UZASADNIENIE

Trwający konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, sposób prowadzenia działań operacyjnych oraz ilości sprzętu niezbędnego do prowadzenia skutecznych działań obronnych pokazał, iż posiadane możliwości polskiego przemysłu obronnego mogą nie być wystarczające w sytuacji narastania tego konfliktu, który może przenieść się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub kolejnych państw bezpośrednio graniczących z Rzeczpospolitą Polską. Możliwości te mogą nie być wystarczające, nawet biorąc pod uwagę połączone wysiłki kilku państw jednocześnie. Działania operacyjne prowadzone w ramach wojny obronnej na terytorium Ukrainy pokazują, iż wolumeny środków bojowych, w tym amunicji, jakie są zużywane w cyklu dziennym są na tyle duże, że pojedyncze państwo w dotychczasowym – standardowym cyklu produkcyjnym nie jest w stanie sprostać potrzebom zapewniającym dostawę niezbędnej ilości amunicji w celu prowadzenia samodzielnej obrony terytorium. Z danych udostępnionych przez stronę ukraińską oraz pochodzących z baz danych dostępnych w ramach OSINT wynika, że w szczytowym momencie konfliktu agresor – siły zbrojne Federacji Rosyjskiej wystrzeliwały nawet do 60 000 pocisków artyleryjskich dziennie. W tym samym czasie Ukraińcy byli w stanie odpowiadać ogniem 10 000 pocisków artyleryjskich dziennie. Tak duża dysproporcja powoduje, że siłom atakującym łatwiej jest realizować założenia taktyczne i w efekcie odnosić sukces na poziomie strategicznym. Podczas gdy to strona broniąca się winna dążyć do uzyskania przewagi ogniowej, chcąc odpierać ataki agresora oraz móc razić jego zaplecze logistyczne i punkty dowodzenia. Konflikt na Ukrainie wyraźnie pokazuje, że to artyleria dalekiego zasięgu jest podstawowym środkiem do niszczenia siły żywej przeciwnika i w połączeniu z rozpoznawaniem i kierowaniem ogniem z wykorzystaniem dronów walnie przyczynia się do uzyskiwania postępów na froncie. Nie mniej ważnym aspektem jest także to, że wystarczająca ilość środków ogniowych przy okazji realizowania działań o charakterze kontrofensywy z jednej strony znacząco ułatwia ich pomyślną realizację, z drugiej zaś gwarantuje większe szanse na poniesienie mniejszych strat ludzkich po stronie nacierającego, co w kontekście ewentualnej przewagi w sile żywej przeciwnika ma kolosalne znaczenie. Do podobnych wniosków doszli także nasi sojusznicy i partnerzy w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, którzy podejmują działania zmierzające do zwiększenia swojego potencjału w obszarze artylerii lufowej i rakietowej dalekiego zasięgu oraz konsekwentnie w obszarze produkcji amunicji do tychże systemów.

Biorąc to pod uwagę w celu zapewnienia bezpieczeństwa Państwa, zachowania jego integralności terytorialnej, a także potencjalną konieczność wsparcia zagrożonych państw sojuszniczych, konieczne jest podjęcie działań związanych z zabezpieczeniem potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich obszarach niezbędnych dla ich sprawnego funkcjonowania.

Jedną z najpilniejszych potrzeb jest rozbudowa i dywersyfikacja bazy produkcyjnej amunicji wielkokalibrowej oraz uzupełnienie jej rezerw, mając na celu w szczególności rozbudowę potencjału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższymi potrzebami przedkładany projekt ustawy umożliwia stworzenie mechanizmu sfinansowania polskiego przemysłu zbrojeniowego w celu utworzenia odpowiedniego potencjału produkcyjnego w strategicznym obszarze amunicyjnym.

Ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie produkcji amunicji nie może być realizowana bez odpowiednich nakładów na utworzenie odpowiedniego potencjału. Brak możliwości produkcyjnych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej może doprowadzić do konieczności pozyskiwania wsparcia wyłącznie od pozakrajowych podmiotów zbrojeniowych, co w sytuacji ewentualnego konfliktu może się okazać rozwiązaniem problematycznym. Z tego powodu konieczne jest znalezienie właściwych i elastycznych rozwiązań umożliwiających zapewnienie finansowania polskiego przemysłu zbrojeniowego. W chwili obecnej polskie spółki sektora obronnego są w stanie wyprodukować zbyt małą ilość amunicji w stosunku do potencjalnych potrzeb. Ponadto nie posiadają one kompetencji i technologii umożliwiających kompleksową produkcję tylko w oparciu o własne możliwości produkcyjne.

Projekt ustawy ma na celu zapewnienie finansowania działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obejmujących realizację strategicznie ważnych inwestycji dla bezpieczeństwa kraju. Projekt tworzy ramy do przekazania do Funduszu Inwestycji Kapitałowych środków, które będą przeznaczone na dokapitalizowanie spółek odpowiedzialnych za produkcję amunicji w celu realizacji działań, o których mowa w zdaniu poprzednim.

Fundusz Inwestycji Kapitałowych uzyska ok. 3 mld zł na cel określony ustawą. Kwota 2 mld zł będzie pochodziła z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej. Środki te zostaną przekazane z działu „Obrona narodowa” z części budżetu państwa 29 „Obrona narodowa” do części budżetu państwa 55 „Aktywa państwowe” w trybie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, z późn. zm.), a podstawę do tego dają przepisy art. 2 projektu ustawy. Następnie, dzięki regulacjom zawartym w art. 2 i 3 projektu, Ministerstwo Aktywów Państwowych dokona wpłaty tych środków na Fundusz Inwestycji Kapitałowych. Środki te będą przekazane na cel określony w art. 1 projektu, czyli na finansowanie działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji przez realizację strategicznie ważnych inwestycji dla bezpieczeństwa kraju. Mając na uwadze ogólne przepisy określające gospodarkę finansową Funduszu Inwestycji Kapitałowych, przekazane do tego funduszu środki będą wykorzystywane do nabywania lub obejmowania udziałów lub akcji przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Aktywów Państwowych.

Pozostała część środków zostanie przekazana w postaci skarbowych papierów wartościowych, które aktualnie znajdują się w posiadaniu Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Są to skarbowe papiery wartościowe otrzymane nieodpłatnie przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych w dniu 29 grudnia 2023 r. na podstawie:

1. listu emisyjnego nr 201/2023 Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie emisji obligacji zerokuponowych o terminie wykupu w dniu 25 października 2025 r.;
2. listu emisyjnego nr 202/2023Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie emisji obligacji o oprocentowaniu zmiennym i terminie wykupu w dniu 25 listopada 2028 r.;
3. listu emisyjnego nr 203/2023 Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie emisji obligacji o oprocentowaniu stałym i terminie wykupu w dniu 25 kwietnia 2029 r.;
4. listu emisyjnego 204/2023 Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie emisji obligacji o oprocentowaniu stałym i terminie wykupu w dniu 25 października 2033 r.

Wskazane skarbowe papiery wartościowe są przekazywane z przeznaczeniem na nabywanie lub obejmowanie udziałów lub akcji przez Skarb Państwa w spółkach w celu finansowania działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obejmujących realizację strategicznie ważnych inwestycji dla bezpieczeństwa kraju, o czym przesądza projektowany przepis art. 4 ust. 2.

Przepisy art. 5 projektu ustawy dają Funduszowi Inwestycji Kapitałowych możliwość otrzymania skarbowych papierów wartościowych i zarządzania nimi, w tym uzyskiwania odsetek i wpływów z ich sprzedaży. Środki te staną się przychodami Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

Należy także podkreślić, że dalsze działania będą się odbywały zgodnie z przepisami określonymi w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125, z późn. zm.) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 69).

Środki pochodzące z wpłaty staną się przychodami Funduszu Inwestycji Kapitałowych o określonym przeznaczeniu, do których będą miały zastosowanie przepisy ogólne, czyli przykładowo odsetki od dokonanej wpłaty będą przychodem Funduszu Inwestycji Kapitałowych, zgodnie z przepisem art. 33b ust. 1 pkt 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W projekcie ustawy doprecyzowano również, że przekazane na rzecz Funduszu Inwestycji Kapitałowych skarbowe papiery wartościowe będą mogły być wykorzystane do obejmowania i nabywania udziałów lub akcji w celu finansowania działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obejmujących realizację strategicznie ważnych inwestycji dla bezpieczeństwa kraju.

W konsekwencji całość przewidzianych w projekcie ustawy środków zostanie finalnie przeznaczona na nabywanie lub obejmowanie udziałów lub akcji przez Skarb Państwa w spółkach w celu finansowania działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obejmujących realizację strategicznie ważnych inwestycji dla bezpieczeństwa kraju. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w przypadku obejmowania udziałów lub akcji ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych, pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Aktywów Państwowych a określoną spółką zostanie zawarta umowa inwestycyjna, określająca m.in. szczegółowy sposób wykorzystania tych środków oraz cele, które mają zostać osiągnięte.

Projekt przewiduje także wprowadzenie limitu maksymalnej nominalnej dziennej sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w wysokości 50 mln zł. Limit ten mógłby zostać przekroczony za zgodą ministra właściwego do spraw budżetu. Przepis ten wynika z konieczności zapewnienia efektywnego zarządzania sprzedażą skarbowych papierów wartościowych. Biorąc pod uwagę, że projektowane przepisy nie wprowadzają ograniczeń w zakresie przekazania spółkom tych papierów wartościowych, efektywne wykonanie tego przepisu wprowadzającego limity sprzedaży skarbowych papierów wartościowych zostanie zagwarantowane w umowach inwestycyjnych zawieranych przez Fundusz Inwestycji Kapitałowych ze spółkami.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej i nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów 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) i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji.

Projekt nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i 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 wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie ma wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.).

Projekt nie podlega dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.