

BEOS-2166/25

Warszawa, 1 grudnia 2025 r.

Do druku nr 1894

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Straży Marszałkowskiej oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk sejmowy nr 1894)

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

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu następujących problemów: 1) braku możliwości wykonywania przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (dalej: funkcjonariusze) zadań związanych z obronnością państwa; 2) zbyt szerokich uprawnień funkcjonariuszy w zakresie przetwarzania danych osobowych osób ubiegających się o wstęp na teren pozostający w zarządzie Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu; 3) nieuwzględnienia nowych dokumentów (takich jak dokument mObywatel) w procesie ustalania tożsamości przez funkcjonariuszy; 4) niedostatecznej atrakcyjności służby w Straży Marszałkowskiej (SM), w szczególności w przypadku kandydatów do służby i funkcjonariuszy z krótkim stażem w służbie. W ocenie Wnioskodawców przyjęcie projektowanych regulacji, służących rozwiązaniu wymienionych problemów, przyczyni się do prawidłowego funkcjonowania formacji mundurowej, jaką jest Straż Marszałkowska.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III. 020.309.12.2025

Data wpływu 01. XII. 25r.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej¹ (dalej: u.S.M.; art. 1 projektu) oraz ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych² (dalej: u.p.d.f.; art. 2 projektu).

Proponowane zmiany u.S.M. dotyczą w szczególności:

- 1) określenia nowych zadań Straży Marszałkowskiej takich jak: prowadzenie rozpoznania biochemicznego (dodawany pkt 6 w art. 2 ust. 1); wykonywanie działań związanych z obronnością państwa, w tym dotyczących planowania i realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie oraz zarządzania kryzysowego, jak również systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa (dodawany art. 2a u.S.M.);
- 2) ustanowienia odznaki honorowej „Za zasługi dla Straży Marszałkowskiej” (dodawany art. 5a u.S.M.);
- 3) ograniczenia uprawnień funkcjonariuszy związanych kontrolą bezpieczeństwa przeprowadzaną przez nich wobec określonych osób (poprzez uchylenie przepisu uprawniającego do możliwości zażądania zdjęcia odzieży i obuwia, sprawdzenia jamy ustnej, nosa, uszu i włosów osoby) (zmieniany ust. 1b w art. 12 u.S.M.);
- 4) zmiany zasad ustalania tożsamości przez funkcjonariuszy wobec: osoby ubiegającej się o wydanie przepustki uprawniającej do przebywania (lub do wjazdu i przebywania) na terenach i w obiektach w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu; osoby poddanej kontroli uprawnień do przebywania (lub do wjazdu i przebywania) na wymienionych wyżej terenach i w tych obiektach (zmieniany art. 14 u.S.M.); w projekcie określono m.in. nowy katalog dokumentów stanowiących podstawę do ustalenia tożsamości osoby przez funkcjonariuszy;
- 5) modyfikacji regulacji określających warunki i tryb przyjęcia do Straży Marszałkowskiej (zmieniany art. 18, art. 18a oraz art. 21 u.S.M.) – w projekcie przewidziano m.in. uchylenie przepisu, zgodnie z którym funkcjonariuszem może zostać osoba dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych³; ponadto zmiany w ramach postępowania kwalifikacyjnego dotyczą w szczególności: wprowadzenia testu wiedzy w zakresie funkcjonowania władzy publicznej oraz bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, wprowadzenia badań psychologicznych celem ustalenia poziomu rozwoju społeczno-emocjonalnego oraz cech osobowości kandydata, zniesienia wymogu dotyczącego obowiązku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych;

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 607.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 163.

³ Jednocześnie zgodnie z dodawanym ust. 1a w art. 24b u.S.M. mianowanie na określone stanowisko służbowe będzie mogło nastąpić po uzyskaniu poświadczenia bezpieczeństwa upoważniającego do dostępu do informacji niejawnych wymaganego na tym stanowisku.

- 6) modyfikacji zasad dotyczących czasu pełnienia służby przez funkcjonariuszy, poprzez wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą każde święto występujące w okresie rozliczeniowym i przypadające w innym dniu niż niedziela obniża wymiar czasu służby o 8 godzin (dodawany ust. 2a w art. 23 u.S.M.);
- 7) wprowadzenia regulacji dotyczącej zasad przyznania wyróżnień dla funkcjonariuszy (takich jak pochwała, nagroda pieniężna lub rzeczowa, krótkoterminowy urlop wypoczynkowy; dodawany art. 24e u.S.M.);
- 8) wprowadzenia przesłanek wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza (takich jak śmierć albo stwierdzenie zaginięcia; dodawany art. 29a u.S.M.);
- 9) wprowadzenia mechanizmu zwiększającego uposażenie zasadnicze funkcjonariusza z tytułu wysługi lat (dodawany ust. 2a w art. 67 u.S.M.);
- 10) wprowadzenia nowych należności pieniężnych przysługujących funkcjonariuszowi (takich jak m.in. gratyfikacja urlopowa, zryczałtowany równoważnik pieniężny za niewykorzystany przejazd na koszt Straży Marszałkowskiej; świadczenie mieszkaniowe; dodawane pkt 5d–5f w art. 67 ust. 15 u.S.M., dodawane art. 81c–81e u.S.M.).

Projektowana zmiana u.p.d.f. dotyczy wprowadzenia zwolnienia od podatku dochodowego dla świadczeń mieszkaniowych wypłaconych funkcjonariuszom (zmieniany pkt 77a w art. 21 ust. 1 u.p.d.f.).

W art. 3 i art. 4 projektu zawarto przepisy przejściowe.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W DSR wskazano na brak możliwości podjęcia rozwiązań alternatywnych, aby osiągnąć zamierzony cel.

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

W państwach członkowskich OECD/UE funkcjonują różne modele zapewnienia bezpieczeństwa parlamentu. Podczas gdy w niektórych państwach parlamenty polegają na wewnętrznych służbach bezpieczeństwa (np. Niemcy, Stany Zjednoczone, Węgry), w innych przypadkach wiodącą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa parlamentów pełnią policja lub inne siły porządkowe odpowiedzialne za bezpieczeństwo, obronę lub ochronę ludności (np. Estonia, Słowenia). Wiele parlamentów stosuje model mieszany, w którym parlamentarne służby bezpieczeństwa są wspierane przez krajową policję lub jednostki wojskowe (Belgia, Francja, Hiszpania, Portugalia, Rumunia, Włochy)⁴.

⁴ *Policing in national parliaments. How parliaments organise their security*, European Parliamentary Research Service, February 2021,

Poniżej omówiono regulacje odnoszące się do funkcjonowania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo parlamentu w Niemczech i na Węgrzech. W obu państwach zadania ochrony parlamentu wykonywane są przez odrębne służby mundurowe o zbliżonych do Straży Marszałkowskiej funkcjach. W związku z zakresem kwestii będących przedmiotem projektu, skoncentrowano się na następujących aspektach funkcjonowania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo parlamentu: zakres zadań służby, uprawnienia funkcjonariuszy w zakresie kontroli bezpieczeństwa, nabór do służby, system wynagradzania funkcjonariuszy.

W Niemczech bezpieczeństwo na terenie niemieckiego Bundestagu jest zapewniane przez funkcjonariuszy policji Bundestagu (*Polizeivollzugsbeamten beim Deutschen Bundestag*), do których zastosowanie mają ogólne przepisy niemieckiej ustawy o funkcjonariuszach policji federalnej⁵. Funkcjonariusze policji Bundestagu stanowią część administracji parlamentarnej i bezpośrednio podlegają władzy Przewodniczącego Bundestagu. Policja Bundestagu współpracuje z innymi organami policyjnymi. Kwestie związane z uprawnieniami interwencyjnymi policji Bundestagu odpowiadają w znacznym stopniu przepisom prawa policyjnego poszczególnych landów oraz ustawy o funkcjonariuszach policji federalnej. Zakres zadań w obszarze obronności państwa wynika z ustawy o policji federalnej⁶, która przewiduje, że w sytuacjach nadzwyczajnych i w przypadku obrony policja federalna ma za zadanie zapobiegać zagrożeniom dla ogółu społeczeństwa lub poszczególnych osób. Policja Bundestagu odpowiada za bezpieczeństwo i porządek publiczny we wszystkich budynkach, pomieszczeniach i na terenie Bundestagu, a także w pomieszczeniach i budynkach, z których Bundestag korzysta tymczasowo, np. podczas konferencji. Do jej zadań należy przede wszystkim zapewnienie ochrony podczas posiedzeń plenarnych czy posiedzeń komisji Bundestagu, wydarzeń międzynarodowych odbywających się na zaproszenie przewodniczącego Bundestagu czy wizyt zagranicznych delegacji. Policja Bundestagu prowadzi ponadto dochodzenia w sprawie przestępstw i wykroczeń administracyjnych popełnionych na terenie Bundestagu. Uprawnienia w zakresie kontroli bezpieczeństwa opierają się na połączeniu ogólnych kompetencji policyjnych (identyfikacja osób, przeszukanie osób i rzeczy, zastosowanie środków przymusu bezpośredniego) oraz szczegółowych regulacji wewnętrznych Bundestagu. Jeśli chodzi o kontrolę tożsamości, dokumenty uprawniające do wstępu (legitymacja Bundestagu, elektroniczna legitymacja służbowa itp.) należy okazać przy wejściach do niemieckiego Bundestagu bez wezwania. Goście i odwiedzający muszą okazać przy wejściach oficjalny dokument tożsamości ze zdjęciem (akceptowane są ważne paszporty, dowody osobiste, paszporty dyplomatyczne i prawa jazdy UE oraz odpowiednie oficjalne dokumenty zastępcze paszportu).

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/679072/EPRS_BRI%282021%29679072_EN.pdf [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 1 XII 2025 r.].

⁵ *Bundespolizeibeamtengesetz vom 3. Juni 1976 (BPolBG)*, BGBl. I S. 1357 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bpolbg/BJNR113570976.html>.

⁶ *Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG)*, BGBl. I S. 2978, 2979 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bpsg/1994/BJNR297900994.html>.

Zwiedzający, goście, przedstawiciele grup interesu, przedstawiciele mediów, zewnątrzni usługodawcy muszą zasadniczo korzystać z wejść wyposażonych w bramki bezpieczeństwa i przejścia rentgenowskie oraz poddać się kontroli bezpieczeństwa. Dotyczy to również byłych członków niemieckiego Bundestagu oraz członków parlamentów krajów związkowych. Aktywni członkowie rządów i prezydenci uznanych państw zagranicznych oraz ich parlamentów mogą wejść na teren Bundestagu po uprzednim zgłoszeniu przez członków parlamentu, frakcje lub administrację Bundestagu i uzgodnieniu z Referatem ds. Dostępu bez przechodzenia kontroli bezpieczeństwa. Przepis ten stosuje się odpowiednio do przewodniczącej lub przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, przewodniczącej lub przewodniczącego oraz członków Komisji Europejskiej. Przed wydaniem legitymacji Bundestagu lub elektronicznej legitymacji służbowej, a także przy rejestracji gości i odwiedzających przeprowadzana jest kontrola wiarygodności. W przypadku posiadaczy elektronicznych legitymacji służbowych lub legitymacji Bundestagu, które mają okres ważności dłuższy niż jeden rok, weryfikacja wiarygodności jest powtarzana co roku. W ramach kontroli sprawdzane są policyjne bazy danych oraz federalne i krajowe zbiory danych⁷.

Przepisy dotyczące kariery zawodowej funkcjonariuszy policji Bundestagu zawarto w rozporządzeniu rządu w sprawie kariery zawodowej w policji Bundestagu⁸. Do służby przygotowawczej dla średniego szczebla policji Bundestagu mogą zostać przyjęte osoby, które pomyślnie przeszły procedurę selekcyjną i mają co najmniej 16 lat, ale nie więcej niż 28 lat. Do służby przygotowawczej dla wyższego szczebla policji mogą zostać przyjęte osoby, które pomyślnie przeszły procedurę selekcyjną i nie ukończyły 34 lat⁹. Procedura naboru do służby obejmuje egzamin pisemny, testy sprawnościowe, rozmowę kwalifikacyjną oraz badania lekarskie, a następnie 30 miesięczne szkolenie, zakończone egzaminem zawodowym¹⁰. Kwestie wynagrodzeń członków policji Bundestagu regulują przede wszystkim przepisy ustawy o funkcjonariuszach policji federalnej i ustawy o wynagrodzeniach federalnych urzędników¹¹. Wynagrodzenie urzędników federalnych składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku rodzinnego, innych dodatków (*Zulagen*) (np. za wykonywanie zadań policyjnych), zmiana zaszeregowania za wyniki (*Leistungsstufen*), jednorazowe lub czasowe premie za szczególne wyniki (*Leistungsprämien / Leistungszulagen*), premia mająca na celu pozyskanie lub utrzymanie urzędnika/funkcjonariusza (*Personalgewinnungs- und*

⁷ Zasady dostępu i postępowania w Bundestagu, *Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften vom 2. Januar 2002 in der vom Ältestenrat am 30. Januar 2025 beschlossenen Fassung*, tekst w j. niemieckim: https://www.bundestag.de/resource/blob/558026/zugangs_und_verhaltensregeln_intern.pdf.

⁸ *Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes beim Deutschen Bundestag vom 20. August 2013 (PolBTLV)*, BGBl. I S. 3282 ze zm., tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/polbtv_2013/BJNR328200013.html.

⁹ W określonych przypadkach wiek przyjmowanych do służby może być wyższy, np. dla osób korzystających z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego, jednak dla średniego szczebla wiek ten nie może przekroczyć 36 lat, a dla wyższego 42 lat.

¹⁰ Informacje ze strony internetowej Bundestagu, https://www.bundestag.de/services/karriere/ihr_einstieg/polizei-bewerberkampagne-tea-567178.

¹¹ *Bundesbesoldungsgesetz*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html>.

Personalbindungsprämie), świadczenia majątkowe (długoterminowe plany oszczędnościowe)¹². Zgodnie z ustawą o wynagrodzeniach federalnych urzędników funkcjonariusze policji Bundestagu objęci są specjalnym system opieki zdrowotnej dla wybranych grup funkcjonariuszy.

Na Węgrzech, zgodnie z art. 5 ust. 9 ustawy zasadniczej Węgier¹³, bezpieczeństwo Zgromadzenia Narodowego zapewnia Straż Parlamentarna (*országgyűlési őrség*). Ustawa XXXVI z 2012 r. o Zgromadzeniu Narodowym (tzw. ustawa o parlamencie)¹⁴ określa główne zasady funkcjonowania Straży. Straż jest finansowaną z budżetu państwa centralną formacją zbrojną, podlegającą bezpośrednio Przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego, który wykonuje zadania za pośrednictwem swoich jednostek organizacyjnych. Przy wykonywaniu zadań Straż Parlamentarna współpracuje z policją, krajowymi służbami bezpieczeństwa, profesjonalnymi organami zarządzania kryzysowego, armią węgierską i samorządami lokalnymi. Oprócz przepisów ustawy parlamentarnej, do Straży Parlamentarnej mają zastosowanie m.in. przepisy dotyczące policji i armii węgierskiej. Wszyscy członkowie Straży Parlamentarnej muszą przejść coroczną ocenę fizyczną i psychologiczną stosowaną przez policję¹⁵. Straż Parlamentarna jest odpowiedzialna przede wszystkim za ochronę parlamentu, zapewnienie jego niezależności i funkcjonowania wolnego od wpływów zewnętrznych, zapewnienie ochrony osób i bezpieczeństwa jego obiektów w związku z utrzymaniem porządku obrad. Straż Parlamentarna jest również odpowiedzialna za podstawowe obowiązki w zakresie gaszenia pożarów i bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Straż Parlamentarna stosuje – z odstępstwami określonymi w ustawie parlamentarnej – przepisy ustawy o policji do wykonywania swoich funkcji. Funkcjonariusz Straży Parlamentarnej może m.in. przeprowadzić szczegółową kontrolę, przeszukać odzież, paczkę lub pojazd, poprosić o informacje, zastosować środek bezpieczeństwa. Straż Parlamentarna może stosować środki przymusu takie jak: siła fizyczna, kajdanki, środek chemiczny, paralizator, pałka, blokada drogi, przymusowe zatrzymanie (w trakcie utrzymywania porządku posiedzenia Straż może stosować wyłącznie siłę fizyczną jako narzędzie przymusu)¹⁶.

Kancelaria Parlamentu prowadzi elektroniczny system rejestracji dostępu (w tym wjazdu i wyjazdu) do budynków parlamentu. Kancelaria Parlamentu zapewnia Straży Parlamentarnej bezpośredni dostęp do systemu rejestracji w celu weryfikacji prawa dostępu. Odwiedzający parlament muszą okazać Straży oficjalny dowód tożsamości odpowiedni do identyfikacji tożsamości osobistej lub jego odpowiednik w przypadku osób innej narodowości oraz dokument upoważniający do wstępu do izby parlamentu. W przypadku odmowy okazania dokumentu potwierdzającego tożsamość Straż Parlamentarna niezwłocznie powiadamia policję.

¹² Informacje ze strony internetowej niemieckiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/besoldung/besoldung-node.html>.

¹³ *Magyarország Alaptörvénye*, 2011. április 25., tekst w j. węgierskim: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.

¹⁴ *Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. Törvény*, tekst w j. węgierskim: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200036.tv>.

¹⁵ Odpowiedź węgierskiego Zgromadzenia Narodowego z 25.02.2022 na zapytanie ECPRD nr 4994.

¹⁶ Ibidem.

Funkcjonariusz Straży Parlamentarnej może zatrzymać osobę podlegającą weryfikacji tożsamości do czasu przybycia policji. Może przeszukać odzież, bagaż lub pojazd osoby podlegającej weryfikacji tożsamości. Ustawa parlamentarna reguluje procedurę skargi w przypadku, gdy prawo podstawowe danej osoby zostało naruszone poprzez podjęcie lub zaniechanie podjęcia przez Straż Parlamentarną działania lub poprzez zastosowanie środka przymusu.

Kwestie wynagradzania funkcjonariuszy Straży Parlamentarnej uregulowano przede wszystkim w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych w sprawie przepisów o charakterze finansowo-gospodarczym dotyczących Straży Parlamentarnej¹⁷. Rozporządzenie przewiduje jako składniki wynagrodzenia funkcjonariuszy Straży Parlamentarnej m.in.: dodatek za wyniki, nagrody jubileuszowe, dodatki za znajomość języków obcych i za stanowisko służbowe związane z zagrożeniem dla zdrowia. Ponadto funkcjonariusz Straży Parlamentarnej może ubiegać się o nieoprocentowany dodatek na założenie rodziny (podlegający zwrotowi, na zakup wyposażenia i sprzętu związanego z urządzeniem domu rodzinnego, który może zostać przyznany pozostającemu w związku małżeńskim lub partnerskim członkowi Straży w wieku do 35 lat), zwrot kosztów leczenia stomatologicznego, zwrot kosztów związanych z wykonaniem okularów korekcyjnych lub soczewek kontaktowych, pożyczkę na cele mieszkaniowe.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zasad zarządzania kadrami zawodowymi Straży Parlamentu¹⁸ komendant Straży Parlamentarnej może przyznać wyróżnienie funkcjonariuszowi, który przez dłuższy czas wykonuje swoje obowiązki służbowe wynikające ze stanowiska na poziomie wyższym od średniej i z większą skutecznością lub który podczas wykonywania określonego zadania wykazał się wyjątkową postawą, poświęceniem lub na podstawie swojej kariery zawodowej może służyć za wzór dla zawodowego personelu Straży Parlamentu. Funkcjonariusz może uzyskać nagrodę pieniężną, a także nagrodę w postaci opłaconego wypoczynku w krajowej lub zagranicznej placówce wypoczynkowej lub wycieczkę zorganizowaną. Ponadto po 10, 20, 30 i 40 latach służby w Straży Parlamentarnej należy przyznać odznaczenie.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W projekcie przewidziano nadanie nowego brzmienia pkt 8 w art. 2 u.S.M., w którym z dotychczasowych zadań Straży Marszałkowskiej usuwa się zadania z zakresu obrony cywilnej. W uzasadnieniu do projektu nie wskazano przesłanek dla wprowadzenia przedmiotowej zmiany w przeciwieństwie do innych zmian dotyczących zadań Straży Marszałkowskiej.

W projekcie ustawy zaproponowano uchylenie pkt 6 w ust. 1 art. 18 u.S.M. przewidującego, że funkcjonariuszem Straży Marszałkowskiej może być osoba

¹⁷ 85/2012. (XII. 28.) BM rendelet az Országgyűlési Őrség hivatásos állományát érintő gazdasági tárgyú szabályokról, tekst w j. węgierskim: <https://nit.hu/jogszabaly/2012-85-20-0A>.

¹⁸ 56/2012. (XI. 22.) BM rendelet az Országgyűlési Őrség hivatásos állományát érintő humánigazgatási tárgyú szabályokról, tekst w j. węgierskim: <https://nit.hu/jogszabaly/2012-56-20-0A>.

dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych. Ponadto przewidziano zmianę polegającą na usunięciu pkt 6 w ust. 2 w art. 18 u.S.M., który przewiduje, że postępowanie kwalifikacyjne dla kandydata do służby obejmuje przeprowadzenie postępowania sprawdzającego określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych. Należy wskazać, że taki wymóg jest przewidziany w stosunku do kandydatów do innych służb mundurowych, np. Policji (art. 25 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji¹⁹), Straży Granicznej (art. 31 ust. 2 pkt 9 ustawy o Straży Granicznej²⁰). Wymóg ten ma na celu ustalenie, czy kandydat do służby daje rękojmię zachowania tajemnicy. W literaturze wskazuje się, że taki wymóg stawiany jest kandydatom do służby każdej z uzbrojonych formacji mundurowych resortu spraw wewnętrznych²¹. Proponowane zmiany należy ocenić w szerszym kontekście z uwzględnieniem zwiększonego zagrożenia bezpieczeństwa państwa występującego na różnych polach, w szczególności w aspekcie wojny hybrydowej. W związku z powyższym w świetle wskazanych argumentów proponowane zmiany budzą istotne wątpliwości.

W projekcie przewidziano wprowadzenie nowych uprawnień i świadczeń dla funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, m.in. świadczenia mieszkaniowego w wysokości 1800 zł, które podlegałoby corocznej waloryzacji o ustalony w ustawie budżetowej na dany rok średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Należy wskazać, że propozycja zawarta w projekcie przewiduje jednolitą wysokość świadczenia mieszkaniowego, określoną w wysokości maksymalnej przewidzianej dla innych służb mundurowych, dla których wynosi ona od 900 do 1800 zł miesięcznie, w zależności od miejsca pełnienia służby. Nowy system dopłat w innych służbach mundurowych jest związany z funkcjonującymi uprawnieniami do lokalu służbowego i innymi świadczeniami, np. pomocą finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego albo domu, odprawą mieszkaniową lub ekwiwalentem pieniężnym w zamian za rezygnację z lokalu. Należy wskazać, że w przypadku Straży Marszałkowskiej obecnie ani w przeszłości nie istniało uprawnienie funkcjonariuszy do lokali służbowych ani prawo do świadczeń związanych z zapewnieniem mieszkań funkcjonariuszom.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²². Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²³.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2025 r. poz. 914, ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2025 r. poz. 636, ze zm.

²¹ R. Sokoliński, *Postępowanie kwalifikacyjne w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w uzbrojonych służbach mundurowych resortu spraw wewnętrznych. Analiza porównawcza*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2(10)/2014, s. 128-150.

²² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Straży Marszałkowskiej oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Śliz)*, opinia BEOS z 28 X 2025 r., BEOS-WPEiM-2164/25.

²³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Straży Marszałkowskiej oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Śliz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 28 X 2025 r., BEOS-WPEiM-2165/25.

2.

Proponowane w projekcie regulacje dotyczą przede wszystkim nowelizacji ustawy o Straży Marszałkowskiej. W zakresie, w jakim obejmują one prawo do świadczenia mieszkaniowego (nowy art. 81e), może wchodzić w grę styk z art. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji (prawo własności; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Nechayeva v. Rosja* z 12 maja 2020 r., § 40-41). Niemniej, unormowanie tego zagadnienia nie budzi wątpliwości co do zgodności z Protokołem i towarzyszącym mu orzecznictwem ETPC. Poza tym zmiany te nie dotyczą praw i wolności unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

1. Funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej – 268 osób przy pełnej obsadzie etatowej (wg stanu na 05.11.2025 r. – 232 funkcjonariuszy).
2. Członkowie rodzin funkcjonariuszy uprawnionych do nowych świadczeń.
3. Kandydaci do służby w Straży Marszałkowskiej.
4. Osoby ubiegające się o wstęp do obiektów lub wjazd na tereny Sejmu/Senatu, osoby poddawane kontroli bezpieczeństwa, osoby przebywające na terenie parlamentu.
5. Organy odpowiedzialne za wdrożenie projektu: Prezes Rady Ministrów, Marszałek Sejmu, Szef Kancelarii Sejmu, Komendant Straży Marszałkowskiej.

B. Wpływ na społeczeństwo

Zasięg skutków społecznych projektu będzie ograniczony – zmiany wpłyną głównie na funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej i ich rodziny. Pośrednio regulacje będą oddziaływały również na osoby przebywające na terenach Sejmu i Senatu.

Projektowane zrównanie świadczeń funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej ze świadczeniami przedstawicieli innych służb mundurowych poprawi warunki służby w Straży Marszałkowskiej i podniesie jej prestiż. Zgodnie z założeniem Wnioskodawców przełoży się to na zwiększone zainteresowanie pracą w tej formacji. Obecnie wśród kandydatów do pracy w służbach mundurowych angaż w Straży Marszałkowskiej nie jest pierwszym wyborem (z uwagi na konieczność pracy zmianowej i pełnej dyspozycyjności przy mało konkurencyjnych płacach w stosunku do tych oferowanych na warszawskim rynku pracy i braku dodatkowych świadczeń przysługujących w innych formacjach). Przełożeni SM sygnalizują problemy związane z licznymi wakacjami (sytuacja w tym zakresie poprawiła się jednak w przeciągu ostatnich lat – patrz tabela nr 1), a także dużą rotacją funkcjonariuszy (patrz tabela nr 2).

Tabela 1. Obsada kadrowa Straży Marszałkowskiej w latach 2019-2025

Rok	Etaty funkcjonariuszy wg planu	Wykonanie etatowe (na 31 grudnia)	% ogółu etatów
2019	268	164	61,19
2020	268	168	62,69
2021	268	207	77,24
2022	268	209	77,98
2023	268	197	73,51
2024	268	224	83,58
2025 (do 5.11.2025r.)	268	232	86,57

Źródło: Straż Marszałkowska.

Tabela 2. Rotacja funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej w latach 2020-2025

Rok	Przyjęci	Zwolnieni
2020	57	58
2021	62	22
2022	34	37
2023	30	37
2024	40	19
2025	24*	11*

* do 5.11.2025 r.

Źródło: Straż Marszałkowska.

Ze służby odchodzą głównie funkcjonariusze z krótkim stażem (do trzech lat). Do głównych przyczyn odejścia można zaliczyć: przejście do innych formacji mundurowych, zbyt dużą liczbę nadgodzin związaną z niedoborem kadr i konieczność pełnienia służby w systemie zmianowym (w szczególności w niedziele i święta), utrudniony dojazd do miejsca pełnienia służby (w przypadku funkcjonariuszy mieszkających kilkadziesiąt kilometrów od Warszawy), ograniczone możliwości rozwoju zawodowego z powodu spłaszczonej hierarchii i braku ścieżek awansu, brak świadczeń socjalnych (w szczególności gratyfikacji urlopowej czy świadczeń mieszkaniowych), niskie zarobki²⁴.

Modyfikacja postępowania kwalifikacyjnego (wprowadzenie obowiązkowego testu wiedzy i badań psychologicznych) może przyczynić się do lepszego dopasowania kandydatów do specyfiki służby, co w dłuższej perspektywie zmniejszy odsetek odejść w pierwszych latach służby (tym samym zmniejszy ukryte koszty rekrutacji), zwiększy bezpieczeństwo osób przebywających na terenie Sejmu i Senatu oraz poprawi ogólny wizerunek formacji. Trzeba jednak wziąć pod uwagę,

²⁴ Informacje pozyskane ze Straży Marszałkowskiej drogą mailową.

że zabieg ten może podnieść próg wejścia i w krótkim okresie wpłynie na spadek liczby kandydatów. Skutkiem ubocznym może być wzrost liczby wakatów i nadgodzin u pełniących służbę funkcjonariuszy. Dlatego też zmiana w tym zakresie musi być ściśle powiązana z wprowadzeniem dodatkowych zachęt dla potencjalnych pracowników.

Wśród najważniejszych zmian przewidzianych w projekcie, mających szersze znaczenie społeczne, można wymienić przede wszystkim dodanie funkcjonariuszom Straży Marszałkowskiej zadań związanych z obronnością państwa – dotyczących planowania i realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie, zarządzania kryzysowego oraz systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Rozwiązanie to może wpłynąć na szybszą reakcję na zdarzenia nadzwyczajne w obrębie parlamentu oraz zmniejszyć zależność od wsparcia służb zewnętrznych w tym zakresie.

Ponadto, postulowane zmiany w legitymowaniu i kontroli bezpieczeństwa obniżą dolegliwość ingerencji w prywatność osób wchodzących na teren parlamentu oraz zwiększą przewidywalność procedur.

C. Konsultacje społeczne

Do opiniowanego projektu złożono zaledwie trzy ankiety²⁵. W dwóch z nich podkreślano, że Straż Marszałkowska to służba mundurowa, która powinna wreszcie zostać zauważona i doceniona²⁶. Wskazywano również, że „(w) obecnej sytuacji konieczne jest przygotowanie się do kryzysów oraz (...) zwiększanie potencjału obronnego kraju”²⁷, a nadanie nowych uprawnień Straży Marszałkowskiej może temu służyć. Zwrócono także uwagę, że ochroną polskiego parlamentu „powinny zajmować się osoby odpowiednio wyszkolone, wykwalifikowane i wyspecjalizowane oraz wyposażone w odpowiednie uprawnienia adekwatne do posiadanej wiedzy oraz umiejętności”²⁸.

Pojawił się również komentarz krytyczny, w którym wyrażono pogląd, że nie należy zmieniać obowiązujących kryteriów przyjmowania do Straży Marszałkowskiej. Komentujący wskazał ponadto, że system wzrostu wynagrodzenia wraz ze stażem pracy łącznie do 35% stawia tę formację w uprzywilejowanej pozycji względem innych grup zawodowych, a charakter wykonywanej pracy nie jest ani szczególnie uciążliwy, ani też niebezpieczny²⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Przedłożony projekt nie wywołuje skutków gospodarczych i nie wpływa na warunki funkcjonowania sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Oszacowany

²⁵ W wynikach konsultacji widnieje liczba 30 ankiet, ale wszystkie komentarze poza trzema tutaj wspomnianymi dotyczą innych konsultowanych projektów.

²⁶ ID ankiety: 73684.

²⁷ ID ankiety: 90867.

²⁸ Ibidem.

²⁹ ID ankiety: 83710.

przez Wnioskodawców koszt wdrożenia proponowanych zmian wynosi 6,8 mln zł rocznie. O ile w skali całej gospodarki kwota ta nie ma większego znaczenia, to w przypadku gospodarstw domowych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej zwiększenie rocznych dochodów będzie znaczące. Przyjmując najniższą stawkę uposażenia zasadniczego w SM w kwocie 3450 zł³⁰ oraz aktualną taryfę PKP Intercity³¹, roczny przyrost dochodów gospodarstw domowych można szacować na kwoty podane w tabeli 3.

Tabela 3. Szacunki przyrostu dochodów gospodarstw domowych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej

Gratyfikacja (w zł)	Gospodarstwa domowe funkcjonariuszy SM	
	jednoosobowe	czterooosobowe (2+2)
Dopłata do urlopu	1 035	4 140
Ryczałt za bilet kolejowy	160	520
Świadczenie mieszkaniowe	21 600	21 600
Razem	22 795	26 260

Przyjęcie przedmiotowych przepisów spowoduje skokowy wzrost dochodów gospodarstw domowych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej. Będą to kwoty istotne dla poprawy sytuacji materialnej strażników marszałkowskich i członków ich rodzin. Natomiast biorąc pod uwagę, że wzrost dochodów będzie dotyczył zaledwie 230-268³² gospodarstw domowych, a kierunki wydatkowania zwiększonych dochodów będą zindywidualizowane, wpływ analizowanego projektu na gospodarkę i przedsiębiorców będzie marginalny.

W konsultacjach społecznych projektu respondenci nie zgłosili żadnych opinii odnoszących się do skutków gospodarczych analizowanego projektu.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W uzasadnieniu projektu i DSR wskazano, że projektowane zmiany będą wymagały zwiększenia limitu środków finansowych Kancelarii Sejmu przeznaczonych na funkcjonowanie Straży Marszałkowskiej o kwotę ok. 6,8 mln zł. Na kwotę tę składają się skutki finansowe w zakresie:

³⁰ Zarządzenie nr 7 Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 2024 r. zmieniające zarządzenie w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (M.P. z 2024 r. poz. 299).

³¹ Cena biletu w 2 klasie pociągu TLK i Intercity dla odległości 481-500 km, w jedną stronę, wynosi 80 zł, a przy uwzględnieniu zniżki 37% (dla dzieci) – 50,4 zł, Cennik usług przewozowych PKP Intercity, https://www.intercity.pl/pl/dokumenty/Przepisy%20i%20taryfy/Cennik_uslug_przewozowych_PKP_intercity_od_01.09.25.pdf.

³² Zależnie od stanu etatowego Straży Marszałkowskiej.

- 1) gratyfikacji urlopowej, o której mowa w dodawanym pkt. 5d w art. 67 ust. 15 i art. 81c u.S.M. (zob. pkt II i V opinii) – ok. 0,69 mln zł;
- 2) zryczałtowanego równoważnika pieniężnego za niewykorzystany przejazd na koszt Straży Marszałkowskiej oraz zwrot kosztów przejazdu, o których mowa w dodawanym pkt. 5e w art. 67 ust. 15 i art. 81d u.S.M. (zob. pkt II i V opinii) – ok. 0,07 mln zł;
- 3) świadczenia mieszkaniowego, o którym mowa w dodawanym pkt. 5f w art. 67 ust. 15 i art. 81e u.S.M. (zob. pkt II i V opinii) – ok. 5,8 mln zł.

Do obliczenia skutków projektowanych zmian przyjęto:

- a) w zakresie pkt 1 i 2 (gratyfikacja urlopową oraz koszty przejazdu) – 230 funkcjonariuszy (stan na 14 sierpnia 2025 r.), 138 współmałżonków oraz 187 dzieci funkcjonariuszy (łącznie – 555 osób³³);
- b) w zakresie pkt 3 (świadczenie mieszkaniowe) – 268 funkcjonariuszy, tj. pełną obsadę etatową Straży Marszałkowskiej³⁴.

Koszty funkcjonowania Straży Marszałkowskiej finansowane są z budżetu państwa w części 02 – Kancelaria Sejmu³⁵. W projekcie budżetu państwa na 2026 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu³⁶ zaplanowano wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom (§ 3070) w kwocie 7 042 tys. zł, w tym:

- a) gratyfikacja urlopową – 694 tys. zł,
- b) świadczenie mieszkaniowe – 5 789 tys. zł,
- c) zwrot kosztów lub ryczałt za przejazd środkami publicznego transportu kolejowego – 70 tys. zł.

Łączne wydatki z tych tytułów zostały zaplanowane w projekcie budżetu państwa w części 02 na kwotę 6 553 tys. zł. Jak wynika natomiast z uzasadnienia projektu oraz DSR, budżet Kancelarii Sejmu w części przeznaczony na finansowanie Straży Marszałkowskiej w związku z wejściem w życie projektowanych zmian został z tego tytułu zwiększony o kwotę 6 800 tys. zł.

Projektowana ustawa przewiduje zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych świadczenia mieszkaniowego, o którym mowa w art. 81e u.S.M. (zob. art. 2 projektu zmieniający pkt 77a w art. 21 ust. 1 u.p.d.f.).

W projekcie nie przewidziano natomiast zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych gratyfikacji urlopowej (art. 81c u.S.M.) oraz zryczałtowanego równoważnika pieniężnego za niewykorzystany przejazd na koszt Straży Marszałkowskiej oraz zwrotu kosztów przejazdu (art. 81d u.S.M.). Zwolnienia takich świadczeń nie przewiduje również u.p.d.f. w obecnym brzmieniu.

Gratyfikacja urlopową ma przysługiwać funkcjonariuszowi, który wykorzystał w danym roku kalendarzowym co najmniej 9 dni urlopu wypoczynkowego, oraz każdemu z członków jego rodziny, o którym mowa w art. 60 ust. 2a u.S.M., a więc

³³ W uzasadnieniu i DSR – 552 osoby.

³⁴ $268 \times 1\,800 \text{ zł} \times 12 \text{ m-cy} = 5\,788\,800 \text{ zł}$ (zob. projektowany art. 81e ust. 2 u.S.M.).

³⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. z 2025 r. poz. 1185).

³⁶ Zob. Projekt budżetu Kancelarii Sejmu na rok 2026, Warszawa, sierpień 2025, s. 6, 7 i 10.

małżonkowi i pozostającym na utrzymaniu funkcjonariusza dzieciom własnym, przysposobionym, pasierbom oraz dzieciom obcym przyjętym na wychowanie i utrzymanie, w tym także w ramach rodziny zastępczej, które: a) nie ukończyły 18. roku życia, a w razie pobierania nauki lub odbywania studiów – 25 lat, b) bez względu na wiek, stały się niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo całkowicie niezdolne do pracy przed osiągnięciem wieku, o którym mowa w lit. a). Wysokość gratyfikacji ma wynosić 30% najniższej stawki uposażenia zasadniczego według stanowiska służbowego w SM, według stawek obowiązujących w dniu wypłaty świadczenia. Nie jest to więc świadczenie finansowane z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i zwolnione od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 67 u.p.d.f.³⁷ Tego świadczenia nie można również zakwalifikować do dopłaty do wypoczynku, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 78 u.p.d.f.³⁸, podobnie jak świadczeń, o których mowa w projektowanym art. 81d u.S.M., tzn. zwrotu kosztów przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego do jednej z obranych przez funkcjonariusza miejscowości w kraju i z powrotem lub – w razie niewykorzystania takiego przejazdu – zryczałtowanego równoważnika pieniężnego. Świadczenie to nie jest również związane z korzystaniem przez funkcjonariusza ze środków publicznego transportu zbiorowego w ramach wykonywania czynności służbowych, a tym samym stanowi przychód ze stosunku służbowego³⁹ i nie korzysta ze zwolnienia od podatku dochodowego (u.p.d.f. nie przewiduje zwolnienia tego typu świadczeń).

Tym samym wypłata świadczeń, o których mowa w projektowanych art. 81c i art. 81d u.S.M., będzie podlegać podatkowi dochodowemu. W projekcie budżetu Kancelarii Sejmu na tego typu świadczenia przewidziano kwotę 764 tys. zł (gratyfikacja urlopowa – 694 tys. zł, koszty przejazdu – 70 tys. zł). Zakładając, że świadczenia te zostaną wypłacone w zakładanej w projekcie budżetu kwocie 764 tys. zł i będą opodatkowane stawką 12%, dodatkowe wpływy z podatku

³⁷ Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 67 u.p.d.f. od podatku dochodowego wolna jest wartość otrzymanych przez pracownika w związku z finansowaniem działalności socjalnej, o której mowa w przepisach o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, rzeczowych świadczeń oraz otrzymanych przez niego w tym zakresie świadczeń pieniężnych, sfinansowanych w całości ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych lub funduszy związków zawodowych, łącznie do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 1.000 zł; rzeczowymi świadczeniami nie są bony, talony i inne znaki, uprawniające do ich wymiany na towary lub usługi.

³⁸ Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 78 u.p.d.f. wolne od podatku dochodowego są dopłaty do: wypoczynku zorganizowanego przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie, w formie wczasów, kolonii, obozów i zimowisk, w tym również połączonego z nauką, pobytu na leczeniu sanatoryjnym, w placówkach leczniczo-sanatoryjnych, rehabilitacyjno-szkoleniowych i leczniczo-opiekuńczych, oraz przejazdów związanych z tym wypoczynkiem i pobytem na leczeniu – dzieci i młodzieży do lat 18: a) z funduszu socjalnego, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz zgodnie z odrębnymi przepisami wydanymi przez właściwego ministra - niezależnie od ich wysokości, b) z innych źródeł - do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 2000 zł.

³⁹ Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.p.d.f. za przychody ze stosunku służbowego (również stosunku pracy, pracy nakładczej oraz spółdzielczego stosunku pracy) uważa się wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródło finansowania tych wypłat i świadczeń, a w szczególności: wynagrodzenia zasadnicze, wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, różnego rodzaju dodatki, nagrody, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop i wszelkie inne kwoty niezależnie od tego, czy ich wysokość została z góry ustalona, a ponadto świadczenia pieniężne ponoszone za pracownika, jak również wartość innych nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych.

dochodowego od osób fizycznych do budżetu państwa i budżetów samorządowych⁴⁰ wyniosą 91,68 tys. zł (przy stawce 32% – 244,48 tys. zł).

Dodatkowo – w kontekście skutków projektowanych regulacji dla finansów publicznych – należy zauważyć, że wypłacone świadczenia (gratyfikacja urlopowa, zwrot kosztów przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego, świadczenie mieszkaniowe), stanowią dodatkowy dochód funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, częściowo nieopodatkowany podatkiem dochodowym (świadczenie mieszkaniowe), i o ile zostaną przeznaczone na zakup towarów i usług, mogą generować dodatkowy dochód budżetu państwa z podatków pośrednich – podatku od towarów i usług i – w zależności od rodzajów nabytych towarów – także podatku akcyzowego, oraz budżetu państwa i budżetów samorządowych – z podatku dochodowego od przedsiębiorstw (podmiotów gospodarczych).

Do obliczenia skutków projektowanych zmian w u.S.M. dla finansów publicznych w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od przedsiębiorstw przyjęto następujące założenia:

- 1) cała kwota planowana w projekcie budżetu państwa na 2026 r. z tytułów określonych w art. 81c – 81e u.S.M. (6 553 tys. zł), pomniejszona o należny od niej podatek dochodowy, zostanie przeznaczona przez funkcjonariuszy na nabycie towarów i usług opodatkowanych stawką 23% (w rachunku „w stu” – 18,70%⁴¹);
- 2) podatek dochodowy należny od funkcjonariuszy od dochodów z tytułów określonych w art. 81c i art. 81d u.S.M. był płacony według stawki 12%, a więc wyniósł 91,68 tys. zł (zob. wyżej);
- 3) zyskowność przedsiębiorstw niefinansowych – 5,1% (przyjęto na poziomie pierwszego półrocza 2025 r.)⁴²;
- 4) stawka podatku dochodowego od przedsiębiorstw – 19%⁴³.

Skutki finansowe w zakresie podatku od towarów i usług wyniosą – ok. 1 208,3 tys. zł⁴⁴.

Skutki finansowe w zakresie podatku dochodowego od przedsiębiorstw – ok. 50,9 tys. zł⁴⁵.

Reasumując, łącznie skutki dla finansów publicznych projektowanych regulacji wynikających z art. 81c – 81e u.S.M. mogą wynieść, przy przyjętych założeniach:

- 1) w zakresie wydatków publicznych, finansowanych z budżetu państwa w części 02 – Kancelaria Sejmu – ok. 6 553 tys. zł, z tego:

⁴⁰ Zob. art. 111 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.) oraz art. 3 ust. 2 i art. 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.).

⁴¹ Zob. art. 146eg pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.).

⁴² Zob. Wyniki finansowe przedsiębiorstw w 1 półroczu 2025, Informacja sygnałna, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/wyniki-finansowe-przedsiębiorstw-w-1-półroczu-2025-r-40.11.html>.

⁴³ Zob. art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.) oraz art. 30c u.p.d.f.

⁴⁴ $6.553.000 - 91.680 = 6.461.320 \times 18,70\% = 1.208.266,84 \text{ zł}$.

⁴⁵ $[(6.461.320 - 1.208.300) \times 5,1\%] \times 19\% = 50.901,76 \text{ zł}$.

- a) gratyfikacja urlopową – 694 tys. zł,
 - b) świadczenie mieszkaniowe – 5 789 tys. zł,
 - c) zwrot kosztów lub ryczałt za przejazd środkami publicznego transportu kolejowego – 70 tys. zł;
- 2) w zakresie dochodów publicznych – ok. 1 350,88 tys. zł, z tego dochody z:
- a) podatku od towarów i usług – ok. 1 208,3 tys. zł (w całości dochód budżetu państwa),
 - b) podatku dochodowego od osób fizycznych od przychodów funkcjonariuszy z tytułu gratyfikacji urlopowej i sfinansowania kosztów przejazdu – ok. 91,68 tys. zł (przy stawce podatku 32% – ok. 244,48 tys. zł, co automatycznie obniży dochody z podatku od towarów i usług oraz dochody z podatku dochodowego od przedsiębiorstw⁴⁶) (dochód z tego tytułu dzielony pomiędzy budżet państwa i budżety samorządowe),
 - c) podatku dochodowego od przedsiębiorstw – ok. 50,9 tys. zł (dochód z tego tytułu dzielony pomiędzy budżet państwa i budżety samorządowe).

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wprowadzenie nowych uprawnień może spowodować wzrost obciążeń administracyjnych u organów odpowiedzialnych za ich realizację.

W zakresie skutków społecznych oraz dla podmiotów gospodarczych projektowane przepisy nie wprowadzają dodatkowych obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje nowelizację przepisów w zakresie zadań Straży Marszałkowskiej, postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów oraz uprawnień funkcjonariuszy. Zaproponowane w projekcie rozwiązania dotyczące uprawnień funkcjonariuszy odnoszą się przede wszystkim do świadczeń socjalnych o charakterze materialnymi, które są wzorowane na przepisach regulujących te kwestie w przypadku innych służb mundurowych.

Wątpliwości budzą zmiany polegające na usunięciu przepisu przewidującego, że funkcjonariuszem Straży Marszałkowskiej może być osoba dająca rękojmię zachowania tajemnicy oraz usunięciu z postępowania kwalifikacyjnego dla kandydata do służby wymogu przeprowadzenia postępowania sprawdzającego

⁴⁶ W takim przypadku dochody z podatku od towarów i usług (przy stawce 23%) wyniosą – 1 179,69 tys. zł $[(6\,553\,000 - 244\,480) \times 18,70\%]$, zaś dochody z podatku dochodowego od przedsiębiorstw – $[(6\,303\,520 - 1\,179\,690) \times 5,1\%] \times 19\% = 49\,698,36$ zł.

określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych. W uzasadnieniu projektu nie wskazano przesłanek usunięcia z katalogi zadań Straży Marszałkowskiej zadania z zakresu obrony cywilnej.

Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Zasięg skutków społecznych projektu będzie ograniczony – zmiany będą dotyczyć głównie funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej i ich rodzin. Przyznanie tej formacji dodatkowych uprawnień podniesie jej prestiż i znaczenie, wyrównując przysługujące strażnikom świadczenia z tymi obowiązującymi w innych służbach mundurowych. Może się to w efekcie przełożyć na zwiększone zainteresowanie pracą w Straży Marszałkowskiej i ograniczyć niedobory kadrowe oraz rotację pracowników.

3. Skutki gospodarcze: Przedłożony projekt nie wywołuje skutków dla gospodarki i przedsiębiorców.

4. Skutki finansowe: Projektowane regulacje, zawarte w art. 81c – 81e u.S.M., zwiększą wydatki budżetu państwa finansowane z części 02 – Kancelaria Sejmu o kwotę ok. 6 553 tys. zł (w projekcie budżetu na 2026 r. limit wydatków na funkcjonowanie Straży Marszałkowskiej został zwiększony w sumie o 6 800 tys. zł), z tego: a) gratyfikacja urlopowa – 694 tys. zł, b) świadczenie mieszkaniowe – 5 789 tys. zł, c) zwrot kosztów lub ryczałt za przejazd środkami publicznego transportu kolejowego – 70 tys. zł.

Jednocześnie regulacje te mogą zwiększyć dochody budżetu państwa i budżetów samorządowych o ok. 1 350,88 tys. zł, z tego dochody z: a) podatku od towarów i usług – o ok. 1 208,3 tys. zł (w całości dochód budżetu państwa), b) podatku dochodowego od osób fizycznych od przychodów funkcjonariuszy z tytułu gratyfikacji urlopowej i sfinansowania kosztów przejazdu – o ok. 91,68 tys. zł (przy stawce podatku 32% – ok. 244,48 tys. zł) (dochód z tego tytułu dzielony pomiędzy budżet państwa i budżety samorządowe), c) podatku dochodowego od przedsiębiorstw – o ok. 50,9 tys. zł (dochód z tego tytułu dzielony pomiędzy budżet państwa i budżety samorządowe).

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach członkowskich OECD/UE funkcjonują różne modele zapewnienia bezpieczeństwa parlamentu. W niektórych państwach parlamenty polegają na wewnętrznych służbach bezpieczeństwa (np. Niemcy, Stany Zjednoczone, Węgry), w innych przypadkach wiodącą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa parlamentów zapewnia policja lub inne siły porządkowe odpowiedzialne za bezpieczeństwo, obronę lub ochronę ludności (np. Estonia, Słowenia). Wiele parlamentów stosuje model mieszany, w którym parlamentarne służby bezpieczeństwa są wspierane przez krajową policję lub jednostki wojskowe (Belgia, Francja, Hiszpania, Portugalia, Rumunia, Włochy). W Niemczech i na Węgrzech zadania ochrony parlamentu wykonywane są przez odrębne służby mundurowe o zbliżonym do Straży Marszałkowskiej zakresie funkcji, jednak ze zróżnicowanym zakresem zadań służby, uprawnień funkcjonariuszy w zakresie

kontroli bezpieczeństwa, zasad naboru do służby i systemem wynagradzania funkcjonariuszy.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

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

dr hab. Magdalena Szczepańska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

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

Jacek Krzak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/