zdolności i technologii przełomowych, opartych o rozwiązania wspierane przez sztuczną inteligencję, jak również zdolności z domeny kosmicznej,

Sprzęt wojskowy, systemy uzbrojenia oraz technologie pozyskiwane ze środków programu PFIO powinny w możliwie najwyższym stopniu zapewniać interoperacyjność z uzbrojeniem i systemami

będącymi na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz z systemami wykorzystywanymi przez państwa sojusznicze.

Przy podejmowaniu decyzji o finansowaniu zamówień ze środków programu PFIO uwzględnia się w szczególności zgodność techniczną, operacyjną i logistyczną pozyskiwanego sprzętu z istniejącą architekturą systemów uzbrojenia, systemów dowodzenia, łączności, rozpoznania oraz wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo przy realizacji zamówień finansowanych ze środków programu PFIO dąży się do ograniczenia nadmiernej różnorodności typów sprzętu wojskowego oraz systemów uzbrojenia wykorzystywanych w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez preferowanie rozwiązań kompatybilnych z już posiadanym wyposażeniem oraz standardami interoperacyjności stosowanymi przez państwa sojusznicze.

Projektowany przepis umożliwia finansowanie ze środków Funduszu pełnej obsługi finansowania dłużnego, w tym spłaty kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z odsetkami i kosztami bezpośrednio związanymi z tymi zobowiązaniami, w szczególności kosztami emisji obligacji. Rozwiązanie to jest konsekwencją możliwości pozyskania środków za pomocą instrumentów dłużnych i zapewnia pełną samowystarczalność finansową Funduszu, eliminując konieczność pokrywania kosztów finansowania z innych źródeł sektora finansów publicznych. Ponadto środki Funduszu mogą być przeznaczone na spłatę zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających, co pozwala na ograniczenie ryzyka walutowego i ryzyka stopy procentowej związanego z emitowanymi obligacjami i zaciąganyymi kredytami. Przepis obejmuje również finansowanie wynagrodzenia prowizyjnego BGK za obsługę Funduszu, co odpowiada modelowi funkcjonowania funduszy obsługiwanych przez BGK i zapewnia prawidłowe wykonywanie czynności bankowych związanych z finansowaniem zadań Funduszu.

Ustawa wprowadza jednoznaczne ograniczenie celowe: środki Funduszu nie mogą służyć finansowaniu deficytu budżetu państwa ani innych celów budżetowych. Rozwiązanie to chroni charakter Funduszu jako instrumentu wyspecjalizowanego oraz minimalizuje ryzyko użycia środków na cele niezwiązane z obronnością.

Z ustawy wprost wynika, że środki Funduszu nie mogą być przeznaczane na:

- 1) program, o którym mowa w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny;
- 2) pokrycie deficytu budżetu państwa ani na inne cele budżetu państwa;
- 3) zobowiązania wynikające z europejskich instrumentów finansowych ustanowionych przez Komisję Europejską lub innych zagranicznych zobowiązań kredytowych;
- 4) wydatki osobowe jednostek sektora finansów publicznych;
- 5) działalność marketingową, promocyjną lub reklamową przedsiębiorstw sektora obronnego;

- 6) działalności mediów publicznych lub prywatnych w Polsce i za granicą, w tym finansowanie produkcji programów, materiałów informacyjnych lub kampanii medialnych;
- 7) kampanie informacyjne prowadzone przez organy władzy publicznej, których celem jest promocja działań rządu lub instytucji państwowych, bądź samorządowych;
- 8) darowizny, dotacje lub inne świadczenia na rzecz organizacji pozarządowych.

Warunki finansowania zadań realizowanych w ramach Programu Wieloletniego będą każdorazowo ustalane w umowach zawieranych z wykonawcami, co ma na celu zapewnienie jednoznacznego powiązania wypłat ze środków Funduszu z treścią zobowiązań kontraktowych oraz harmonogramami realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Rozwiązanie to odzwierciedla specyfikę dużych projektów inwestycyjnych w obszarze obronności, w których struktura płatności jest ściśle uzależniona od etapów realizacji, odbiorów, wyzwań logistycznych i technologicznych oraz zobowiązań wynikających z kontraktów wieloletnich. Ustalenie tych warunków w umowach umożliwia elastyczne dopasowanie przepływów finansowych do rzeczywistego postępu prac oraz zapewnia, że środki Funduszu są uruchamiane w sposób kontrolowany i zgodny z zatwierdzonym planem finansowym oraz Programem Wieloletnim.

Powierzenie BGK obowiązku dokonywania wypłat ze środków Funduszu po uzyskaniu zgody Ministra Obrony Narodowej, w wysokości i terminach wynikających z zawartych umów, zapewnia spójność operacyjną systemu finansowania oraz przejrzystość procesu realizacji płatności. BGK jako podmiot prowadzący obsługę bankową Funduszu dysponuje narzędziami oraz infrastrukturą umożliwiającymi bezpieczne, terminowe i weryfikowalne wykonywanie płatności, a powiązanie wypłat z wnioskami Ministra Obrony Narodowej gwarantuje pełną odpowiedzialność dysponenta za zgodność wydatków z planem finansowym i umowami. Rozwiązanie to wzmacnia kontrolę nad realizacją zobowiązań, ogranicza ryzyko nieuprawnionych wypłat oraz pozwala na bieżące monitorowanie wykorzystania środków w odniesieniu do postępu rzeczowego zadań finansowanych ze środków Funduszu.

Projektowane przepisy art. 5 i art. 6 tworzą spójny mechanizm zapewniający bezpieczne, przejrzyste i audytowalne funkcjonowanie Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych w zakresie zarządzania wolnymi środkami oraz obsługi bankowej wypłat, planowania i sprawozdawczości. Projektowany art. 5 wprowadza reguły zarządzania płynnością i bezpieczeństwem aktywów Funduszu, opierając lokowanie wolnych środków w złotych na depozycie przewidzianym w art. 78b ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z odpowiednim zastosowaniem art. 48 ust. 3 tej ustawy. Rozwiązanie to osadza Fundusz w standardach ostrożnego gospodarowania środkami publicznymi, zapewniając jednocześnie możliwość uzyskiwania dochodów odsetkowych przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa i płynności. Uzupełniając, art. 5 dopuszcza lokowanie okresowo wolnych środków w walutach obcych w ściśle określonych formach, obejmujących lokaty w innych bankach, dłużne papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez rządy państw członkowskich Unii Europejskiej lub Komisję

Europejską oraz depozyty zabezpieczone takimi papierami. Tak skonstruowany katalog dopuszczalnych instrumentów ogranicza ryzyko kredytowe oraz zapewnia możliwość dostosowania struktury walutowej aktywów do profilu zobowiązań Funduszu, co ma znaczenie w szczególności w przypadku realizacji przedsięwzięć obronnych i inwestycyjnych, w których płatności mogą występować również w walutach obcych. Przepis przewiduje ponadto możliwość zawierania przez BGK transakcji zabezpieczających ryzyko walutowe oraz ryzyko stopy procentowej dotyczące zaciąganych zobowiązań finansowych. Instrumenty zabezpieczające stanowią standardowe narzędzie ograniczania skutków zmienności rynkowej przy finansowaniu dłużnym i służą stabilizacji kosztów obsługi zobowiązań Funduszu oraz ochronie jego płynności, co bezpośrednio przekłada się na pewność i ciągłość finansowania zadań o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

Art. 6 porządkuje relacje operacyjne pomiędzy BGK a Ministrem Obrony Narodowej oraz innymi właściwymi ministrami realizującymi zadania finansowane z Funduszu, wprowadzając obowiązek zawarcia umowy dotyczącej obsługi bankowej Funduszu i określając minimalny zakres tej umowy. Uregulowanie to ma na celu zapewnienie jednolitości i przewidywalności procedur w obszarze opracowania i aktualizacji planu finansowego Funduszu oraz Programu Wieloletniego, dokonywania wypłat na realizację zadań, zasad udzielania i zwrotu finansowania związanego z lokowaniem wolnych środków w depozycie, sprawozdawczości i raportowania wykorzystania środków, rozliczania wynagrodzenia prowizyjnego BGK oraz zasad udzielania przez BGK gwarancji Funduszowi, o której mowa w art. 20 ust. 1. Wskazanie minimalnych elementów umowy ogranicza ryzyko rozbieżności proceduralnych pomiędzy podmiotami realizującymi zadania, wzmacnia audytowalność przepływów oraz pozwala jednoznacznie przypisać odpowiedzialność w zakresie inicjowania wypłat, raportowania i rozliczeń. Doprecyzowanie, że wnioski o wypłatę środków z Funduszu składają do BGK właściwi ministrowie albo podmioty przez nich upoważnione, wzmacnia rozliczalność dysponentów zadań i zapewnia przejrzysty obieg dokumentów, jednocześnie ograniczając ryzyko inicjowania wydatków bez podstawy w kompetencjach i bez wymaganej autoryzacji. Program Wieloletni wraz z propozycjami zadań do sfinansowania przygotowuje Minister Obrony Narodowej i przedstawia go Radzie Funduszu do zatwierdzenia. Rozwiązanie to zapewnia, aby planowanie finansowania było ściśle powiązane z kluczowymi dokumentami determinującymi rozwój Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności *Programem Rozwoju Sił Zbrojnych RP* oraz *Planem Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP*. Ujęcie potrzeb operacyjnych zgłaszanych przez Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz właściwe organy służb i formacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa gwarantuje, że Program Wieloletni będzie odzwierciedlał rzeczywiste wymagania operacyjne i zdolnościowe. Tym samym Minister Obrony Narodowej jako organ posiadający całościową wiedzę o bieżących i przyszłych potrzebach obronnych państwa, dysponuje również kompetencjami do przygotowania dokumentu będącego podstawą strategicznych decyzji finansowych podejmowanych przez Radę Funduszu.

Projekt wyodrębnia dwa organy Funduszu: Radę Funduszu, zwaną dalej „Radą”, Komitet Sterujący, zwany dalej „Komitetem”. Dwuszczeblowa struktura organów odzwierciedla rozróżnienie między funkcją strategiczną, funkcją operacyjno-kontrolną, powierzając każdą z tych funkcji odrębnemu ciału kolegialnemu o zróżnicowanym trybie działania.

Rada jest organem Funduszu właściwym w sprawach strategicznych. Do zadań Rady należy w szczególności: coroczne zatwierdzanie kierunków i priorytetów działania Funduszu na kolejne lata kalendarzowe; zatwierdzanie Programu Wieloletniego i jego zmian; wydawanie wytycznych dla Komitetu Sterującego w zakresie priorytetów wydatkowania środków z Funduszu; opiniowanie rocznego sprawozdania finansowego Funduszu; rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami Funduszu lub organami Funduszu.

Uprawnienie do zatwierdzania planu wieloletniego, a także wydawania wiążących wytycznych dla Komitetu w zakresie polityki wydatkowania środków Funduszu nadaje Radzie pozycję organu hierarchicznie nadrzędnego wobec Komitetu w sprawach strategicznych, nie pozbawiając jednocześnie Komitetu samodzielności operacyjnej w zakresie bieżącego zatwierdzania wydatków oraz zatwierdzania zmian w planie Funduszu. Kompetencja do rozstrzygania sporów kompetencyjnych nadaje Radzie rolę wewnętrznego arbitra, eliminując potrzebę angażowania organów zewnętrznych w przypadku rozbieżności interpretacyjnych między podmiotami uczestniczącymi w realizacji zadań Funduszu.

W skład Rady wchodzi: Minister Obrony Narodowej jako przewodniczący Rady, przedstawiciel wyznaczany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiciel wyznaczany przez Prezesa Rady Ministrów, minister właściwy do spraw finansów publicznych, przedstawiciel Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Skład Rady Funduszu Zbrojeniowego obejmuje osoby oraz przedstawicieli organów, które z mocy Konstytucji i ustaw pełnią kluczowe funkcje w obszarze bezpieczeństwa państwa, finansów publicznych. Minister Obrony Narodowej jako organ odpowiedzialny za przygotowanie i funkcjonowanie Sił Zbrojnych, jest naturalnym przewodniczącym Rady. To on posiada pełną wiedzę o potrzebach wojska, priorytetach zakupowych i planach modernizacyjnych. Jego przewodnictwo gwarantuje, że decyzje Funduszu pozostają w zgodzie ze strategicznymi dokumentami dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z Konstytucją, jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, co uzasadnia udział jego przedstawiciela w strategicznych decyzjach dotyczących finansowania obronności. Prezes Rady Ministrów koordynuje pracę całego rządu, w tym politykę bezpieczeństwa i finansów publicznych. Jego przedstawiciel gwarantuje, że decyzje Funduszu będą zbieżne z całościową polityką państwa, w tym z aktualnymi priorytetami rządowymi dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego. Fundusz operuje środkami o znaczącej wartości z tego względu udział ministra finansów jest konieczny w Radzie. Przedstawiciel BBN zapewni specjalistyczną wiedzę z zakresu: bezpieczeństwa narodowego, analiz strategicznych, oceny ryzyk i zagrożeń.

Rada ma podejmować uchwały większością 2/3 głosów w obecności, co najmniej połowy liczby jej członków, przy czym każdy członek Rady dysponuje jednym głosem. W razie równości głosów o wyniku głosowania rozstrzyga głos przewodniczącego organu. Instytucja zdania odrębnego stanowi też gwarancję transparentności procesu decyzyjnego i dokumentowania rozbieżnych stanowisk w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Funduszu. Wprowadzenie wymogu podejmowania uchwał większością 2/3 głosów ma na celu zapewnienie zwiększonego poziomu konsensusu przy podejmowaniu decyzji o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania Funduszu. Podwyższony próg głosowania ogranicza możliwość podejmowania rozstrzygnięć bez należytej współpracy między członkami Rady, wymuszając ponadstandardowy poziom porozumienia. Rozwiązanie to służy stabilności, przejrzystości i odpowiedzialności finansowania zadań Funduszu, a także odzwierciedla szczególny charakter środków pozostających pod zarządem Rady. Rada obraduje nie rzadziej niż raz na kwartał. Posiedzenie Rady zwołuje Przewodniczący Rady z własnej inicjatywy albo na wniosek, co najmniej dwóch członków Rady. Określenie maksymalnego terminu zwołania posiedzenia na wniosek zapewnia ochronę praw mniejszości w składzie Rady, gwarantując realną możliwość inicjowania posiedzeń przez członków Rady niebędących jej Przewodniczącym. Za udział w pracach Rady Funduszu nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie.

Komitet Sterujący jest organem Funduszu sprawującym kontrolę nad wydatkowaniem środków Funduszu. Do jego zadań należy w szczególności: uchwalanie rocznego planu działań Funduszu oraz jego zmian; zatwierdzanie wydatków Funduszu; wyrażanie zgody na zaciąganie zobowiązań lub udzielanie zapewnień finansowania – o wartości powyżej 1 000 000 zł, monitorowanie i nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu; zatwierdzanie procedur wewnętrznych dotyczących obiegu dokumentów, kontroli i sprawozdawczości, w tym w zakresie informacji niejawnych; zlecanie przeprowadzania kontroli oraz audytów wydatków Funduszu oraz realizowanych umów. Zlecenie Krajowej Administracji Skarbowej audytów doraźnych zawartych umów. Uzupełnieniem tej regulacji są proponowane zmiany w ustawie o KAS, które dają organom administracji skarbowej uprawnienia do weryfikacji prawidłowości gospodarowania środkami Funduszu.

Wprowadzenie progu kwotowego dla zatwierdzania wydatków na poziomie 1 000 000 zł pozwala na zachowanie należytej kontroli kolegialnej nad wydatkami o istotnej wartości przy jednoczesnym ograniczeniu konieczności angażowania Komitetu w decyzje o mniejszym znaczeniu fiskalnym.

W skład Komitetu Sterującego, na równych prawach, wchodzi przedstawiciele: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej jako przewodniczącego Komitetu, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Taki skład Komitetu gwarantuje, że w procesie podejmowania decyzji uczestniczą przedstawiciele najważniejszych instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie i realizację polityki

bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Zapewnia to ocenę ryzyk, wysoką jakość merytoryczną podejmowanych uchwał oraz ich zgodność ze strategicznymi dokumentami państwa. Każdy członek Komitetu dysponuje jednym głosem. Sformułowanie „na równych prawach” przesądza o parytecie głosów wszystkich członków Komitetu, niezależnie od pozycji ustrojowej instytucji, którą reprezentują. Ustalenie większości 2/3 głosów przy podejmowaniu uchwał Rady ma na celu zapewnienie, aby decyzje dla Funduszu zapadały w warunkach szerokiego konsensusu i przy udziale różnych perspektyw instytucjonalnych reprezentowanych w Radzie. W razie równości głosów o wyniku głosowania rozstrzyga głos przewodniczącego organu.

Komitet obraduje na posiedzeniach nie rzadziej niż raz na kwartał. Posiedzenia zwołuje Przewodniczący Komitetu z własnej inicjatywy albo na wniosek, co najmniej dwóch członków Komitetu, przy czym posiedzenie zwołane na wniosek odbywa się nie później niż w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku. Za udział w pracach Komitetu nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie, co odzwierciedla zasadę oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi oraz publicznoprawny charakter zadań związanych z zarządzaniem Funduszem.

Rada i Komitet uchwalają swoje regulaminy wewnętrzne, które określają w szczególności: tryb zwoływania posiedzeń i ustalania porządku obrad, tryb obiegu dokumentów w tym informacji niejawnych, możliwość odbywania posiedzeń z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość i zasady identyfikacji uczestników, sposób dokumentowania zdania odrębnego oraz zasady wyłączenia członka Rady z głosowania w razie konfliktu interesów. Delegacja do uchwalenia regulaminu przez sam organ pozwala na dostosowanie szczegółowych zasad procedowania do praktycznych potrzeb jego działania.

Obsługę organizacyjną i kancelaryjną Rady oraz Komitetu ma zapewniać BGK. Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi rejestr uchwał Rady i Komitetu oraz zapewnia bezpieczny obieg dokumentów między organami Funduszu. Koszty obsługi są pokrywane z wynagrodzenia prowizyjnego BGK z tytułu obsługi Funduszu. Powierzenie obsługi kancelaryjnej BGK, jako podmiotowi zarządzającemu Funduszem zapewnia spójność organizacyjną i informacyjną między organami Funduszu a jego operatorem techniczno-finansowym.

Wymaganie od członków organów Funduszu dostępu do informacji niejawnych ma na celu zapewnienie prawidłowego wykonywania ich zadań przy jednoczesnym zachowaniu wymogów ochrony informacji niejawnych wynikających z przepisów odrębnych. Organy Funduszu, których kompetencje obejmują m.in. uchwalanie planu finansowego, wydatków, procedur wewnętrznych oraz monitorowanie realizacji zadań o charakterze obronnym, operują na danych, których ujawnienie mogłoby spowodować poważną szkodę dla bezpieczeństwa państwa.

Przepis jednoznacznie wskazuje, że dostęp do informacji niejawnych przysługuje członkom organów Funduszu wyłącznie w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań oraz zgodnie z obowiązującymi

regulacjami ochrony informacji niejawnych. Rozwiązanie to zapewnia zgodność działania organów z ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, w szczególności w zakresie zasad udostępniania informacji, wymogu posiadania odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa lub odbycia szkolenia sprawdzającego, a także stosowania środków ochrony fizycznej dokumentów. Jednocześnie przepis zapobiega sytuacjom, w których członkowie organów Funduszu zostaliby pozbawieni dostępu do materiałów niezbędnych do podejmowania decyzji o skutkach finansowych i operacyjnych dla systemu obronności państwa.

Projektowane przepisy dotyczące sprawozdawczości i obowiązków informacyjnych Ministra Obrony Narodowej oraz właściwych ministrów zapewniają przejrzystość, kontrolę parlamentarną oraz bieżący nadzór nad realizacją planu finansowego Funduszu. Wprowadzenie obowiązku sporządzania i przekazywania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz pozostałym ministrom corocznego sprawozdania, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym, ma na celu umożliwienie oceny prawidłowości realizacji planu finansowego, w tym efektywności wykorzystania środków oraz zgodności z przyjętymi priorytetami polityki obronnej państwa. Jednocześnie nałożenie obowiązku przedkładania owego sprawozdania komisjom sejmowym właściwym do spraw obrony oraz budżetu zapewnia demokratyczny nadzór parlamentarny nad prawidłowością realizacji planu finansowego Funduszu. Komisje, poprzez możliwość wyrażenia opinii, uzyskują narzędzie pozwalające na ocenę zasadności i rzetelności wydatkowania środków publicznych. Równolegle przewidziano obowiązek sporządzania i przekazywania właściwym ministrom oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdań miesięcznych, zgodnie z zasadami sprawozdawczości budżetowej państwowych funduszy celowych. Rozwiązanie to umożliwia bieżący monitoring realizacji planu finansowego oraz szybkie reagowanie w sytuacji stwierdzenia odchyleń od planu, zarówno na poziomie resortu obrony, jak i innych ministerstw zaangażowanych w realizację zadań finansowanych ze środków Funduszu.

W celu wzmocnienia mechanizmów kontroli parlamentarnej przewidziano również obowiązek udzielania komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa żądanych informacji i wyjaśnień dotyczących realizacji zadań ujętych w planie wieloletnim oraz planie finansowym Funduszu. Obowiązek ten dotyczy zarówno Ministra Obrony Narodowej, jak i właściwych ministrów, co zapewnia pełną transparentność procesu realizacji zadań oraz umożliwia komisji ocenę stopnia wykonania zaplanowanych przedsięwzięć. Przepisy przewidują, że informacje te są przedstawiane niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od otrzymania żądania chyba, że komisja wyznaczy termin dłuższy. Rozwiązanie to gwarantuje sprawność procedur oraz umożliwia komisji uzyskanie pełnych i aktualnych danych w zakresie realizacji zadań finansowanych przez Fundusz.

Wprowadzenie powyższych regulacji służy zapewnieniu wysokiego poziomu jawności, odpowiedzialności i rzetelności w gospodarowaniu środkami publicznymi, a także wzmacnia mechanizmy kontroli zarówno ze strony właściwych organów administracji rządowej, jak i parlamentu. Dzięki temu projektowane przepisy przyczyniają się do zwiększenia efektywności i przejrzystości

funkcjonowania Funduszu, co pozostaje zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki finansami publicznymi oraz wymogami wynikającymi z systemu kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych.

Obowiązek objęcia wykorzystania środków Funduszu osłoną antykorupcyjną i kontrwywiadowczą, realizowaną przez ABW, SKW i CBA, wraz z przekazywaniem corocznego sprawozdania komisji sejmowej właściwej w sprawach służb specjalnych jest odpowiedzią na specyfikę inwestycji obronnych, w szczególności zakupów uzbrojenia, systemów strategicznych i infrastruktury krytycznej, które ze względu na swój charakter wymagają szczególnej ochrony przed ryzykami korupcyjnymi oraz działalnością obcych służb. Ujęcie obowiązku raportowania do komisji sejmowej wzmacnia systemowy nadzór nad bezpieczeństwem procesów zakupowych i inwestycyjnych oraz zapewnia zgodność działania służb z ustawą o ochronie informacji niejawnych i ustawą o działaniach antykorupcyjnych.

Art. 15 regulujący proces przygotowywania planu finansowego Funduszu ustanawia kluczowy instrument zarządczy PFIO. Określenie obowiązkowego zakresu planu finansowego — w tym planowanych przychodów z kredytów, pożyczek i obligacji, planowanych wydatków wraz z wyszczególnieniem głównych zadań oraz strategii zarządzania środkami i transakcjami zabezpieczającymi — służy zapewnieniu przejrzystości finansowej, stabilności płynności oraz profesjonalizacji procesu zarządzania aktywami i zobowiązaniami Funduszu. Wprowadzenie obowiązku przedstawienia projektu planu do uzgodnienia właściwym ministrom oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych tworzy mechanizm kontroli merytorycznej i fiskalnej nad planowanymi wydatkami, z zachowaniem odpowiednich terminów wynikających z kalendarza budżetowego. Zatwierdzanie planu finansowego przez Komitet Sterujący odzwierciedla konstrukcję Funduszu jako instrumentu zarządzanego kolegialnie, włączając w proces podejmowania decyzji organ odpowiedzialny za strategiczny nadzór nad funkcjonowaniem PFIO. Przepis zgodnie, z którym zatwierdzony plan stanowi podstawę wypłat, zaciągania zobowiązań oraz emisji obligacji, zabezpiecza spójność między procesem planistycznym a realizacją instrumentów dłużnych i wydatków, eliminując ryzyko zaciągania zobowiązań poza planem. Mechanizm zmian planu finansowego inicjowanych przez właściwych ministrów oraz zatwierdzanych po uzgodnieniach przez Komitet Sterujący zapewnia elastyczność konieczną w realizacji inwestycji obronnych przy jednoczesnym utrzymaniu nadzoru strategicznego i fiskalnego.

Wprowadzanie obowiązku sporządzania przez BGK odrębnego bilansu oraz rachunku zysków i strat dla Funduszu. Jest to rozwiązanie służące pełnej transparentności finansowej PFIO, umożliwiające wyodrębnienie aktywów i zobowiązań Funduszu od pozostałej działalności bankowej BGK, co odpowiada standardom sprawozdawczości właściwym dla podmiotów realizujących zadania publiczne i operacje finansowe o charakterze długu publicznego.

Projekt ustawy przewiduje sporządzanie przez BGK corocznego sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu, przekazywanego ministrom oraz Szefowi KAS. Rozwiązanie to uzupełnia system sprawozdawczy opisany w art. 13 i zapewnia pełny, bankowy obraz wykonania planu finansowego, co jest istotne z uwagi na odpowiedzialność BGK za obsługę finansową Funduszu oraz za transakcje związane z instrumentami dłużnymi.

Możliwość zaciągania przez BGK zobowiązań finansowych na rzecz Funduszu, w tym kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji na rynku krajowym i zagranicznym została uregulowana w art. 18. Przepis ten stanowi podstawę prawną do pozyskiwania środków finansowych umożliwiających realizację zadań Funduszu, których charakter — inwestycyjny, wieloletni i często wymagający znacznego kapitału początkowego — wymaga dostępu do rynków finansowych. Wprowadzenie możliwości emisji obligacji zarówno instytucjonalnych, jak i detalicznych, pozwala na dywersyfikację bazy inwestorów oraz zwiększenie odporności Funduszu na zmienne warunki rynkowe. Wymóg akceptacji warunków finansowych przez ministra właściwego do spraw budżetu jest standardowym instrumentem nadzoru fiskalnego, zapewniającym, że zaciągane zobowiązania pozostają zgodne z polityką zarządzania długiem publicznym. Odesłanie do regulacji stosowanych przy emisjach Krajowego Funduszu Drogowego zapewnia korzystanie z sprawdzonych i bezpiecznych mechanizmów emisji dłużnych papierów wartościowych.

Wprowadzona instytucja „gwarancji Funduszu”, czyli zapewnienia udzielanego przez BGK wykonawcom zadań realizowanych na podstawie umowy z właściwym ministrem, że finansowanie zostanie zapewnione do wysokości limitów określonych w planie finansowym Funduszu. Rozwiązanie to odpowiada specyfice zamówień obronnych, które często wymagają wieloletniego zaangażowania wykonawcy, ponoszenia istotnych nakładów własnych oraz zabezpieczenia zdolności produkcyjnych na wiele lat. Podstawą udzielania gwarancji jest przyjęty Program Wieloletni, co zapewnia, że udzielane gwarancje są powiązane z realnie zaplanowanymi i prognozowanymi środkami finansowymi Funduszu, a ich suma jest odzwierciedlona w limitach ujętych w programie wieloletnim. Uwzględnienie wymagalnych zobowiązań wynikających z udzielonych gwarancji w Programie Wieloletnim jest konieczne dla utrzymania stabilności finansowej Funduszu, ograniczając ryzyko powstawania zobowiązań bez pokrycia finansowego.

Zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim

Proponuje się, aby kwoty z zysku NBP wpłacane dotychczas do budżetu państwa zostały przekierowane na realizację konkretnych zadań publicznych finansowanych dotychczas z budżetu państwa, co w żaden sposób nie będzie wpływało na działalność ani na realizację zadań NBP.

Proponuje się, aby wpłaty z zysku NBP przeznaczone były na wsparcie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na sytuację geopolityczną Polski, w szczególności z uwagi na trwającą agresję Rosji na Ukrainę i związaną z tym konieczność intensyfikacji procesu rozbudowy potencjału obronnego kraju. W związku z przedkładanym projektem zmiany ustawy dodatkowo powinien być uchylony art. 111 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 t.j.), który stanowi, że dochodem budżetu państwa jest wpłata z zysku NBP.

Zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Projektowane zmiany w ustawie o finansach publicznych mają na celu dostosowanie systemu planowania i rozliczania wydatków obronnych do nowej architektury finansowania tych zadań, wynikającej z utworzenia Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych. W pierwszej kolejności modyfikacji podlega art. 112aa, regulujący mechanizm tzw. klauzuli obronnej, stanowiącej element reguły wydatkowej. Dodane oraz zmienione przepisy precyzują zasady ustalania wartości wydatków na cele obronne oraz sposób ich raportowania, uwzględniając wyodrębnienie nowego instrumentu finansowego – PFIO. Wskazanie Funduszu jako podmiotu, którego wydatki uwzględnia się przy kalkulacji klauzuli obronnej, ma na celu zapewnienie pełnej przejrzystości i prawidłowości wyliczeń, a także uniknięcie nierównego traktowania poszczególnych kategorii nakładów obronnych.

Nowe brzmienie ust. 4a rozszerza katalog jednostek i funduszy, których planowane wydatki są ujmowane przy obliczaniu wartości klauzuli obronnej, o Polski Fundusz Inwestycji Obronnych. Jest to konsekwencja nadania Funduszowi roli jednego z kluczowych narzędzi finansowania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych oraz innych wydatków związanych z bezpieczeństwem państwa. Jednocześnie, wprowadzony przepis zapewnia, że wszystkie wydatki obronne, niezależnie od tego, czy są realizowane bezpośrednio z budżetu państwa, czy za pośrednictwem funduszy wyodrębnionych, są traktowane w sposób spójny i porównywalny. Nowe ustępy 4b i 4ba regulują ścieżkę przekazywania danych niezbędnych do kalkulacji klauzuli obronnej, precyzując obowiązki właściwych dysponentów oraz Ministra Obrony Narodowej. Zapewnia to poprawność i aktualność danych przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, co ma znaczenie dla wyliczeń dokonywanych w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej. Z kolei zmiana ust. 4c dostosowuje sposób ustalania wartości wydatków obronnych do wymogów wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009, zapewniając zgodność krajowego systemu statystycznego i sprawozdawczego z regulacjami unijnymi. Uchylenie ust. 4d ma charakter porządkujący, eliminując przepis, którego treść została w pełni pokryta nowymi regulacjami.

Projektowany przepis określa zasady funkcjonowania wieloletniego programu Funduszu Inwestycji Obronnych, stanowiącego podstawowy instrument planowania i finansowania zadań o charakterze strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Wprowadzenie obowiązku uchwalania programu na okres nie krótszy niż 3 lata zapewnia stabilność planowania inwestycyjnego i umożliwia powiązanie

harmonogramu realizacji zadań z prognozowanymi przychodami i kosztami Funduszu. Rozwiązanie to odzwierciedla specyfikę przedsięwzięć obronnych, które z natury rzeczy mają charakter wieloletni i wymagają trwałego zabezpieczenia finansowego. Umożliwienie BGK zaciągania zobowiązań wieloletnich, w ramach limitu wydatków przewidzianych w programie, ma na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadań pomimo cyklu rocznego planowania finansowego. Zobowiązania te stanowią podstawę dokonywania wydatków w kolejnych latach, zgodnie z harmonogramami wynikającymi z zawartych umów, co pozwala na uniknięcie opóźnień w realizacji projektów kluczowych dla zdolności obronnych. Jednocześnie przepis uzależnia możliwość finansowania z przekroczeniem rocznego planu wydatków od zachowania płynności finansowej Funduszu, co stanowi istotny mechanizm ostrożnościowy.

Wprowadzenie mechanizmu pożyczki pomostowej udzielanej przez BGK ma na celu wyeliminowanie ryzyka zachwiania finansowania realizowanych projektów. Rozwiązanie to służy zapewnieniu pełnej przewidywalności finansowej i umożliwia utrzymanie tempa realizacji inwestycji niezbędnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Pożyczka jest spłacana ze środków przekazywanych przez NBP w latach kolejnych, co gwarantuje jej neutralność dla długoterminowej stabilności Funduszu.

Przyznanie gwarancji Skarbu Państwa dla zobowiązań BGK wynikających z udzielonej pożyczki wynika z potrzeby zapewnienia najniższego możliwego kosztu finansowania oraz zagwarantowania pełnej wiarygodności finansowej operacji związanych z realizacją programu wieloletniego. Jednocześnie ograniczone zastosowanie przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa ma na celu usprawnienie procesu finansowania i usunięcie barier proceduralnych, z zachowaniem podstawowych regulacji dotyczących ewidencji i sprawozdawczości.

Zachowanie możliwości wydatkowania środków niewykorzystanych w danym roku budżetowym w latach kolejnych odzwierciedla charakter zadań finansowanych przez Fundusz, które często ulegają przesunięciom z przyczyn technicznych, wykonawczych lub kontraktowych. Rozwiązanie to zapobiega sztucznemu przyspieszaniu wydatków na koniec roku oraz pozwala na racjonalne gospodarowanie środkami zgodnie z faktycznym harmonogramem realizacji umów.

Wyłączenie stosowania art. 46 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym limitów zaciągania zobowiązań jest uzasadnione specyfiką finansowania projektów obronnych oraz potrzebą zapewnienia elastyczności w realizacji programu wieloletniego. Ograniczenia te nie znajdują zastosowania w sytuacji, gdy zobowiązania Funduszu mają pokrycie w prognozowanych przychodach ujętych w programie, co gwarantuje zachowanie stabilności finansowej przy jednoczesnym umożliwieniu sprawnej realizacji inwestycji o kluczowym znaczeniu dla obronności państwa. Projektowana zmiana w art. 140 ust. 2 pkt 3b, rozszerza katalog wydatków kwalifikowanych w ramach budżetu o finansowanie zadań wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o Polskim Funduszu Inwestycji Obronnych.

Zmiany przewidziane w art. 142 oraz w art. 182 mają charakter porządkujący i wynikają z dostosowania przepisów dotyczących sprawozdawczości i systemu informacji budżetowej do nowych kategorii funduszy i wydatków oraz eliminacji przepisów, które utraciły zastosowanie w związku z reformą systemu finansowania obronności.

Projektowane zmiany jako całość wzmacniają przejrzystość, przewidywalność i spójność finansowania zadań obronnych oraz dostosowują ustawę o finansach publicznych do funkcjonowania Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych jako kluczowego narzędzia finansowania modernizacji Sił Zbrojnych i inwestycji w bezpieczeństwo państwa. Rozwiązania te są konieczne do zapewnienia, aby proces planowania i wykonywania wydatków obronnych uwzględniał zarówno wymogi bezpieczeństwa narodowego, jak i zasady stabilności finansów publicznych.

Zmiana ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny

Zmiana wprowadzana w ustawie o obronie Ojczyzny polega na rozszerzeniu katalogu źródeł finansowania zadań związanych z obronnością o środki Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych. Obowiązujące brzmienie art. 39 określa podstawowe strumienie finansowe przeznaczone na realizację zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych przedsięwzięć służących bezpieczeństwu państwa. Wprowadzenie do tego katalogu nowej pozycji – środków Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych – ma na celu dostosowanie ustawy do nowej architektury finansowania obronności, wynikającej z utworzenia Funduszu jako wyspecjalizowanego instrumentu realizującego wieloletnie inwestycje obronne.

Polski Fundusz Inwestycji Obronnych stanowi centralny mechanizm finansowania modernizacji technicznej, rozbudowy infrastruktury obronnej oraz projektów o charakterze strategicznym, których realizacja wykracza poza roczny cykl budżetowy. Włączenie środków Funduszu do katalogu źródeł finansowania ustawy o obronie Ojczyzny zapewnia pełną zgodność systemową pomiędzy ustawą tworzącą Fundusz a ustawą regulującą zadania i potrzeby Sił Zbrojnych. Rozwiązanie to wzmacnia przejrzystość przepływów finansowych oraz eliminuje ewentualne wątpliwości interpretacyjne dotyczące podstaw prawnych finansowania zadań obronnych ze środków Funduszu.

Projektowana zmiana ma charakter doprecyzowujący i systemowy – nie tworzy nowych zadań ani kompetencji, lecz uzupełnia ramy prawne o element konieczny do prawidłowego funkcjonowania Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych, jako jednego ze źródeł finansowania obronności państwa. Zwiększa to przejrzystość regulacji oraz eliminuje ryzyko rozbieżności interpretacyjnych w stosowaniu przepisów obu ustaw.

Przepisy przejściowe

Przepisy art. 24–29 mają charakter przejściowy i dostosowujący, zapewniający prawidłowe i płynne wdrożenie nowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych w roku 2026 oraz ich odpowiednie powiązanie z obowiązującymi procedurami budżetowymi i sprawozdawczymi.

Art. 24 reguluje zasady rozliczania wynagrodzenia prowizyjnego BGK w pierwszym roku funkcjonowania Funduszu. Wprowadzenie nowej konstrukcji finansowej wymaga zapewnienia ciągłości rozliczeń z BGK, jako podmiotem obsługującym zarówno Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, jak i nowy Fundusz. W roku 2026 wynagrodzenie za obsługę PFIO zostaje ujęte w wynagrodzeniu prowizyjnym należnym BGK z tytułu obsługi Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Rozwiązanie to upraszcza rozliczenia operacyjne w pierwszym roku działania Funduszu oraz unika konieczności renegocjowania lub rekonfigurowania struktur prowizyjnych w trakcie roku budżetowego. Z technicznego punktu widzenia umożliwia to zachowanie rozliczalności i ciągłości operacji bankowych prowadzonych przez BGK.

Ustawa wprowadza zasadę, zgodnie, z którą w przypadku zmiany ustawy budżetowej na rok 2026 stosowane będą przepisy art. 112aa ust. 4a–4d oraz art. 142 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu dotychczasowym. Rozwiązanie to zapewnia ono, że ustalanie wartości klauzuli obronnej oraz inne działania podejmowane w odniesieniu do roku 2026 będą oparte na przepisach obowiązujących w chwili uchwalania ustawy budżetowej na ten rok, co zabezpiecza prawidłowość i ciągłość procesów budżetowych.

Nowe zaś brzmienie art. 112aa ust. 4a–4c oraz art. 142 ustawy o finansach publicznych będzie stosowane po raz pierwszy przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2027. Pozwala to na pełne wdrożenie nowego systemu sprawozdawczości i kalkulacji wydatków obronnych dopiero w kolejnym cyklu budżetowym, z zachowaniem odpowiedniego okresu dostosowawczego dla wszystkich dysponentów części budżetowych i instytucji przekazujących dane.

Projektowane przepisy przewidują, że nowe brzmienie art. 182 ustawy o finansach publicznych znajdzie zastosowanie po raz pierwszy do rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2026. Rozwiązanie to ma charakter techniczny i służy zapewnieniu, że zmienione regulacje dotyczące zakresu informacji przekazywanych przez dysponentów zostaną zastosowane zgodnie z harmonogramem sprawozdawczym oraz z uwzględnieniem zasad wynikających z ustawy o rachunkowości.

III. SKUTKI REGULACJI

Skutki finansowe, społeczne i gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana ustawa wprowadza mechanizm finansowania inwestycji obronnych poprzez utworzenie Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych (PFIO), którego celem jest zapewnienie stabilnego i

wieloletniego źródła finansowania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz przedsięwzięć infrastrukturalnych i technologicznych związanych z bezpieczeństwem państwa.

Projektowana regulacja zmienia strukturę finansowania części wydatków obronnych poprzez utworzenie wyspecjalizowanego instrumentu finansowego gromadzącego środki przeznaczone na inwestycje o charakterze strategicznym. Środki PFIO będą gromadzone na wyodrębnionym rachunku prowadzonym przez BGK.

Źródła finansowania Funduszu obejmują w szczególności:

- wpłaty z zysku NBP dokonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
- środki pozyskiwane w drodze finansowania dłużnego (kredyty, pożyczki, obligacje),
- przychody z lokowania wolnych środków Funduszu,
- inne wpływy.

Projektowana regulacja nie tworzy nowego zobowiązania NBP do finansowania wydatków publicznych. Nie ingeruje, dlatego w konstytucyjne kompetencje NBP w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej ani nie ustanawia mechanizmu nakazującego bankowi centralnemu określone działania w sferze instrumentów polityki pieniężnej. Ustawa dotyczy wyłącznie kierunku rozdysponowania zysku NBP następuje wyłącznie po jego ustaleniu zgodnie z zasadami rachunkowości banku centralnego oraz po podjęciu decyzji przez właściwe organy Narodowego Banku Polskiego. Oznacza to, że ustawa nie ingeruje w niezależność Narodowego Banku Polskiego ani w kompetencje jego organów w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej. Tym samym projekt nie ustanawia instrumentu, w którym NBP udziela pożyczki lub kredytu Skarbowi Państwa, BGK, PFIO czy innym podmiotom sektora publicznego. Zasilenie PFIO następuje w drodze przekierowania wpłaty z zysku NBP, a nie przez kreację zobowiązania kredytowego udzielonego przez bank centralny. Taka konstrukcja nie mieści się w pojęciu „pożyczki” ani „jakiegokolwiek innego kredytu” tak więc jest zgodna z art. 123 TFUE.

Projekt nie powoduje automatycznego zwiększenia wydatków sektora finansów publicznych. Zmiana polegająca na skierowaniu wpłaty z zysku NBP bezpośrednio do PFIO nie powoduje też zmniejszenia dochodów budżetu państwa w sensie ekonomicznym, lecz stanowi jedynie zmianę kanału ich dystrybucji. Dotychczasowa wpłata z zysku NBP pozostawała dochodem o charakterze nieregularnym i niegwarantowanym, zależnym od wielkości zysku ustalanego zgodnie z zasadami rachunkowości i w oparciu o decyzje właściwych organów NBP. Projekt nie ingeruje w mechanizm ustalania wyniku finansowego NBP ani nie zmienia trybu jego przekazywania. Tym samym zmiana ma charakter wyłącznie techniczno-organizacyjny i nie wpływa na stabilność finansów publicznych, poziom deficytu ani reguły fiskalne. Wydatki finansowane ze środków Funduszu będą podlegały zasadom planowania budżetowego oraz sprawozdawczości finansów publicznych.

Projektowana regulacja nie przewiduje wprowadzenia nowych podatków ani opłat publicznych.

Podstawowym skutkiem społecznym projektowanej regulacji jest zwiększenie stabilności finansowania inwestycji obronnych państwa oraz wzmocnienie zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zapewnienie wieloletniego mechanizmu finansowania modernizacji Sił Zbrojnych umożliwia bardziej efektywne planowanie programów inwestycyjnych o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa.

Realizacja przedsięwzięć finansowanych ze środków PFIO obejmuje w szczególności:

- modernizację techniczną Sił Zbrojnych,
- rozwój infrastruktury wojskowej i logistycznej,
- rozwój systemów cyberbezpieczeństwa i obrony cybernetycznej,
- inwestycje w technologie o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa.

Stabilność finansowania inwestycji obronnych ma istotne znaczenie dla zapewnienia ciągłości programów modernizacyjnych oraz dla utrzymania zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych w długim okresie.

Projektowana regulacja nie nakłada nowych obowiązków na obywateli ani nie wprowadza dodatkowych obciążeń finansowych dla gospodarstw domowych.

Realizacja inwestycji finansowanych ze środków Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych ze względu na rekomendacje zawarte w uzasadnieniu dotyczące preferowania oddziaływać pozytywnie na rozwój krajowego potencjału przemysłowego, w szczególności w sektorach związanych z przemysłem obronnym, technologiami cyfrowymi, elektroniką, cyberbezpieczeństwem oraz sektorem badań i rozwoju.

Zwiększenie skali inwestycji w obszarze obronności może przyczyniać się do wzrostu zamówień publicznych realizowanych przez przedsiębiorstwa działające w sektorze obronnym oraz sektorach powiązanych technologicznie. W dłuższej perspektywie sprzyja to rozwojowi kompetencji technologicznych krajowej gospodarki oraz wzrostowi aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw.

Projektowana ustawa nie wprowadza ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej ani nie nakłada nowych obowiązków regulacyjnych na przedsiębiorców.

Projektowana ustawa odpowiada na potrzebę zwiększenia zdolności państwa do szybkiego uruchamiania znaczących nakładów inwestycyjnych w obszarze bezpieczeństwa i obronności, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności finansów publicznych poprzez sfinansowanie nakładów inwestycyjnych zyskiem Narodowego Banku Polskiego w horyzoncie 10 lat.

Najważniejszym celem ustawy jest sfinansowanie wydatków obronnych bez konieczności zadłużenia się. Rządowy projekt ustawy o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE zakładał zwiększenie zadłużenia Polski o 43,7 mld euro, co w konsekwencji oznaczało nie tylko zwiększenie

długu publicznego w ujęciu ESA, lecz także konieczność pokrycia w ciągu 45 lat co najmniej 42 mld euro odsetek od tego długu. Z tego powodu, łączne koszty ustawy o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE można szacować na co najmniej 360 mld zł. Propozycja Prezydenta Karola Nawrockiego rozwiązuje problem nadmiernego zadłużenia, poprzez zaprezentowanie alternatywnego rozwiązania.

PFIO obsługiwany będzie przez BGK. Uprawnionymi do środków z PFIO będzie Minister Obrony Narodowej.

Niniejsza ustawa zmienia także ustawę o Narodowym Banku Polskim, by powiększony w kolejnych latach zysk Narodowego Banku Polskiego trafiał do Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych, zamiast do budżetu państwa.

Ustawa precyzyjnie określa przeznaczenie środków PFIO, realizację zobowiązań wynikających z gwarancji Skarbu Państwa.

Projekt oddziałuje na Ministra Obrony Narodowej, który jest dysponentem Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych. Projekt oddziałuje także na Narodowy Bank Polski poprzez zmianę przeznaczenia zysku NBP z budżetu państwa na PFIO. Projekt oddziałuje także na BGK, który obsługuje PFIO.

Projektowane przepisy ustawy są zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru. Przepisy projektu są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i tym samym nie wykraczają poza to, co niezbędne.

Projekt, ze względu na fakt, że dotyczy finansowania zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, nie wymaga poddania konsultacjom publicznym.

Projekt ustawy nie przewiduje wydania aktów wykonawczych.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 lub art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt ustawy nie wywiera wpływu na obszar danych osobowych. W związku z tym, nie przeprowadzano oceny skutków ochrony danych osobowych, o której mowa w art. 35 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie

ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu

Ustawa wejdzie w życie 14 dni od ogłoszenia.