

BEOS-2392/25

Warszawa, 23 grudnia 2025 r.

Do druku nr 2003

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.236 M.2025

Data wpływu 29.XII.25r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny (druk sejmowy nr 2003)

Na podstawie art. 34 ust. 9b 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 zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Jak wskazuje Wnioskodawca, zgodnie z obecnym stanem prawnym (art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹) przyjęcie przez Ministra Obrony Narodowej programu rozwoju Sił Zbrojnych, pomimo znaczenia dokumentu z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, nie wymaga zaopiniowania przez senacką Komisję Obrony Narodowej. Tymczasem przedmiotem działania tej komisji, zgodnie z Regulaminem Senatu, jest obronność i bezpieczeństwo państwa, przemysł zbrojeniowy oraz działalność i funkcjonowanie Sił Zbrojnych. Ponadto senacka Komisja Obrony Narodowej odgrywa zasadniczą rolę w trakcie realizacji tego programu na poziomie parlamentu, m.in. w uchwalaniu budżetu państwa w zakresie Obrony Narodowej i w pracach legislacyjnych w zakresie ustaw dotyczących obronności.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca proponuje znowelizowanie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Projektowana zmiana zmierza do ustanowienia obowiązku zasięgnięcia opinii senackiej komisji właściwej w sprawach obrony państwa przed wprowadzeniem przez Ministra Obrony Narodowej programu rozwoju Sił Zbrojnych (art. 1 projektu). Wymóg ten miałby mieć zastosowanie również do programu

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.

rozwoju Sił Zbrojnych, nad którym prace rozpoczęto przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 2 projektu).

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

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca nie przedstawił informacji o ewentualnych alternatywnych rozwiązaniach, które brałby pod uwagę.

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

W celu zidentyfikowania rozwiązań ekwiwalentnych wobec rozwiązania zaproponowanego w projekcie dokonano przeglądu dokumentów programowych określających cele i kierunki rozwoju sił zbrojnych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem udziału izb wyższych parlamentów w procedurze przyjmowania tych dokumentów.

Dwuzbiowy parlament funkcjonuje w dwunastu państwach członkowskich UE, jednakże w części spośród nich izba wyższa ma na tyle odmienny model ustrojowy (np. niemiecki i austriacki Bundesrat stanowią przedstawicielstwo krajów związkowych, w Słowenii Rada Państwa stanowi przedstawicielstwo grup społecznych i grup interesu), że różnice systemowe pomiędzy nimi a polskim Senatem czynią porównania niemiarodajnymi. Należy też zwrócić uwagę, że czynnikiem ograniczającym możliwość porównań jest nieprzystawalność samych dokumentów – wspólna kategoria dokumentów planistycznych w zakresie rozwoju sił zbrojnych obejmuje dokumenty o zróżnicowanym charakterze prawnym, zakresie przedmiotowym, treści normatywnej. Za przykład o względnej porównywalności można uznać przypadek włoski (izba wyższa parlamentu ma konstrukcję ustrojową zbliżoną do polskiego Senatu, np. wybór deputowanych w wyborach powszechnych i bezpośrednich; choć z drugiej strony pozycja izby wyższej wobec izby niższej jest silniejsza niż w Polsce – włoski model parlamentaryzmu uznaje się za bikameralizm symetryczny).

We Włoszech Senat uczestniczy w procedurze przyjęcia dokumentu programowego przedstawiającego kierunki rozwoju sił zbrojnych² (obecnie jest to „Wieloletni dokument programowy w sprawie obrony na lata 2025-2027”³). Na podstawie Kodeksu ustroju wojskowego⁴, udział Senatu w procedurze planowania i realizacji programów modernizacji armii ma charakter kontrolno-opiniotwórczy i jest wykonywany na szczeblu komisji senackich. Zgodnie z art. 536 ust. 1 kodeksu,

² Doc. CCXII, n. 3. Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2025-2027, tekst w j. włoskim: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DI0159.pdf> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 30 XII 2025 r.].

³ Documento Programmatico Pluriennale della Difesa 2025-2027, tekst w j. włoskim: <https://www.difesa.it/amministrazione-trasparente/documento-di-programmazione/3756.html>.

⁴ Codice dell'ordinamento militare. Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-15:66~vig>.

minister obrony corocznie przekazuje parlamentowi aktualizację dokumentów planistycznych, które określają m.in. ogólne potrzeby operacyjne sił zbrojnych, w tym wytyczne strategiczne oraz wykaz realizowanych programów uzbrojenia wraz z odpowiadającym im planem programowania finansowego. Zgodnie z art. 536 ust. 3 kodeksu, programy te i odpowiadające im programowanie finansowe są zatwierdzane na mocy dekretu ministra obrony, jeżeli są finansowane z bieżących środków budżetowych (lub na mocy ustawy, jeżeli wymagają finansowania o charakterze nadzwyczajnym). Projekt dekretu jest przekazywany obu izbom parlamentu w celu uzyskania opinii właściwych komisji (komisja obrony, komisja budżetowa). Opinia powinna zostać wyrażona w terminie czterdziestu dni od dnia przekazania sprawy. Jeżeli komisje wyrażą opinię negatywną lub jeżeli rząd nie zgadza się ze sformułowanymi przez nie wnioskami, rząd jest obowiązany do ponownego przekazania izbom projektu dekretu wraz z kontrargumentacją w celu wydania ostatecznej opinii przez komisje w terminie trzydziestu dni. Jeżeli komisje ponownie wyrażą negatywną opinię, podjętą bezwzględną większością głosów ich członków i uzasadnioną brakiem zgodności z planem wieloletniego wykorzystania, program nie zostaje przyjęty.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projektowana regulacja *prima facie* może być uważana za drobną, nieznaczną zmianę. Wbrew jednak temu wrażeniu, warto dostrzec i zwrócić uwagę na jej doniosłość ustrojową. Oceniając przedmiotową propozycję, trzeba bowiem mieć na względzie, że z natury rzeczy wprowadzanie przez Ministra Obrony Narodowej, w drodze zarządzenia, programu rozwoju Sił Zbrojnych jest typowym zadaniem z zakresu władzy wykonawczej. Jednocześnie, w kontekście ocenianego projektu należy mieć na uwadze również to, że zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji „[u]strój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Te dwie okoliczności pozwalają dostrzec, że udział organów państwowych nienależących do władzy wykonawczej (czy też organów reprezentujących te organy) w procedurze przyjęcia programu rozwoju Sił Zbrojnych może budzić wątpliwości natury ustrojowej.

Regulacje wynikające z obu ustępów art. 10 Konstytucji ustanawiają fundament dla struktury organizacyjnej władzy państwowej⁵. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż „zasada podziału władzy zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg »rozdzielenia« władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz

⁵ Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji „[w]ładzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego »istotnego zakresu« danej władzy”⁶. Poza tym w piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że „samo przeprowadzenie podziału funkcjonalnego i organizacyjnego nie wystarcza jeszcze dla zapewnienia rzeczywistego podziału władzy. Konieczne jest ponadto ukształtowanie systemu mechanizmów hamowania się i równoważenia poszczególnych władz. Dopiero wtedy zredukowane zostanie ryzyko uzyskania przez któryś z organów przewagi nad pozostałymi, przekreślającej równość między władzami”⁷.

Na tle proponowanych w projekcie rozwiązań z jednej strony można postawić pytanie o to, czy ewentualny udział organu państwowego nienależącego do władzy wykonawczej (tj. komisji senackiej właściwej w sprawach obrony państwa) w procedurze przyjęcia programu rozwoju Sił Zbrojnych nie naruszałby „istotnego zakresu” władzy wykonawczej; z drugiej strony zaś można zastanawiać się, czy udział tego organu – wręcz przeciwnie – nie stanowiłby pożądanego instrumentu hamowania i równoważenia się poszczególnych władz. Rozstrzyganie tego rodzaju wątpliwości nie stanowi przedmiotu niniejszej opinii, dlatego w tym miejscu konieczne jest ograniczenie się do uwag o charakterze sygnalizacyjnym.

Nie wykraczając poza ramy formalne przedmiotowej oceny, zasadne będzie wskazać jednak, że nie byłby trafny argument mówiący, iż wspomniana problematyka nie stanowi istotnego zagadnienia ustrojowego tylko z tego względu, że w obecnej procedurze udział bierze przecież komisja sejmowa. Argument ten byłby nietrafny nie tylko z tego względu, że o (nie)konstytucyjności regulacji nie przesądzą inne unormowania o randze ustawy (lecz sama Konstytucja), ale również z tego powodu, że Sejm pełni względem władzy wykonawczej także funkcję kontrolną. Przesądza o tym art. 95 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Co należy dodać: analogicznej funkcji nie pełni natomiast Senat. Tym samym pozycja Sejmu wobec Rady Ministrów i całej administracji rządowej jest odmienna niż pozycja Senatu. W związku z tym udział komisji sejmowej w procedurze przyjęcia programu rozwoju Sił Zbrojnych znajduje bezpośrednie zakotwiczenie w funkcji ustrojowej pełnionej przez Sejm i nie budzi wątpliwości.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁸. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁹.

⁶ Zob. III.4.1. uzasadnienia wyroku TK z 29 XI 2005 r., sygn. akt P 16/04.

⁷ Zob. M. Pach, P. Tuleja, *Art. 10 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, T. I, Warszawa 2016, nb 38.

⁸ *Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Mirosław Róžański)*, opinia BEOS z 17 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2375/25.

⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Mirosław Róžański) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 17 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2376/25.

2.

Proponowana w projekcie regulacja nie dotyczy 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. senacka komisja właściwa w sprawach obrony państwa (Komisja Obrony Narodowej) – możliwość zgłoszenia uwag do przedstawionego przez Ministra Obrony Narodowej programu rozwoju Sił Zbrojnych;
2. Minister Obrony Narodowej – dodatkowy obowiązek konsultacji programu rozwoju Sił Zbrojnych ze wskazaną komisją senacką.

B) Wpływ na społeczeństwo:

Projekt dotyczy uwzględnienia Senatu w procedurze opiniowania programu rozwoju Sił Zbrojnych. Projekt nie będzie niósł żadnych bezpośrednich skutków społecznych.

C) Konsultacje społeczne:

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 11 osób, z czego tylko kilka pozostawiło komentarze. Komentujący wyrażali obawy, że włączenie kolejnego podmiotu do procedury opiniowania programu rozwoju Sił Zbrojnych utrudni utrzymanie spójności tego dokumentu i wydłuży proces planowania rozwoju sił zbrojnych. Tymczasem proces ten powinien być jak najkrótszy, by zapewnić szybką adaptację do zmieniających się warunków bezpieczeństwa¹⁰. Zwolennicy regulacji argumentowali natomiast, że strategiczne znaczenie programu wymaga uwzględnienia szerokiego spektrum opinii, nawet jeżeli wpłynie to na wydłużenie procesu jego ustanawiania. Podkreślano także, że Senat jest izbą refleksji i powinien zyskać więcej uprawnień, aby stanowione prawo było lepszej jakości¹¹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana ustawa nie generuje skutków gospodarczych, ponieważ zmiana ma charakter wyłącznie proceduralny i dotyczy obowiązków organów publicznych w zakresie niezwiązanym z gospodarką.

¹⁰ „W sprawach dotyczących sił zbrojnych wystarczy, by za stronę merytoryczną odpowiadało Ministerstwo Obrony Narodowej wraz z Prezydentem. To ono decydowałoby, czy zmiany wymagałyby nowelizacji lub uchwalenia nowej ustawy, a jeżeli tak, w kolejnym etapie rozpoczęłoby procedurę legislacyjną z udziałem Sejmu i Senatu. Dzięki temu nowa strategia byłaby już znana i mogłaby być wdrażana przez wojsko, podczas gdy równolegle prowadzono by zmiany w ustawach, jeśli byłaby taka potrzeba” – ID komentarza: 91378. Zob. również ID komentarza: 92779.

¹¹ ID komentarza: 91492. „Uważam że ten projekt bardzo pozytywnie wpłynie na działanie programu rozwoju Sił Zbrojnych z uwagi fakt że rozszerzy liczbę osób którzy powinni patrzeć na interes obywateli i mogą realnie wpłynąć na ten program” – ID komentarza: 91678.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawca wskazuje, iż proponowana zmiana ustawy o obronie Ojczyzny, ustanawiająca obowiązek zasięgnięcia opinii senackiej komisji właściwej w sprawach obrony państwa przed wprowadzeniem przez Ministra Obrony Narodowej programu rozwoju Sił Zbrojnych, nie będzie miała bezpośredniego wpływu na sektor finansów publicznych.

Wydaje się, że Wnioskodawca właściwie rozpoznał skutki finansowe projektu. Projekt dotyczy bowiem wąskiej kwestii związanej z zasięgnięciem opinii przez Ministra Obrony Narodowej u senackiej komisji zajmującej się obronnością. Tym samym nie ma wpływu na jednostki samorządu terytorialnego. Ewentualne drobne koszty związane z tym projektem będą finansowane z budżetu Kancelarii Senatu (część 03 ustawy budżetowej) i budżetu Ministra Obrony Narodowej (część 29 ustawy budżetowej) i zależeć mogą od czasu wypracowywania opinii i liczby posiedzeń komisji¹².

Wyniki konsultacji społecznych dotyczących tego projektu wskazywały na bardzo małe zainteresowanie przedmiotem regulacji. W odpowiedziach na pytanie dotyczące oceny skutków finansowych podnoszono m.in., że wydłuży się czas podejmowania decyzji oraz że należy oczekiwać zwiększenia wynagrodzeń za wykonywaną pracę¹³.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Obciążenia administracyjne spowodowane uchwaleniem projektu będą stosunkowo niewielkie i będą sprowadzać się do konieczności zorganizowania i przeprowadzenia posiedzenia komisji senackiej właściwej w sprawach obrony państwa w celu zaopiniowania programu rozwoju Sił Zbrojnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Skutkiem prawnym uchwalenia projektowanej regulacji będzie wprowadzenie obowiązku zaopiniowania programu rozwoju Sił Zbrojnych przez komisję senacką właściwą w sprawach obrony państwa. Proponowane rozwiązanie może być analizowane w kontekście zasady podziału i równowagi władz.

¹² W czasie tej kadencji senacka Komisja Obrony Narodowej odbyła 40 posiedzeń (stan na dzień 9 XII 2025 r.). W Senacie funkcjonuje 20 komisji; część z nich odbyła w tym czasie więcej posiedzeń niż Komisja Obrony Narodowej, a część – mniej. Zob. [Prace / Komisje senackie / Senat Rzeczypospolitej Polskiej](#)

¹³ ID komentarza: 92779.

Z jednej strony na jego tle można postawić pytanie, czy udział organu państwowego nienależącego do władzy wykonawczej (tj. komisji senackiej właściwej w sprawach obrony państwa) w procedurze przyjęcia programu rozwoju Sił Zbrojnych nie naruszałby „istotnego zakresu” władzy wykonawczej sprawowanej przez Radę Ministrów; z drugiej strony zaś można zastanawiać się, czy udział tego organu nie stanowiłby pożądanego instrumentu hamowania i równoważenia się poszczególnych władz.

2. Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja nie wywołuje żadnych bezpośrednich skutków społecznych.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wygeneruje skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie rodzi bezpośrednich skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Ewentualne zaś minimalne koszty będą pokrywane w ramach budżetu Kancelarii Senatu i Ministerstwa Obrony Narodowej.

5. Rozwiązania zagraniczne: Przykładem państwa, w którym izba wyższa uczestniczy w procedurze przyjęcia dokumentu programowego określającego kierunki rozwoju sił zbrojnych, są Włochy. Właściwe komisje senackie opiniują przekazany przez ministra obrony projekt dekretu dotyczącego realizowanych programów uzbrojenia wraz z odpowiadającym im planem programowania finansowego.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Rafał Dubowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

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

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

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

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

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/