



BEOS-441/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.52.8 2025Data wpływu ... 14.04.25r.

Warszawa, 14 kwietnia 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej
(druk sejmowy nr 1106)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W uzasadnieniu projektu wskazano, że „dobrze uzbrojone i przeszkolone siły zbrojne zapewniają ochronę niepodległości państwa, bezpieczeństwo obywateli oraz są kluczowym elementem sojuszy wojskowych. Wzrost wydatków budżetowych na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej powinien mieć charakter stały i nie może schodzić poniżej koniecznych minimów”.

Zwrócono także uwagę, że obowiązujące obecnie przepisy ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹ (dalej: u.o.O.) dotyczące finansowania rozwoju Sił Zbrojnych są niewystarczającym rozwiązaniem. W ocenie Wnioskodawcy przepisy te nie gwarantują koniecznej i sprawnej modernizacji polskiej armii i nie zabezpieczają realizacji tych celów przed ewentualnymi zmianami decyzji politycznych.

Wnioskodawca uważa, że wprowadzenie regulacji określającej wysokość wydatków na obronność na poziomie Konstytucji: 1) pozwoli zabezpieczyć przygotowanie i realizację długofalowych planów obronnościowych państwa; 2) uodporni budżet, w części dotyczącej wydatków obronnych, przed jego ograniczeniami wynikającymi z presji politycznej; 3) poprzez zapewnienie ciągłości finansowania tych wydatków na określonym poziomie, niezależnie od zmian

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

politycznych, da wyraźny sygnał zarówno sojusznikom, jak i nieprzyjaciółom Polski, jak ważne dla jej władz jest bezpieczeństwo Państwa i jego obywateli.

Zdaniem Wnioskodawcy wprowadzenie proponowanej regulacji do Konstytucji nie tylko zagwarantuje konieczność zapewniania zgodności z nią aktów rangi ustawowej, ale też zapewni jej trwałość, ponieważ wymogi co do zmiany Konstytucji są o wiele trudniejsze do spełnienia niż w przypadku zmiany ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, można uznać, że problemem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca, jest brak w obecnym stanie prawnym gwarancji, że wydatki na obronność zostaną w dłuższej perspektywie czasowej utrzymane na wystarczająco wysokim poziomie.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Przedłożony projekt zakłada dodanie ust. 1a w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z proponowanym przepisem, „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”.

Dodawany przepis ma być stosowany po raz pierwszy do ustawy budżetowej na 2026 r. (art. 2 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawca stwierdził, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków, umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Analizie poddano rozwiązania przyjęte w trzech państwach, które w 2024 r. osiągnęły poziom wydatków na obronność przekraczający 2% w stosunku do PKB², znajdują się w zbliżonej do Polski sytuacji geopolitycznej oraz wprowadziły w ostatnich latach zmiany prawne, mające na celu zagwarantowanie w dłuższej perspektywie czasowej wydatków na obronność na wysokim poziomie.

W Estonii (wydatki na obronność w relacji do PKB w 2024 r. wyniosły 3,43%), zgodnie z art. 126 Konstytucji Republiki Estońskiej³, organizację obrony państwa

² *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)*, NATO, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 15 IV 2025 r.].

³ *Põhiseadus*, tekst w jęz. estońskim: <https://president.ee/et/eesti-vabariik/pohiseadus>; wer. w jęz. angielskim: *Constitution of the Republic of Estonia*, <https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution>.

określa ustawa o obronie państwa w czasie pokoju i ustawa o obronie państwa w czasie wojny. Obecnie obowiązującym aktem prawnym określającym organizację obrony państwa jest ustawa o obronie narodowej⁴. Ani Konstytucja, ani ustawa o obronie narodowej nie określają minimalnego poziomu wydatków na obronę narodową. Również w ustawie o budżecie⁵ nie wskazano takiego minimalnego poziomu wydatków. W Estonii podjęto jednak działania mające na celu zagwarantowanie wydatków na obronność na wysokim poziomie w dłuższej perspektywie czasowej. 22 lutego 2023 r. Riigikogu (estoński parlament) zatwierdził Koncepcję Bezpieczeństwa Narodowego Estonii⁶, zgodnie z którą, ze względu na zwiększone zagrożenie militarne ze strony Federacji Rosyjskiej, wymagane estońskie wydatki na obronę wojskową wynoszą co najmniej 3% PKB, nie wliczając w to wsparcia udzielanego siłom sojuszniczym jako państwo-gospodarz⁷. Ponadto 1 stycznia 2026 r. wejdzie w życie⁸ ustawa o podatku od bezpieczeństwa⁹, która ma zagwarantować dochody na pokrycie kosztów, które muszą zostać poniesione w celu zapewnienia zdolności obronnych Estonii. Ustawa wprowadza tymczasowy podatek od bezpieczeństwa, który będzie obowiązywać do 31 grudnia 2028 r. Podatek będą płacić:

- osoby fizyczne będące rezydentami estońskimi i niebędące rezydentami estońskimi, jeśli uzyskują dochód podlegający opodatkowaniu w Estonii – podatek wynosić będzie 2% dochodu podlegającemu opodatkowaniu;
- spółki będące rezydentami estońskimi i niebędące rezydentami estońskimi, które posiadają zakład podatkowy w Estonii (*permanent establishment*)¹⁰.

Ponadto ustawa przewiduje tymczasowe podniesienie stawki podatku VAT z 22% do 24%. Podatek od bezpieczeństwa jest odprowadzany do budżetu państwa.

Na Litwie (wydatki na obronność w relacji do PKB w 2024 r. wyniosły 2,85%), zgodnie z art. 139 Konstytucji Republiki Litewskiej¹¹, organizację obrony narodowej określa ustawa. Ustawa o podstawach bezpieczeństwa narodowego Republiki

⁴ *Riigikaitse seadus*, RT I, 12.03.2015, 1, tekst w jęz. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032023031>,

wer. w jęz. angielskim: *National Defence Act*, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520032023011/consolide>.

⁵ *Riigieelarve seadus*, RT I, 13.03.2014, 2, tekst w jęz. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128112024003>,

wer. w jęz. angielskim: *State Budget Act*, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/527042020002/consolide/current>.

⁶ *National Security Concept of Estonia*, 22 II 2023 r., https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/eesti_julgeolekupoliitika_alused_eng_22.02.2023.pdf.

⁷ Informacje ze strony internetowej estońskiego Ministerstwa Obrony, <https://kaitseministeerium.ee/en/objectives-activities/defence-budget>.

⁸ Część postanowień wejdzie w życie w lipcu 2025 r.

⁹ *Julgeolekumaksu seadus*, RT I, 02.01.2025, 2, tekst w jęz. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/102012025002>.

¹⁰ Informacje ze strony internetowej Grand Thornton, <https://www.granthornton.ee/en/insights/1/amended-version-of-the-defense-tax-act/>.

¹¹ *Lietuvos Respublikos Konstitucija*, tekst w jęz. litewskim: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/asr>, wer. w jęz. angielskim: *The Constitution of the Republic of Lithuania*, <https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192>.

Litewskiej¹² przewiduje, że strategia bezpieczeństwa narodowego jest realizowana poprzez przygotowanie długoterminowych programów wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i innych dokumentów planistycznych przedkładanych przez rząd i zatwierdzanych przez Seimas (parlament Litwy). Rząd, przedkładając długoterminowe programy wzmocnienia bezpieczeństwa państwa, dostarcza informacje na temat funduszy wymaganych do realizacji każdego programu. Rząd przydziela środki na realizację programów przy opracowywaniu ustawy o zatwierdzeniu budżetu Litwy na dany rok. Inne legalnie uzyskane fundusze mogą być również wykorzystane do realizacji tych programów. Ani Konstytucja, ani ustawa o podstawach bezpieczeństwa narodowego Republiki Litewskiej nie określają minimalnego poziomu wydatków na obronę narodową. Jednocześnie na Litwie podjęto działania mające na celu zagwarantowanie w dłuższej perspektywie czasowej wydatków na obronność na poziomie 3% PKB, m.in. poprzez przyjęcie ustawy o Narodowym Funduszu Obronnym¹³. Ustawa weszła w życie 1 października 2024 r. i przewiduje utworzenie funduszu, na którego środki składają się dochody budżetu państwa uzyskane m.in. z tymczasowej składki solidarnościowej (por. niżej); dobrowolnych wpłat od osób fizycznych i prawnych lub zakupionych przez nie obligacji obronnych¹⁴; 1,9% dochodów budżetu państwa uzyskanych z pobranego podatku dochodowego od osób prawnych w 2025 r., 6% – w 2026 r. i latach następnych oraz 4,1% dochodów budżetu państwa uzyskanych z podatku akcyzowego w 2025 r., 7,1% – w 2026 r., 7,4% – w 2027 r. i latach następnych. Tymczasowa składka solidarnościowa została ustanowiona na mocy ustawy z maja 2023 r.¹⁵ Ma być ona opłacana przez banki mające siedzibę i działające na Litwie, oddziały banków i banki zagraniczne posiadające licencje w państwach członkowskich Unii Europejskiej i państwach członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz grupy finansowe centralnych kas oszczędnościowo-kredytowych¹⁶. Podstawę wyliczenia wysokości składki stanowi część dochodu odsetkowego netto, która o ponad 50% przekracza średnią z czterech lat podatkowych (2019-2022). Stawka składki wynosi 60%. Składka płacona jest za lata 2023-2025. Jednocześnie przyjęto pakiet zmian podatkowych przewidujących podniesienie od 1 stycznia 2025 r. stawki podatku dochodowego od osób prawnych (stawka standardowa podniesiona została z 15% do 16%, a zredukowana dla małych przedsiębiorstw z 5% do 6%) i podniesienie akcyzy na alkohol, papierosy i paliwo¹⁷.

¹² *Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas*, Valstybės žinios, 1997-01-08, Nr. 2-16, tekst w jęz. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.34169/coysuGUZrC>.

¹³ *Valstybės gynybos fondo įstatymas*, TAR, 2024-06-28, Nr. 12079, tekst w jęz. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b9fab1402f9d11efb121d2fe3a0eff27>.

¹⁴ Strona internetowa poświęcona wsparciu Narodowego Funduszu Obronnego przez osoby fizyczne i prawne, <https://kam.lt/valstybes-gynybos-fondas/>.

¹⁵ *Laikinojo solidarumo įnašo įstatymas*, TAR, 2023-05-15, Nr. 9152, tekst w jęz. litewskim: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/e463dc90f32611ed9978886e85107ab2>.

¹⁶ Informacje z portalu PwC Worldwide Tax Summaries, <https://taxsummaries.pwc.com/lithuania/corporate/significant-developments>.

¹⁷ Informacje ze strony internetowej litewskiego Ministerstwa Finansów, <https://finmin.lrv.lt/en/news/seimas-approves-the-defence-fund-package/>.

W Niemczech (wydatki na obronność w relacji do PKB w 2024 r. wyniosły 2,12%) w 2022 r. i w 2025 r. dokonano zmian w Ustawie Zasadniczej dla Republiki Federalnej Niemiec¹⁸, których celem zgodnie z uzasadnieniami¹⁹ było m.in. zapewnienie w sposób długoterminowy środków finansowych na modernizację Bundeswehry i obronność. W obecnym brzmieniu Ustawa Zasadnicza w art. 87a przewiduje, że celem umocnienia zdolności do wykonywania zadań w ramach sojuszu i zdolności obronnych władze federalne mogą tworzyć fundusz specjalny powiązany z pełnomocnictwem do zawierania umów pożyczkowych w wysokości jednorazowo do 100 mld euro. Fundusz taki został utworzony na mocy ustawy o finansowaniu Bundeswehry i Funduszu Specjalnym²⁰. Ponadto zgodnie z art. 109 ust. 3 i art. 115 ust. 2 Ustawy Zasadniczej budżet federalny i budżety krajów związkowych powinny zasadniczo zostać zbilansowane bez dochodów z kredytów. W odniesieniu do budżetu federalnego wymóg ten jest spełniony, jeśli dochody z kredytów nie przekraczają 0,35% w stosunku do nominalnej sumy produktu krajowego brutto (tzw. hamulec budżetowy). Jednocześnie, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w marcu 2025 r., wydatki na wojsko, obronę cywilną, ochronę systemów informatycznych i na pomoc państwom zaatakowanym z pogwałceniem prawa międzynarodowego, przekraczające 1% PKB, nie będą podlegać powyższemu ograniczeniu.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Norma prawna, którą ma wyrażać proponowana treść art. 219 ust. 1a Konstytucji, określająca minimalny poziom wydatków na finansowanie potrzeb obronnych RP, ma obecnie umocowanie ustawowe. Zbliżony w swojej konstrukcji przepis, korzystający z analogicznej siatki terminologicznej, zawarty jest w ustawie o obronie Ojczyzny. Przed wejściem w życie tej ustawy kwestia ta była uregulowana w art. 7 uchylonej już ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²¹, którego brzmienie zbliżone do obecnego zostało nadane przez ustawę z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz

¹⁸ Grundgesetz, tekst w jęz. niemieckim:

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/>;

wer. w jęz. polskim: Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec, stan prawny na 1 XII 2022 r., <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf>.

¹⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), <https://dserver.bundestag.de/brd/2022/0123-22.pdf>; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109 und 115), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015098.pdf>.

²⁰ Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz – BwFinSVermG, BGBl. I 2022, Nr. 23 vom 06.07.2022, S. 1030, tekst w jęz. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwfinvermg/BJNR103010022.html>.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 161.

finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006²². Kwestia będąca przedmiotem regulacji projektu jest więc uregulowana w polskim systemie prawnym na poziomie ustawowym od 20 lat.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.o.O. na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż:

1. 2,2% PKB – w roku 2022;
2. co najmniej 3% PKB – w roku 2023 i latach kolejnych.

Przywołany przepis ustawy nie stanowi samodzielnej i wyłącznej regulacji przedmiotowego zagadnienia. Dalsze ustępy art. 40 u.o.O. zawierają przepisy zapewniające możliwość jego stosowania, a także precyzujące sposób planowania wydatków na potrzeby obronne. Ust. 2 stanowi, że dla potrzeb stosowania art. 40 ust. 1 u.o.O. wartość PKB ustala się w oparciu o wartość określoną w wieloletnich założeniach makroekonomicznych wykorzystywanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej na dany rok, o których mowa w art. 138 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³, i dotyczy tego samego roku, na który są planowane wydatki, o których mowa w ust. 1. Ustęp 3 ustanawia *sui generis* definicję „wydatków na potrzeby obronne” (przeznaczonych na „finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej”), uściślając w tym zakresie, że wydatkami, o których mowa w ust. 1, są wydatki budżetowe w części budżetu państwa „obrona narodowa” i wydatki budżetowe w dziale „obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa.

Należy podkreślić, że do ustalenia poziomu wydatków na finansowanie potrzeb obronnych RP „uwzględnia się wyłącznie wydatki z budżetu państwa, natomiast pomija inne źródła finansowania tych wydatków, w tym także źródła określone w art. 39 pkt 2 i 3 u.o.O. (środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych utworzonego w BGK, a także przychody ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego)”²⁴. Spostrzeżenie to ma o tyle istotne znaczenie, że np. realizacja Programu rozwoju Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 37 u.o.O., tylko częściowo finansowana jest w ramach minimum przewidzianego w art. 40 ust. 1 u.o.O., w zakresie w jakim źródłem finansowania Programu jest budżet. W pozostałym zakresie finansowanie Programu nie może być uwzględnione w ramach ustawowego minimum.

Ustawa o obronie Ojczyzny stanowi, że udział wydatków majątkowych w wydatkach, o których mowa w ust. 1, wynosi co najmniej 20% (art. 40 ust. 4 u.o.O.). Innymi słowy, ustawa nie tylko określa minimalny poziom wydatków na potrzeby obronne RP, ale także ustala minimalny poziom wydatków majątkowych w tym zakresie. W literaturze wskazuje się, że „wydatki majątkowe są kluczowe dla modernizacji armii i pozyskiwania przez nią nowych zdolności operacyjnych, gdyż dotyczą finansowania zakupu sprzętu wojskowego. Są też przeznaczane na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO w dziedzinie bezpieczeństwa (NATO Security Investment Programme)”. Jednocześnie też podnosi się, że ustawa

²² Dz. U. z 2004 r. Nr 107, poz. 1136.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530.

²⁴ M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj (red.), *Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2025, Legalis, art. 40.

„nie przewiduje żadnych sankcji za niedopełnienie wspomnianego wskaźnika, co sprawia, że stanowi on jedynie postulowany poziom wydatkowania budżetu MON na unowocześnienie wojska”²⁵.

Ustawa o obronie Ojczyzny stanowi także, że Minister Obrony Narodowej, planując wydatki na modernizację techniczną Sił Zbrojnych, uwzględnia polski przemysłowy potencjał obronny oraz wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa (art. 40 ust. 5 u.o.O.). Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁶ pod pojęciem przemysłowego potencjału obronnego rozumie się zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w uzbrojenie lub sprzęt wojskowy. Zasady koordynacji, planowania i realizacji badań naukowych w resorcie obrony narodowej określa natomiast decyzja nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 marca 2022 r.²⁷, wydana na podstawie art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej²⁸ oraz § 1 pkt 8 lit. a i b i § 2 pkt 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej²⁹.

Zgodnie z art. 40 ust. 6 u.o.O. kryteria określone w ust. 1-5 są uwzględniane przez Radę Ministrów w projektach ustaw budżetowych albo projektach ustaw o prowizorium budżetowym. Sposób ujęcia norm wynikających z art. 40 ust. 1-5 u.o.O. nakazuje przyjąć, że ich uwzględnienie jest obowiązkiem ustawowym. Okoliczność ta powoduje, że niedopełnienie obowiązków we wskazanym zakresie może potencjalnie skutkować odpowiedzialnością prawną, czy to w reżimie odpowiedzialności karnej³⁰, czy przed Trybunałem Stanu³¹. Nie zmienia to jednak faktu, że naruszenie wskazanych regulacji – jak już wcześniej wskazano – może pozostawać bez wpływu na moc obowiązującą ustawy budżetowej. Z uwagi na założenia polskiego systemu źródeł prawa, zakładającego hierarchiczną kontrolę zgodności norm, brak jest możliwości pozbawienia mocy obowiązującej aktu zawierającego normy sprzeczne z aktem tej samej rangi.

W związku z powyższym trzeba odnotować, że skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie możliwość stwierdzenia niezgodności ustawy budżetowej z projektowanym art. 219 ust. 1a Konstytucji, z uwagi na brak zagwarantowania w ustawie budżetowej minimalnego poziomu wydatków na finansowanie potrzeb obronnych RP. Kwestia ta stanie się przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Okoliczność ta wymaga szczególnego podkreślenia, ponieważ konsekwencje stwierdzenia niespełnienia wymogu określonego w art. 219 ust. 1a Konstytucji będą doniosłe. Wydaje się, że nie należy przy tym wykluczać, iż

²⁵ F. Seredyński [w:] *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, wyd. II, red. H. Królikowski, LEX/el. 2024, art. 40.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1663.

²⁷ Dz. Urz. MON poz. 46.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1438, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 1996 r. Nr 94, poz. 426, ze zm.

³⁰ Art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

³¹ Art. 198 ust. 1 Konstytucji.

niezgodność z Konstytucją we wskazanym zakresie rozciągać się może na ustawę budżetową w całości.

W wyniku przyjęcia art. 219 ust. 1a Konstytucji w proponowanym brzmieniu pojęcie „potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej” stanie się pojęciem konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny powołany będzie do jego interpretacji i dokonania kwalifikacji określonych wydatków jako mieszczących się w tej kategorii albo poza nią wykraczających. Okoliczność ta stwarza ryzyko, że Rada Ministrów, przygotowując projekty ustaw budżetowych, rozminie się w tej ocenie z TK, co skutkować może uznaniem ustawy za niezgodną z Konstytucją. Jest to zasadnicza zmiana w stosunku do obecnego stanu prawnego, w którym nie dość, że pojęcie „finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej” zostało – choć w sposób niedoskonały – „zdefiniowane” na poziomie ustawowym, to dodatkowo nie istnieją w zasadzie mechanizmy kontrolne, jeśli chodzi o dokonanie określonej kwalifikacji tych wydatków.

Kolejnym skutkiem prawnym przyjęcia proponowanej zmiany Konstytucji będzie powstanie niezgodności art. 40 u.o.O. z art. 219 ust. 1a ustawy zasadniczej. Uzasadnienie projektu wskazuje, że „proponowane zmiany w ustawie zasadniczej będą wymagały dostosowania przepisów innych ustaw zawierających przepisy regulujące wydatki z budżetu państwa przeznaczane na obronność. W szczególności dostosowania do projektowanych zmian wymaga art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny”. Pomijając fakt, że inicjatywa ustawodawcza we wskazanym zakresie nie została przez Wnioskodawcę podjęta, trzeba zauważyć, że przyjęcie proponowanej zmiany Konstytucji wymagać będzie szerszych zmian regulacji ustawowej. Dostosowanie ustawy do art. 219 ust. 1a Konstytucji nie będzie przy tym łatwym zadaniem.

Art. 219 ust. 1a Konstytucji w zaproponowanym brzmieniu ma być stosowany bezpośrednio, a użyte w jego treści pojęcie „potrzeb obronnych RP” będzie miało charakter autonomiczny. Przepis ten nie będzie zawierał odesłania do ustawy, które zapewniałoby możliwość stosowania nowej normy konstytucyjnej. Jakkolwiek nie należy wykluczać dopuszczalności wypełnienia treścią przez przepisy ustawy konstytucyjnego pojęcia „potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 40 ust. 3 u.o.O.), to jednak przyjęcie proponowanej zmiany Konstytucji będzie za sobą pociągać konieczność oceny przywołanego przepisu ustawy pod kątem zgodności z art. 219 ust. 1a ustawy zasadniczej. Można przy tym wyrażać wątpliwości, czy przyjęty obecnie sposób rozumienia pojęcia „potrzeb obronnych RP”, sprowadzający się do ujęcia określonych wydatków budżetowych w części budżetu państwa „obrona narodowa” i wydatków budżetowych w dziale „obrona narodowa” w innych częściach, będzie zgodny z jego konstytucyjnym rozumieniem. Wyjęcie normy wyrażonej w art. 40 ust. 1 pkt 2 u.o.O. z dotychczasowego kontekstu normatywnego i przeniesienie jej do Konstytucji może prowadzić do nadania nowego sensu pojęciu „potrzeb obronnych RP”. Ustalając jego wykładnię, TK nie będzie związany treścią jego ustawowej „definicji”, a dokona w tym zakresie własnych ustaleń. W konsekwencji może okazać się, że uchwalenie ustawy budżetowej w sposób zgodny z art. 40 ust. 3 u.o.O nie będzie jednocześnie gwarantować zgodności z Konstytucją.

Ustalenie treści pojęcia „potrzeb obronnych RP” ma kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o ustalenie normy wynikającej z projektowanego art. 219 ust. 1a Konstytucji. Pojęcie to ma charakter nieostry, co w konsekwencji może rodzić trudności interpretacyjne związane ze stosowaniem nowego przepisu. Wskazany problem legislacyjny nie ma oczywistego rozwiązania. Gdyby bowiem zdefiniowanie potrzeb obronnych miało dokonać się na poziomie ustawowym, trzeba byłoby stwierdzić, że gwarancja konstytucyjna określonego minimum stałaby się iluzoryczna. W takim przypadku to ustawodawca decydowałby bowiem o zakresie stosowania art. 219 ust. 1a Konstytucji³². Zdefiniowanie tego pojęcia na poziomie Konstytucji nie może natomiast sprowadzać się do przeniesienia treści art. 40 ust. 3 u.o.O. do ustawy zasadniczej, ponieważ ma on charakter czysto techniczny.

Powyższe rozważania opierają się na przekonaniu, że pojęcie „potrzeb obronnych RP” nie ma na tyle ugruntowanego znaczenia w polskim systemie prawnym, aby móc je uznać za pojęcie zastane w momencie przyjmowania proponowanej zmiany Konstytucji, ani też, że poprzez przyjęcie proponowanej zmiany dokona się konstytucjonalizacja pojęcia ustawowego³³. Nie należy jednak wykluczać, że TK w odmienny sposób oceni charakter wskazanego pojęcia.

Istotnym skutkiem przyjęcia projektu, o którym trzeba dla porządku wspomnieć, będzie ograniczenie możliwości późniejszego obniżenia poziomu wydatków budżetowych na finansowanie potrzeb obronnych RP. W obecnym stanie prawnym zmiana normy wyrażonej w art. 40 ust. 1 pkt 2 u.o.O. wymaga uchwalenia ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji). Zmiana projektowanego art. 219 ust. 1a Konstytucji wymagać będzie przeprowadzenia procedury określonej w art. 235 Konstytucji. Projekt takiej ustawy będzie musiała przedłożyć grupa co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Zmiana taka wymagać będzie podjęcia ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat. Art. 235 ust. 4 Konstytucji stanowi, że ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Konstytucja określa w art. 235 także terminy związane z kolejnymi etapami prac legislacyjnych nad ustawą o zmianie Konstytucji.

W kontekście prac legislacyjnych nad projektem należy odnotować, że 22 maja 2024 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny (druk nr 432), który przewiduje podniesienie poziomu wydatków na finansowanie potrzeb obronnych RP do poziomu co najmniej 5% PKB w 2024 r. i latach następnych³⁴.

³² Por.: R. Piotrowski, *Opinia prawna na temat znaczenia normy konstytucyjnej zawartej w art. 216 ust. 5, w szczególności dla procedowania w parlamencie ustawy, na podstawie której możliwe jest zaciągnięcie zobowiązania powodującego przekroczenie 3/5 produktu krajowego brutto*, Kancelaria Senatu, Opinie i ekspertyzy OE-304, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5609/plik/oe-304.pdf>.

³³ Szerzej na ten temat: P. Radzewicz, *Głos do wyroku TK z 20 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 45/02)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6, s. 163 i nast.

³⁴ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=432>.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Proponowane zmiany będą wpływały bezpośrednio na:

1. Ministra Finansów;
2. Bank Gospodarstwa Krajowego;
3. Ministra Obrony Narodowej;
4. Służby Zbrojne RP;

oraz pośrednio na:

5. podmioty sektora zbrojeniowego;
6. podmioty przemysłu cywilnego współpracujące z branżą zbrojeniową m.in. w ramach rozwoju technologii *dual-use*;
7. instytucje naukowe zajmujące się badaniami i rozwojem w ramach technologii obronnych;
8. ogół obywateli RP.

B) Wpływ na społeczeństwo

Skutki społeczne projektowanej ustawy będą miały w najbliższej perspektywie czasowej wydźwięk głównie symboliczny. Wydatki na zbrojenia w bieżącym roku budżetowym przekraczają wskazany przez Wnioskodawcę limit 4%. Wydaje się również, że podobny stan utrzyma się w 2026 r. (od którego miałyby obowiązywać proponowane zmiany). Pozytywne skutki społeczne regulacji mogą dotyczyć przede wszystkim zwiększenia poczucia bezpieczeństwa obywateli poprzez:

- nadanie rangi konstytucyjnej wysokiemu poziomowi wydatków na cele obronne;
- wizję modernizacji armii – jej uzbrojenia i infrastruktury, oraz bardziej strategicznego podejścia do rozwoju należących do niej formacji (wolnego od uwarunkowań politycznych);
- jasny sygnał na arenie międzynarodowej dotyczący spełniania warunku wysokiego poziomu wydatków obronnych, który może być postrzegany jako kryterium bycia wiarygodnym sojusznikiem NATO³⁵;
- odstraszenie potencjalnych agresorów poprzez podkreślanie inwestycji w podnoszenie zdolności obronnych.

Jest to szczególnie istotne, jeśli weźmie się pod uwagę, że przeniesienie się wojny na teren Polski jest główną obawą Polaków zgłaszaną w badaniach opinii. W listopadzie 2024 r. w badaniu European National Panels wskazywało ją jako dominującą 40% respondentów³⁶. Natomiast w badaniu CBOS z marca 2024 r., aż

³⁵ Ma to szczególną wagę w kontekście wypowiedzi Prezydenta USA na temat realizacji zobowiązań sojusznicznych wobec państw NATO niespełniających limitów wydatków na obronność – zob. O. Górzyński, *Trump podnosi stawkę. NATO powinno wydawać 5 proc. PKB na obronność*, 7 I 2025 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Trump-podnosi-stawke-NATO-powinno-wydawac-5-proc-PKB-na-obronnosc-8870637.html>. Zob. również M. Miłosz, *Gapowicze w NATO. Które kraje nie wydają wymaganych 2 proc. na obronność?*, 15 XI 2024 r., <https://www.rp.pl/biznes/art41451321-gapowicze-w-nato-kto-kraje-nie-wydaja-wymaganych-2-proc-na-obronnosc>.

³⁶ Rok wcześniej ta obawa była dopiero na 6 miejscu. Drugą najczęściej wskazywaną w 2024 r. pozycją był wzrost cen i zwiększenie inflacji – 36 % odpowiedzi – I. Kacprzak, *Badanie: Polacy najbardziej boją*

83% badanych wyraziło opinię, że wojna na Ukrainie zagraża bezpieczeństwu Polski. Obserwowany jest duży wzrost zaniepokojenia w tej kwestii – od poprzedniego pomiaru aż o 9 pkt. proc. Tym samym osiągnęło ono poziom bardzo zbliżony do tego z początku rosyjskiej inwazji (85%)³⁷. Można przypuszczać, że w obecnej sytuacji międzynarodowej obawy te mogłyby uzyskać jeszcze więcej wskazań. Negatywny obraz nastrojów społecznych dopełnia wyrażone w badaniach przekonanie ponad połowy (55,4%) Polaków, że polska armia nie jest dobrze przygotowana do obrony kraju przed ewentualną agresją na polskie terytorium³⁸.

Projektowana regulacja może zwiększać również ogólny niepokój wynikający z utrwalania w Konstytucji warunków nadzwyczajnych, spowodowanych stanem wojny za wschodnią granicą i skomplikowaną sytuacją geopolityczną. Może się także pojawić społeczne zmęczenie militaryzacją³⁹ wzmacniane świadomością obywateli, że rosnące wydatki obronne warunkują niższe wydatki w innych obszarach polityk publicznych⁴⁰. Zjawisko to będzie szczególnie widoczne, jeżeli bezpośrednie zagrożenie militarne ustanie, a konstytucyjna norma wydatków obronnych będzie nadal narzucała ich wysoki poziom. Temat ten wybrzmiał w konsultacjach społecznych projektu. Jak zauważył jeden z komentujących: „Łatwo sobie wyobrazić, że za 10 lat będziemy mieć kolejne dekady spokoju i może wtedy lepszą propozycją będzie 2%. Może dojść do sytuacji, że decydenci będą podejmować pochopne decyzje, mając na uwadze nie to, co jest potrzebne RP, a jedynie to, że <<trzeba wydać pieniądze>>. (...) Budżet powinien być elastyczny. Wydatki powinny być prowadzone adekwatnie do istniejącej sytuacji. Zamykanie możliwości ograniczenia wydatków na wojsko w sytuacji niskiego zagrożenia konfliktem byłoby marnotrawstwem publicznych pieniędzy”⁴¹. I w innym wpisie: „Za

się wojny we własnym kraju, 6 XI 2024 r., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art41401251-badanie-polacy-najbardziej-boja-sie-wojny-we-wlasnym-kraju>.

³⁷ A. Borek, *Polacy coraz bardziej niepokoją się o swoje bezpieczeństwo wobec wojny na Ukrainie [BADANIE]*, 8 IV 2024 r., <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9481842.polacy-coraz-bardziej-niepokoja-sie-o-swoje-bezpieczenstwo-wobec-wojny.html>.

³⁸ Sondaż: Czy polska armia jest gotowa do obrony kraju? *Polacy mają wątpliwości*, 25 VIII 2024 r., <https://www.rp.pl/wojsko/art41016761-sondaz-czy-polska-armia-jest-gotowa-do-obrony-kraju-polacy-maja-watpliwosci>. Trzeba jednocześnie zauważyć, że proponowane przepisy nie dotyczą kwestii obrony cywilnej, w zakresie której zaniedbania również istotnie wpływają na spadek poczucia bezpieczeństwa obywateli – M. Chomiuk, *Nie tylko schrony. "Cały system obrony cywilnej leży od góry do dołu"*, 30 III 2025 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Nie-tylko-schrony-Caly-system-obrony-cywilnej-lezy-od-gory-do-dolu-8912363.html>.

³⁹ Elementy tego zjawiska są widoczne w badaniach dotyczących stosunku Polaków do wojny w Ukrainie: „Przedłużająca się rzeczywistość wojenna zdaje się zatem realizować stopniowe drenowanie szerokiego wsparcia społecznego polskiego społeczeństwa, które deklaruje wysoki poziom zmęczenia informacyjnego, które to stopniowo i systematycznie przekłada się na coraz bardziej krytyczne postawy.” – *Zmęczenie wojną? Stosunek Polaków wobec Wojny w Ukrainie w Obliczu Tysięcznego Dnia Wojny*, New Direction, <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/NDreportPL-Wojna1.pdf>, s. 19.

⁴⁰ Kwestia ta pojawiała się w konsultacjach społecznych projektu. Zdaniem komentujących projekt „(d)oprowadzi do zaniechania inwestycji w inne działy gospodarki” – ID ankiety: 21104; w opinii innego komentującego „(...) jeśli gwarantuje się procent wydatków w Konstytucji dla jednego działu, to znakiem tego cała reszta wydatków nieokreślonych procentowo w Konstytucji musi być przeprowadzona niegospodarnie” – ID ankiety: 21956; „(...) w sytuacji ustabilizowania sytuacji politycznej w Europie sztywne wydatki na poziomie 4% PKB skutecznie będą dławić budżet i przestrzeń fiskalną, co będzie nieść zagrożenie drastycznym wzrostem opodatkowania każdego podmiotu lub równie drastycznym zmniejszaniem wydatków, głównie na cele socjalne, co będzie prowadzić do wzrostu nierówności społecznych.” – ID ankiety: 21799.

⁴¹ ID ankiety: 21104. Zob. również – ID ankiety: 26598.

kilkanaście lat sytuacja geopolityczna może ulec zmianie, miejmy nadzieję, że na bezpieczniejszą, i wtedy sztywny zapis 4% PKB na obronność w Konstytucji może działać na naszą niekorzyść. Tym bardziej, że wydaje się, że częściowo finansujemy wydatki na zbrojenia kosztem płac w strefie budżetowej – podwyżki wielu pracowników są poniżej inflacji”⁴².

Oprócz wpływu na poczucie bezpieczeństwa obywateli, projektowana zmiana miałaby w dłuższej perspektywie istotny wpływ na bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Wprowadzenie ciągłości poziomu finansowania, niezależnej od bieżących priorytetów politycznych⁴³, umożliwiłoby przygotowanie i realizację długofalowych planów obronnościowych oraz modernizację armii. Wzmacnianie potencjału obronnego (zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym) będzie szło w parze z rozwojem innych gałęzi gospodarki oraz technologii o zastosowaniu cywilnym (patrz pkt VII opinii), co można traktować jako istotny pozytywny skutek społeczny projektu, odczuwany przez całe społeczeństwo.

Warto również zasygnalizować ewentualny wpływ proponowanej regulacji na społeczny odbiór Służb Zbrojnych. Wpisanie minimalnego poziomu wydatków na cele obronne w Konstytucji, a więc nadanie im najwyższej rangi i zapewnienie wizji rozwoju, może wpłynąć na podniesienie statusu żołnierzy i uznanie wagi ich służby, a w efekcie uczynić ją bardziej atrakcyjną dla potencjalnych adeptów. Obecnie stosunek Polaków do armii jest ambiwalentny. Jak pokazują badania, 58% badanych uważa, że Wojsko Polskie jest miejscem potencjalnego rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji (58%), ale prawie 30% badanych wyraża opinię, że jest to instytucja skostniała i zachowawcza⁴⁴. Proponowane zapewnienie stabilności wydatków na rozwój i modernizację sektora obrony mogłoby więc poprawić ogólną opinię na temat tej formacji.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu nie cieszyły się dużym zainteresowaniem. W ankietach odnoszących się do opiniowanego projektu sformułowano wątpliwości dotyczące formy gwarancji wydatków obronnych – czy nie wystarczyłaby zwykła ustawa lub decyzja na poziomie planowania budżetu⁴⁵, tak aby nie blokować elastyczności tego procesu. Jeden z komentujących stwierdził wręcz, że przedstawione rozwiązanie jest „sprzeczne z przyjętym nauczaniem doktryny prawnej z zakresu prawa konstytucjonalnego” i spowoduje „wulgaryzację podejścia do rangi Konstytucji RP i zachęci do używania ustawy o wadze ustrojowej do wprowadzania daleko idących zmian uzależnionych od sytuacji politycznej, dla

⁴² ID ankiety: 26535.

⁴³ W obliczu zagrożenia międzynarodowego podejście partii politycznych do kwestii obronności w dużej mierze się ujednoliciło, ale w przypadku braku bezpośredniego niebezpieczeństwa programy polityczne mogą się znacząco różnić w tym zakresie – Zob. *Jaka przyszłość polskiej armii i zbrojeniówki po wyborach?* [ANKIETA DEFENCE24.PL], 11 X 2019 r., <https://defence24.pl/polityka-obronna/jaka-przyszlosc-polskiej-armii-i-zbrojeniowki-po-wyborach-ankieta>.

⁴⁴ A. Glapiak (red.), *Stosunek Polaków do obrony ojczyzny*, Akademickie Centrum Komunikacji Strategicznej, Akademia Sztuki Wojennej, <https://www.gov.pl/attachment/3207aa67-8b9d-4ff4-9621-4a885f8c351e>, s. 24.

⁴⁵ ID ankiety: 24453, 21956, 21799, 26487. Pojawiła się również przeciwna opinia – komentujący sugerował, że tak istotna decyzja powinna być poddana referendum – ID ankiety: 21956.

których właściwym środkiem ustawodawczym byłaby ustawa uchwalana w trybie zwykłym⁴⁶. Pojawiły się również sugestie, że proponowany poziom wydatków obronnych jest nieodpowiedni – za wysoki⁴⁷ lub za niski⁴⁸. Projektowi zarzucano również ideologiczny i populistyczny wydźwięk⁴⁹. Komentujący zastanawiali się również, czy wpisanie do Konstytucji proponowanego progu nie zaowocuje dalszym określaniem minimum wydatków na inne cele publiczne, a także, czy projektowana regulacja w jakiś sposób realnie wpłynie na prowadzoną obecnie politykę obronną RP⁵⁰.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wpisanie do Konstytucji 4% PKB jako minimalnego poziomu rocznych wydatków na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej może spowodować szereg konsekwencji o charakterze gospodarczym, w szczególności w średnim i długim horyzoncie czasowym.

Wojna jako alternatywny scenariusz

Poniższa analiza skutków gospodarczych, by została właściwie oceniona, powinna uwzględniać podstawowy alternatywny scenariusz, czyli wybuch konfliktu wojennego, najpewniej w wyniku inwazji wrogiego państwa na członków NATO lub bezpośrednio na Polskę. W takiej sytuacji, mimo ewentualnych negatywnych skutków gospodarczych związanych z wysokimi i trwałymi nakładami na zbrojenia, koszty będą i tak znacząco niższe niż te wynikające z realizacji najgorszego scenariusza, czyli wybuchu konfliktu zbrojnego (pełnoskalowej wojny) z wrogiem państwem o dużych zasobach.

W uzasadnieniu projektu można przeczytać, że celem wysokich nakładów związanych z zaspokojeniem potrzeb obronnych kraju nie jest stymulacja wzrostu gospodarczego, a zapewnienie bezpieczeństwa i sygnalizacja gotowości bojowej, która może odstraszyć ewentualnego agresora. Rzeczywiście, straty poniesione przez państwa w wyniku wojen są długotrwałe. Badania pokazują, że średnio aż 25 lat potrzebowała przeciętnie połowa państw dotkniętych wojną, by powrócić do przedwojennego trendu wzrostu gospodarczego⁵¹.

⁴⁶ „Zaproponowana treść zmiany do art. 219 ust. 1 Konstytucji RP nie powinna regulować polityki budżetowej państwa sensu stricto, z szczególną uwagą na obecność wskaźników procentowych, których stosowanie dzięki proponowanym przez projekt przepisom byłoby konieczne niezależnie od stanu budżetu państwa, wewnętrznej sytuacji politycznej oraz prowadzonej przez rząd polityki zagranicznej.” – ID ankiety: 26616.

⁴⁷ „Moje obawy budzi wyłącznie wpisanie, aż 4% - o ile ze względu na swoją lokalizację, zagrożenie potencjalne nigdy nie minie, niemniej jednak w dłuższej perspektywie nie będziemy w stanie finansować w sposób ciągły obronności na poziomie 4%. W mojej opinii, konstytucyjny bezpiecznik powinien zostać unormowany na poziomie 3% rocznego produktu krajowego brutto.” – ID ankiety: 21039.

⁴⁸ „Popieram 4%, ale powinno dążyć się do co najmniej 5-ciu % PKB.” – ID ankiety: 22983. „To powinno [być] 6% PKB” – ID ankiety: 23003.

⁴⁹ ID ankiety: 26614, 26537.

⁵⁰ ID ankiety: 26616.

⁵¹ Na przykład Japonia po II wojnie światowej potrzebowała aż 23 lat, aby powrócić do trendu dynamiki PKB, którą można byłoby zaobserwować, gdyby nie wojna, mimo że jest często podawana jako przykład

Z kolei w wyniku II wojny światowej PKB Polski w 1945 r. był o 61,6% niższy niż w 1938 r. według danych Głównego Urzędu Statystycznego. W przypadku Francji w tym samym okresie PKB spadł o 45,5%, a we Włoszech o 40,5%. Niemcy w czasie wojny ponieśli stratę jedynie 11,7%, jednak zaraz po przegranej wojnie w 1946 r. nastąpił spadek niemieckiego PKB, tym razem o 52,6%.⁵² W obliczu takich katastrofalnych strat PKB, utraty kapitału ludzkiego, przemysłu i infrastruktury, wszelkie negatywne konsekwencje gospodarcze wynikające z konstytucyjnego limitu przeznaczonego na zbrojenia są pomijalne.

Wpisanie do Konstytucji minimalnego poziomu 4% PKB wydatków na zbrojenia i potrzeby obronne może stanowić wiarygodne zobowiązanie i jednocześnie sygnał dla potencjalnego agresora, że inwestowanie w siłę militarną państwa polskiego nie jest jedynie wynikiem reakcji na bieżące wydarzenia geopolityczne, ale trwałym zobowiązaniem budowy nowoczesnej armii obronnej. Takie zobowiązanie może zostać odebrane jako sygnał odstraszcający potencjalnego agresora oraz działanie prewencyjne, które zmniejsza prawdopodobieństwo najgorszego możliwego scenariusza, czyli pełnoskalowej wojny.

Uwzględniając dwie zmienne: (1) wysokie i sztywne wydatki na zbrojenia zapisane w Konstytucji (min. 4% PKB) oraz (2) inwazję wrogiego państwa na terytorium Polski, możemy przygotować macierz możliwych scenariuszy⁵³ (patrz. Tabela 1.).

Tabela 1. Macierz scenariuszy

	Pokój	Wojna (inwazja)
Wydatki 4% PKB	Scenariusz A – <i>nadmierna alokacja zasobów do sektora obronnego przy braku bezpośredniego zagrożenia; występuje koszt alternatywny w postaci możliwego ograniczenia wydatków cywilnych (np. edukacja, zdrowie);</i>	Scenariusz B – <i>relatywnie wysoka odporność strategiczna, militarna i skrócony czas mobilizacji; koszty finansowe wysokie, lecz uzasadnione z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.</i>

udanej odbudowy. Wiele państw nigdy w pełni nie odzyskuje strat gospodarczych spowodowanych wojną. <https://cepr.org/voxeu/columns/economics-post-war-recoveries-and-reconstructions>.

⁵² R. Hirsh, *Nie tylko humanitarna, ale też ekonomiczna. II wojna światowa była katastrofą, z której polska gospodarka podnosiła się latami*, 1 IX 2023 r., <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/polska-moglaby-byc-potega-gospodarcza-ii-wojna-swiatowa-przyniosla-zalamanie/76wze24>.

⁵³ Macierz scenariuszy oparta na dwóch zmiennych – poziomie wydatków obronnych (4% PKB vs. <4% PKB) oraz wystąpieniu inwazji (wojna vs. pokój) – nie identyfikuje strategii dominującej, ponieważ żadna z opcji nie dominuje drugiej we wszystkich możliwych scenariuszach rozwoju wypadków (nie jest lepsza niezależnie od tego, co się wydarzy). W scenariuszu pokojowym optymalna okazuje się redukcja wydatków, ze względu na niższe koszty i możliwość alokacji środków do sektorów cywilnych; w scenariuszu wojennym korzystniejsze są natomiast wydatki na poziomie 4% PKB, które zmniejszają ryzyko destabilizacji i strat wynikających z braku przygotowania. Zastosowanie kryterium minimaxowego – zakładającego wybór strategii minimalizującej najgorszy możliwy wynik – prowadzi do preferencji dla utrzymania 4% PKB, ponieważ najgorszy scenariusz przy tej strategii (nieefektywność wydatkowa w czasie pokoju) jest istotnie mniej dotkliwy niż konsekwencje niedofinansowania w przypadku wojny (utrata zdolności obronnych i wysokie straty). Strategia ta może być interpretowana jako konserwatywna decyzja zabezpieczająca przed egzystencjalnym ryzykiem, podejmowana w warunkach głębokiej niepewności co do przyszłego stanu zagrożenia.

	<i>konieczność utrzymywania kosztownej infrastruktury militarnej.</i>	
Wydatki < 4% PKB	Scenariusz C – alokacja zasobów sprzyjająca celom cywilnym i wzrostowi gospodarczemu; efektywność wydatkowa w warunkach braku konfliktu, przy jednoczesnym ryzyku niedoinwestowania zdolności obronnych.	Scenariusz D – niedostateczne przygotowanie do agresji zbrojnej, wysokie koszty adaptacyjne w warunkach kryzysu, ryzyko destabilizacji wewnętrznej i uzależnienia od pomocy zewnętrznej; duże straty w kapitale ludzkim, infrastrukturze i w sektorze gospodarczym.

Analiza macierzy scenariuszy wskazuje, że wpływ konstytucyjnego obowiązku utrzymywania wysokiego poziomu wydatków obronnych jest silnie uzależniony od przyszłego stanu bezpieczeństwa międzynarodowego, który pozostaje zmienną egzogeniczną i trudną do prognozowania. Brak strategii dominującej (zawsze lepszej niezależnie od rozwoju sytuacji) oraz preferencja dla strategii minimaksowej (ograniczenia maksymalnych strat) odzwierciedlają asymetryczność ryzyk oraz ograniczoną przewidywalność długoterminowych efektów regulacyjnych. W związku z tym uzasadnione staje się przejście od pełnej analizy scenariuszowej – zakładającej rozpoznanie możliwych scenariuszy – do podejścia koncentrującego się na skutkach gospodarczych samego instrumentu regulacyjnego, tj. obowiązku utrzymywania wydatków obronnych na poziomie 4% PKB zapisanego w polskiej Konstytucji.

Celem tej części opinii jest identyfikacja warunków, w których mogą wystąpić pozytywne lub negatywne skutki gospodarcze omawianego rozwiązania – przy założeniu wysokiej niepewności co do przyszłych zdarzeń geopolitycznych i ograniczonej możliwości ich predykcji⁵⁴.

W kolejnych częściach analizy skutków gospodarczych przeprowadzona zostanie analiza wpływu konstytucyjnego minimalnego poziomu wydatków w trzech perspektywach czasowych: krótko-, średnio- i długoterminowej. Pozwoli to na prześledzenie możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji. Równie istotną zmienną analityczną pozostaje struktura tych wydatków – zwłaszcza relacja pomiędzy wydatkami krajowymi a zakupami zagranicznymi, która może w istotny sposób wpływać na krajową aktywność gospodarczą, bilans handlowy i rozwój technologiczny.

⁵⁴ Potencjalne efekty należy interpretować jako warunkowe, zależne od kontekstu makroekonomicznego, struktury budżetu państwa, kompozycji wydatków zbrojeniowych oraz reakcji sektora prywatnego i rynku pracy. Z tego względu nie przeprowadza się analizy pełnej macierzy scenariuszy, ograniczając zakres oceny do gospodarczych skutków implementacji obowiązku wydatkowego, przy neutralnym podejściu prognostycznym – tzn. bez przyjmowania preferowanego scenariusza wystąpienia bądź braku konfliktu zbrojnego.

Krótki termin (0-2 lata)

W krótkim terminie sama zmiana legislacyjna, polegająca na zmianie Konstytucji w kontekście minimalnego poziomu wydatków na obronność, nie wpłynie istotnie na sytuację na polskim rynku pracy, inflację sektorową czy innowacyjność przedsiębiorstw. Przede wszystkim dlatego, że już w 2025 r. planowane wydatki na zbrojenia mają wynieść co najmniej 4,7% PKB⁵⁵. W tym sensie wpisanie do Konstytucji minimalnego limitu wydatków na potrzeby obronne nie zmieni rzeczywistych wydatków, które i tak w najbliższych latach będą wyższe niż proponowane minimum⁵⁶.

Średni termin (2-7 lat)

W średnim terminie, czyli do 2032 r., pierwsze zamówienia zostaną zrealizowane, a zamówiony sprzęt zostanie dostarczony. Na tym etapie budżet państwa z jednej strony będzie musiał pokrywać dotychczasowe wydatki związane z utrzymaniem zdolności obronnych, a z drugiej będzie systematycznie obciążany przez konieczność regulowania nowych zobowiązań⁵⁷.

W horyzoncie czasowym obejmującym okres do 2032 r., przy założeniu ewentualnego zakończenia wojny ukraińsko-rosyjskiej i potencjalnego osłabienia światowej koniunktury, stałe obciążenie na poziomie 4% PKB zapisane w Konstytucji mogłoby stanowić istotne wyzwanie dla stabilności finansów publicznych⁵⁸.

W średnim horyzoncie czasowym utrzymywanie konstytucyjnego poziomu wydatków obronnych na poziomie co najmniej 4% PKB może prowadzić do konieczności trwałych zmian w strukturze finansów publicznych. Władza publiczna stanie przed wyborem pomiędzy zwiększeniem dochodów budżetowych – np. poprzez podniesienie obciążeń fiskalnych – a ograniczeniem innych kategorii wydatków⁵⁹. W warunkach spowolnienia gospodarczego, wysokiej inflacji lub napięć budżetowych, utrzymanie takiego poziomu finansowania obronności bez korekt po stronie dochodowej lub wydatkowej może okazać się nierealistyczne⁶⁰. W związku

⁵⁵ Odpowiedzialny, ale hojny – budżet na 2025 rok przyjęty, <https://www.gov.pl/web/premier/odpowiedzialny-ale-hojny--budzet-na-2025-rok-przyjety>.

⁵⁶ Należy też odnotować, że ramach konsultacji społecznych padały głosy, że 4% to zdecydowanie za mało i Polska powinna inwestować w zbrojenia i zaspokojenie potrzeb obronnych ok. 6% PKB (ID ankiety: 123369).

⁵⁷ „Według szacunków Deloitte całkowite nakłady na ten cel w latach 2025-2035 wyniosą aż 1,9 bln zł. To znaczący wzrost w porównaniu do 825 mld zł wydanych między 2014 a 2024”, za: <https://www.deloitte.com/pl/pl/about/press-room/do-2035-roku-wydatki-na-obronnosc-Polski.html>.

⁵⁸ Centrum Analiz PKO BP w Analizach Makroekonomicznych z października 2024 r. przewidywało, że zakładany wzrost wydatków militarnych może zwiększyć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych o 3 pkt proc. PKB – i to mimo zakładanego pozytywnego wpływu większej aktywności gospodarczej na dochody budżetu. Wraz z upływem czasu rosnać będą jednak koszty obsługi długu, które już w połowie lat 30. mają pochłaniać dominującą część dodatkowych wydatków. W efekcie dług publiczny może wzrosnąć o ok. 16 pkt proc. PKB, za: *Gospodarcze implikacje modernizacji sił zbrojnych*, „Makro Focus. Analizy Makroekonomiczne”, 18 X 2024 r., https://cdn-netpr.pl/file/attachment/2726885/c/pko_makro_focus_2024_09_16.pdf.

⁵⁹ *Inwestycje obronne Polski. Poszukiwanie efektywności osiągania celów w dobie zbrojeń*, <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-zone2/ce/en/docs/industries/government-public-services/2025/ce-inwestycje-obronne-Polski-202501.pdf>.

⁶⁰ Podobne głosy pojawiały się w ramach konsultacji społecznych – ID ankiety: 112552, 112549, 112177, 144529, 144526, 116531, 116531 i 116535.

z tym, jak podkreślają analitycy Banku PKO BP, skala modernizacji sił zbrojnych powinna być oceniana nie tylko w kategoriach potrzeb strategicznych, lecz także w świetle długookresowej stabilności fiskalnej i ograniczeń wynikających z polityki budżetowej⁶¹.

W średnim terminie sektor cywilny również może zacząć odczuwać pierwsze skutki. Z analizy przedstawionej przez analityków PKO BP wynika, że modernizacja wojska w latach 2024-2035 wygeneruje znaczący efekt popytowy w polskiej gospodarce, szacowany łącznie na ok. 1,2 bln zł. Wydatki te obejmują zarówno zakup sprzętu wojskowego, jak i jego późniejsze utrzymanie, co może przełożyć się na wzrost aktywności gospodarczej w przemyśle, usługach oraz sektorze badań i rozwoju. Największe wartościowo efekty popytowe wystąpią w sektorze naprawy, konserwacji i instalacji maszyn i urządzeń, wojskowych pojazdów bojowych, produkcji broni i amunicji. Warto podkreślić, że część tych wydatków trafi także do sektora badań naukowych, co może wspierać rozwój innowacyjności i *dual-use technologies*⁶².

W przypadku stopniowej zmiany struktury wydatków na obronność (większe wydatki w ramach polskiej gospodarki, a mniej wydatków zagranicznych)⁶³ można spodziewać się pozytywnego impulsu gospodarczego od tej części wydatków: przemysł zbrojeniowy może kupować elementy od polskich poddostawców, zatrudniać pracowników, płacić podatki itp. Z kolei inwestycje w infrastrukturę stricte wojskową (bazy, poligony, lotniska, mosty, koleje) mogą mieć częściowo charakter *dual-use* (np. lotniska wojskowe mogą funkcjonować jako awaryjne lotniska cywilne, drogi dojazdowe do baz usprawniają komunikację regionalną)⁶⁴. Ważnym elementem jest proces tworzenia technologii na użytek wojska. Jeśli prace prowadziłyby polskie uczelnie i instytuty badawcze, wymagałoby to większych nakładów na krajowy sektor B+R i nawiązania współpracy z sektorem szkolnictwa wyższego. Podsumowując, skala planowanych wydatków obronnych ma potencjał wygenerowania pozytywnego impulsu gospodarczego, który – przy odpowiednim udziale krajowych podmiotów – może przełożyć się na rozwój strategicznych sektorów gospodarki i wzmocnienie ich potencjału eksportowego.

Niemniej już w średnim terminie mogą wystąpić niekoniecznie pożądane reakcje sektora prywatnego. Może na przykład pojawić się efekt wypychania inwestycji prywatnych przez zamówienia i inwestycje rządowe w sektor obronny (ang. *crowding out effect*)⁶⁵. Efekt ten zostanie szczegółowo przeanalizowany

⁶¹ *Gospodarcze implikacje modernizacji sił zbrojnych*, op. cit.

⁶² Ibidem.

⁶³ Władze RP deklarują, że dążą do tego by 50% sprzętu bojowego dla polskiej armii było kupowane w Polsce, produkowane w polskich przedsiębiorstwach lub podmiotach zagranicznych zlokalizowanych na terytorium Polski firmach, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-armia-ze-sprzetem-Made-in-Poland-MON-okresla-proporcje-8741395.html>.

⁶⁴ *HydroBIM: Infrastruktura podwójnego zastosowania*, <https://hydrobim.pl/infrastruktura-podwojnego-zastosowania/>.

⁶⁵ P.-Sh. Lin, Ch.-T. Lee, *Military Spending, Threats and Stochastic Growth*, "Bulletin of Economic Research" 2012, t. 64, nr 1, s. 8-19.; M. Ikegami, Z. Wang, *Does Military Expenditure Crowd out Health-Care Spending? Cross-country Empirics*, "Quality & Quantity" 2023, t. 57, nr 2, s. 1657-1672; I. Raifu, *Effect of Military Spending on Private Investment in Nigeria: Does a Crowding-Out Effect Exist?* "European Journal of Government and Economics" 2022, t. 11, nr 2, s. 167-192.

w części dotyczącej długiego horyzontu czasowego, gdzie może on w większym stopniu wpływać na alokację zasobów w gospodarce.

Długi horyzont czasowy (7+ lat)

Długotrwałe wydatki na wojsko mogą powodować silniejszy efekt wypierania w polskiej gospodarce. W literaturze ekonomicznej termin ten odnosi się do zjawiska polegającego na ograniczaniu inwestycji sektora prywatnego w reakcji na wzrost wydatków publicznych – w analizowanym przypadku wydatków wojskowych. W klasycznym ujęciu może to być rezultatem konkurencji o zasoby (kapitał, surowce, siłę roboczą) między sektorami lub pośrednio przejawiać się w postaci wyższych stóp procentowych, wynikających ze zwiększonego zapotrzebowania państwa na finansowanie długu.

W praktyce obserwuje się, że siła efektu wypierania różni się w zależności od warunków społeczno-gospodarczych i poziomu rozwoju. W związku z czym przekrojowe analizy literatury przedmiotu dotyczące wpływu wydatków zbrojeniowych na inwestycje prywatne są prowadzone w celu uporządkowania często sprzecznych wyników badań empirycznych i identyfikacji dominujących mechanizmów zależności⁶⁶. Część badaczy potwierdza pozytywny efekt wydatków militarnych na gospodarkę⁶⁷, inni stwierdzają negatywny wpływ tych wydatków na dynamikę PKB⁶⁸, a kolejni nie znajdują istotnej zależności⁶⁹. Podobne niejednoznaczności dotyczą wpływu wydatków wojskowych na inwestycje w sektory cywilne, choć najczęściej w literaturze opisywane jest zjawisko *crowding-out*⁷⁰, to niektóre analizy wskazują jednak na odwrotny efekt (*crowding-in*), czyli pobudzenie inwestycji w innych sektorach⁷¹, a inne nie znajdują żadnego istotnego związku.

Istotnym czynnikiem różnicującym wyniki jest poziom rozwoju gospodarczego państwa: w państwach wysoko rozwiniętych wydatki obronne mogą pozytywnie oddziaływać na inwestycje, szczególnie w kapitałochłonnych sektorach z intensywną działalnością B+R, natomiast w gospodarkach o niższym poziomie

⁶⁶ I. Raifu, op.cit.

⁶⁷ M. Hasan Raju, Z. Ahmed, *Effect of Military Expenditure on Economic Growth: Evidences from India Pakistan and China Using Cointegration and Causality Analysis*, „Asian Journal of German and European Studies” 2019, t. 4, art. nr 3.

⁶⁸ *The Effects of Military Spending on Economic Growth*, <https://warpreventioninitiative.org/peace-science-digest/effects-military-spending-economic-growth/>; L. Saeed, *The Impact of Military Expenditures on Economic Growth: A New Instrumental Variables Approach*, „Defence and Peace Economics” 2025, t. 36, nr 1, s. 86-101; J. P. Dunne, N. Tian, *Military Expenditure and Economic Growth: A Survey*, „The Economics of Peace and Security Journal” 2013, t. 8, nr 1, s. 5-11; M. Shahbaz, L. Sun, A. Ahmad, „Does military spending stifle economic growth? The empirical evidence from non-OECD countries” 2021, t. 7, nr 2.

⁶⁹ R. Smith, P. Dunne, *Military Expenditure Growth and Investment*, Birbeck College and Middlesex University Business School, 2001; J. Paul Dunne, Ron P. Smith, *Military Expenditure, Investment and Growth*, „Defence and Peace Economics” 2020, t. 31, nr 6, s. 601-614.

⁷⁰ H. Fan, W. Liu, P. C. Coyte, *Do Military Expenditures Crowd-Out Health Expenditures? Evidence from around the World, 2000-2013*, „Defence and Peace Economics” 2018, t. 29, nr 7, s. 766-779; E. Z. Yildirim, *Does Military Expenditure Crowd out Private Investment? A Disaggregated Perspective for France*, „Economic Modelling” 2015, t. 46, s. 44-52.

⁷¹ E. S. Lin, H. E. Ali, Y.-L. Lu, *Does Military Spending Crowd Out Social Welfare Expenditures? Evidence from a Panel of OECD Countries*, „Defence and Peace Economics” 2015, t. 26, nr 1, s. 33-48; P. Blackley, *New Estimates of Direct Crowding Out (or In) of Investment and of a Peace Dividend for the U.S. Economy*, „Journal of Post Keynesian Economics” 2014, t. 37, nr 1, s. 67-90.

rozwoju częściej dochodzi do efektu wypierania inwestycji ze względu na bardziej ograniczone zasoby kapitałowe. Pytanie, jak zareaguje polski sektor cywilny na trwale zwiększone wydatki gospodarcze, musi pozostać bez rozstrzygnięcia. Niemniej należy zasygnalizować możliwość pojawienia się efektu wypierania inwestycji prywatnych przez rządowe wydatki na zaspokojenie potrzeb obronnych.

Jednym z kluczowych rozstrzygnięć, które należy uwzględniać w zarysowywaniu możliwych skutków gospodarczych, jest struktura wydatków na potrzeby obronne, a konkretnie udział wydatków krajowych i zagranicznych w relacji do wydatków ogółem. Obecnie szacuje się, że około 60% środków finansowych przeznaczanych na zakup sprzętu wojskowego jest przeznaczanych na zakup poza granicami kraju, a więc i spoza polskiego przemysłu. Zakłada się jednak, że docelowo 50% wydatków zbrojeniowych ma być realizowane w kraju⁷².

Istnieje scenariusz, w którym zmiana struktury wydatków obronnych Polski na korzyść inwestycji w krajowy przemysł obronny mogłaby przynieść trwałe korzyści gospodarcze i społeczne. Kluczowe znaczenie miałoby tu właśnie skierowanie znacznej części funduszy na projekty badawczo-rozwojowe, szczególnie te o charakterze międzysektorowym, które integrowałyby potencjał sektora zbrojeniowego z przemysłem cywilnym oraz instytucjami naukowymi. Takie podejście, na wzór doświadczeń Izraela⁷³ czy USA, mogłoby nie tylko wzmocnić potencjał obronny kraju, lecz również pobudzić innowacyjność, zwiększyć produktywność gospodarki oraz wspierać rozwój zaawansowanych technologii o szerokim zastosowaniu cywilnym⁷⁴.

Kluczowym elementem skutecznej realizacji takiej strategii mogłoby być przyjęcie modelu tzw. *Big Science* – wielkoskalowych projektów naukowych charakteryzujących się dużymi zespołami badawczymi, znaczącym budżetem oraz rozbudowaną infrastrukturą. Projekty te, dzięki skoordynowanemu finansowaniu publicznemu, pozwalają na prowadzenie ambitnych badań, których efekty często pojawiają się dopiero po długim czasie. Przykłady takie jak amerykański Office of Scientific Research and Development (OSRD), CERN czy Europejska Agencja Badań Kosmicznych pokazują, że tylko państwo dysponuje odpowiednimi zasobami, by finansować tak ambitne inicjatywy, które w długim okresie mogą przynieść przełomowe innowacje technologiczne⁷⁵.

Istotnym aspektem takiego interwencjonizmu państwowego jest rozwój technologii podwójnego zastosowania (*dual-use*), czyli dóbr wykorzystywanych zarówno w zastosowaniach wojskowych, jak i cywilnych. Towary te, regulowane specjalnymi przepisami dotyczącymi ich produkcji, dystrybucji i eksportu, obejmują szeroką gamę produktów, od satelitów i technologii nuklearnych, poprzez zaawansowane systemy dronów, noktowizory, radary, lasery, systemy GPS, aż po

⁷² Rząd chce, by 50% wydatków na sprzęt wojskowy zostało w polskim przemyśle obronnym, PAP, 13 III 2025 r., <https://biznes.pap.pl/wiadomosci/gospodarka/rzad-chce-50-proc-wydatkow-na-sprzet-wojskowy-zostalo-w-polskim-przemysle>; <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-armia-ze-sprzetem-Made-in-Poland-MCN-okresla-proporcje-8741395.html>.

⁷³ R. A. Bitzinger, *Military-technological innovation in small states: The cases of Israel and Singapore*, „Journal of Strategic Studies” 2021, t. 44, nr 6, s. 814-837.

⁷⁴ Ł. Baszczak, P. Leszczyński, A. Wincewicz, R. Zyzik, *Powrót interwencjonizmu? Państwo i gospodarka w warunkach zagrożenia i kryzysów*, Warszawa 2022.

⁷⁵ Ibidem.

rozwiązania oparte na sztucznej inteligencji. Dzięki opracowaniu podobnych rozwiązań przemysł krajowy może zyskać znaczną przewagę konkurencyjną na rynkach globalnych, jednocześnie wzmacniając swoje możliwości obronne⁷⁶.

Wpływ na rynek pracy

Kwestią, która obejmuje wszystkie trzy powyższe horyzonty czasowe, jest wpływ wysokich wydatków zbrojeniowych na rynek pracy. Wysokie i trwałe wydatki będą bowiem wiązały się z koniecznością pozyskania kapitału ludzkiego do szeroko rozumianego sektora obronnego. Popyt na żołnierzy i pracowników może być wyzwaniem dla polskiego rynku pracy. Mówimy tutaj bowiem nie tylko o zwiększeniu wydatków, ale także o istotnym impulsie, mającym docelowo zmienić i rozbudować polski sektor zbrojeniowy. Początkowo dotyczyłby on utrzymania sprzętu wojskowego kupionego od zagranicznych partnerów. Rynek pracy będzie pod presją w wyniku dużych inwestycji mających na celu zaspokojenie potrzeb obronnych państwa polskiego. Zwiększone wydatki w sektorze zbrojeniowym i w sektorach z nim powiązanych spowodują powstanie popytu na nowych pracowników (popyt w przetwórstwie przemysłowym, sektorze transportowym czy budowlanym).

Z kolei samo zwiększenie liczebności armii – jeśli skuteczne – z pewnością przełoży się na odpływ pracowników z sektorów cywilnych i ich absorpcję przez sektor obronny. Polska już od jakiegoś czasu planowała zwiększenie liczby zawodowych żołnierzy z początkowych 120 tys. do 300 tys. (250 tys. żołnierzy zawodowych i ok. 50 tys. żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej)⁷⁷. Na koniec grudnia 2024 r. polskie wojsko liczyło 205 tys. żołnierzy, w tym ponad 144 tys. żołnierzy zawodowych i 42 tys. żołnierzy WOT⁷⁸. Brakuje więc ciągle około 100 tys. żołnierzy, którzy będą stanowić trzon armii zawodowej.

Pozyskanie takiej dużej liczby osób w wieku produkcyjnym w warunkach bezrobocia i stagnacji dochodów gospodarstw rodzinnych mogłoby złagodzić napięcia na rynku pracy, zmniejszyć bezrobocie i realnie podnieść dochody części gospodarstw domowych. Niemniej w Polsce w ostatnich latach rejestrujemy niską stopę bezrobocia, a wynagrodzenia realne w gospodarce narodowej konsekwentnie rosną rok do roku (z wyjątkiem 2022 r.)⁷⁹. W takim wypadku pozyskanie tak dużej liczby osób może spowodować presję płacową, czyli oczekiwania wzrostu płac np. inżynierów, naukowców, specjalistów IT, o których zabiegać będzie sektor cywilny i jednocześnie sektor zbrojeniowy. Przedsiębiorstwa niebędące pośrednio lub bezpośrednio zaangażowane w zwiększanie zdolności obronnych Polski mogą mieć

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Informacja na stronie internetowej rządu: *Zwiększenie liczebności Wojska Polskiego*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/zwiekszenie-liczebnosci-wojska-polskiego->.

⁷⁸ *Ilu mamy "żołnierzy pod bronią", a ilu rekrutujemy co roku. Najnowsze dane*, 6 III 2025 r., <https://konkret24.tvn24.pl/polska/wojsko-polskie-ilu-mamy-zolnierzy-pod-bronia-ilu-rekrutujemy-co-roku-najnowsze-dane-st8336534>.

⁷⁹ Zob. *Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2022 roku w stosunku do 2021 roku*, <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-realnego-wzrostu-przecietnego-wynagrodzenia-w-2022-roku-w-stosunku-do-2021-roku,274,10.html>.

trudności w pozyskiwaniu kadr, zwłaszcza w regionach, w których zostanie zlokalizowany przemysł zbrojeniowy. W tych regionach płace mogą istotnie wzrosnąć. Sektor cywilny tam zlokalizowany odczuje presję płacową i może zmagać się z możliwymi brakami pracowników.

Konstytucyjny limit jako punkt odniesienia

Do wartych odnotowania skutków wysokich wydatków na rzecz zaspokojenia potrzeb obronnych należy zaliczyć asymetrię wpływu wzrostu i spadku PKB i jej wpływu na finansowanie zbrojeń. Autorzy badań dowodzą, że spadek gospodarczy wywiera silniejszą presję na obniżenie wydatków wojskowych niż wzrost gospodarczy na ich zwiększenie. Recesje zmniejszają dochody państwa, co niemal natychmiast prowadzi do presji na cięcia budżetowe, w tym w zakresie wydatków wojskowych. Z kolei wzrost gospodarczy niekoniecznie generuje symetryczną potrzebę zwiększenia tych wydatków, ponieważ obrona narodowa jest dobrem publicznym, a jej koszt nie musi proporcjonalnie rosnąć wraz z bogactwem państwa⁸⁰. W tym znaczeniu konstytucyjna regulacja przyjmująca minimalny poziom wydatków na obronność będzie stanowiła hamulec przed pojawieniem się takiej asymetrii.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W uzasadnieniu projektu Wnioskodawca wskazał ogólnie, iż ustawa spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa, które corocznie będzie określać ustawa budżetowa w relacji do PKB. Dodał także, iż nie ma rozwiązań alternatywnych, bowiem wprowadzenie regulacji dotyczącej wydatków na obronność na poziom konstytucji jest konieczne wobec wyzwań, przed którymi stoi Polska: pozwoli zabezpieczyć przygotowanie i realizację długofalowych planów obronnościowych, a także uodporni budżet w odniesieniu do wydatków obronnych przed ograniczeniami wynikającymi z presji politycznej⁸¹.

Proponowane przez Wnioskodawcę rozwiązanie może jednak rodzić problemy dla sektora finansów publicznych i wywierać skutki finansowe. Po pierwsze, wynika to z tego, że ustawa budżetowa odzwierciedla postanowienia innych ustaw. Stąd też zmiany obecnego stanu prawnego powinny być dokonane odpowiednio wcześniej,

⁸⁰ R. Cappella Zielinski, B. O. Fordham, K. E. Schilde, *What goes up, must come down? The asymmetric effects of economic growth and international threat on military spending*, „Journal of Peace Research” 2017, t. 54, nr 6, s. 791-805.

⁸¹ Wnioskodawca zakłada też, iż projektowana regulacja pozwoli m.in. na:

- zapewnienie zdolności państwa do obrony oraz przeciwstawienia się potencjalnej agresji, w tym zdolności odstraszenia, również przeciw zagrożeniom hybrydowym i w cyberprzestrzeni;
 - modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP poprzez zwiększanie nasycenia nowoczesnym sprzętem wojskowym, z aktywnym zaangażowaniem i wykorzystaniem polskiego potencjału przemysłu obronnego;
 - reorganizację struktur organizacyjnych i dowodzenia Sił Zbrojnych RP oraz doskonalenie narodowego planowania obronnego na szczeblu strategicznym, w tym planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP;
 - inwestowanie w system ochrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej;
 - istotne zwiększenie potencjału wojsk operacyjnych, tak pod względem jakościowym, jak i ilościowym.
- Zob. Uzasadnienie projektu, s. 3-4.

aby możliwe było ujmowanie wydatków na potrzeby obronne w budżecie państwa w kwocie stanowiącej co najmniej 4% PKB. W przeciwnym razie Minister Finansów i Rada Ministrów mogliby napotykać problemy z przygotowaniem projektu budżetu państwa (prace nad projektem budżetu na kolejny rok rozpoczynają się na początku I kwartału roku)⁸², a nie można też wykluczać trudności z terminowym uchwaleniem ustawy budżetowej. Rozszerzając tę kwestię, należy zauważyć, iż Wnioskodawca nie precyzuje, czym są potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej, a także o jaki produkt krajowy brutto chodzi⁸³. W obecnie obowiązującej ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny kwestie te w odniesieniu do PKB są uregulowane. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 2 u.o.O. wartość PKB ustala się w oparciu o wartość określoną w wieloletnich założeniach makroekonomicznych wykorzystywanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej na dany rok, o których mowa w art. 138 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, i dotyczy tego samego roku, na który są planowane wydatki na finansowanie potrzeb obronnych RP⁸⁴. W odniesieniu natomiast do potrzeb obronnych (niezdefiniowanych wprost w u.o.O.) kwestia jest częściowo otwarta, bowiem potrzeby te w jakimś zakresie ewoluują poprzez dostosowywanie się do zmieniającej rzeczywistości. Stąd też w u.o.O. przedstawiane są one w różnych kontekstach. Przykładowo w art. 40 ust. 1 pkt 2 u.o.O. wskazuje się, iż na finansowanie potrzeb obronnych przeznacza się corocznie wydatki z budżetu państwa co najmniej 3% PKB – w roku 2023 i latach kolejnych. Wydatki te obejmują wydatki budżetowe w części budżetu państwa „obrona narodowa” oraz wydatki budżetowe w dziale „obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa. Przy czym w wydatkach tych udział wydatków majątkowych ma wynosić co najmniej 20%. Jednocześnie Minister Obrony Narodowej, planując wydatki na modernizację techniczną Sił Zbrojnych, powinien uwzględniać polski przemysłowy potencjał obronny oraz wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa. Wskazana wcześniej otwartość kwestii potrzeb obronnych może wynikać nie tylko z tego, że w przeszłości ujmowanie w wydatkach obronnych niektórych wydatków budziło zastrzeżenia Ministerstwa

⁸² Przykładowo prace nad projektem budżetu państwa na 2026 r. zaczęły się na początku marca br. Polegają one m.in. na przygotowaniu przez Ministra Finansów informacji związanych z tym projektem. W wyznaczonych terminach przedstawione mają być wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2025-2029, strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029. Przygotowywana jest też tzw. nota budżetowa (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej), a także szablony instrukcje i druki, które wypełniają dysponenci budżetu. Zob. projekty nr UD 208 oraz ID 110, 113, 114, 115 w wykazie prac legislacyjnych i programowych rządu: <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm> oraz informacje, jakie corocznie pojawiają się na stronach Ministerstwa Finansów.

⁸³ Mogą być bowiem przyjęte różne rozwiązania. Przykładowo w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych odniesienie procentowe wydatków na świadczenia do PKB dotyczy kwoty środków finansowych ustalonych w projektach ustaw budżetowych lub ustaw o prowizorium budżetowym w roku poprzednim, natomiast wartość PKB jest ustalana na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, według stanu na dzień 31 sierpnia. Zob. art. 131c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146, ze zm.).

⁸⁴ Założenia te przygotowywane są przez Radę Ministrów w terminie do dnia 30 kwietnia i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Finansów.

Obrony Narodowej czy NIK⁸⁵, ale także z tego, że niekiedy kwestionuje się wliczanie do budżetu obrony narodowej wydatków na emerytury i renty wojskowych⁸⁶.

Po drugie wydaje się, iż Wnioskodawca nie do końca uwzględnia fakt, iż obecnie możliwe jest przyjmowanie długofalowych planów dotyczących obronności państwa⁸⁷, inną kwestią jest natomiast ich realizacja w szybko zmieniającym się otoczeniu geopolitycznym. Podstawa prawna dla sporządzania takich planów znajduje się w u.o.O. Zgodnie z jej art. 36 Rada Ministrów, uwzględniając potrzeby obronne RP, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa, co 4 lata określa, w drodze uchwały, szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych na kolejny 15-letni okres planistyczny, stosownie do zasad planowania obronnego w NATO. Kwestie natomiast przygotowania strategii bezpieczeństwa narodowego reguluje art. 24 i 27 u.o.O. przewidując przy tym określone zadania tak dla Prezydenta, jak i Rady Ministrów⁸⁸.

Po trzecie, wydatki na obronność już obecnie są wysokie i przekraczają 4% PKB. Wynika to z tego, że zgodnie z u.o.O. źródłami finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych są: budżet państwa, środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz przychody ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego⁸⁹. Przyjęte w budżecie państwa na 2025 r. wydatki wynikające z u.o.O. stanowią 3,1% PKB roku planistycznego (tj. 124 302 000 tys. zł⁹⁰), wydatki zaś ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych⁹¹ (65 419 943 tys. zł⁹²) stanowią 1,6% PKB, co razem daje 4,7% PKB. Jest to poziom najwyższy pośród państw NATO i ponad dwukrotnie przewyższający zobowiązania wobec tego sojuszu (2% PKB) – zob. Wykres 1.

⁸⁵ NIK dokonując oceny wykonania budżetu w 2023 r. wskazała, iż w roku tym, tak samo jak w latach 2021-2022, do wydatków planowanych na cele obronne zaliczono wydatki na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. Podstawę do tego stanowił art. 22 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Tymczasem w myśl art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wydatki na to zadanie nie powinny być zaliczane do wydatków na cele obronne. Zdaniem NIK kwestia zaliczania tych wydatków do wydatków obronnych wymaga jednoznacznego uregulowania, a raz przyjęta zasada powinna być konsekwentnie stosowana w kolejnych latach. Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*, Warszawa, NIK 2024, s. 13 i n.

⁸⁶ Zob. <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/bosak-duza-czesc-wydatkow-na-zbrojenia-stanowia-wydatki-na-emerytow-wojskowych-z-pri-sprawdzamy-st7709955>.

Należy dodać, iż w 2025 r. na zabezpieczenie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych, dodatków do tych świadczeń oraz pozostałych wydatków z tytułu świadczeń społecznych dla osób uprawnionych do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego zaplanowano kwotę w wysokości 12 060 408 tys. zł. Kwota ta stanowiła 10% wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na obronność (tj. 0,3% PKB).

⁸⁷ Przykładowo w ustawie budżetowej na 2025 r. realizowane są wydatki na Program wieloletni pn. „Narodowa Rezerwa Amunicyjna na lata 2023-2029” (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025, s. 162).

⁸⁸ Zob. art. 24 u.o.O.

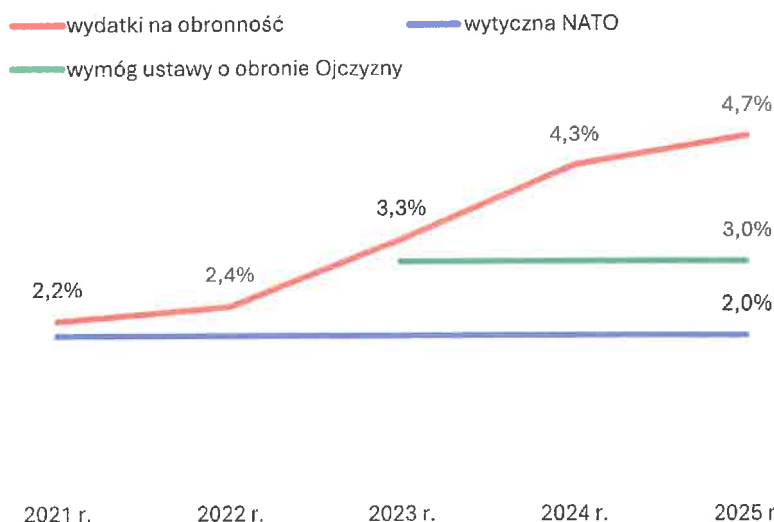
⁸⁹ Art. 47 u.o.O. wskazuje, iż na finansowanie programu rozwoju Sił Zbrojnych przeznacza się co najmniej 35% kwoty przychodów uzyskiwanych w zamian za zbycie akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego.

⁹⁰ Z tego: 123 525 842 tys. zł – wydatki ujęte w części 29 budżetu państwa Obrona narodowa i 776 158 tys. zł – wydatki w dziale 752 Obrona narodowa, ujęte w innych częściach budżetu państwa.

⁹¹ Fundusz ten utworzono na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny.

⁹² Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Tabela 1. Przepływy finansowe.

Wykres 1. Wydatki na obronę narodową w Polsce (w % PKB)



Źródło: Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028, s. 22.

Przyjęcie proponowanego przez Wnioskodawcę rozwiązania musiałoby oznaczać zmianę u.o.O. w celu podwyższenia z 3% do 4% PKB minimalnych wydatków budżetu państwa i modyfikację lub odejście od przyjętego zasilania z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Działanie takie może być problematyczne z różnych powodów, aczkolwiek może też przyczyniać się do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych. Fundusz ten zasilany jest bowiem także środkami budżetowymi (środki z budżetu państwa przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej w 2025 r. wynoszą 14 020 978 tys. zł), zobowiązania BGK z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji są objęte gwarancją Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Finansów, dodatkowo Fundusz ponosi wydatki związane z organizacją i obsługą finansowania dłużnego (w 2025 r. zaplanowane na kwotę 10 838 050 tys. zł). Zmiana obecnego rozwiązania oznaczałaby odejście od finansowania za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (który jest bankiem państwowym i posiada doświadczenie w finansowaniu wielu programów rządowych) i dokonywania tego bezpośrednio przez Ministra Finansów. Pozwoliłoby to na zaoszczędzenie niewielkich wydatków związanych z prowizją pobieraną przez BGK⁹³ i tym samym ograniczenie lub zaprzestanie zaciągania kredytów i pożyczek lub emisji obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych przez BGK⁹⁴. W tym kontekście należy przypomnieć, iż Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych powstał jako rozwiązanie problemu niedostatecznego finansowania wydatków związanych

⁹³ Planowane na 2025 r. wydatki na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK wynoszą 8 643,36 tys. zł.

⁹⁴ W planie na 2025 r. wpływy Funduszu z finansowania dłużnego mają wynieść 60 586 000 tys. zł. Zob. też art. 45 u.o.O. dotyczący zaciągania kredytów lub pożyczek oraz emisji obligacji na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Należy jednak przypomnieć, iż warunki finansowe obejmujące parametry ekonomiczne kredytów lub pożyczek wymagają uprzedniej akceptacji ministra właściwego do spraw budżetu (tj. Ministra Finansów). Oznacza to, że przed zaciągnięciem przez BGK każdego kredytu lub pożyczki jest on zobowiązany uzyskać zatwierdzenie Ministra Finansów m.in. terminów i zasad spłaty kredytów i pożyczek, oprocentowania i innych kosztów udzielenia kredytów. Zob. H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2024, komentarz do art. 45.*

z obroną narodową z budżetu państwa i w celu uelastycznienia tego finansowania⁹⁵. Podobne elastyczne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 czy Funduszu Pomocy Ukrainie⁹⁶. Należy też pamiętać o szczególnym charakterze wydatków obronnych, przykładowo większość sprzętu wojskowego i uzbrojenia kupowana jest w ramach systemu przedpłat lub na kredyt, a dostawy uzależnione są od możliwości uruchomienia produkcji lub zwiększenia dotychczasowej mocy przerobowych⁹⁷. Stąd niektóre wydatki i płatności są odroczone w czasie. Tym samym wydatki i przepływy środków związanych z obronnością znajdują odzwierciedlenie nie tylko w Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, ale także w innych fragmentach budżetu państwa, za które odpowiedzialny jest Minister Finansów⁹⁸.

⁹⁵ Przypomnieć można, iż po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie konieczne stało się poszukiwanie nowych źródeł finansowania, ponieważ nie chciano dopuścić do zwiększenia deficytu budżetowego i państwowego długu publicznego (obliczanego wg metodyki krajowej) oraz deficytu i długu sektora rządowego i samorządowego (obliczanego wg metodyki unijnej). W praktyce objawiało się to zwiększaniem różnicy między państwowym długiem publicznym a długiem sektora rządowego i samorządowego. Ten pierwszy wykazywany był na niższą kwotę niż ten drugi. Mechanizm tych różnic wynika z tego, że w polskiej ustawie budżetowej wydatki obronne są wykazywane w tzw. ujęciu kasowym. Jednakże nie wszystkie wydatki obronne w ujęciu kasowym znajdują odzwierciedlenie w wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wpływ na obliczany zgodnie z unijną metodyką ESA 2010 wynik sektora ma bowiem dostarczenie sprzętu wojskowego, a nie sama płatność za tę dostawę (transakcja rejestrowana jest dopiero w momencie dostawy sprzętu). Wydatki obronne wpływają na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w znacząco niższym stopniu niż na wynik budżetu państwa w ujęciu kasowym (w którym są rejestrowane z chwilą ich poniesienia). Wydatki obronne w ujęciu kasowym wpływają już natomiast na wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie bowiem z metodyką ESA 2010, są rejestrowane w długu sektora w momencie ich poniesienia (bez powiązania z terminem dostawy). Rosnący od 2023 r. dług i jego wzrost w perspektywie średniookresowej to efekt przedpłat za sprzęt wojskowy, który zostanie dostarczony w kolejnych latach. Zob. *Średniookresowy Plan Budżetowo-Strukturalny na lata 2025-2028*, RM, s. 23 i n.

⁹⁶ NIK przyjmowała do wiadomości potrzebę większej elastyczności w nagłych sytuacjach, niemniej jednak zwracała uwagę, że w ustawie o finansach publicznych zapewniono wymaganą elastyczność, wprowadzając np. możliwość tworzenia państwowych funduszy celowych jako jednej z form prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Wskazywała też, iż blokowanie wydatków jest jednym z instrumentów dokonywania zmian w budżecie państwa, umożliwiających elastyczne zarządzanie środkami publicznymi na poziomie całego budżetu, co jest szczególnie istotne w sytuacji nagle zmieniających się warunków i pojawiających się nowych czy nieprzewidzianych potrzeb. Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*, NIK, Warszawa 2024, s. 10 i 45, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29518.pdf>.

⁹⁷ Warto w tym zakresie zwrócić uwagę na istnienie tzw. klauzuli obronnej, która pozwala na szczególne traktowanie wydatków związanych ze zwiększaniem potencjału obronnego, poprzez jej dodanie w algorytmie ustalania nieprzekraczalnego limitu wydatków (art. 112 aa ust. 4a). Jej wartość w 2025 r. wynosi 56 259 620 tys. zł, a stanowi ona różnicę pomiędzy planowanymi wydatkami na zakup sprzętu wojskowego (wydatki budżetu państwa oraz wydatki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych), wynoszącymi 94 929 640 tys. zł, a wartością dostaw sprzętu wojskowego planowanych do otrzymania w 2025 r., wynoszącą 38 670 020 tys. zł (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025, s. 33).

⁹⁸ Np. w rezerwach celowych (cz. 83), w cz. 79 – Obsługa Długu Skarbu Państwa, czy w zał. nr 5 dotyczącym przychodów i rozchodów budżetu państwa. W ustawie budżetowej na 2025 r. zaplanowano też środki w Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (RFRD) na finansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych i dróg gminnych o znaczeniu obronnym w kwocie 1 334 000 tys. zł. Należy przy tym pamiętać, iż głównym źródłem zasilania tego funduszu jest budżet państwa – w 2025 r. zasilanie to wyniesie 1 887 691 tys. zł (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025, Zmiana nr 1 Planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na 2025 rok). Podstawą prawną takiego przekazania środków RFRD jest ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2025 r. poz. 94).

Po czwarte, wpisanie do Konstytucji postanowienia, iż w ustawie budżetowej na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznacza się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 4% rocznego PKB, oznaczać może dalsze usztywnienie wydatków budżetowych (które już obecnie jest dość wysokie – wydatki prawnie zdeterminowane wynoszą ok. 80% wydatków budżetu państwa)⁹⁹. Zwiększanie zaś wydatków sztywnych ograniczać będzie możliwości wydatkowania środków budżetowych na inne ważne polityki państwa. Rozwiązanie takie może być problematyczne w sytuacji wahań PKB, bo nie zapewni stabilnego finansowania. Wydaje się też, że lepszym i alternatywnym rozwiązaniem jest wpisanie odpowiednich wzrostów wydatków na obronność w u.o.O., które byłyby dostosowane do potrzeb i możliwości finansowych państwa. Do tej pory przyjęte w tej ustawie, jak i w jej poprzedniczce (patrz pkt V opinii), wymogi dotyczące finansowania potrzeb obronnych były co do zasady respektowane¹⁰⁰, a obecnie nawet bez zmiany Konstytucji wydatki te osiągają poziom wyższy niż wynikałoby to z wcześniejszych projekcji. Ostatnio także podejmowane są działania rządowe nakierowane na zwiększenie wydatków obronnych w wysokości do 30 mld zł ze środków wcześniej zaplanowanych na Krajowy Plan Odbudowy i w funduszach spójności UE¹⁰¹, ich skuteczność zależeć jednak będzie od akceptacji instytucji unijnych¹⁰².

Dodać do tego można, iż raport Deloitte poświęcony kwestiom obrony¹⁰³ zakłada, że zapowiedziane przez rząd 4,7% PKB wydatków na obronność w 2025 r. to szczyt możliwości i że wartość ta będzie stopniowo spadała, ale pozostanie wyższa niż przed 2022 r., tj. rokiem ataku Rosji na Ukrainę. Raport zakłada też, że do 2035 r., przy pełnym osiągnięciu obecnych celów i bez istotnego wzrostu efektywności, wydatki te pozostaną na poziomie ok. 4% PKB wobec 2,2% PKB odnotowanego jeszcze w 2022 r. Następować też będzie zmiana struktury wydatków

⁹⁹ Pod koniec ubiegłego wieku poziom wydatków sztywnych nie przekraczał 50% – wartość tę przebił w 1999 r. (58,2%) i w pierwszej dekadzie XXI w., głównie za sprawą rosnących wydatków socjalnych oraz konieczności zapewnienia miejsca w budżecie na środki europejskie, gdy na stałe przyjął poziom powyżej 70% (73,5% w 2002 r.). Druga dekada XXI w. to podniesienie wydatków sztywnych do poziomu 75%. W 2016 r. osiągnięto pułap 80%. W czasach najnowszych ta wartość oscyluje w przedziale 75-80%. Zob. M. Ostrowski, *W jaki sposób państwo finansuje swoje działania? System finansów publicznych od kuchni*, Instytut Finansów 2023, s. 44 i n.

¹⁰⁰ Sejm i Senat nie zmniejszał wydatków zaplanowanych na ten cel przez Radę Ministrów (a ewentualne niższe wykonanie wynikało np. z niecelowości ponoszenia określonych wydatków czy stwierdzonych nieprawidłowości, które powodowały konieczność zablokowania środków). Problemy dotyczyły niekiedy tego, czy wszystkie zaplanowane wydatki były ściśle związane z potrzebami obronnymi.

¹⁰¹ Zob. Rząd zdecydował o przekierowaniu środków z KPO na Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności, rządowa strona informacyjna, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/rzad-zdecydowal-o-przekierowaniu-srodkow-z-kpo-na-fundusz-bezpieczenstwa-i-obronnosci>; *Miliardy na obronność. Polska powołała nowy fundusz*, <https://dorzeczy.pl/ekonomia/707064/pelczynska-nalecz-polska-powolala-nowy-fundusz-obronnosci.html>; *Rząd przyjął uchwałę ws. przekierowania 26 mld zł z KPO na cele obronne*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rzad-przyjal-uchwale-ws-przekierowania-26-mld-zl-z-KPO-na-cele-obronne-8914592.html>.

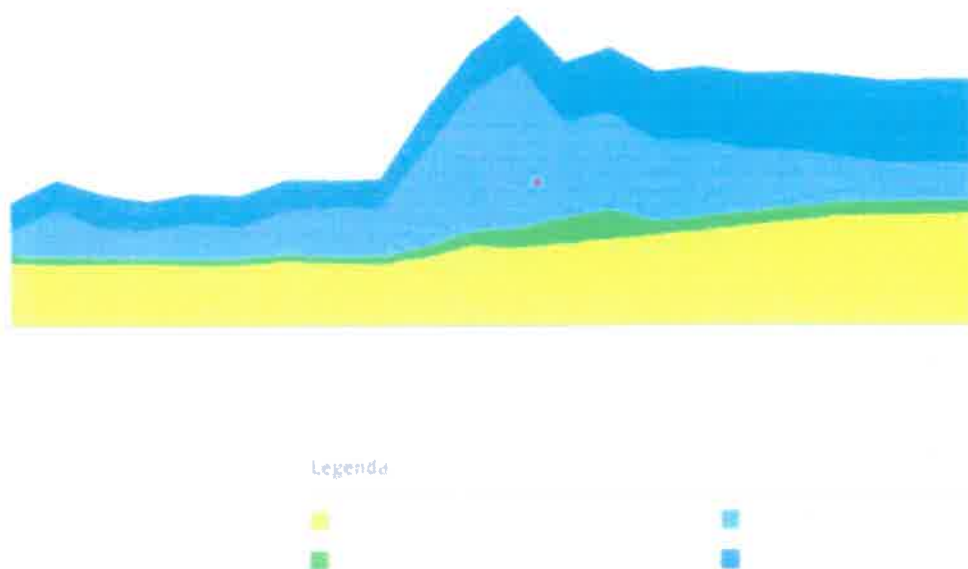
¹⁰² Zob. P. Sekmistrz, *Przełomowy plan" Ursuli von der Leyen pod znakiem zapytania. Padł sprzeciw*, 26 III 2025 r., <https://wydarzenia.interia.pl/zagranica/news-przelomowy-plan-ursuli-von-der-leyen-pod-znakiem-zapytania-p.nld.21323274>.

¹⁰³ Zob. Raport Deloitte *Inwestycje obronne Polski Poszukiwanie efektywności osiągania celów w dobie zbrojeń*, s. 5. <https://www.deloitte.com/pl/pl/about/press-room/do-2035-roku-wydatki-na-obronnosc-Polski.html>.

obronnych, tj. zwiększanie udziału wydatków na utrzymanie sprzętu i na emerytury i renty, a także ograniczanie wydatków na sprzęt (zakupy, B+R) – zob. Wykres 2. Raport wskazuje ponadto, że o ile początkowe zakupy można pokryć ze wzrostu zadłużenia, to trwały wzrost wydatków na obronność będzie wymagał znalezienia stabilnego źródła finansowania w formie ograniczenia innych wydatków sektora finansów publicznych lub wzrostu podatków. Na tym tle należy zauważyć, że Wnioskodawca projektu nie rozwija jednak tej kwestii w odniesieniu do cięć wydatków lub podwyżki podatków, zostawiając ją do decyzji rządu.

Niemniej jednak wydaje się, że zwiększanie wydatków powinno być powiązane ze zdefiniowaniem potrzeb obronnych, aby nie prowadzić do niewłaściwego wydatkowania czy marnotrawienia zasobów, a także z zapewnieniem większej przejrzystości budżetowej, co nie oznacza całkowitej jawności zagrażającej bezpieczeństwu państwa.

Wykres 2. Szacunek wydatków obronnych Polski do 2025 roku (% PKB)



Źródło: Raport Deloitte, *Inwestycje obronne Polski Poszukiwanie efektywności osiągnięcia celów w dobie zbrojeń*, op. cit., s. 7.

Gdyby założyć, że wydatki na obronność miałyby wynosić co najmniej 4% PKB, to przy przyjęciu założenia wzrostu tego PKB (zgodnie z założeniami przyjętymi do konstrukcji Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego) ich poziom w 2038 r. mógłby wynieść prawie 330 mld zł wobec 97,1 mld zł w 2023 r., tj. byłby to 3,4-krotny wzrost. W sumie w latach 2026-2038 należałoby wydać z budżetu państwa na wydatki obronne prawie 3,2 bln zł.

W porównaniu zaś do obecnego stanu prawnego (co najmniej 3% PKB) wydatki te zwiększyłyby się w latach 2026-2038 łącznie o kwotę 789 mld zł¹⁰⁴ – zob. Tabele 2 i 3 oraz Wykres 3.

¹⁰⁴ W ramach planowanej ścieżki fiskalnej lub o 790,4 mld zł w scenariuszu bazowym niezmiennego kursu polityki budżetowej.

Tabela 2. Wyliczenie wydatków na obronność w wysokości 4% PKB w latach 2026-2038

PKB (A) w ramach planowanej ścieżki fiskalnej i (B) w scenariuszu bazowym niezmiennego kursu polityki budżetowej

Lata	2023r.*	2024r.*	2025*	2026r.	2027r.	2028r.	2029r.	2030r.	2031r.	2032r.	2033r.	2034r.	2035r.	2036r.	2037r.	2038r.
A. Nominalny PKB w ramach planowanej ścieżki fiskalnej (tempo wzrostu)	10,9	6,8	9,1	6,5	5,8	5,2	6,2	6,2	6,3	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5	5,4	5,2
B. Nominalny PKB w scenariuszu bazowym niezmiennego kursu polityki budżetowej (tempo wzrostu)	10,9	6,8	9,1	7,0	6,3	5,7	5,6	5,7	5,8	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5	5,4	5,2
A. PKB w ramach planowanej ścieżki fiskalnej (w mld zł)	3 410	3 642	3 973	4 231	4 477	4 710	5 002	5 312	5 646	5 974	6 314	6 674	7 048	7 436	7 837	8 245
B. PKB w scenariuszu bazowym niezmiennego kursu polityki budżetowej (w mld zł)	3 410	3 642	3 973	4 251	4 519	4 777	5 044	5 332	5 641	5 968	6 308	6 668	7 041	7 428	7 830	8 237
A. Wydatki na obronność 4% PKB w latach 2026-2038* w ramach planowanej ścieżki fiskalnej (w mld zł)	97,1	118,1	124,3	169,3	179,1	188,4	200,1	212,5	225,9	239,0	252,6	267,0	281,9	297,4	313,5	329,8
B. wydatki na obronność 4% PKB w latach 2026-2038* w scenariuszu bazowym niezmiennego kursu polityki budżetowej (w mld zł)	97,1	118,1	124,3	170,0	180,8	191,1	201,8	213,3	225,6	238,7	252,3	266,7	281,6	297,1	313,2	329,5

*w roku 2023 faktyczne wykonanie (3% PKB roku planistycznego), w roku 2024 i 2025 planowane (3,1% PKB roku planistycznego).

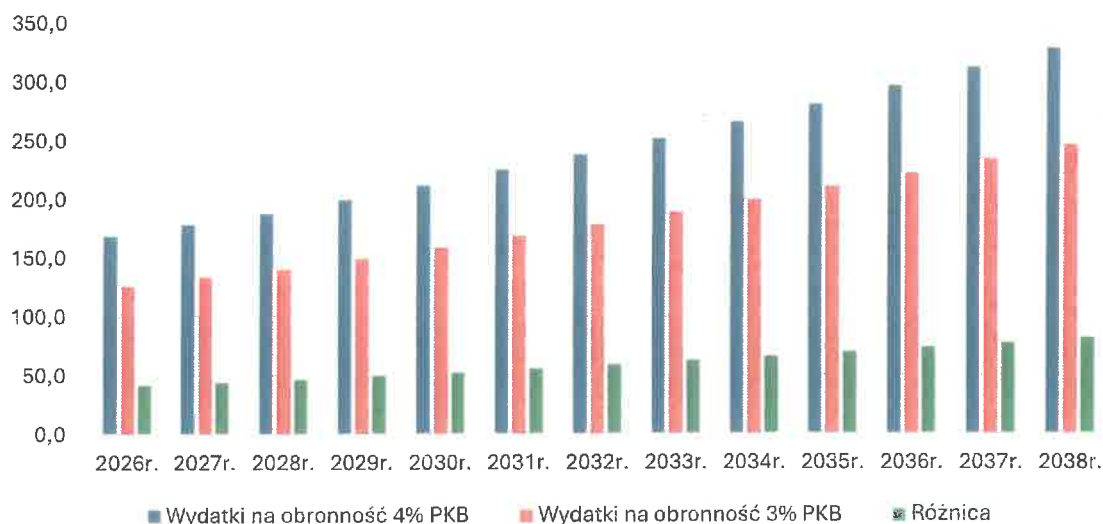
Źródło: Wyliczenia własne na podstawie danych dotyczących nominalnego PKB z tabeli 18 i 20 ze Średniokresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028 (s. 60).

Tabela 3. Wydatki budżetu państwa na obronność w latach 2026-2038 w ramach planowanej ścieżki fiskalnej w wysokości 3% i 4% PKB (w mld zł)

Lata	2026r.	2027r.	2028r.	2029r.	2030r.	2031r.	2032r.	2033r.	2034r.	2035r.	2036r.	2037r.	2038r.	Łącznie 2026-2038
Wydatki na obronność 4% PKB	169,3	179,1	188,4	200,1	212,5	225,9	239,0	252,6	267,0	281,9	297,4	313,5	329,8	3 156,2
Wydatki na obronność 3% PKB	126,9	134,3	141,3	150,0	159,3	169,4	179,2	189,4	200,2	211,4	223,1	235,1	247,3	2 367,1
Różnica	42,3	44,8	47,1	50,0	53,1	56,5	59,7	63,1	66,7	70,5	74,4	78,4	82,4	789,0

Źródło: Wyliczenia własne na podstawie danych dotyczących nominalnego PKB z tabeli 18 i 20 ze Średniokresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028 (s. 60).

Wykres 3. Porównanie wydatków budżetu państwa na obronność w wysokości 3% i 4% PKB w ramach planowanej ścieżki fiskalnej (w mld zł)



Źródło: Wyliczenia własne na podstawie danych dotyczących nominalnego PKB z tabeli 18 i 20 ze Średniokresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego na lata 2025-2028 (s. 60).

W trakcie konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu wyrażono opinie zarówno akceptujące projekt zmiany konstytucji¹⁰⁵, jak i sugerujące zmiany dalej idące, tj. przeznaczanie wyższego odsetka PKB na wydatki obronne (np. 5%, 6% PKB)¹⁰⁶ lub przeciwnie ograniczające proponowany wzrost wydatków obronnych z 4% do 3% PKB¹⁰⁷. Stosunkowo liczne były opinie krytykujące projekt. Biorący udział w konsultacjach wskazywali m.in. na to, nie należałoby nic robić, bowiem mamy duże wydatki na wojsko w porównaniu do innych państw NATO¹⁰⁸, że od lat wydajemy spory procent PKB na zbrojenia, mimo braku sugerowanego zapisu w Konstytucji¹⁰⁹, że zmiana Konstytucji jest zbędna i rodzić może w przyszłości problemy dla budżetu i stabilności finansowej państwa¹¹⁰, że projekt niesie wielkie wyzwania dla przyszłych wydatków państwowych, a w obliczu wysokiego deficytu sektora publicznego, rosnącego zadłużenia i jego konstytucyjnego uregulowania na maksymalnym poziomie 60% PKB jest zagrożeniem dla przyszłej płynności finansowej państwa. Wskazywano też, iż Konstytucja powinna regulować najważniejsze kwestie prawne państwa z myślą o następnych dekadach, gdyż w sytuacji ustabilizowania sytuacji politycznej w Europie sztywne wydatki na poziomie 4% PKB skutecznie będą dławić budżet i przestrzeń fiskalną, co będzie nieść zagrożenie drastycznym wzrostem opodatkowania każdego podmiotu lub równie drastycznym zmniejszaniem wydatków, głównie na cele socjalne, i będzie prowadzić do wzrostu nierówności

¹⁰⁵ ID ankiety: 135421, 112917, 144108, 112497 i 144754.

¹⁰⁶ ID ankiety: 123263, 123369.

¹⁰⁷ ID ankiety: 112177.

¹⁰⁸ ID ankiety: 113004.

¹⁰⁹ ID ankiety: 144527.

¹¹⁰ ID ankiety: 112549, 116531, 144856 i 14493.

społecznych¹¹¹, że projekt nie przewiduje zmian podatkowych, które zapewniłyby dodatkowe finansowanie bez pogarszania sytuacji w innych kluczowych sektorach (zdrowie, edukacja)¹¹². Biorący udział w konsultacjach podkreślali, że nie ma potrzeby wprowadzania progu finansowania dla obronności w Konstytucji, gdyż w skrajnych przypadkach może to prowadzić do zmarnowania środków publicznych przez przekazywanie ich podmiotom, mającym niewiele wspólnego z obronnością¹¹³. Wielokrotnie wskazywano też na rozwiązania alternatywne, takie jak ujmowanie zwiększonych wydatków na cele obronne w corocznej ustawie budżetowej lub innej ustawie (np. ustawie o obronie Ojczyzny)¹¹⁴.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Zgodnie z art. 221 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. W wyniku przyjęcia proponowanej w projekcie zmiany Konstytucji Rada Ministrów będzie zobligowana do stosowania normy nakazującej ustalenie w projekcie ustawy budżetowej wydatków na finansowanie potrzeb obronnych RP w wysokości nie niższej niż 4% rocznego produktu krajowego brutto.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie przeniesienie normy określającej minimalne wydatki na finansowanie potrzeb obronnych RP z ustawy do Konstytucji i ustalenie ich wysokości na poziomie nie niższym niż 4% rocznego produktu krajowego brutto. W konsekwencji, zgodnie z założeniem Wnioskodawcy, decyzje w zakresie ustalenia minimalnego poziomu tych wydatków w większym stopniu podlegać będą ochronie przed ewentualnymi zmianami decyzji politycznych. Z uwagi na brak możliwości jednoznacznego ustalenia desygnatu pojęcia „potrzeb obronnych RP” stosowanie normy wyrażanej przez proponowany art. 219 ust. 1a Konstytucji może napotkać trudności.

Przeniesienie normy wyrażonej obecnie w art. 40 ust. 1 ust. 2 u.o.O. do Konstytucji spowoduje, że dopuszczalne stanie się kwestionowanie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej niezapewniającej wydatków na finansowanie potrzeb obronnych

¹¹¹ ID ankiety: 116535.

¹¹² ID ankiety: 144528.

¹¹³ ID ankiety: 115836.

¹¹⁴ ID ankiety: 116532, 117388, 122279, 122280, 132573, 144084, 144085, 144262, 144526, 144857 i 144940.

RP na poziomie 4% rocznego produktu krajowego brutto. W ten sposób ujęty w ustawie budżetowej poziom wydatków na finansowanie potrzeb obronnych zostanie objęty kontrolą przez TK.

2. Skutki społeczne: Zagwarantowanie stałych wysokich wydatków budżetowych na cele obronne może wpłynąć pozytywnie na poziom bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i poczucie bezpieczeństwa obywateli. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy tego typu kwestie powinny być ustalane na poziomie ustawy zasadniczej i czy w przypadku zmiany sytuacji międzynarodowej ustanowienie minimalnego poziomu wydatków nie będzie odbywało się ze szkodą dla innych polityk publicznych.

3. Skutki gospodarcze: Wprowadzenie do Konstytucji minimalnego poziomu wydatków na obronność na poziomie 4% PKB niesie za sobą trwałe, istotne obciążenie budżetu państwa, szczególnie odczuwalne w okresach wolniejszego wzrostu gospodarczego lub w sytuacji konieczności ograniczania wydatków w innych obszarach (np. edukacja, zdrowie). Jednocześnie analiza wskazuje, że nawet najwyższe możliwe koszty gospodarcze wynikające z utrzymywania takich wydatków są znacząco niższe niż potencjalne straty gospodarcze, społeczne i infrastrukturalne w przypadku konfliktu zbrojnego na terytorium Polski. Ustalenie stałego poziomu wydatków obronnych na relatywnie wysokim poziomie można interpretować jako strategię minimaksową – wybór scenariusza, który minimalizuje maksymalne możliwe straty. Dodatkowo przepis ten pełniłby funkcję sygnału odstraszającego, informując potencjalnego agresora o trwałym zobowiązaniu państwa do utrzymywania wysokiej gotowości obronnej, co może zmniejszać prawdopodobieństwo wojny i związanych z nią ekstremalnych strat gospodarczych. Wprowadzenie omawianego konstytucyjnego wymogu skutkuje trwałym usztywnieniem wydatków publicznych – niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego czy zmiany poziomu zagrożeń bezpieczeństwa – i będzie stale odczuwalne. Ostateczny bilans gospodarczy zależy także od struktury i sposobu realizacji wydatków. Kluczowe znaczenie mają: proporcje między zakupami krajowymi a zagranicznymi, sposób finansowania (dług, podatki, ograniczenie wydatków), stopień zaangażowania sektora prywatnego (efekt wypierania vs efekt przyciągania), a także relacja między inwestycjami rozwojowymi a czysto konsumpcyjnymi (wynagrodzenia, infrastruktura wojskowa). Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że tylko państwa zdolne do przekształcenia wydatków zbrojeniowych w innowacje cywilno-wojskowe zyskiwały długofalowo na wysokich wydatkach militarnych, a brak tej zdolności prowadzi do stagnacji. Jednocześnie istotna jest równowaga makroekonomiczna: silna armia przy słabej gospodarce nie zwiększa realnego bezpieczeństwa, ponieważ zdolności obronne zależą także od silnej i rozwijającej się gospodarki.

4. Skutki finansowe: Skutkiem finansowym projektowanej ustawy będzie usztywnienie wydatków budżetu państwa, które może skutkować potrzebą ograniczania wydatków na inne polityki publiczne lub podwyżką podatków. Projekt oznacza także odejście od dotychczasowych rozwiązań, jakie przewiduje u.o.O. lub podważenie działania nakierowanego na finansowanie potrzeb obronnych ze

środków unijnych. Gdyby przyjąć rządowe projekcje wzrostu nominalnego PKB na dłuższy okres to można wskazać, iż w porównaniu do obecnego stanu prawnego wzrost wydatków na obronność finansowany z budżetu państwa w latach 2026-2038 wynosiłby łącznie 789 mld zł. Badania, a także konsultacje społeczne podważają celowość proponowanej zmiany Konstytucji, przede wszystkim dlatego, że w 2025 r. wydatki na obronność stanowić będą ok. 4,7% PKB oraz w najbliższych latach powinny kształtować się na poziomie ok. 4% PKB jeśli tylko dążono by do osiągnięcia obecnych celów.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analizie poddano przyjęte w Estonii, na Litwie i w Niemczech rozwiązania gwarantujące utrzymanie w dłuższej perspektywie czasowej na wystarczająco wysokim poziomie wydatków na obronność. W Estonii przyjęto ustawę o podatku od bezpieczeństwa, która ma zagwarantować dochody na pokrycie kosztów zapewnienia zdolności obronnych. Na Litwie utworzono Narodowy Fundusz Obronny, na którego środki składają się dochody budżetu państwa uzyskane m.in. z tymczasowej składki solidarnościowej; dobrowolnych wpłat od osób fizycznych i prawnych lub zakupionych przez nie obligacji obronnych; części dochodów budżetu państwa uzyskanych z podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku akcyzowego. W Niemczech dokonano zmian w Ustawie Zasadniczej, które przewidują możliwość tworzenia przez władze federalne funduszu specjalnego powiązanego z pełnomocnictwem do zawierania umów pożyczkowych w wysokości jednorazowo do 100 mld euro celem umocnienia zdolności do wykonywania zadań w ramach sojuszu i zdolności obronnych. Ponadto wydatki na wojsko, obronę cywilną, ochronę systemów informatycznych i na pomoc państwom zaatakowanym z pogwałceniem prawa międzynarodowego przekraczające 1% PKB, nie podlegają ograniczeniom tzw. hamulca budżetowego.

Autorzy:

dr Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Adam Karczmarek, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, XI.2)

dr Radosław Zyzik, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/