



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, 3 kwietnia 2025 r.

**Opinia prawna Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
w sprawie nowelizacji Konstytucji przedstawionej przez Prezydenta Rzeczypospolitej
w projekcie z dnia 7 marca 2025 r (druk nr 1106)**

I. Uwagi wstępne

7 marca 2025 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skierował do Sejmu projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy Nr 1106) [dalej jako : Projekt]. Propozycja przedstawiona przez Prezydenta RP polega na zmianie art. 219 Konstytucji, poprzez dodanie po dotychczasowym ust. 1 (*Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.*) ust. 1a w brzmieniu: *W ustawie budżetowej na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 4% rocznego produktu krajowego brutto.*

Z uzasadnienia do Projektu wynika, że celem proponowanej nowelizacji jest przeniesienie obowiązującej regulacji ustawowej w zakresie minimalnego poziomu finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej do aktu o najwyższej mocy prawnej (s. 1). Powołując się na konstytucyjne funkcje Prezydenta RP, określone w art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (ust. 1: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej*; ust. 2: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium*), wnioskodawca wskazał, że konsekwentnie stoi na stanowisku, zgodnie z którym fundamentalnym zadaniem państwa polskiego jest stworzenie silnej, sprawnej armii, która w przypadku jakiegokolwiek zagrożenia dla Rzeczypospolitej Polskiej będzie mogła adekwatnie zareagować i będzie w stanie bronić polskich granic oraz bezpieczeństwa obywateli. Dlatego – zdaniem Prezydenta RP – konieczne jest inwestowanie w nowoczesną armię (Uzasadnienie, s. 2 – 3).

II. Uwagi merytoryczne

Z perspektywy formalno-prawnej, Projekt nie budzi jakichkolwiek zastrzeżeń. Zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dysponuje kompetencją do inicjowania zmian w Konstytucji. Przywołany przez wnioskodawcę art. 126 Konstytucji, w szczególności jego ust. 2 predestynuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do inicjowania zmian w obowiązującym

porządku prawnym w zakresie dotyczącym obronności państwa oraz gwarantowania jego bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Należy przy tym zaznaczyć, że zadania w zakresie stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium Prezydent RP obowiązany jest wykonywać na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Ocena Projektu przedmiotowej nowelizacji Konstytucji budzi natomiast poważne wątpliwości zarówno z punktu widzenia aksjologii systemu rządów, przyjętego w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. [dalej jako: Konstytucja], jak również pod kątem racjonalności i zasadności propozycji przeniesienia obowiązującej regulacji ustawowej w zakresie minimalnego poziomu finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na poziom rozwiązań konstytucyjnych, w szczególności z punktu widzenia specyfiki konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa oraz relacji pomiędzy konstytucją i ustawami w systemie źródeł prawa.

Tradycją państw przyjmujących system rządów parlamentarnych jest wyłączność parlamentu w określaniu wysokości publicznych podatków i wydatków. W polskiej tradycji ustrojowej, wskazana kompetencja, wyrażająca władztwo finansowe parlamentu, stanowi utrwaloną zasadę ustrojową, niekwestionowaną zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i w doktrynie¹. Współcześnie, procedura uchwalania ustawy budżetowej z jednej strony wpisuje się w formułę hamowania i kontroli egzekutywy przez legislaturę, z drugiej zaś - w formułę współdziałania pomiędzy parlamentem i rządem, stanowiącą jeden z fundamentalnych elementów systemu rządów parlamentarnych. Przyjęty w Konstytucji model funkcjonowania władzy wykonawczej jednoznacznie przesądza, że pomimo przyznania Prezydentowi określonych zadań w zakresie obronności państwa oraz stania na straży bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Rzeczypospolitej (art. 126 ust. 2 Konstytucji), wiodącą rolę w prowadzeniu polityki państwa odgrywa Rada Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji).

Szczególny wyraz pierwszeństwa rządu w tym obszarze funkcjonowania państwa stanowią szczegółowe kompetencje, przyznane Radzie Ministrów w art. 146 ust. 4 Konstytucji. Obejmują one:

uchwalanie projektu budżetu państwa (pkt 5);

- zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego (pkt 7);
- zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (pkt 8);
- sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (pkt 11).

W kontekście przywołanych wyżej norm konstytucyjnych, szczególnego znaczenia nabiera aktualna treść art. 219 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Tak sformułowana norma konstytucyjna wyraża zasadę wyłączności i roczności ustawy budżetowej, jako podstawowego aktu normatywnego, w oparciu o który Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową państwa. Wynika z niej jednoznaczna intencja ustrojodawcy, aby z jednej strony zapewnić parlamentowi wskazane wyżej władztwo

¹ Zob., np. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 219, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, a także liczne i utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w sprawach: K 14/95, K 35/00, Kp. 2/05.

finansowe, z drugiej zaś zagwarantować Radzie Ministrów możliwość projektowania planowanych dochodów i wydatków państwa na dany rok budżetowy stosownie do aktualnych potrzeb wynikających z prowadzenia polityki państwa w każdym z jej wymiarów, w tym związanych z obronnością i bezpieczeństwem Rzeczypospolitej.

Wpisanie do Konstytucji minimalnego progu wydatków na obronność ograniczy władztwo finansowe parlamentu w obszarze kształtowania wydatków na obronność państwa, a także może w przyszłości ograniczać elastyczność działań państwa, w szczególności Rady Ministrów w zakresie dotyczącym prowadzenia polityki. W doktrynie prawa wskazuje się, że poszczególne, jednostkowe zmiany w treści konstytucji powinny być poddawane ocenie z punktu widzenia spójności z zasadami i wartościami, stanowiącymi o tożsamości obowiązującego systemu konstytucyjnego². Proponowana nowelizacja – choć jurejście poprawna - koliduje z zasadami i wartościami przyjętymi przez ustrojodawcę i zaakceptowanymi przez Suwerena w referendum konstytucyjnym, przeprowadzonym 25 maja 1997 r. Z aksjologicznego punktu widzenia należy ją zatem ocenić negatywnie, gdyż sprzeniewierza się zasadom i standardom, które ustrojodawca uznał za fundamentalne w momencie uchwalenia Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Proponowana regulacja budzi również poważne zastrzeżenia z punktu widzenia spójności systemu źródeł prawa, szczególnie w odniesieniu do miejsca i roli konstytucji w tym systemie oraz jej relacji z ustawami.

Konstytucja jest ustawą zasadniczą, czyli aktem regulującym podstawy ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego państwa. Tym zatem różni się od ustaw zwykłych, że reguluje kwestie ustrojowe w sposób ogólny i generalny, zaś ustawy – jako akty wykonawcze do konstytucji – stanowią źródło regulacji bardziej szczegółowej. Reguła ta znajduje pełne zastosowanie również w odniesieniu do sfery kształtowania finansów publicznych. Regulacje ujęte w rozdziale X Konstytucji („Finanse publiczne”) charakteryzuje wysoki poziom ogólności z jednoczesnym odsyłaniem w kwestiach szczegółowych do ustaw. Szczególnie znamienym tego przykładem jest norma art. 216 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Konstytucja nie jest zatem aktem, w którym należy szczegółowo regulować wszystkie sfery funkcjonowania państwa, w tym określać wydatki w ramach poszczególnych działów administracji rządowej.

W odniesieniu do sfery wydatków publicznych na cele związane z obronnością państwa, aktualną podstawę ich określania stanowią:

- a) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), w szczególności jej art. 44 ust. 1 pkt 1 (*Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej*);
- b) ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t. j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.), w szczególności jej art. 40 ust. 1 pkt 2 (*na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż co najmniej 3 % rocznego produktu krajowego brutto*).

² Zob. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennialne*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 154.

W kontekście przywołanych argumentów należy zatem jednoznacznie stwierdzić, że wskazanie konkretnego poziomu wydatków na obronność w postaci minimum 4 proc. PKB powinno dokonywać się w rokrocznie uchwalanej ustawie budżetowej lub w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, w trybie jej odpowiedniej nowelizacji.

III. Konkluzje

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, skierowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Sejmu 7 marca 2025 r. (druk sejmowy nr 1106) należy ocenić negatywnie zarówno z punktu widzenia aksjologii systemu ustrojowego, przyjętej przez ustrojodawcę w 1997 r., jak również z punktu widzenia racjonalności i zasadności ujętej w nim propozycji przeniesienia dotychczas obowiązującej regulacji ustawowej w zakresie minimalnego poziomu finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej do aktu o najwyższej mocy prawnej.

Uchwalenie przedmiotowego Projektu prowadzić będzie do ograniczenia władztwa finansowego parlamentu, jak również znacząco ograniczy konstytucyjną kompetencję Rady Ministrów w zakresie projektowania planowanych dochodów i wydatków państwa na dany rok budżetowy stosownie do aktualnych potrzeb wynikających z prowadzenia polityki państwa. Przyjęcie formuły konstytucyjnego określania minimalnego poziomu finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej jawi się ponadto jako niezasadne z uwagi na niekwestionowaną skuteczność obowiązującej formuły kształtowania przedmiotowej regulacji na poziomie ustawowym.

Sławomir Patyra

radca prawny.