



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 1106
Warszawa, 7 marca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 235 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Panią Małgorzatę Paprocką, Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Pana gen. broni rez. Dariusza Łukowskiego, Sekretarza Stanu, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Z wyrazami szacunku

(-) Andrzej Duda

U S T A W A

z dnia 2025 r.

o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946) w art. 219 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. 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.”.

Art. 2. Przepis art. 1 stosuje się po raz pierwszy do ustawy budżetowej na rok 2026.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest przeniesienie obowiązującej regulacji ustawowej w zakresie minimalnego poziomu finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej do aktu o najwyższej mocy prawnej w systemie źródeł prawa, jakim jest Konstytucja (art. 8 ust. 1 Konstytucji), a także istotne zwiększenie minimalnego poziomu tych wydatków do 4% rocznego produktu krajowego brutto.

W świetle art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Na mocy art. 134 ust. 1 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Priorytetem sprawowanego przeze mnie urzędu jest wzmacnianie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Jednym z narzędzi w tym obszarze jest uprawnienie do skorzystania z inicjatywy ustawodawczej w celu ustanowienia przepisów prawa zwiększających bezpieczeństwo państwa i obywateli, w tym do przedłożenia Sejmowi projektu ustawy o zmianie Konstytucji, zgodnie z art. 235 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Od 24 lutego 2022 roku Federacja Rosyjska prowadzi pełnoskalową wojnę przeciw Ukrainie, której początek sięga 2014 roku, gdy rozpoczęła się rosyjska okupacja Krymu, a także części okręgu donieckiego i ługańskiego. Za naszą wschodnią granicą toczą się walki, których intensywności Europa nie pamięta od II wojny światowej. Od początku rosyjskiej agresji na Ukrainę Polska angażuje się w wojskowo-logistyczną, dyplomatyczną, ekonomiczną i humanitarną pomoc dla swojego napadniętego sąsiada. Jednocześnie Federacja Rosyjska prowadzi działania hybrydowe przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, a także innym państwom członkowskim Unii Europejskiej i NATO. Federacja Rosyjska stale też wzmacnia swój potencjał militarny, czego dowodzi m.in. przeznaczanie co najmniej 1/3 budżetu państwa na wydatki wojskowe oraz przedstawienie gospodarki na tryb wojenny. Prowadzona od wielu lat przez Federację Rosyjską agresywna polityka międzynarodowa skutkuje istotną zmianą w środowisku bezpieczeństwa Polski i innych krajów europejskich oraz uzasadnia potrzebę

prowadzenia ciągłego procesu wzmacniania systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i Europy, zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym.

W obliczu bieżącej sytuacji międzynarodowej następujące kierunki uznaję za priorytetowe. Po pierwsze, powinniśmy nadal inwestować w więzi Stanów Zjednoczonych Ameryki i Europy. Więź transatlantycka pozostaje fundamentem NATO. NATO – jako sojusz o charakterze obronnym - to filar polskiego bezpieczeństwa. W ramach NATO i stosunków bilateralnych Stany Zjednoczone Ameryki pozostają naszym najważniejszym sojusznikiem, a silne relacje transatlantyckie są gwarantem bezpieczeństwa zarówno dla Europy, jak i Ameryki.

Po drugie, państwa europejskie, za przykładem Polski, powinny wziąć na siebie większą odpowiedzialność za wzmacnianie Sojuszu. Wymaga to odważnych decyzji oraz przede wszystkim realnych działań mających na celu zasadnicze zwiększenie wydatków oraz rozbudowę sił zbrojnych. W 2024 r., w związku z dwudziestą piątą rocznicą wstąpienia Polski do NATO, wskazywałem, że konieczne jest zwiększenie poziomu wydatków na obronność z dwóch do trzech procent PKB przez wszystkie państwa Sojuszu. Dziś, jako Państwo przeznaczające największy procent PKB na potrzeby obronne, jesteśmy postrzegani jako wiarygodny sojusznik, ale także przykład dla innych państw.

Jako Państwo Polskie, przy akceptacji społecznej, wydajemy 4,7 proc. PKB na obronność, prowadzimy szerokie programy modernizacyjne Sił Zbrojnych oraz zwiększamy ich potencjał osobowy. Stałe zwiększanie wydatków na obronność, wzmacnianie potencjału militarnego państw NATO to najlepsza droga do tego, aby zapewnić pokój na przyszłość i odstraszyć potencjalnych agresorów. Musimy się umacniać tak, aby nikt nie odważył się na nas napaść. Jesteśmy świadkami odrodzenia się rosyjskiego imperializmu i musimy zapewnić przestrzeganie takich podstawowych i uniwersalnych wartości jak pokój, poszanowanie suwerenności i integralności państwa.

Po trzecie, kluczowa jest synergia działań NATO i UE. NATO, bazując na planach obrony, określa wymagania w zakresie rozwoju zdolności obronnych. UE, z uwagi na doświadczenie w zarządzaniu wspólnymi finansami, powinna przygotować nowe mechanizmy wspierania rozwoju obronności, otwarte na współpracę z sojusznikami spoza UE. Konieczna jest w tym zakresie współpraca i wypracowanie rozwiązań prawnych i ekonomicznych, wspierających państwa członkowskie w wysiłkach związanych z wydatkami na obronność.

Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej konsekwentnie stoję na stanowisku, że fundamentalnym zadaniem państwa polskiego jest stworzenie silnej, sprawnej

armii, takiej, która w przypadku jakiegokolwiek zagrożenia dla Rzeczypospolitej Polskiej będzie mogła adekwatnie zareagować i będzie w stanie bronić polskich granic oraz bezpieczeństwa obywateli. Dlatego konieczne jest inwestowanie w nowoczesną armię. 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. Należy przypomnieć, że w tej sprawie nie zawsze istniał konsensus. Konieczność ponoszenia dziś tak znacznych wydatków nie wynika tylko z odrodzenia się rosyjskiego imperializmu, ale także z wcześniejszych zaniedbań modernizacji polskiej armii. Z satysfakcją przyjmowałem i podpisywałem ustawę z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, której elementem są przepisy dotyczące finansowania rozwoju Sił Zbrojnych. Jednakże wobec wyzwań stojących przed Polską, uważam, że aby zagwarantować konieczną i sprawną modernizację polskiej armii, a także uchronić te ambitne zadania przed ewentualnymi zmianami decyzji politycznych kolejnych piastunów najważniejszych stanowisk w państwie, konieczna jest zmiana Konstytucji i wprowadzenie jako zasady konstytucyjnej rozwiązania, że 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.

Zakłada się, że zwiększanie wydatków obronnych do wysokości nie niższej niż 4% produktu krajowego brutto 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.

Uważam, że wprowadzenie regulacji dotyczącej wydatków na obronność na poziom Konstytucji jest – wobec wyzwań przed którymi stoi Rzeczypospolita - konieczne. Ustanowienie minimalnego poziomu tych wydatków w ustawie zasadniczej pozwoli zabezpieczyć przygotowanie i realizację długofalowych planów obronnościowych państwa. Uodporni również budżet, w części dotyczącej wydatków obronnych, przed jego ograniczeniami wynikającymi z presji politycznej. Ponadto, poprzez zapewnienie ciągłości finansowania tych wydatków na określonym poziomie, niezależnie od zmian politycznych, damy jako Państwo wyraźny sygnał naszym sojusznikom, ale także nieprzyjaciołom, jak ważne jest dla nas bezpieczeństwo Państwa i jego obywateli.

Szczególna moc Konstytucji przejawia się nie tylko w wymogu zgodności z nią aktów rangi ustawy i zakazem wydawania aktów prawnych z nią sprzecznych, ale też szczególnym trybem jej zmiany określonym w art. 235 Konstytucji. Powoduje to, że normy konstytucyjne cieszą się walorem trwałości o wiele większym stopniu niż zwykłe normy ustawowe, bowiem wymogi konieczne do zmiany normy konstytucyjnej są trudniejsze do spełnienia niż w przypadku ustawy zwykłej (co wyraża się w szczególności koniecznością uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji RP kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w Sejmie i bezwzględną większością głosów w Senacie).

W obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.) określa się, że na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż co najmniej 3% rocznego produktu krajowego brutto.

Projektowana nowelizacja zakłada dodanie w art. 219 Konstytucji ust. 1a, który określa, że 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.

Mając na uwadze konstytucyjne terminy procedowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji oraz projektu ustawy budżetowej, projekt zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym wprowadzany projektowaną nowelizacją przepis dotyczący zwiększenia finansowania

potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej z budżetu państwa stosuje się po raz pierwszy do ustawy budżetowej na rok 2026.

Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.).

Należy podkreślić, że choć celem wydatków obronnych nie jest zwiększanie wzrostu gospodarczego, lecz zapobieganie potencjalnemu konfliktowi zbrojnemu, to proponowane zmiany będą generowały pozytywne skutki społeczne i gospodarcze. Zakotwiczenie w ustawie zasadniczej normy, która stanie się zasadą konstytucyjną, stanowiącą, że państwo ma obowiązek przeznaczać na cele obronne wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 4% rocznego produktu krajowego brutto będzie skutkowało w społeczeństwie zwiększeniem poczucia bezpieczeństwa. Podkreślenia wymaga, że nadal trwa pełnoskalowa wojna napastnicza prowadzona przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie i istotnie wpływa na stopień bezpieczeństwa w naszym kraju. Określenie w Konstytucji poziomu wydatków Państwa na obronność wpłynie na przedsiębiorców oraz inne podmioty związane z szeroko rozumianym sektorem obronnym. Możliwe będzie ustabilizowanie zwiększenia zakupów zbrojeniowych na potrzeby Sił Zbrojnych RP, w tym w polskich zakładach zbrojeniowych oraz realizowanie w większym zakresie inwestycji w infrastrukturę obronną. Zwiększenie wydatków obronnych to także możliwość zapewnienia rozwoju krajowych zdolności produkcyjnych i serwisowych uzbrojenia, w tym amunicji oraz sprzętu wojskowego.

Projekt ustawy nie dotyczy:

- 1) majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców (ustawa nie będzie miała wpływu na sytuację mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców);
- 2) zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej;
- 3) przepisów regulacyjnych lub przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Ustawa spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa, które corocznie będzie określać ustawa budżetowa w relacji do produktu krajowego brutto.

Z uwagi na wagę projektu i okoliczności uzasadniające wniesienie przedmiotowej inicjatywy ustawodawczej nie przeprowadzono konsultacji społecznych projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.