



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 18 lipca 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny oraz ustawy o finansach publicznych

(druk nr 764)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu:

- 1) poszerzenie katalogu źródeł zasilania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (Funduszu), zwiększając możliwość finansowania obronności kraju;
- 2) usunięcie z ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny zapisów budzących wątpliwości interpretacyjne;
- 3) wprowadzenie w miejsce dotychczasowego źródła zasilania Funduszu, opierającego się na środkach pochodzących z wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji, szerszego katalogu źródeł zasilania bazującego na pozyskiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego także innych zwrotnych środkach finansowych, takich jak kredyty i pożyczki, a tym samym umożliwienie dywersyfikacji strumieni finansowych zasilających Fundusz przez pozyskiwanie dodatkowych zwrotnych środków finansowych;
- 4) zwiększenie poziomu finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 37 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, oraz stworzenie możliwości elastyczniejszego podejścia do zasilania Funduszu i wykorzystania dostępnych na rynku innych instrumentów finansowych niż emisja obligacji;
- 5) usunięcie jako źródła finansowania wpływów z tytułu przychodów, o których mowa w art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu

niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw;

- 6) zmianę w zakresie wpływów Funduszu z tytułu, o którym mowa w art. 41 ust. 4 pkt 7 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, polegającą na zmianie zapisu wskazującego, że przepis ten dotyczy środków uzyskanych w toku realizacji umów zawartych przez jednostki budżetowe resortu obrony narodowej niezależnie od źródła finansowania tych umów;
- 7) stworzenie nowego źródła wpływów Funduszu w postaci środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, otrzymanych przez resort obrony narodowej;
- 8) rozstrzygnięcie, że przepisów art. 49 ust. 2–8 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny nie stosuje się do zamówień podlegających szczególnej procedurze na podstawie umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub porozumienia zawieranego na szczeblu ministerialnym lub zamówień, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych;
- 9) rozstrzygnięcie, że Rada Ministrów może przedstawić sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu propozycję przekazania przez Ministra Obrony Narodowej do Funduszu dodatkowych środków na realizację zadań Funduszu, w tym spłaty zaciągniętych kredytów, pożyczek i innych zobowiązań finansowych.

Dla osiągnięcia wskazanych wyżej celów ustawa zmienia:

- 1) ustawę z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (art. 1 ustawy);
- 2) ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 2 ustawy).

Zgodnie z art. 3 ustawy wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie poselskie w dniu 1 lipca 2022 r. (druk sejmowy nr 2399). W tym samym dniu projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Obrony Narodowej.

Komisja Obrony Narodowej, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 6 lipca 2022 r., przyjęła projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2426). W tym samym dniu odbyło się

drugie czytanie projektu ustawy na 58. posiedzeniu Sejmu. Projekt został skierowany do Komisji Obrony Narodowej w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania.

W dniu 7 lipca 2022 r. Komisja Obrony Narodowej przedstawiła do projektu ustawy dodatkowe sprawozdanie (druk sejmowy nr 2426–A).

Sejm uchwalił ustawę na 58. posiedzeniu w dniu 7 lipca 2022 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 430 posłów, przy 10 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1. Procedowana ustawa rozszerza katalog celów, na które przeznaczają się środki Funduszu oraz zakres spraw określanych w planie finansowym Funduszu. Mianowicie proponowane przepisy art. 41 ust. 3 pkt 4 i 5 oraz art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny przewidują, że środki Funduszu przeznaczają się na spłatę kredytów, pożyczek i innych zobowiązań finansowych, o których mowa w art. 45 ust. 1 i art. 45a ust. 1 tej ustawy, wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tymi zobowiązaniami oraz, że sporządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego plan finansowy Funduszu określa kwotę planowanych do pozyskania środków finansowych z tytułu kredytów, pożyczek, obligacji i zobowiązań finansowych, o których mowa w ww. art. 45 ust. 1 i art. 45a ust. 1. Proponowane przepisy wpływają więc na procedurę sporządzenia i zatwierdzenia planu finansowego Funduszu, która, na co należy zwrócić uwagę, obecnie trwa. Zgodnie bowiem z przepisami art. 42 ust. 1 pkt 1, ust. 2–4 i 6 zmienianej ustawy:
 - 1) plan finansowy Funduszu określa przeznaczenie środków Funduszu zgodnie z art. 41 ust. 2 i **3** (a więc również nowych środków przewidzianych w proponowanym art. 41 ust. 3 pkt 4 i 5);
 - 2) Bank Gospodarstwa Krajowego, nie później niż **do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać**, przedstawia projekt tego planu do uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz do zatwierdzenia Ministrowi Obrony Narodowej;
 - 3) Minister Obrony Narodowej **może zatwierdzić plan finansowy po jego uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po uzyskaniu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa;**

- 4) Minister Obrony Narodowej przedkłada plan finansowy komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa **najpóźniej do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy ma obowiązywać;**
- 5) **zmiany planu finansowego zatwierdzonego w trybie, o którym mowa w art. 42 ust. 3,** zatwierdza Minister Obrony Narodowej po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i po uzyskaniu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa.

Z powyższego wynika więc, że po wejściu w życie procedowanej ustawy plan finansowy Funduszu na rok 2023 może nie zostać jeszcze **zatwierdzony** przez Ministra Obrony Narodowej, ponieważ w dalszym ciągu będzie na etapie opiniowania. W takiej sytuacji (przy braku w tym zakresie wyjaśnień w uzasadnieniu do projektu procedowanej ustawy) powstaje pytanie, czy ustawa nie powinna zawierać przepisu przejściowego rozstrzygającego o sposobie zakończenia będącego w toku postępowania mającego na celu zatwierdzenie planu finansowego Funduszu na rok 2023. Należy bowiem zaznaczyć, że po pierwsze Minister Obrony Narodowej, co do zasady, przy braku takiego rozstrzygnięcia nie powinien zatwierdzać planu, którego zakres nie odpowiada przepisom obowiązującym na dzień tego zatwierdzenia. Po drugie, zgodnie z § 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych, **w szczególności w przepisach przejściowych rozstrzyga się sposób zakończenia postępowań (spraw) będących w toku.** W związku z tym materia ta wymaga wyjaśnienia przez przedstawiciela Rządu, natomiast ewentualna propozycja poprawki w tym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu tych wyjaśnień.

2. Wątpliwości budzi proponowany w art. 1 pkt 1 lit. b procedowanej ustawy przepis art. 41 ust. 4 pkt 7 ustawy o obronie Ojczyzny w zakresie, w jakim posługuje się określeniem „**jednostki budżetowe resortu obrony narodowej**”. Należy bowiem zaznaczyć, że ustawa o obronie Ojczyzny nie posługuje się obecnie określeniem „jednostka budżetowa resortu obrony narodowej”. Posługuje się natomiast definiowanymi w niej określeniami: „jednostka organizacyjna”, „jednostka wojskowa”, „resort obrony narodowej”, „związek organizacyjny”. I tak zgodnie z:

- 1) art. 2 pkt 10 tej ustawy „**jednostką organizacyjną**” – jest jednostka podległa Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowana, finansowana z budżetu resortu obrony narodowej, z wyłączeniem urzędu obsługującego Ministra Obrony Narodowej;
- 2) art. 2 pkt 12 tej ustawy „**jednostką wojskową**” – jest jednostka organizacyjna Sił Zbrojnych RP funkcjonująca na podstawie nadanego przez Ministra Obrony Narodowej etatu oraz posługująca się pieczęcią urzędową z godłem RP i nazwą (numerem) jednostki;
- 3) art. 2 pkt 30 tej ustawy „**resortem obrony narodowej**” – jest urząd obsługujący Ministra Obrony Narodowej, jednostki wojskowe oraz jednostki organizacyjne podległe temu ministrowi lub przez niego nadzorowane;
- 4) art. 2 pkt 38 tej ustawy „**związkiem organizacyjnym**” – są jednostki wojskowe zorganizowane przez Ministra Obrony Narodowej w określoną strukturę, w szczególności korpus, dywizję lub brygadę, funkcjonującą samodzielnie albo w składzie Sił Zbrojnych RP, na podstawie nadanych etatów.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny, Siły Zbrojne RP składają się z jednostek wojskowych i związków organizacyjnych, natomiast fundusz, o którym mowa w art. 41 tej ustawy, jest funduszem **wspierającym Siły Zbrojne RP**. Powstaje więc pytanie o relację użytego w proponowanym przepisie określenia „jednostka budżetowa resortu obrony narodowej” do wskazanych wyżej określeń, którymi posługują się obecnie przepisy zmienianej ustawy, w tym o poprawność użytego określenia. Zaznaczyć przy tym należy, że obowiązujący obecnie art. 41 ust. 4 pkt 7 omawianej ustawy odnosi się do umów zawartych na rzecz Sił Zbrojnych RP (a więc do jednostek wojskowych i związków organizacyjnych w rozumieniu tej ustawy). W związku z tym poruszone wyżej zagadnienie proponuje się wyjaśnić przez przedstawiciela Rządu, natomiast ewentualna propozycja poprawki w tym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu tych wyjaśnień.

3. Proponowany w art. 1 w pkt 4 procedowanej ustawy przepis art. 45 ust. 4 ustawy o obronie Ojczyzny jest wewnątrznie niespójny w części dotyczącej relacji między wyrazami „**związanych z tym**” oraz wyrazami „**pożyczką lub obligacjami**”. Mając powyższe na uwadze oraz kierując się wyrażoną w § 5 Zasad techniki prawodawczej zasadą skrótowości tekstu prawnego w omawianym przepisie proponuje się zrezygnowanie z wyrazu „tym”. Zarówno z brzmienia tego, jak i pozostałych ustępów

zmienianego art. 45 jednoznacznie wynika, że wskazane w nim inne koszty bezpośrednio związane z kredytem, pożyczką lub obligacjami dotyczą kredytu, pożyczki i obligacji objętych gwarancją, o której mowa w art. 45 ust. 2 zmienianej ustawy, co oznacza, że skreślenie ww. wyrazu nie spowoduje problemów z prawidłowym odczytaniem intencji ustawodawcy.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w ust. 4 skreśla się wyraz „tym”.

4. W proponowanym w art. 1 pkt 4 procedowanej ustawy przepisie art. 45 ust. 11 ustawy o obronie Ojczyzny proponuje się zrezygnować z odwoływania do ust. 1 w kontekście objętych jego zakresem regulacji kredytów i pożyczek. Zabieg ten zapewni jednolitość proponowanego przepisu z pozostałymi ustępami zmienianego artykułu (począwszy od ust. 2) w sposobie odnoszenia się do tych samych kredytów i pożyczek.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4 w lit. c, w ust. 11 skreśla się wyrazy „ , o których mowa w ust. 1,”.

Sławomir Szczepański

Główny legislator