

MAŁGORZATA CILAK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

mcilak@umk.pl

ORCID: 0000-0003-1429-8429

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych jako źródło finansowania rozwoju Sił Zbrojnych RP – ujęcie na tle rozwiązań systemowych

**The Armed Forces Support Fund as a source of
financing the development of the Polish Armed Forces –
a view against the background of systemic solutions**

Streszczenie. Ustawa o obronie Ojczyzny z 11 marca 2022 r. ustanowiła nowe źródło finansowania rozwoju Sił Zbrojnych RP w postaci Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Zastąpił on dotychczas działający państwowy fundusz celowy – Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych. Celem artykułu jest zbadanie statusu prawnego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w świetle Konstytucji, ustawy o finansach publicznych oraz podstawowych zasad budżetowych.

Słowa kluczowe: obrona narodowa; Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych; Bank Gospodarstwa Krajowego.

Abstract. The Act on Defense of the Homeland of 11 March 2022 established a new source of financing for the development of the Polish Armed Forces in the form of the Armed Forces Support Fund. It replaced the hitherto existing state special purpose fund – the Armed Forces Modernization Fund. The aim of the article is to examine the legal status of the Armed Forces Support Fund in the light of the Constitution, the Public Finance Act and basic budget principles.

Keywords: national defence; Armed Forces Support Fund; Bank Gospodarstwa Krajowego.

1. Wstęp

Dbłość o rozwój armii stanowi nie tylko wyzwanie organizacyjne, ale również finansowe. Obecnie te kwestie reguluje ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹. Ustawa ta zastąpiła kilkanaście wcześniejszych ustaw regulujących różne zagadnienia związane z organizacją i funkcjonowaniem Sił Zbrojnych. Ustawą, która wcześniej regulowała finansowanie Sił Zbrojnych, była ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej². Ustawa ta przewidywała finansowanie sił zbrojnych z budżetu państwa, z przychodów ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego oraz państwowego funduszu celowego, jakim był Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych. Obecnie obowiązująca ustawa o obronie Ojczyzny zlikwidowała Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, tworząc zamiast niego Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który z mocy ustawy utworzony został w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Celem artykułu jest zbadanie statusu prawnego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na tle ogólnych zasad finansowania wydatków na obronę narodową oraz na tle przepisów Konstytucji, ustawy o finansach publicznych i podstawowych zasad budżetowych. W artykule zostanie zastosowana metoda dogmatyczno-prawna polegająca na analizie przepisów ak-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2305 ze zm., dalej również jako: u.O.

² Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 161).

tów normatywnych regulujących organizację, programowanie oraz finansowanie Sił Zbrojnych.

2. Struktura organizacyjna Sił Zbrojnych

Siły Zbrojne składają się z jednostek wojskowych oraz związków organizacyjnych, rozmieszczonych w garnizonach. Garnizony są tworzone przez Ministra Obrony Narodowej (dalej również: MON) w drodze rozporządzenia. Obecnie obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie MON utworzyło 106 garnizonów³.

Jednostki wojskowe są rodzajem jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych. Funkcjonują na podstawie dokumentu zwanego etatem, nadawanego przez MON i posługują się pieczęcią urzędową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i nazwą (numerem) jednostki. U.o. nie precyzuje formy prawnej jednostek wojskowych, jednak z definicji zawartych w art. 2 pkt 8, 10, 12 oraz 30 wynika, że są one rodzajem jednostek organizacyjnych podległych MON lub przez niego nadzorowanych, wchodzących w skład resortu obrony narodowej. Mogą mieć w szczególności formę jednostek budżetowych⁴.

Etat jest dokumentem określającym cechy i charakterystykę jednostki organizacyjnej podległej MON lub przez niego nadzorowanej, lub komórki organizacyjnej urzędu obsługującego MON. Etat określa wewnętrzną

³ Rozporządzenie MON z dnia 10 sierpnia 2022 r. w sprawie utworzenia, przekształcenia i zniesienia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości i ich dowódców (Dz.U. z 2022 r., poz. 1868).

⁴ Np. zarządzenia Ministra Obrony Narodowej: nr 25/MON z dnia 19 września 2013 r. w sprawie jednostki budżetowej – Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (Dz.Urz. MON z 2013 r., poz. 232); nr 12/MON z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie utworzenia jednostek budżetowych oraz ustanowienia kierowników jednostek budżetowych dysponentami środków budżetu państwa (Dz.Urz. MON z 2012 r., poz. 88) na podstawie którego utworzono jednostki budżetowe – Wojskowe Oddziały Gospodarcze w Bydgoszczy, w Poznaniu, w Koszalinie, w Elblągu, w Białymstoku oraz w Zamościu. Jak wskazuje A. Słowikowski, *Regionalne bazy logistyczne i wojskowe oddziały gospodarcze w systemie zabezpieczenia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4, s. 313 i n., od 2005 r. rozpoczęto oddzielanie funkcji finansowo-gospodarczych od funkcji operacyjno-szkoleniowych w wojskowych jednostkach budżetowych poprzez utworzenie Wojskowych Oddziałów Gospodarczych.

strukturę organizacyjną jednostki, liczbę, rodzaje i rangę wszystkich stanowisk służbowych ujętych w tym dokumencie oraz liczbę i rodzaje uzbrojenia, sprzętu wojskowego, środków transportu i innego wyposażenia należnego jednostce (komórcę) organizacyjnej.

Związki organizacyjne to jednostki wojskowe zorganizowane w określone struktury, w szczególności w korpusy, dywizje lub brygady, przez MON na podstawie nadanych etatów. Mogą funkcjonować samodzielnie albo w składzie danego rodzaju Sił Zbrojnych.

Zgodnie z art. 15 u.O. w skład Sił Zbrojnych wchodzi jako ich rodzaje:

- 1) Wojska Lądowe,
- 2) Siły Powietrzne,
- 3) Marynarka Wojenna,
- 4) Wojska Specjalne,
- 5) Wojska Obrony Terytorialnej.

Najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP jest Prezydent RP, który w czasie pokoju sprawuje swoje zwierzchnictwo za pośrednictwem MON, a na czas wojny ma obowiązek wskazać Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. MON swoje zadania wykonuje przy pomocy obsługującego go Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi również Sztab Generalny Wojska Polskiego. Bezpośrednio MON podlega Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez WOT. Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego podlegają Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych dowodzi wszystkimi jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP, za wyjątkiem bezpośrednio podległych MON lub podporządkowanych innym Dowódcom. Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych dowodzi częścią Sił Zbrojnych podporządkowanych mu na podstawie decyzji MON.

W skład Sił Zbrojnych wchodzi również Żandarmeria Wojskowa jako ich wyodrębniona i wyspecjalizowana służba oraz Wojska Obrony Cyberprzestrzeni jako specjalistyczny komponent Sił Zbrojnych. Ponadto, w przypadku ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz

w czasie wojny Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego stają się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych.

Jednostki organizacyjne podległe MON lub przez niego nadzorowane są finansowane z budżetu resortu obrony narodowej. Ich lista jest zawarta w obwieszczeniu MON z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych⁵. Wykazano w nim 44 podległe jednostki organizacyjne oraz 48 jednostek nadzorowanych przez MON. Jednakże w rzeczywistości liczba jednostek różnego rodzaju wchodzących w skład resortu obrony narodowej jest większa, gdyż w ww. obwieszczeniu ujmuje się zbiorczo jednostki, np. „Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi” obejmuje podległe DG RSZ jednostki w nieokreślonej liczbie.

Poza jednostkami wojskowymi, działającymi w formie jednostki budżetowej, w skład resortu obrony narodowej wchodzi innego rodzaju jednostki organizacyjne, o zróżnicowanej formie prawnej. Niektóre z nich mogą posiadać osobowość prawną na gruncie odrębnych ustaw, np. uczelnie wojskowe, wojskowe instytucje kultury⁶, instytuty badawcze⁷. Występują także innego rodzaju jednostki organizacyjne⁸.

⁵ M.P. z 2023 r., poz. 4.; H. Królikowski, *komentarz do art. 2 [w:] H. Królikowski (red.), Obrona Ojczyzny. Komentarz*, WKP 2023, punkt 10 komentarza.

⁶ Np. ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.). M.in. Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie, http://bip.muzeumwp.pl/wp-content/uploads/2019/11/Poz_79_zarz._Nr_11.pdf (dostęp: 2.03.2023 r.). Zgodnie z rozporządzeniem MON z dnia 7 lutego 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 195) w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej na działalność kulturalną prowadzoną przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stosuje się do *działalności kulturalnej prowadzonej przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej*, z wyłączeniem art. 15 ust. 3.

⁷ Np. Wojskowy Instytut Łączności im. prof. dr. hab. Janusza Groszkowskiego, zob. dokumenty opublikowane na: <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/rok-20214> (dostęp: 2.03.2023 r.).

⁸ Np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, m.in. Wojskowy Szpital Kliniczny z Polikliniką SPZOZ w Krakowie, <https://5wszk.com.pl/strona/o-nas/1056-statut-szpitala>, dostęp: 2.03.2023 r. czy instytucje gospodarki budżetowej, np. Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego utworzony zarządzeniem Mi-

3. Programowanie i finansowanie Sił Zbrojnych

Zasady programowania i finansowania Sił Zbrojnych przed wejściem w życie u.O. były zawarte w ustawie o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie regulacje znajdują się Dziale V u.O. Zgodnie z nimi programowanie rozwoju Sił Zbrojnych opiera się na programie rozwoju Sił Zbrojnych (dalej: program). Jest to plan wprowadzany w drodze zarządzenia przez MON. Wprowadzając program, MON kieruje się „szczegółowymi kierunkami przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych”, które są dokumentem określającym co 4 lata przez Radę Ministrów. Podstawą do określenia przez RM „szczegółowych kierunków (...)” są z kolei „główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowanie do obrony państwa” określone przez Prezydenta RP, oraz zobowiązania Polski przyjęte w ramach planowania obronnego NATO. MON wprowadza program po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa.

Program określa w szczególności zadania dotyczące modernizacji wyposażenia Sił Zbrojnych, zamierzenia w zakresie określonych rodzajów działań Sił Zbrojnych, a także liczebność oraz skład bojowy poszczególnych elementów Sił Zbrojnych. Jest dokumentem niejawnym. Stanowi podstawę dalszych szczegółowych prac planistycznych na kolejnych szczeblach kierowania i dowodzenia⁹.

Program jest realizowany przez MON, który po upływie każdego roku realizacji programu przedstawia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informację z realizacji decyzji o przeznaczeniu mienia likwidowanych jednostek budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej. Rada Ministrów sprawuje nadzór nad realizacją programu, składając Sejmowi corocznie stosowną informację o wykonaniu programu

nistra Obrony Narodowej nr 49/MON z dnia 30 sierpnia 2010 r. (Dz.Urz. MON z 2010 r. nr 17, poz. 225 ze zm.).

⁹ <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/program-rozwoju-sil-zbrojnych-rp> (dostęp: 16.03.2023 r.).

razem ze szczegółowymi kierunkami przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych na kolejny okres planistyczny.

U.O. przewiduje trzy źródła finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych:

- 1) budżet państwa,
- 2) środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych,
- 3) przychody ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego.

Jak przewidują specjaliści, podstawowe znaczenie w najbliższych latach będą miały dwa pierwsze źródła finansowania programu¹⁰.

4. Finansowanie Sił Zbrojnych z budżetu państwa

Zgodnie z art. 40 u.O. na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2,2% PKB – w roku 2022, a w roku 2023 i w latach kolejnych – co najmniej 3% PKB. Wartość PKB ustala się w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na dany rok i dotyczy ona tego samego roku, na który są planowane wydatki na program rozwoju Sił Zbrojnych.

Wydatki te obejmują wydatki budżetowe w części budżetu państwa „obrona narodowa” oraz wydatki budżetowe w dziale „obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa. Udział wydatków majątkowych w ww. wydatkach wynosić ma zgodnie z u.O. co najmniej 20%. Jak zauważa F. Seredyński, to właśnie wydatki majątkowe są kluczowe dla modernizacji sił zbrojnych, gdyż to one są przeznaczane na zakup sprzętu wojskowego. U.O. nie przewiduje jednak żadnych sankcji za niedopełnienie tego wskaźnika. Stanowi on zatem jedynie postulowany poziom wydatkowania budżetu MON na unowocześnienie wojska¹¹.

¹⁰ F. Seredyński, *Komentarz do art. 39* [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, WKP 2023, LEX/el., (dostęp: 16.03.2023 r.).

¹¹ F. Seredyński, *komentarz do art. 40* [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, WKP 2023, System informacji prawnej LEX, dostęp: 22.02.2023 r., punkt I.3 komentarza.

Realizacja budżetu resortu obrony narodowej odbywa się zgodnie z decyzjami budżetowymi MON, wydawanymi na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej¹² oraz § 1 pkt 13 lit. d i § 2 pkt 14 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej¹³.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r.¹⁴ na obronę narodową zaplanowano ogółem 85,49 mld zł. Jest to kwota zaplanowana w ramach działu 752 „Obrona narodowa”. Wydatki w ramach tego działu są rozproszone w licznych częściach budżetu państwa. Większość wydatków w ramach działu „obrona narodowa” jest ujęta w części nr 29 „Obrona narodowa”, gdzie zaplanowano 84,97 mld zł. W ramach tej kwoty, 3,24 mld zł ma być wydatkowane w formie subwencji i dotacji, 3,97 mld zł w formie świadczeń na rzecz osób fizycznych, 38,69 mld zł w formie wydatków bieżących jednostek budżetowych, 39,05 mld zł w formie wydatków majątkowych oraz 1,31 mld zł w formie współfinansowania projektów z udziałem środków UE. Zatem wydatki majątkowe zaplanowane w ustawie budżetowej na 2023 r. z nadatkiem spełniają warunek stanowiący co najmniej 20% ogółu wydatków w dziale 752 „Obrona narodowa”.

Wydatki w ramach działu 752 „Obrona narodowa” w innych częściach budżetu niż część 29 obejmują m.in. wydatki na realizację projektów badawczych i celowych w dziedzinie obronności (ujęte w części 28 Szkolnictwo wyższe i nauka), wydatki na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych prokuratury powszechnej właściwych w sprawach wojskowych (ujęte w części 88 budżetu państwa Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury), na opłatę składki członkowskiej w związku z uczestnictwem RP w Europejskiej Agencji Kosmicznej (ujęte w części 20 Gospodarka), wydatki związane z realizacją Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP w latach 2021–2035 (ujęte w rozdziale 75212 Pozostałe wydatki obronne w innych niż obrona narodowa częściach budżetu państwa) czy wydatki na zabezpieczenie realizacji zadań

¹² Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1438).

¹³ Rozporządzenie z dnia 9 lipca 1996 r. (Dz.U. z 1996 r. nr 94, poz. 426 ze zm.).

¹⁴ Zał. Nr 2 do ustawy budżetowej na 2023 r. z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 256) „Wydatki budżetu państwa według działów”.

związanych z przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej, w ramach rozdziału 75224 w ramach budżetów wojewodów¹⁵.

W kwocie wydatków majątkowych zawiera się:

- 15,98 mld zł na modernizację techniczną w ramach programów operacyjnych;
- 8,53 mld zł na modernizację techniczną poza programami operacyjnymi;
- 4,79 mld zł na inwestycje budowlane;
- 656 mln zł na inwestycje realizowane w ramach Programu Inwestycji NATO¹⁶.

W części 29 „Obrona narodowa” poza wydatkami w ramach działu 752 są również zaplanowane wydatki w ramach działów takich jak wymiar sprawiedliwości, ochrona zdrowia, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, szkolnictwo wyższe i nauka, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Łącznie w części 29 Obrona narodowa, w różnych działach, zaplanowano 96,92 mld zł.

Wydatki w kwocie 96,92 mld zł są realizowane zgodnie z decyzją budżetową MON na rok 2023 nr 8/MON z dnia 17 lutego 2023 r.¹⁷

Do wydatków realizowanych w resorcie Obrony Narodowej zastosowanie znajdują przepisy o budżecie zadaniowym¹⁸. Ważną częścią działalności jednostek wojskowych są zamówienia publiczne¹⁹.

Wydatki budżetu państwa na obronę narodową rosną systematycznie. Porównując wydatki w latach 2013–2023 w ramach działu 752 Obrona narodowa do wydatków ogółem budżetu państwa, można zauważyć wzrost zarówno kwotowy, jak i stosunkowy do ogółu wydatków budżetu

¹⁵ J. Ciślak, *Rekordowy budżet MON w 2023 roku. Prawie 100 mld zł na obronę* [ANALIZA], https://defence24.pl/polityka-obronna/rekordowy-budzet-mon-w-2023-roku-prawie-100-mld-zlotych-na-obrone-analiza_data publikacji: 25 października 2022 r., (dostęp: 2.03.2023 r.).

¹⁶ J. Ciślak, *Rekordowy budżet MON...*

¹⁷ Dz.Urz. MON z 2023 r. poz. 11.

¹⁸ Zob. J. Kuck, *Nowoczesne zarządzanie finansami wojska*, „Bellona” 2011, nr 2, s. 187–205.

¹⁹ E. Sowińska, *Ścieżka audytu zamówień publicznych w wojskowej jednostce budżetowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 718. Finanse, Rynki, Ubezpieczenia nr 53” 2012, s. 354.

państwa. W 2013 r. wydatki te wyniosły 20,20 mld zł, co stanowiło 6,17% wydatków budżetu, a na 2023 r. są zaplanowane w kwocie 85,49 mld zł, co stanowi 12,71% wydatków budżetu²⁰.

5. Ogólna charakterystyka Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) zastąpił wcześniej istniejący Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ), który był państwowym funduszem celowym w rozumieniu u.f.p.²¹ Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych jest uregulowany w art. 41–45a u.O. W odróżnieniu od swojego poprzednika FWSZ jest utworzony z mocy ustawy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Nie posiada osobowości prawnej, jest zarządzany przez BGK.

U.O. wymienia kilkanaście źródeł zasilania FWSZ, takich jak:

- wpływy z tytułu wsparcia udzielanego obcym wojskom i udostępniania im poligonów oraz ze specjalistycznych usług wojskowych,
- różnego rodzaju przychody uzyskiwane na podstawie przepisów ustawy o Agencji Mienia Wojskowego²², takich jak odpis z wyniku finansowego brutto Agencji określony w art. 30 ust. 3 pkt 1 ustawy o AMW, wpływy ze sprzedaży mienia Skarbu Państwa będącego na wyposażeniu jednostek wojskowych poza granicami państwa i innego wymienionego w art. 93 ustawy o AMW, należne Skarbowi Państwa dywidendy ze spółek powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw przemysłu obronnego oraz ze zbycia akcji i udziałów tych spółek (art. 61 ust. 2 ustawy o AMW), 30% dochodów jednostki samorządu terytorialnego uzyskanych z gospodarowania nieruchomością darowaną tej jednostce na podstawie przepisów ustawy o AMW (art. 98 ust. 3 i art. 99 ust. 2 ustawy o AMW),

²⁰ Obliczenie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2013–2023.

²¹ C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, ABC 2006, cz. II, rozdział 4, pkt B.17 Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, LEX (dostęp: 27.11.2022 r.).

²² Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2061), dalej: ustawa o AMW.

- odszkodowania lub kary umowne oraz zwrócone zaliczki wypłacone w poprzednich latach budżetowych, wpływy ze zrealizowanych gwarancji, zabezpieczenia oraz inne środki otrzymane w toku realizacji umów zawartych przez jednostki budżetowe resortu obrony narodowej, dotyczących zakupu sprzętu wojskowego, usług związanych z modernizacją, modyfikacją, naprawą lub remontem sprzętu wojskowego, badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie sprzętu wojskowego, usług i robót budowlanych związanych z rozwojem infrastruktury wojskowej,
- wpływy ze skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych i przekazanych przez ministra właściwego do spraw budżetu na rzecz Funduszu na podstawie art. 43 u.O.,
- kredyty, pożyczki, obligacje oraz inne zobowiązania finansowe zaciągnięte przez BGK na rzecz Funduszu na podstawie art. 45 i 45a u.O.,
- wpływy z wpłat i darowizn na rzecz Funduszu przekazanych przez podmioty wymienione w art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 50 u.O.,
- darowizny, spadki i zapisy,
- środki z budżetu państwa, przekazywane przez MON,
- wpływy z innych tytułów.

Mimo obszernego katalogu wpływów FWSZ w rzeczywistości w latach 2022 i 2023 największe znaczenie mają mieć dwa źródła: emisja obligacji oraz środki z budżetu państwa wpłacane przez MON. W 2022 r. wpływy Funduszu zaplanowano na 20,45 mld zł, w tym 15,21 mld zł z emisji obligacji przez BGK, 5,04 mld zł ze zlikwidowanego FMSZ, 194,66 mln zł wpływów z innych stałych źródeł oraz 8,84 mln zł z tytułu odsetek od środków zgromadzonych przez FWSZ. W 2023 r. wpływy FWSZ mają wynieść łącznie 49,31 mld zł, w tym 39,54 mld zł z emisji obligacji przez BGK, 9,6 mld zł ze środków z budżetu państwa przekazywanych przez MON, 162 mln zł wpływów z innych stałych źródeł zasilań oraz 10,3 mln zł z tytułu odsetek od środków zgromadzonych przez

FWSZ²³. Jednakże wobec niepowodzenia dwóch pierwszych emisji obligacji, zaplanowanych przez BGK na 24 października 2022 r.²⁴, obecnie na 2023 r. przewiduje się zasilanie FWSZ głównie z kredytów i pożyczek zaciąganych w państwach – stronach umów dotyczących sprzętu wojskowego oraz w międzynarodowych instytucjach finansowych²⁵.

Zgodnie z art. 43 u.O. minister właściwy do spraw budżetu, na wniosek MON, może przekazywać na rzecz Funduszu skarbowe papiery wartościowe. Warunki emisji tych papierów wartościowych oraz sposób realizacji świadczeń z nich wynikających określa list emisyjny, wydawany przez ministra właściwego do spraw budżetu. Do emisji ww. papierów wartościowych nie stosuje się art. 98 i 102 u.f.p. ani przepisów wydanych na podstawie art. 97 u.f.p. Oznacza to m.in., że Minister Finansów nie musi podawać do publicznej wiadomości szczegółowych warunków emisji, aby ta doszła do skutku, a obligacje mogą być zbywane na rynku pierwotnym i wtórnym, odpłatnie lub nieodpłatnie. Nie stosuje się też rozporządzeń w sprawie emisji poszczególnych rodzajów skarbowych papierów wartościowych, wydanych na mocy art. 97 u.f.p. Zniesienie ww. ograniczeń sprawia, że papiery te będą mogły być zaoferowane wybranym podmiotom, które będą zainteresowane finansowaniem Sił Zbrojnych oraz umożliwi przekazanie ich BGK w drodze darowizny na podstawie art. 50 ust. 2 u.O. w celu ich spieniężenia bez ponoszenia przez BGK dodatkowych kosztów²⁶.

Zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych emitowanych w celu przekazania ich na rzecz FWSZ są uwzględniane w ra-

²³ T. Dmitruk, *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – rusza modernizacja armii na kredyt*, <https://www.magnum-x.pl/arttykul/fundusz-wsparcia-sil-zbrojnych-rusza-modernizacja-armii-na-kredyt> (dostęp: 21.11.2022 r.).

²⁴ J. Ciślak, *Odwołano sprzedaż obligacji na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych*, <https://defence24.pl/polityka-obronna/odwolano-sprzedaz-obligacji-na-rzecz-funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych> data publikacji: 24 października 2022 r. (dostęp: 16 marca 2023 r.). Listy emisyjne BGK opublikowane zostały na stronie: <https://www.bgk.pl/dla-klidenta/relacje-inwestorskie/emisje-obligacji-bgk/obligacje-na-rzecz-funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych/> (dostęp: 16.03.2023 r.).

²⁵ <https://businessinsider.com.pl/finanse/to-nie-bedzie-latwy-rok-minister-finansow-o-wyzwaniach-na-2023-r/lt4w7sj> (dostęp: 16.03.2023 r.).

²⁶ H. Królikowski, F. Seredyński, *komentarz do art. 44 ustawy o obronie Ojczyzny* [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, WKP 2023.

mach maksymalnej kwoty, do jakiej Minister Finansów może zaciągać zobowiązania, określonej w corocznej ustawie budżetowej. Jak zauważa F. Seredyński, MON nie ma obowiązku przedłożenia uzasadnienia do wniosku o przekazanie FWSZ skarbowych papierów wartościowych, co należy ocenić negatywnie z uwagi na osłabienie transparentności wydatkowania środków publicznych²⁷. W świetle planów finansowych FWSZ na lata 2022 i 2023 przekazywanie skarbowych papierów wartościowych nie miałyby jednak stanowić – przynajmniej w tych latach – istotnego źródła zasilania FWSZ.

Większe znaczenie mają mieć zobowiązania zaciągane przez BGK w postaci obligacji, kredytów, pożyczek i innych zobowiązań finansowych. Art. 45 u.O. upoważnia BGK do ich zaciągania na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. Zobowiązania BGK z tytułu emisji obligacji, zaciągania kredytów i pożyczek na rzecz FWSZ są objęte gwarancją Skarbu Państwa reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, obejmującą 100% pozostających do spłaty świadczeń pieniężnych oraz 100% odsetek i innych kosztów bezpośrednio związanych z danym zobowiązaniem.

BGK jest obowiązany na każde żądanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych niezwłocznie przekazywać dokumenty i informacje niezbędne do oszacowania ryzyka dokonania przez Skarb Państwa zapłaty z tytułu udzielonej gwarancji. Warunki finansowe obejmujące parametry ekonomiczne kredytów lub pożyczek wymagają uprzedniej akceptacji ministra właściwego do spraw budżetu.

Obligacje emitowane przez BGK na rzecz FWSZ nie są skarbowymi papierami wartościowymi, ponieważ fundusze BGK nie są ujęte w katalogu jednostek sektora finansów publicznych w art. 9 u.f.p.²⁸ Do ich emisji

²⁷ F. Seredyński, *komentarz do art. 43 ustawy o obronie Ojczyzny* [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, WKP 2023, punkt 1 komentarza.

²⁸ Należy zauważyć, że pomimo niezaliczenia przez polskie przepisy o finansach publicznych funduszy BGK do sektora finansów publicznych należą one do tego sektora według metodologii unijnej – są bowiem zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG). Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026*, Warszawa 2022, s. 52–53, <https://www.gov.pl/web/finanse/strategie-zarzadzania-dlugiem> (dostęp: 27.04.2023 r.).

stosuje się odpowiednio art. 39p–39w ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁹. Nie stosuje się natomiast przepisów u.f.p. Zatem emisja tych obligacji nie zwiększa kwoty państwowego długu publicznego tak długo, jak zobowiązanie z tytułu gwarancji Skarbu Państwa nie stanie się wymagalne (zob. art. 72 ust. 1 u.f.p.).

Ponieważ obligacje emitowane przez BGK nie są skarbowymi papierami wartościowymi, a jedynie są przez Skarb Państwa gwarantowane, powstaje pytanie, czy mogą być nabywane przez NBP. Art. 220 ust. 2 Konstytucji wprost nie odpowiada na to pytanie, jednak biorąc pod uwagę cel tego przepisu w postaci ochrony wartości polskiego pieniądza, wydaje się, że nabywanie przez NBP papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa mogłoby się wiązać z sytuacją, w której rynek odmawia ich nabycia. Zatem nabycie ich przez NBP mogłoby skutkować wzrostem ilości pieniędzy w gospodarce. NBP jednak wyraził zainteresowanie nabywaniem tych papierów wartościowych³⁰.

Biorąc pod uwagę kwoty planowane do pozyskania deklarowane w pierwotnych planach finansowych FWSZ, nietrudno zauważyć, że dzięki umieszczeniu go w BGK i scedowaniu na ten ostatni zaciągania zobowiązań na rzecz Funduszu w 2023 r. unika się zwiększenia państwowego długu publicznego o niemal 40 mld zł.

Kolejnym źródłem wpływów FWSZ są środki z budżetu państwa. U.O. nie wskazuje formy prawnej, w jakiej te środki mają być przekazywane na rzecz FWSZ. Niewątpliwie w świetle art. 6 u.f.p. środki te należy uznać za wydatki budżetu państwa. Przeznaczenie wydatków budżetu państwa reguluje art. 112, a ich rodzaje (grupy wydatków) – art. 124 u.f.p. Środki z budżetu państwa przekazywane na rzecz FWSZ trudno przyporządkować do kategorii określonych w art. 112 ust. 1 u.f.p. Trudno również wskazać, do jakiej grupy wydatków kwalifikowałyby się w świetle art. 124 u.f.p. W literaturze zauważono, że ustawodawca posługuje się pojęciem wpłaty na określenie środków przekazywanych z budżetu pań-

²⁹ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2483 ze zm.).

³⁰ <https://bank.pl/nbp-chce-by-obligacje-na-rzecz-funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych-byly-objete-gwarancjami-skarbu-panstwa-z-mocy-ustawy/?id=403809&catid=25926> (dostęp: 16.03.2023 r.).

stwa m.in. na rzecz funduszy BGK, których nie sposób uznać – w świetle obowiązujących przepisów – za dotacje budżetowe³¹. Wpłaty były przekazywane również na rzecz państwowych funduszy celowych, w tym FMSZ³².

Zasady funkcjonowania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, m.in. przekazywania środków budżetu państwa na rzecz FWSZ, określa decyzja nr 87/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 2022 r.³³

Środki Funduszu są przeznaczane na realizację celów określonych w programie rozwoju Sił Zbrojnych. Ponadto, środki Funduszu przeznacza się również na spłatę zobowiązań zaciągniętych przez BGK na rzecz FWSZ, takich jak wykup obligacji wraz z odsetkami wyemitowanych przez BGK na zasilenie Funduszu, zwrot na rzecz BGK środków, z których bank finansował realizację zadań Funduszu w razie niedoboru środków na rachunku Funduszu, spłaty z tytułu gwarancji Skarbu Państwa obejmujących z mocy prawa zobowiązania zaciągane przez BGK na rzecz FWSZ itp.

MON zawiera z BGK umowę dotyczącą obsługi Funduszu, w której określa się co najmniej zasady:

- dokonywania wypłat ze środków Funduszu,
- opracowania i aktualizacji planu finansowego Funduszu,
- opracowania i aktualizacji prognozy przychodów i wydatków Funduszu dla potrzeby opracowania programu,
- udzielania finansowania ze środków BGK określonych zadań Funduszu w przypadku niedoboru środków na rachunkach Funduszu niezbędnych do obsługi tych zadań,
- zakresu i terminów sporządzania sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu.

³¹ M. Bitner, *Komentarz do art. 14 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* [w:] P. Drebnkowski (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, Warszawa 2022, Legalis (dostęp: 27.04.2023 r.), punkt 4 komentarza.

³² Art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2445 ze zm.).

³³ Dz.Urz. MON z 2022 r., poz. 100 ze zm.

Plan finansowy Funduszu jest sporządzany przez BGK, ale ze wspomnianej wyżej decyzji nr 87/MON w sprawie funkcjonowania FWSZ wynika, że kwota przychodów Funduszu jest wynikiem odpowiednich ustaleń w Ministerstwie Obrony Narodowej. Plan finansowy FWSZ określa w szczególności:

- przeznaczenie środków Funduszu zgodnie z art. 41 ust. 2 i 3 u.O.,
- kwotę planowanych do pozyskania środków finansowych z tytułu kredytów, pożyczek oraz obligacji, a także innych zobowiązań finansowych zaciągniętych przez BGK w związku z realizacją zadań Funduszu.

BGK nie później niż do 15 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać, przedstawia projekt tego planu do:

- uzgodnienia – ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych,
- zatwierdzenia – MON.

MON może zatwierdzić plan finansowy Funduszu po jego uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz uzyskaniu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. W tym celu MON przedkłada plan finansowy Funduszu komisji najpóźniej do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, w którym plan ma zacząć obowiązywać.

Zatwierdzony plan finansowy Funduszu stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz wyemitowania obligacji przez BGK na rzecz Funduszu oraz do zaciągnięcia innych zobowiązań finansowych przez BGK na rzecz Funduszu.

Zmiany planu finansowego zatwierdzonego w wyżej opisanym trybie zatwierdza MON po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i po uzyskaniu przez MON opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa.

BGK sporządza dla Funduszu osobny bilans oraz rachunek zysków i strat, które stanowią załącznik do sprawozdania finansowego BGK. Ponadto, BGK przekazuje MON sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu do dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. MON przedkłada komisji sejmowej

właściwej w sprawach obrony państwa sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w terminie do dnia 31 maja roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Komisja sejmowa właściwa w sprawach obrony państwa wyraża opinię do przedłożonego sprawozdania.

6. Status prawny Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w świetle przepisów o finansach publicznych

Zgodnie ze wskazaniem teoretyków prawa finansów publicznych pożądanym jest, aby gospodarka finansowa państwa, wyrażająca się gromadzeniem dochodów publicznych i dokonywaniem wydatków publicznych, była zawarta w jednym akcie prawnym, którym jest budżet państwa uchwalany corocznie w formie ustawy budżetowej³⁴. Postulat ten jest treścią zasady zupełności budżetu. Ta zasada z kolei bardzo ściśle wiąże się z kolejnymi zasadami, takimi jak jawność, jedność i równowaga budżetowa.

Zasady te nie zawsze są wyraźnie sformułowane w przepisach Konstytucji czy ustaw. Niekiedy są niejako wywodzone z natury czy istoty budżetu³⁵. Mimo braku wyraźnych podstaw normatywnych przedstawiciele nauki prawa finansów publicznych i prawa konstytucyjnego wskazują, że zasady te powinny być respektowane przez ustawodawcę³⁶, choć oczywiście stopień związania ustawodawcy określonymi zasadami należy rozpatrywać z uwzględnieniem aktualnej regulacji prawnej³⁷.

³⁴ A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Toruń 2014, s. 31.

³⁵ J. Szolno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2005, nr 9, s. 129.

³⁶ P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 219 Konstytucji [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, punkt 2 komentarza; J. Zdzitowiecki, *Zasady budżetowe w konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1958, nr 2, s. 21–48.

³⁷ Przykładowo można wskazać, że zasada równowagi budżetowej rozumiana jako obowiązek uchwalenia budżetu niezawierającego deficytu nie została sformułowana jako obowiązująca norma prawna.

Za fundamentalną zasadę uchodzi zasada zupełności budżetu. Jej uzasadnieniem jest objęcie kontrolą parlamentu całości gospodarki finansowej państwa, co dokonuje się poprzez coroczne uchwalenie ustawy budżetowej. Realizacja tej zasady ma ułatwiać racjonalne prowadzenie gospodarki finansowej poprzez unikanie jej rozproszenia, które prowadzi do utrudnionej kontroli społecznej procesu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych³⁸. Ponadto, respektowanie zasady zupełności budżetu daje pewność co do planowanego wyniku budżetu w postaci nadwyżki lub deficytu jako wyniku całej gospodarki finansowej państwa³⁹. Przyczynia się również do realizacji zasady jawności gospodarki finansowej państwa, gdyż treść ustawy budżetowej jest jawna i publikowana w Dzienniku Ustaw. Niemniej jednak zasada ta nie była nigdy w pełni respektowana przez ustawodawcę, prawo przewidywało od niej wyjątki⁴⁰.

Art. 219 ust. 1 konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁴¹ stanowi, że „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”. Przepis ten nie odnosi się do treści budżetu. Jednakże z art. 219 ust. 3 Konstytucji wynika pośrednio, że treścią budżetu państwa jest określenie „dochodów i wydatków państwa”.

Szczegółowy zakres budżetu państwa i zawierającej go ustawy budżetowej określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴², zwłaszcza art. 110, 122 oraz 109 ust. 2. Wynika z nich, że budżet państwa powinien określać łączną kwotę prognozowanych dochodów i przychodów budżetu państwa, łączną kwotę planowanych wydatków, rozchodów, wydatki i ich limit obliczone zgodnie z regułą wydatkową, kwotę planowanego deficytu budżetu państwa, limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. Budżet państwa jest zawarty w ustawie budżetowej, która poza budżetem zawiera ponadto załączniki, które zawierają m.in. plany finan-

³⁸ J. Szolno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym...*, s. 132.

³⁹ A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu...*, s. 30.

⁴⁰ J. Szolno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym...*, s. 133.

⁴¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴² Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej: u.f.p.

sowe jednostek sektora finansów publicznych niewłączone bezpośrednio do budżetu państwa, np. państwowych funduszy celowych⁴³.

Wynika z tego, że zasadą jest ujmowanie wszystkich dochodów i wydatków państwa w budżecie państwa. Od tej zasady ustawy mogą przewidywać wyjątki (np. państwowe fundusze celowe, których plany finansowe są jednak ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej).

Państwowym funduszem celowym był poprzednik FWSZ – Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych. Plan finansowy tego funduszu był ujmowany w załącznikach do ustaw budżetowych obowiązujących w okresie istnienia funduszu.

W odróżnieniu od swego poprzednika Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych utworzony został w Banku Gospodarstwa Krajowego. Bank ten, mający status prawny banku państwowego, zgodnie z art. 9 pkt 14 u.f.p. nie należy do sektora finansów publicznych. Zatem utworzone w nim fundusze mogą być uznane za fundusze Banku, a nie państwowe fundusze celowe (które zgodnie z art. 9 pkt 7 u.f.p. są elementem sektora finansów publicznych).

Ani budżet państwa, ani wyrażająca go ustawa budżetowa nie zawierają planów finansowych funduszy celowych tworzonych w instytucjach znajdujących się poza sektorem finansów publicznych. Nie znajdziemy tu zatem planu finansowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Brak ujęcia planów finansowych funduszy „o charakterze celowym” działających w BGK w załączniku do ustawy budżetowej oznacza brak ich autoryzacji coroczną ustawą budżetową. Stan ten należy ocenić krytycznie z punktu widzenia zasady zupełności budżetu⁴⁴. Fundusze działające w BGK działają bowiem „na zasadach zbliżonych” do zasad funkcjonowania państwowych funduszy celowych, ale w odróżnieniu od nich nie mają one jednak takiego statusu⁴⁵. Finansowanie rozwoju Sił Zbrojnych jest zadaniem państwa. Mimo to Funduszowi Wsparcia Sił Zbrojnych

⁴³ A. Borodo, *Komentarz do art. 122 u.f.p.* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2021 (dostęp: 1.03.2023 r.).

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis 2006, LEX/el. (dostęp: 1.03.2023 r.), rozdział X Pogranicze sektora finansów publicznych.

ustawodawca nie nadał statusu prawnego państwowego funduszu celowego. Ten stan rzeczy sprzyja brakowi transparentności gospodarki finansowej środkami publicznymi w ramach FWSZ. Kwoty planowanych wpływów Funduszu są określone w jego planach finansowych. Plany na 2022 i 2023 r. początkowo były jawne, jednak – jak podaje portal Dziennik Zbrojny – zostały utajnione i to pomimo, że nie zawierały informacji, jakie normalnie są obejmowane klauzulą niejawności⁴⁶.

Nieobjęcie FWSZ zakresem budżetu państwa ani nawet zakresem ustawy budżetowej pozbawia również Parlament kontroli nad treścią planu finansowego FWSZ. Zgodnie z art. 42 u.O. warunkiem zatwierdzenia planu finansowego FWSZ przez MON jest uzyskanie opinii komisji sejmowej właściwej do spraw obrony państwa. Z kolei po zakończeniu roku, w którym plan był realizowany, MON przedstawia ww. komisji sprawozdanie z realizacji planu finansowego FWSZ, a komisja wyraża do tego sprawozdania opinię.

Przepisy u.O. ograniczają zatem kontrolę parlamentarną nad planem finansowym FWSZ jedynie do wymogu proceduralnego uzyskania opinii komisji sejmowej właściwej do spraw obrony narodowej. Nie musi to być opinia pozytywna. Jedynym sposobem ewentualnego „zablokowania” planu finansowego FWSZ przez komisję sejmową, jaki mogłaby ona zastosować w razie braku akceptacji postanowień planu, wydaje się być powstrzymanie się od wyrażenia opinii. Wyrażenie opinii negatywnej nie blokuje bowiem MON możliwości zatwierdzenia planu finansowego FWSZ. Podobnie, w przypadku sprawozdania z realizacji planu finansowego FWSZ u.O. ogranicza się do ustanowienia formalnego wymogu uzyskania opinii sejmowej komisji, ale nie wprowadza wymogu co do treści opinii ani nie przewiduje żadnych skutków prawnych w przypadku negatywnej opinii.

Jeśli chodzi o kontrolę parlamentarną nad kwotą wydatków FWSZ, należy przypomnieć, że co do zasady, wydatki wszystkich funduszu działających w BGK są objęte regułą wydatkową z art. 112aa ust. 1 i ust. 3 u.f.p., tzn. kwotą wydatków i nieprzekraczalnym limitem wydatków, które

⁴⁶ <https://dziennikzbrojny.pl/aktualnosci/news,1,11714,aktualnosci-z-polski,niejawny-plan-finansowy-funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych> (dostęp: 7.03.2023 r.).

są elementem corocznej ustawy budżetowej. Jednakże, po pierwsze, ustawa budżetowa określa jedynie zbiorczą kwotę wydatków w ramach art. 112aa u.f.p., bez podziału na poszczególne przeznaczenia, po drugie zaś, zakres reguły jest zmienny i w latach 2022 i 2023 nie wszystkie wydatki na cele obronności państwa będą w niej ujmowane⁴⁷.

7. Podsumowanie

Zadania w zakresie obrony narodowej przed wejściem w życie u.O. były finansowane z budżetu państwa, w części nr 29 Obrona Narodowa oraz z państwowego funduszu celowego – Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, zasilanego wpływami z różnych tytułów związanych zasadniczo ze świadczeniem usług wojskowych oraz gospodarowaniem mieniem wojskowym przez Agencję Mienia Wojskowego.

U.O. zlikwidowała FMSZ, zastępując go Funduszem Wsparcia Sił Zbrojnych, który – w odróżnieniu od swojego poprzednika – nie posiada statusu prawnego państwowego funduszu celowego. Jest to fundusz BGK, który ma być zasilany głównie ze środków przekazywanych z budżetu państwa oraz zaciąganych przez BGK zobowiązań finansowych gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu u.O., powodem utworzenia Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych jako funduszu działającego w BGK, a nie w formie państwowego funduszu celowego, była potrzeba zapewnienia bardziej efektywnego gromadzenia środków finansowych na potrzeby rozwoju armii, niż było to możliwe poprzez Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych. Większa efektywność miałyby wyrażać się tym, że FWSZ może gromadzić nie tylko dochody ze źródeł dotychczasowego FMSZ, ale również z dodatkowych źródeł, takich jak możliwość emisji obligacji⁴⁸. Analiza regulacji prawnych dotyczących FWSZ potwierdza deklarowany przez ustawodawcę motyw. Jak z niej

⁴⁷ Zob. art. 4 i 4a ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r., poz. 1747 ze zm.).

⁴⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o obronie Ojczyzny, druk nr 2052 z 25 lutego 2022 r., s. 41, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2052> (dostęp: 7.03.2023 r.).

wynika, celem powołania FWSZ jako funduszu BGK było umożliwienie Bankowi zaciągania zobowiązań, które nie są zaliczane do państwowego długu publicznego.

Z dostępnych danych dotyczących wielkości wydatków na obronę narodową w budżecie państwa oraz w FWSZ wynika, że ponad 30% wydatków na cele obronności państwa ma być w 2023 r. realizowane poza budżetem państwa. Oznacza to, że duża część wydatków na obronność ma być dokonywana z wyłączeniem standardowo stosowanych procedur, takich jak objęcie zobowiązań finansowych państwa zakresem państwowego długu publicznego czy dostosowywanie wielkości wydatków publicznych do wielkości zgodnych z regułami wydatkowymi.

Budzi to pytanie o zgodność z Konstytucją oraz wynikającymi z niej podstawowymi zasadami budżetowymi, takimi jak zasada zupełności budżetu. Nie kwestionując potrzeby modernizacji Sił Zbrojnych, należy mieć na uwadze, że zarówno zasady budżetowe, jak i konkretne przepisy Konstytucji czy u.f.p. mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowego państwa. Odstępowanie od nich, bez względu na cel, może prowadzić do zagrożenia stabilności finansów państwa i jako takie nie może być ocenione pozytywnie.

Bibliografia:

- Bitner M., *Komentarz do art. 14 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* [w:] P. Drembkowski (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis (dostęp: 27.04.2023 r.), punkt 4 komentarza.
- Borodo A., *komentarz do art. 122 u.f.p.* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2021, (dostęp: 1.03.2023 r.).
- Borodo A., *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014.
- Ciślak J., *Odwolano sprzedaż obligacji na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych*, <https://defence24.pl/polityka-obronna/odwolano-sprzedaz-obligacji-na-rzecz->

- funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych, data publikacji: 24 października 2022 r., (dostęp: 16.03.2023 r.).
- Ciślak J., *Rekordowy budżet MON w 2023 roku. Prawie 100 mld zł na obronę [ANALIZA]*, <https://defence24.pl/polityka-obronna/rekordowy-budzet-mon-w-2023-roku-prawie-100-mld-zlotych-na-obrone-analiza> data publikacji: 25 października 2022 r., (dostęp: 2.03.2023 r.).
- Dmitruk T., *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – rusza modernizacja armii na kredyt*, <https://www.magnum-x.pl/arttykul/fundusz-wsparcia-sil-zbrojnych-rusza-modernizacja-armii-na-kredyt>, (dostęp: 21.11.2022 r.).
- Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, ABC 2006, cz. II, rozdział 4, pkt B.17 Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, LEX, (dostęp: 27.11.2022 r.).
- Królikowski H., *komentarz do art. 2* [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, WKP 2023, punkt 10 komentarza.
- Kuck J., *Nowoczesne zarządzanie finansami wojska*, „Bellona” 2011, nr 2, s. 187–205.
- Sowińska E., *Ścieżka audytu zamówień publicznych w wojskowej jednostce budżetowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 718. Finanse, Rynki, Ubezpieczenia nr 53” 2012, s. 352–367.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis 2006, LEX/el., (dostęp: 1.03.2023 r.), rozdział X Pogranicze sektora finansów publicznych.
- Radziewicz P., *komentarz do art. 219 Konstytucji* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, punkt 2 komentarza.
- Seredyński F., *komentarz do art. 40* [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, WKP 2023, System informacji prawnej LEX, (dostęp: 22.02.2023 r.), punkt 1.3 komentarza.
- Seredyński F., *komentarz do art. 43 ustawy o obronie Ojczyzny* [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, WKP 2023, punkt 1 komentarza.
- Słowikowski A., *Regionalne bazy logistyczne i wojskowe oddziały gospodarcze w systemie zabezpieczenia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4, s. 313–329.
- Szołno-Koguc J., *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2005, nr 9, s. 129–144.
- Zdzitowiecki J., *Zasady budżetowe w konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1958, nr 2, s. 21–48.