

UZASADNIENIE

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2022 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz. U. z 2025 r. poz. 108), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie pomocy publicznej”, stanowi wykonanie delegacji ustawowej z art. 14 ust. 3 pkt 1–10 i 12 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2024 r. poz. 459 oraz z 2025 r. poz. 39), zwanej dalej „ustawą o wni”.

Przyczyną zmiany rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej jest potrzeba dostosowania instrumentu ulgi podatkowej do nowych warunków gospodarczych, spowodowanych m.in. agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Interwencja legislacyjna ma na celu stymulację rozwoju inwestycji związanych z przemysłem obronnym poprzez umożliwienie przedsiębiorcom korzystania z decyzji o wsparciu na inwestycje z nimi związane. Interwencja ma również na celu zwiększenie zainteresowania inwestorów, w szczególności dużych przedsiębiorców, obszarami północno-wschodniej Polski, graniczącymi z Republiką Białorusi, Ukrainą oraz Federacją Rosyjską. Minister Rozwoju i Technologii stoi bowiem na stanowisku, że niezależnie od zewnętrznych uwarunkowań kwestie rozwoju gospodarczego kraju powinny należeć do zagadnień priorytetowych.

Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę unaoczniała wszystkim państwom Unii Europejskiej, zwanej dalej „UE”, jak ważną kwestią jest obronność. W krótkim czasie państwa UE zostały zmuszone do zmiany percepcji odnośnie polityki obronnej oraz rozwoju sektorów zbrojeniowych. Zagrożenie agresją Federacji Rosyjskiej wymusza również zwiększenie intensywności prac nad rozwojem polskiego sektora zbrojeniowego. W dzisiejszej rzeczywistości polityczno-gospodarczej stworzenie koherentnego i szerokiego systemu wsparcia dla przemysłu zbrojeniowego jest koniecznością. Z jednej strony pozwoli to na zwiększenie bezpieczeństwa Polski przez zwiększenie produkcji w sektorze zbrojeniowym, z drugiej zaś stworzy tysiące stabilnych miejsc pracy.

Zgodnie z art. 346 ust. 1 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwanego dalej „Traktatem”, każde państwo członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne, w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych. Natomiast wykaz broni, amunicji i materiałów wojennych, do których zastosowanie ma art. 346 ust. 1 lit. b Traktatu, stanowi dodatek 1 do załącznika D do decyzji Rady nr 255/58 z dnia 15 kwietnia 1958 r. Zgodnie zaś z art. 107 ust. 1 Traktatu, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Na podstawie tego przepisu, aby środek został uznany za pomoc państwa, musi spełniać wszystkie następujące warunki:

- 1) środek można przypisać państwu i jest finansowany przy użyciu zasobów państwowych;
- 2) środek ma charakter selektywny;
- 3) środek przynosi korzyść gospodarczą przedsiębiorstwu oraz
- 4) środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem i może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Jednocześnie art. 107 Traktatu (jak i art. 108 Traktatu dotyczący badania przez Komisję systemów pomocy istniejących w państwach członkowskich) nie mają zastosowania do środków pomocy związanych z produktami uwzględnionymi w ww. decyzji Rady nr 255/58 pod warunkiem, że środki te uznaje się za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa danego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie, które chciałoby oprzeć się na wyjątku ustanowionym w art. 346 ust. 1 lit. b Traktatu, powinno przedstawić dowody potwierdzające, że dane środki nie wykraczają poza to, co jest konieczne w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa tego państwa.

Zgodnie z poglądami wyrażonymi w piśmiennictwie (np. Kornobis-Romanowska Dagmara (red.), Łacny Justyna (red.), Wróbel Andrzej (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)), art. 346 ust. 1 lit. b nie wyłącza *ex lege* produkcji i handlu bronią, amunicją i materiałami wojennymi spod zasad dotyczących rynku wewnętrznego – zawiera jedynie upoważnienie dla państw członkowskich do dokonania takiego wyłączenia, w drodze aktu jednostronnego, w zakresie koniecznym dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa.

Z art. 346 ust. 1 lit. b Traktatu nie wynika zatem, że przepisy o pomocy regionalnej nie mają zastosowania. Mają one zastosowanie, jednakże jest ono ograniczone w sytuacji, w której uzyskana pomoc wpływałaby negatywnie na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są wyłącznie przeznaczone do celów wojskowych.

Udzielenie pomocy publicznej na produkcję broni może nie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są wyłącznie przeznaczone do celów wojskowych, z kilku powodów:

- dualne zastosowanie produktów – produkty o podwójnym zastosowaniu, które mogą być wykorzystywane zarówno do celów militarnych, jak i cywilnych, nie są objęte tymi samymi restrykcjami, co wyłącznie militarne. W związku z tym, takie produkty mogą podlegać swobodnej konkurencji na rynku wewnętrznym UE, a pomoc publiczna może być postrzegana jako forma wsparcia dla innowacji lub rozwoju technologicznego, a nie zakłócenie konkurencji,
- specjalistyczny rynek – rynek produktów militarnych lub o podwójnym zastosowaniu jest często niszowy i wysoko wyspecjalizowany. Pomoc publiczna w tym zakresie może mieć minimalny wpływ na ogólne warunki konkurencji, ponieważ takie produkty nie są bezpośrednio konkurencyjne w stosunku do większości wyrobów cywilnych,

- bezpieczeństwo narodowe – pomoc publiczna na produkcję militarną może być uzasadniona względami związanymi z bezpieczeństwem narodowym, które w pewnych przypadkach mogą przeważać nad zasadami konkurencji. Ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego i militarnego kraju może być uznana za priorytet, nawet jeśli pomoc publiczna jest udzielana na wytwarzanie produktów, które nie są wyłącznie wojskowe.

Podsumowując, ze względu na specyfikę produktów o podwójnym zastosowaniu, ich niszowy charakter oraz uwarunkowania związane z bezpieczeństwem narodowym – które w obecnych realiach mają istotne znaczenie – pomoc publiczna udzielana na produkcję militarną może być postrzegana jako środek stabilizujący, a nie zakłócający konkurencję.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że dotychczasowe przepisy ustawy o wni umożliwiały przedsiębiorcom uzyskanie wsparcia finansowego na prowadzenie nowej inwestycji. Do tej pory rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej wykluczało projekty związane z produkcją broni i amunicji oraz materiałów wybuchowych z możliwości otrzymania decyzji o wsparciu, o której mowa w art. 15 ustawy o wni.

Niemniej zmiana § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej pozwoli na udzielanie wsparcia na nową inwestycje dla projektów z sektorów zbrojeniowych. Powyższe będzie miało pozytywny wpływ na zwiększenie poziomu obronności i bezpieczeństwa całego kraju. Stymulacja napływu nowych inwestycji z tego sektora oraz ulga podatkowa w przypadku reinwestycji dla już działających firm, zwiększy potencjał rozwojowy produkcji związanej z obronnością.

Powyższe działania są konieczne z perspektywy bezpieczeństwa kraju. Włączenie działalności związanej z produkcją broni i amunicji oraz materiałów wybuchowych do Polskiej Strefy Inwestycji będzie miało również pozytywny wpływ na wzrost (stabilnego) zatrudnienia.

Sytuacja za wschodnią granicą wymusza na Polsce przygotowania w zakresie zapewnienia dostępności amunicji. Powyższe wymusza również działania w zakresie lokalizacji produkcji amunicji na terenie kraju, co stanowi gwarant bezpieczeństwa (poprzez skracanie łańcuchów dostaw). Polskie możliwości produkcji amunicji są obecnie niewystarczające i są zlokalizowane wyłącznie w ramach grupy Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Umożliwienie uzyskania wsparcia na nową inwestycję dla firm z tego sektora, doprowadzi do powstania nowych zakładów produkcyjnych (lub rozbudowy istniejących), co z kolei będzie miało pozytywny wpływ na dywersyfikację produkcji i zwiększenie bezpieczeństwa.

Nowe inwestycje będą stymulowały również lokalny rozwój przez tworzenie sieci kooperacji oraz inwestycje w infrastrukturę. Według zapowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych wydatki na obronność kraju w 2025 r. mają wynosić już 5 % PKB. Jest to jeden z największych udziałów procentowych ze wszystkich państw NATO. Umożliwienie korzystania z ulgi podatkowej firmom z sektora zbrojeniowego doprowadzi do akumulacji tego rodzaju inwestycji w Polsce, przez co większa część zleceń dla sektora zbrojeniowego będzie mogła być realizowana przez firmy działające w naszym kraju.

Jak można przeczytać w opracowaniu pt. *Polski przemysł zbrojeniowy – diagnoza i perspektywa rozwoju*¹: Przemysłowy potencjał obronny ma wpływ na wiele sfer funkcjonowania współczesnego państwa. Do tych aspektów zalicza się przede wszystkim kwestie gospodarcze, militarne, społeczne, naukowo techniczne, jak również szeroko rozumiane kwestie bezpieczeństwa Polski. Posiadanie dobrze rozwiniętego przemysłu zbrojeniowego wpływa na lepsze funkcjonowanie obrony narodowej. Niniejsza interwencja legislacyjna przyczyni się pozytywnie dla rozwoju polskiego przemysłu obronnego, co będzie również rzutowało na inne kwestie społeczno-gospodarcze.

Przemysł zbrojeniowy jest motorem rozwoju gospodarki. Dotyczy to nie tylko branż przemysłu ciężkiego. Każda z gałęzi nowoczesnej gospodarki korzysta z rozwoju, jaki niosą badania instytutów wojskowych. Niedoinwestowanie sektora zbrojeniowego odbija się więc negatywnie na przedsiębiorstwach innych branż. Wspieranie inwestycji w przemyśle zbrojeniowym, nawet w warunkach pokoju, jest zatem niezwykle istotne z punktu widzenia analizy geograficzno-ekonomicznej, strategicznej oraz geopolitycznej.

Polska posiada ogromny potencjał do produkcji zbrojeniowej i aktywnie realizuje zamówienia na najnowszy sprzęt. Pomimo licznych inwestycji, jakie już miały miejsce, sektor zbrojeniowy pozostawia nadal duże pole do wzrostu. Obecnie produkcja sprzętu wojskowego odbywa się w dużej mierze na licencjach zagranicznych.

W celu wsparcia sektora zbrojeniowego niezbędne jest ułatwienie dostępu do rynku innowacyjnym przedsiębiorstwom, w tym sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw, który niesie duży potencjał podnoszenia innowacyjności. Nadmienić przy tym należy, że warunkiem *sine qua non* do ubiegania się przez przedsiębiorcę o wydanie decyzji o wsparciu jest posiadanie przez niego koncesji, której obowiązek posiadania uregulowany został w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1743).

Ponadto 5 marca 2024 r. Komisja Europejska oraz Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa opublikowali Europejską strategię przemysłu obronnego (EDIS). Jej celem jest wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) przez zacieśnienie współpracy państw członkowskich w pozyskiwaniu sprzętu wojskowego oraz wzmocnienie zdolności produkcyjnych w tym sektorze. Według polityki UE państwa członkowskie do 2030 r. powinny dojść do stanu, w którym 40 % wszystkich zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy (w ujęciu wartościowym) będzie lokowanych w krajach Wspólnoty. Zakłada się, że w 2035 r. wskaźnik ten osiągnie poziom 50 %. Proponowana interwencja legislacyjna przyczyni się pozytywnie do lokalizacji inwestycji zbrojeniowych w Polsce.

¹ Z. Rybka, *Polski przemysł zbrojeniowy - diagnoza i perspektywa rozwoju*, Alioth Foundation, Warszawa 2023.

Interwencja legislacyjna ma również na celu zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej w powiatach, które ucierpiały w związku z trwającą wojną w Ukrainie. Proponowana zmiana jest komplementarna z obowiązującymi regulacjami krajowymi wynikającymi z uchwały nr 19 Rady Ministrów z dnia 25 marca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Rządowy program rozwoju obszaru Karpat Wschodnich i Roztocza na lata 2023–2030” (M.P. poz. 235), zwanej dalej „Programem”. W Programie wskazano, że „Obszarami przygranicznymi najbardziej dotkniętymi skutkami wojny w Ukrainie i wrogich działań ze strony Federacji Rosyjskiej oraz Białorusi są powiaty północno-wschodniej oraz wschodniej Polski w województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim, bezpośrednio graniczące z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą oraz znajdujące się w tzw. Przesmyku suwalskim.”.

Wsparcie w Programie jest skierowane do jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego (gmin i powiatów) leżących w 21 powiatach z województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego oraz czterech miast na prawach powiatu (Przemyśl, Biała Podlaska, Chełm oraz Suwałki). Objęcie Programem nie tylko województw lubelskiego i podkarpackiego, ale także podlaskiego i warmińsko-mazurskiego sprawia, że wszystkie obszary przy północno-wschodniej granicy doświadczające podobnych problemów w związku z inwazją rosyjską na Ukrainę lub nieprzyjaznymi działaniami ze strony Białorusi oraz Federacji Rosyjskiej, otrzymają równe szanse w dostępie do środków budżetu państwa, a sam Program staje się bardziej solidarnym i kompleksowym instrumentem realizacji polityki rozwoju w samorządach położonych na tych terenach.

Planowana nowelizacja rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej, mimo że wymuszona także przez kryzysową sytuację geopolityczną, będzie się wpisywać w aktualną politykę rozwojową i odpowiadać na potrzeby gospodarcze regionu oraz wychodzić naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o wni, decyzję o wsparciu wydaje się na realizację nowej inwestycji, która spełnia kryteria ilościowe i jakościowe. Kryteria ilościowe to minimalne koszty inwestycji uzależnione od poziomu bezrobocia w powiecie, w którym ma być realizowana inwestycja (art. 2 pkt 6 ustawy o wni), szczegółowo określone w § 4 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej. Zgodnie z tym przepisem rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej, niższe koszty kwalifikowane wymagane są w powiatach o wysokiej stopie bezrobocia oraz we wskazanych w nim miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, gminie, na terenie której położone jest to miasto oraz gminie graniczącej z tą gminą lub miastem. Minimalne koszty kwalifikowane obniża się również odpowiednio w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę określonej w danym kodzie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług rodzaju działalności oraz posiadanego statusu średniego, małego i mikroprzedsiębiorcy.

Zasadnym jest podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do tego, aby na obszarach objętych Programem obniżyć minimalne koszty inwestycji, jakie ma ponieść duży przedsiębiorca w związku z realizacją nowej inwestycji na podstawie decyzji o wsparciu.

Proponowana nowelizacja rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej w zakresie § 4 ust. 4 polega na dodaniu wyrazu „lub” oraz na dodaniu, po pkt 3, nowego punktu 4 i 5, w którym wymienione zostały powiaty i miasto Suwałki, na obszarze których inwestor ubiegający się o wsparcie w postaci zwolnienia podatkowego jest obowiązany do poniesienia nakładów inwestycyjnych w wysokości 10 mln zł (a w konsekwencji odpowiednio średni przedsiębiorca – 1 mln zł, mały przedsiębiorca – 0,5 mln zł, mikroprzedsiębiorca – 0,2 mln zł). Regulacje zawarte w § 4 ust. 4 są wyjątkiem od wskazanej w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej zasady uzależniającej nakłady inwestycyjne od wysokości poziomu bezrobocia w powiecie.

W wyniku wprowadzonych zmian inwestorzy zainteresowani lokalizacją nowej inwestycji na obszarach powiatów augustowskiego, bialskiego, bartoszyckiego, braniewskiego, bieszczadzkiego, białostockiego, chełmskiego, gołdapskiego, hajnowskiego, hrubieszowskiego, jarosławskiego, kętrzyńskiego, lubaczowskiego, przemyskiego, sejneńskiego, siemiatyckiego, sokólskiego, suwalskiego, tomaszowskiego, węgorzewskiego oraz włodawskiego, a także na obszarze miasta Suwałki będą zobowiązani do poniesienia minimalnych nakładów inwestycyjnych w wysokości niższej niż wskazanej w podstawowych progach wejścia do programu wsparcia, określonych w § 4 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej. Obniżenie progów inwestycyjnych powinno skutkować wzrostem konkurencyjności powiatów i miasta, objętych nowelizacją rozporządzenia, jako miejsca realizacji nowych inwestycji, co pozytywnie wpłynie na ich rozwój gospodarczy, zwiększając jednocześnie poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji mieszkańców.

Mając powyższe na uwadze wyjaśnić należy, że w przeciwieństwie do zakresu podmiotowego ww. Programu, zakres podmiotowy projektowanych zmian nie obejmuje miasta Biała Podlaska, Przemysł i Chełm z uwagi na fakt, że miasta te są już objęte regulacją § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej, gdyż są one wymienione w tabeli nr 3 załącznika nr 1 do zmienianego rozporządzenia (lp. 31, 32 i 75) jako miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Zatem przypadek realizacji inwestycji na terenie położonym w ww. miastach jest wskazany w § 4 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej co powoduje, że podwójne wskazanie tych miast w § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej nie jest konieczne.

Nadto podwójne wskazanie miasta Biała Podlaska, Przemysł i Chełm mogłoby dodatkowo prowadzić do wątpliwości co do stosowania § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej w przypadku terenów położonych w pobliżu tych miast. Należy bowiem zauważyć, że rozstrzygnięcie o stosowaniu modyfikacji w przypadku miasta wskazanego jako miasto średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze skutkuje jej stosowaniem także w przypadku terenów pobliskich – jednak tylko w przypadku gminy, na terenie której jest położone takie miasto, oraz gminy graniczącej z tą gminą lub z takim miastem (§ 4 ust. 4 pkt 2 i 3). Natomiast w dodawanym § 4 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia obok miast: Biała Podlaska, Chełm i Przemysł wymienia się także powiaty bialski, chełmski i przemyski, a zatem obszary obejmujące zarówno gminy „sąsiadujące” z danym miastem, jak i inne gminy tego powiatu. Zatem w niniejszym zakresie regulacje rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej byłyby

wewnętrznie niespójne i prowadziłyby do wątpliwości co do stosowania § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej do gmin danego powiatu innych niż mieszczące się w zakresie § 4 ust. 4 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej.

Projektowana regulacja może pośrednio pozytywnie wpłynąć na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, w szczególności na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych przez pobudzenie inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy i poprawę sytuacji bytowej rodzin, w których znajdują się osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby starsze. Duże inwestycje wpływają pozytywnie na rynek pracy poprzez tworzenie nowych etatów na rynku lokalnym, związanych z produkcją czy usługami.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu 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 nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Projektowane regulacje nie będą wymagały notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702 oraz z 2024 r. poz. 1635). Projektowane rozporządzenie jest zgodne z obowiązującymi regulacjami Unii Europejskiej w tym zakresie. Projekt nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806), projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.