

BEOS-2468/25

Warszawa, 23 grudnia 2025 r.

Do druku nr 2034

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.371.9.2025

Data wpływu 29. XII. 25r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o Prezydencie Elekcje Rzeczypospolitej Polskiej, ochronie kandydatów
na urząd Prezydenta oraz statusie Małżonka Prezydenta
(druk sejmowy nr 2034)**

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

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest brak uregulowania w polskim systemie prawnym statusu kandydata, który – zgodnie z wynikami podanymi przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) – wygrał wybory prezydenckie. Nowo wybrany Prezydent nabywa pełnię konstytucyjnych uprawnień dopiero z chwilą złożenia przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym. Wnioskodawcy podnoszą, że w obecnym stanie prawnym, w czasie od ogłoszenia przez PKW wyników wyborów do zaprzysiężenia, Prezydent elekt funkcjonuje w próżni prawnej i organizacyjnej. Nie ma też regulacji zapewniającej przygotowanie Prezydenta elekta i jego gabinetu do przejęcia władzy.

Wnioskodawcy zwracają ponadto uwagę na brak uregulowania statusu prawnego Małżonka Prezydenta, którego rola jest kluczowa dla pełnego i efektywnego funkcjonowania Rzeczypospolitej, gdyż pełni ważną funkcję wizerunkową i społeczną, stanowiąc wsparcie dla Prezydenta RP.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt ustawy określa status Prezydenta Elekta Rzeczypospolitej Polskiej, uprawnienia przysługujące Prezydentowi Elektowi, zasady wsparcia

organizacyjnego dla Prezydenta Elekta, zasady dostępu Prezydenta Elekta do informacji istotnych dla funkcjonowania państwa, zasady zapewnienia bezpieczeństwa państwa i uprawnienia przysługujące Małżonkowi Prezydenta (art. 1).

Zgodnie z art. 2 ust. 2 projektu status Prezydenta Elekta RP będzie trwał od dnia podania do publicznej wiadomości przez PKW wyników głosowania i wyników wyborów albo – w przypadku ponownego głosowania – od dnia podania do publicznej wiadomości wyników ponownego głosowania i wyników wyborów do dnia objęcia urzędu przez Prezydenta RP. Projekt przewiduje wydzielenie w strukturze Kancelarii Prezydenta RP komórki organizacyjnej służącej do obsługi merytorycznej, organizacyjnej i prawnej Prezydenta Elekta (art. 3 projektu).

Prezydent Elekt będzie miał prawo uczestniczenia w posiedzeniach Rady Gabinetowej i Rady Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) z prawem zabierania głosu (art. 4 projektu), prawo do konsultacji z Prezydentem RP, Prezesem Rady Ministrów oraz członkami Rady Ministrów w sprawach dotyczących bezpieczeństwa państwa i polityki zagranicznej (art. 5). Będzie miał dostęp do informacji, w tym informacji niejawnych, mających kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa (art. 6).

Zgodnie z art. 10 projektu w Kancelarii Prezydenta RP będzie wyodrębniona komórka organizacyjna zapewniająca obsługę Małżonka Prezydenta RP, w szczególności w działalności społecznej, kulturalnej i charytatywnej.

Projekt przewiduje zmianę w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa¹ (zmiana art. 3 oraz dodanie art. 3a) w zakresie zapewnienia ochrony kandydata albo kandydatów na Prezydenta RP biorących udział w ponownym głosowaniu w wyborach na Prezydenta RP oraz Prezydenta Elekta (art. 11 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań.

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

Opracowanie ma na celu analizę rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach w zakresie statusu prezydenta elekta oraz zaplecza instytucjonalnego małżonki (małżonka) głowy państwa, analogicznych w zakresie do rozwiązań przewidzianych w polskim projekcie. Dla potrzeb porównawczych wybrano Stany Zjednoczone Ameryki – jako klasyczny przykład systemu prezydenckiego z rozwiniętym reżimem prawnym dotyczącym transycji władzy wykonawczej – oraz państwa członkowskie UE – Czechy, Francję, Portugalię i Rumunię – wybrane ze względu na zbliżoną do Polski pozycję głowy państwa w systemie rządów. Analiza koncentruje się przede wszystkim na ustaleniu, czy istnieją: 1) przepisy regulujące

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 34, ze zm.

funkcjonowanie odrębnego zaplecza kancelaryjnego i organizacyjnego na rzecz prezydenta elekta; 2) szczególne rozwiązania dotyczące dostępu do informacji niejawnych i włączenia w obieg informacji z obszaru bezpieczeństwa narodowego, a także 3) określające moment objęcia prezydenta elekta ochroną osobistą. Analiza dotyczy również zaplecza instytucjonalnego dla małżonki (małżonka) prezydenta – a w szczególności – istnienia wyodrębnionych komórek organizacyjnych w strukturze poszczególnych kancelarii.

W Stanach Zjednoczonych kwestie zaplecza organizacyjnego i finansowego związane z okresem przejściowym prezydenta elekta reguluje ustawa o prezydenckiej tranzycji z 1963 r. (PTA)². Zgodnie z raportem Biura Analiz Kongresu USA (*Congressional Research Service*)³, PTA upoważnia Administrację Usług Ogólnych (*General Services Administration, GSA*) do zapewnienia wsparcia w działaniach związanych z przygotowaniem przejścia urzędu przez nowego prezydenta, przy czym wsparcie to obejmuje zarówno etap powyborczy, jak i rozbudowany etap poprzedzający wybory. Ustawa operuje kategorią „kandydata, którego zwycięstwo wydaje się przesądzone” (*apparent successful candidate*). PTA formułuje kryteria uznania takiego statusu, nakazując administratorowi GSA potraktowanie jednego lub kilku kandydatów jako *apparent successful candidates* tam, gdzie wyniki wyborów są sporne. Na tej podstawie przez lata zbudowano rozległą infrastrukturę przejściową. Kolejne nowelizacje⁴ nałożyły na urzędującego prezydenta obowiązek powołania m.in. Rady Koordynacyjnej ds. Tranzycji Białego Domu (*White House Transition Coordinating Council*) oraz Rady Dyrektorów ds. Tranzycji w Agencjach (*Agency Transition Directors Council*). Ich zadaniem jest koordynacja przygotowań w agencjach federalnych, przygotowanie materiałów briefingowych i planów sukcesji kadrowej. Po wyborach GSA jest zobowiązana do zapewnienia *apparent successful candidate* następujących zasobów: odpowiedniej umeblowanej powierzchni biurowej, wyposażenia w urządzenia i sprzęt biurowy oraz materiały biurowe; wypłatę wynagrodzenia dla wyznaczonych członków personelu biurowego; pokrycie kosztów związanych z pozyskaniem usług ekspertów lub konsultantów; pokrycie kosztów podróży i diet, w tym wynajmu pojazdów rządowych lub wynajętych; samolotów rządowych do celów przejściowych na zasadzie zwrotu kosztów, na wniosek kandydata, który najwyraźniej wygrał wybory, lub osoby przez niego wyznaczonej i po zatwierdzeniu przez prezydenta; usług komunikacyjnych; oraz pokrycie kosztów drukowania i oprawiania. Zasoby te są udostępniane od chwili stwierdzenia wyników (lub upływu terminu 5 dni) do 60 dni po inauguracji. PTA przewiduje przyspieszone procedury uzyskiwania poświadczeń bezpieczeństwa dla członków zespołu przejściowego i przyszłych kluczowych urzędników oraz rekomenduje, aby *apparent successful candidate* niezwłocznie po wyborach przedstawił listę kandydatów na stanowiska o znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego, tak aby postępowania sprawdzające mogły zostać zakończone w możliwie najkrótszym czasie. Żaden z tych aktów nie tworzy jednak po stronie

² *Presidential Transition Act of 1963*, tekst w j. angielskim: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1612/pdf/COMPS-1612.pdf> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 23 XII 2025 r.].

³ Raport R46602, http://congress.gov/crs-product/R46602#_Toc167267639.

⁴ Ibidem.

prezydenta elekta ogólnego prawa dostępu do określonej kategorii informacji niejawnych – regulują one tempo i tryb nadawania poświadczeń osobom z jego otoczenia. Sfera najwrażliwszych informacji – w tym dostęp do codziennego raportu prezydenckiego (*President's Daily Brief*) dla prezydenta elekta pozostaje domeną praktyki i wynika z tradycji od lat 60. XX wieku i oceny potrzeb bezpieczeństwa przez urzędującego prezydenta⁵. Prezydent elekt nie jest członkiem Rady Bezpieczeństwa Narodowego i przed objęciem stanowiska może uczestniczyć w jej pracach wyłącznie na zaproszenie urzędującego prezydenta.

Odrębną, ściśle uregulowaną sferą, jest ochrona osobista. Zakres tej ochrony określa § 3056 Kodeksu 18 U.S.C.⁶, powierzając Służbie Ochrony Prezydenta Stanów Zjednoczonych (*United States Secret Service*) ochronę nie tylko prezydenta elekta i jego najbliższych, ale też głównych kandydatów na prezydenta⁷ i wiceprezydenta oraz, w ciągu 120 dni do wyborów prezydenckich, małżonków takich kandydatów.

Rola małżonki (małżonka) prezydenta w systemie amerykańskim jest silnie zinstytucjonalizowana na poziomie organizacyjnym. Urząd Pierwszej Damy Stanów Zjednoczonych (*Office of the First Lady of the United States*, OFL) funkcjonuje jako wyodrębniona jednostka w ramach Biura Białego Domu (*White House Office*), należącego do Biura Wykonawczego Prezydenta (*Executive Office of the President*). OFL dysponuje własnym personelem, strukturą stanowisk i budżetem ujmowanym w ramach wydatków Białego Domu na podstawie decyzji prezydenta. Zgodnie z danymi Fundacji Krajowego Związku Podatników (*National Taxpayers Union Foundation*)⁸ obecny OFL zatrudnia 5 pracowników (poprzednio 24 osoby).

W Czechach kwestie instytucjonalnego zaplecza dla prezydenta elekta zostały ujęte w ustawie o Kancelarii Prezydenta Republiki⁹, obowiązującej od 4 kwietnia 2025 r. W dodanym § 2 ust. 3 przesądzono, że Kancelaria zapewnia również wsparcie spraw związanych z przygotowaniem prezydenta elekta do sprawowania urzędu i z jego działalnością publiczną od chwili wyboru do złożenia przysięgi. Ustawa o ochronie informacji niejawnych i o zdolności bezpieczeństwa¹⁰ w § 58 wskazuje osoby mające tzw. „szczególny dostęp” bez certyfikatu, nie wymienia jednak prezydenta elekta. Z kolei ustawa konstytucyjna o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej¹¹ w art. 9 ust. 3 przyznaje prawo udziału w posiedzeniach Rady

⁵ *Getting to Know the President: Intelligence Briefings of Presidential Candidates and Presidents-Elect, 1952–2016*, <https://www.cia.gov/resources/csi/static/Getting-to-Know-the-President-Fourth-Edition-2021-web.pdf>.

⁶ <https://codes.findlaw.com/us/title-18-crimes-and-criminal-procedure/18-usc-sect-3056>.

⁷ Termin „główni kandydaci na prezydenta i wiceprezydenta” oznacza osoby wskazane jako takie przez sekretarza bezpieczeństwa wewnętrznego po konsultacji z komitetem doradczym składającym się z przewodniczącego Izby Reprezentantów, lidera mniejszości w Izbie Reprezentantów, liderów większości i mniejszości w Senacie oraz jednego dodatkowego członka wybranego przez pozostałych członków komitetu.

⁸ <https://www.ntu.org/foundation/detail/melania-trump-cuts-the-size-of-office-of-the-first-lady-by-two-thirds-saving-17-million>.

⁹ Zákon č. 114/1993 Sb., o Kancelarii prezidenta republiky, po nowelizacji ogłoszonej jako zákon č. 72/2025 Sb., tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2025-72>.

¹⁰ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-412>.

¹¹ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-110>.

Bezpieczeństwa Państwa wyłącznie prezydentowi bez wzmianki o prezydencie elekcie. Do chwili złożenia przysięgi ochrona prezydenta elekta w Czechach nie jest automatyczna, lecz może być zapewniona decyzją ministra spraw wewnętrznych na podstawie ustawy o Policji Republiki Czeskiej¹²:

W odniesieniu do wsparcia administracyjnego dla małżonki prezydenta § 2 ust. 1 lit. b ustawy o Kancelarii wskazuje, że Kancelaria realizuje zadania związane „z obowiązkami protokołarnymi i działalnością publiczną prezydenta republiki oraz jego małżonka lub partnera”. W tej samej ustawie § 4 ust. 2 ustawy stanowi, że prezydent ustala wewnętrzną organizację Kancelarii. W ramach jej struktury organizacyjnej występuje odrębna komórka, która jest gabinet małżonki prezydenta (*Kabinet manželky prezidenta republiky*)¹³.

We Francji nie znaleziono przepisów, które przyznawałyby prezydentowi elektowi prawo korzystania z zasobów Kancelarii prezydenckiej, a samo przekazanie władzy ma charakter praktyki i zwyczaju politycznego. Prezydent elekt nie uzyskuje automatycznie dostępu do informacji niejawnych ani statusu uczestnika spotkań organów bezpieczeństwa, które uregulowane są Kodeksem obrony¹⁴. Ochrona osobista nie przysługuje prezydentowi elektowi automatycznie, lecz jest przyznawana w trybie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i realizowana przez Służbę Ochrony Policji Narodowej. Podstawę organizacyjną stanowi zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 12 sierpnia 2013 r. w sprawie zadań i organizacji Służby Ochrony¹⁵.

Karta transparentności dotycząca statusu Małżonka Głowy Państwa¹⁶ (*Charte de transparence relative au statut du conjoint du Chef de l'État*), opublikowana przez Pałac Elizejski 21 sierpnia 2017 r., wskazuje, że małżonek Prezydenta nie otrzymuje wynagrodzenia, nie otrzymuje środków na koszty reprezentacyjne, ani nie ma własnego budżetu. Jednocześnie w ramach gabinetu Prezydenta do dyspozycji małżonka oddaje się dwóch doradców (jeden jako dyrektor gabinetu, drugi jako zastępca) oraz sekretariat, a ochronę zapewnia Grupa Bezpieczeństwa Prezydencji Republiki (*Groupement de sécurité de la Présidence de la République*, GSPR). Koszty związane ze wsparciem małżonka mają być ujmowane w budżecie GSPR i wykazywane transparentnie w rachunkowości analitycznej Pałacu Elizejskiego pod kontrolą Izby Obrachunkowej. Karta transparentności ma status dokumentu polityczno-organizacyjnego a nie aktu prawa powszechnie obowiązującego. Dodatkowo dekret w sprawie współpracowników Prezydenta Republiki i członków rządu¹⁷ w art. 1 zakazuje zaliczania małżonka (także partnera PACS/konkubenta) do członków gabinetu Prezydenta, co wyklucza jego formalne zatrudnienie w tej formule.

¹² Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-273>.

¹³ <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/kancelar-prezidenta-republiky/organizacni-struktura>.

¹⁴ Code de la défense, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/.

¹⁵ Arrêté du 12 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation du service de la protection, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027838141>.

¹⁶ <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-1705-fr.pdf>.

¹⁷ Décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/orf/article_lo/JORFARTI000034938600.

W Portugalii wsparcie instytucjonalne prezydenta elekta ma podstawę w ustawie o Kancelarii Prezydenta Republiki¹⁸. Art. 26 stanowi, że po ogłoszeniu ostatecznych wyników wyborów i do dnia zaprzysiężenia Sekretariat Generalny (*Secretaria-Geral*) zapewnia prezydentowi elektowi wsparcie logistyczne i administracyjne w celu przygotowania wykonywania mandatu. Rozwiązanie to zostało następnie odzwierciedlone w art. 1 ust. 2 lit. j ustawy organicznej Sekretariatu Generalnego¹⁹, która w katalogu jego zadań wprost wymienia udzielanie wsparcia prezydentowi elektowi Republiki, zgodnie z art. 26 ustawy o Kancelarii Prezydenta Republiki. Portugalskie przepisy nie uprawniają prezydenta elekta do automatycznego dostępu do dokumentów niejawnych czy uczestnictwa w organach zajmujących kwestiami bezpieczeństwa państwa. W Portugalii kandydat (a także prezydent elekt do dnia zaprzysiężenia) może otrzymać ochronę policyjną, jeżeli jest „narażony na istotne zagrożenie” jako jeden z „innych obywateli” zgodnie z art. 3 ustawy organicznej o Policji Bezpieczeństwa Publicznego²⁰. Ochrona ta ma charakter uznaniowy i jest uruchamiana na podstawie oceny ryzyka oraz doboru środków adekwatnych do zagrożenia.

W celu zapewnienia wsparcia małżonkowi Prezydenta Republiki w wykonywaniu jego oficjalnych obowiązków, dekret-ustawa wykonawcza do tej ustawy²¹ przewiduje w ramach Kancelarii Prezydenta gabinet wsparcia małżonka, złożony z dwóch doradców i jednego sekretarza.

W Rumunii nie znaleziono przepisów ustanawiających odrębny status prezydenta elekta z prawem do korzystania z zasobów Administracji Prezydenckiej, odrębnym budżetem, ustawowym dostępem do informacji niejawnych lub udziałem w organach bezpieczeństwa przed zaprzysiężeniem. Także ochrona nie przysługuje automatycznie „z tytułu wyboru”, ponieważ krąg osób chronionych przez Służbę Ochrony i Straży (*Serviciul de Protecție și Pază*) wyznacza uchwała Najwyższej Rady Obrony Kraju (*Consiliul Suprem de Apărare a Țării*)²². Równolegle brak jest przepisów przyznających małżonce/malżonkowi prezydenta (lub prezydenta wybranego) ustawowy status, wynagrodzenie, budżet albo własne biuro/personel. Ewentualna obsługa małżonki/malżonka ma charakter praktyki protokolarnej.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt proponuje rozwiązania o dwojakim charakterze. Z jednej strony odnosi się do zapewnienia Prezydentowi Elektowi warunków organizacyjno-technicznych, sprzyjających przygotowaniu do objęcia urzędu głowy państwa, a Małżonkowi

¹⁸ Lei n.º 7/96, tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-1996-621340>.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 288/2000, de 13 de novembro, tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/288-2000-615796>.

²⁰ Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, tekst w j. portugalskim: https://www.uc.pt/site/assets/files/475840/20070831_lei_53_organica_psp.pdf.

²¹ Decreto-Lei n.º 28-A/96, tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1996-114857725>.

²² Zgodnie z art. 14 ustawy o Policji, Legea nr. 191/1998, tekst w j. rumuńskim: <https://legislatie.just.ro/public/DetaliiDocument/15960>.

Prezydenta warunków zapewniających obsługę organizacyjną działalności podejmowanej w trakcie sprawowania mandatu przez Prezydenta. W tym zakresie unormowania nie budzą wątpliwości natury prawnej. Z drugiej strony projektowana regulacja kreuje uprawnienia Prezydenta Elekta. Z punktu widzenia konstytucyjnoprawnego na szczególną uwagę zasługują opisane poniżej zagadnienia.

Uczestnictwo w posiedzeniach Rady Gabinetowej i Rady Bezpieczeństwa Narodowego

Na pierwszy plan wysuwa się propozycja zawarta w art. 4 projektu, przewidująca prawo uczestniczenia Prezydenta Elekta w posiedzeniach Rady Gabinetowej oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego z prawem zabierania głosu. Należy mieć na względzie, że wskazane organy mają charakter konstytucyjny. W obu przypadkach Konstytucja zawiera przepisy stanowiące podstawę ich funkcjonowania.

Z art. 141 Konstytucji wynika, że Prezydent RP może zwołać Radę Gabinetową i do niego należy przewodniczenie posiedzeniom Rady. Warto podkreślić stanowczy wydźwięk art. 141 ust. 1, wskazującego na dwie kategorie podmiotów uczestniczących w posiedzeniach Rady Gabinetowej, tj. Prezydent RP oraz Rada Ministrów. W praktyce ustrojowej zdarzało się, że w posiedzeniach Rady Gabinetowej brały udział również inne osoby (np. sekretarze stanu w Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Premiera), co było motywowane różnymi przesłankami, zazwyczaj politycznymi. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę, że w świetle regulacji konstytucyjnej należy zachować daleko posuniętą wstrzeźliwość dla takiej praktyki. Konstytucja nie pozostawia bowiem wątpliwości, że Rada Gabinetowa to wspólne obrady głowy państwa i Rady Ministrów, czym przesądza, że katalog jej uczestników ma charakter zamknięty²³. Poszerzanie w drodze ustawy kręgu podmiotów tak wyraźnie zdefiniowanej Rady Gabinetowej prowadzi do sprzeczności tych rozwiązań z Konstytucją.

W myśl art. 135 Konstytucji Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym Prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, pozbawionym kompetencji władczych. Konstytucjonalizacja tego organu rodzi po stronie Prezydenta obowiązek jego powołania. Jednocześnie brak odesłania do uregulowania tej materii w drodze ustawy przesądza o daleko posuniętej swobodzie Prezydenta co do jej trybu działania oraz składu osobowego. Prezydent, realizując przyznaną mu kompetencję, może w drodze postanowienia określić regulamin organizacyjny (art. 142 ust. 2 Konstytucji), a odrębnym aktem powołać określone osoby w jej skład. Swobodę głowy państwa w omawianej kwestii zwiększa fakt, iż w myśl art. 144 ust. 3 p. 26 powoływanie i odwoływanie członków RBN nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Akt powołania do Rady ma charakter indywidualno-konkretny. Regulacja wskazująca, że w skład RBN miałby wchodzić każdorazowo Prezydent Elekt ingeruje w sferę objętą zakresem swobody konstytucyjnej Prezydenta do kształtowania składu tego organu

²³ Por. K. Kozłowski, artykuł 141, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 695.

doradczego²⁴. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt uzasadniający wątpliwości co do projektowanego rozwiązania. Ze względu na rolę RBN w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, członkowie Rady mogą wejść w posiadanie informacji o szczególnym znaczeniu (w tym również informacji niejawnych, choć przy założeniu, że dysponują w tym zakresie odpowiednimi uprawnieniami). Warto mieć na względzie, że Prezydent Elekt, oczekujący na objęcie jednego z najważniejszych urzędów w państwie, nie pełni urzędu do czasu złożenia przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego. Istnieje nawet realna możliwość, iż z określonego powodu w efekcie nie obejmie tej funkcji (np. na skutek stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru). Udostępnienie zatem Prezydentowi Elektowi kluczowych informacji z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa na etapie poprzedzającym formalne objęcie urzędu, wykracza poza konstytucyjne ramy statusu osoby wybranej na urząd Prezydenta. Stwarza ryzyko wykorzystania wrażliwych danych do celów politycznych poza formalnym przejęciem odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa.

Dostęp do informacji

Kolejną istotną kwestią jest propozycja zawarta w art. 6 projektu, przewidująca udostępnianie Prezydentowi Elektowi informacji, w tym informacji niejawnych, mających kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa. Zakłada jednocześnie, że udostępnianie informacji niejawnych odbywa się w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁵.

Przepis ten należy rozpatrywać w kontekście podstawowych zasad, jakie system prawa wiąże z dostępem do informacji niejawnych. W myśl ustawy o ochronie informacji niejawnych podstawowa zasada dotyczy ograniczonego dostępu i jest wyrażona tzw. zasadą wiedzy niezbędnej (*need-to-know*). Jej istota przejawia się w dwóch kluczowych aspektach: 1) informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i 2) tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo innej zleconej pracy (art. 4 ust. 1)²⁶. Jak wskazano, Prezydent Elekt nie pełni urzędu do czasu złożenia przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym, co oznacza, że nie wykonuje zadań, których realizacja wymagałaby pozyskiwania informacji niejawnych o kluczowym znaczeniu. Z tego względu relewantne pozostają też uwagi poczynione w pkt. V. 1 *in fine*, odnoszące się do możliwej sytuacji nieobjęcia urzędu przez osobę wybraną na Prezydenta. Uregulowanie zawarte w art. 6 projektu rodzi zatem zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia spójności systemu prawa.

²⁴ W literaturze znany jest pogląd, że Prezydent nie powinien kształtować składu Rady poprzez wskazywanie, iż zasiadają w niej osoby pełniące określone urzędy państwowe (np. Marszałkowie Sejmu i Senatu czy Prezes Rady Ministrów). Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie udziału marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 3, s. 178.

²⁵ Dz. U. 2025 poz. 1209.

²⁶ G. Łaszczyca, D. Sylwestrzak, artykuł 4, [w:] A. Ziółkowska (red.), *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 50.

Prawo do konsultacji

Artykuł 5 projektu, przewidujący prawo Prezydenta Elekta do konsultacji z Prezydentem RP, Prezesem Rady Ministrów i członkami Rady Ministrów, budzi zastrzeżenia z powodu niedookreśloności regulacji. Bardzo ogólnie zarysowane prawo do konsultacji rodzi pytania o charakter i znaczenie konsultacji, podstawę konstytucyjną nałożenia na wskazane organy państwowe obowiązków wobec Prezydenta Elekta, czy skutki prawne odmowy ich wykonania.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁷. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁸.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień uregulowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt²⁹

1. Prezydent Elekt – jako osoba, której status zostanie uregulowany od dnia podania do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą wyników głosowania i wyników wyborów albo – w przypadku ponownego głosowania – od dnia podania do publicznej wiadomości wyników ponownego głosowania i wyników wyborów do dnia objęcia urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej;
2. Kandydaci na Prezydenta RP biorący udział w ponownym głosowaniu w wyborach na Prezydenta RP (2 osoby), jako osoby, którym zapewniana jest ochrona Służby Ochrony Państwa (SOP);
3. Małżonek Prezydenta RP – jako osoba podejmująca działalność społeczną, kulturalną i charytatywną;

²⁷ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Prezydencie Elekcje Rzeczypospolitej Polskiej, ochronie kandydatów na urząd Prezydenta oraz statusie Małżonka Prezydenta (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcin Ociepa)*, opinia BEOS z 21 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2466/25.

²⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Prezydencie Elekcje Rzeczypospolitej Polskiej, ochronie kandydatów na urząd Prezydenta oraz statusie Małżonka Prezydenta (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcin Ociepa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 21 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2467/25.

²⁹ Wielkości dotyczące liczby osób, które mogłyby być zatrudnione w komórkach organizacyjnych Małżonka Prezydenta oraz Prezydenta Elekta oszacowano na podstawie informacji odnoszących się do rozwiązań funkcjonujących w innych państwach. Ze względu na stosowanie w wielu państwach rozwiązań nieformalnych wielkości te mają charakter jedynie orientacyjny. Zaprezentowane wyliczenia oparto o informacje przedstawione w obcojęzycznych aktach prawnych, na stronach internetowych wybranych instytucji, a także informacje dostępne poprzez sieć ECPRD. <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu>.

4. Kancelaria Prezydenta RP – urzędnicy i pracownicy tworzący nowe komórki organizacyjne, wspierające:
 - Prezydenta Elekta (szacunkowo 5-15 osób); osoby te pełnić będą swoje funkcje od kilku tygodni do ok. dwóch miesięcy, zapewniając obsługę merytoryczną, organizacyjną i prawną Prezydenta Elekta; Szef Kancelarii Prezydenta RP określi w drodze zarządzenia szczegółową strukturę, zakres działania i tryb pracy komórki organizacyjnej³⁰;
 - Małżonka Prezydenta RP (szacunkowo 5-10 osób)³¹; co do zasady osoby te będą zatrudnione i będą pełnić swoje funkcje przez okres wskazany przez Szefa Kancelarii Prezydenta RP, który za zgodą Prezydenta RP określi w drodze zarządzenia szczegółową strukturę, zakres zadań i tryb pracy komórki organizacyjnej;
5. Służby państwowe, w szczególności:
 - Służba Ochrony Państwa (kilkudziesięciu funkcjonariuszy rocznie ochraniających dwóch kandydatów na urząd Prezydenta RP i Prezydenta Elekta) w związku z nowymi obowiązkami ochrony i procedurami bezpieczeństwa;
 - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) (kilka osób w kierownictwie ABW) prowadząca jednostkowe postępowania mające na celu wydanie poświadczenia bezpieczeństwa dla osób mających wejść w skład kierownictwa Kancelarii Prezydenta RP;
6. Środowiska organizacji społecznych i charytatywnych, które zyskają możliwość bezpośredniej współpracy z komórką organizacyjną wspierającą Małżonka Prezydenta RP (b.d.)³².

B. Skutki społeczne

W kontekście skutków społecznych zmiana ta umożliwić może co do zasady stworzenie przewidywalnych procedur przekazania władzy ograniczających niepewność i spekulacje społeczne, a także zmniejszających napięcia społeczne w okresach wzmożonych emocji wyborczych³³.

Dotychczas nie określono statusu Prezydenta Elekta ani kandydatów na Prezydenta RP biorących udział w ponownym głosowaniu w wyborach na Prezydenta RP. Niesformalizowany na gruncie prawa pozostaje też status Małżonki

³⁰ Z projektu nie wynika czy komórka ta utworzona będzie na stałe, czy tworzona będzie okresowo.

³¹ Kancelaria Prezydenta RP zatrudnia ok. 400-430 pracowników. Zgodnie z informacją NIK, przeciętne zatrudnienie w Kancelarii Prezydenta RP w 2024 r. wyniosło 421 osób i było na takim samym poziomie jak w roku 2023 – *Wystąpienie Pokontrolne NIK P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 8.

³² Agata Kornhauser-Duda w ciągu swojej działalności oficjalnej w ramach dwóch kadencji objęła patronatem ponad 717 inicjatyw społecznych i edukacyjnych oraz wsparła 463 akcje charytatywne – <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/andrzej-duda/malzonka-prezydenta/aktywnosc>.

³³ Np. J. R. Hollyer, B. P. Rosendorff, J. R. Vreeland, *Transparency, Protest and Democratic Stability*, "British Journal of Political Science", 2019;49(4):1251-1277, <https://doi.org/10.1017/S0007123417000308>.

Prezydenta RP (w Polsce dotychczas były to wyłącznie kobiety), a także działalność osób wspierających Małżonki (lub w przyszłości Małżonków) Prezydentów RP.

Niezbędne wsparcie administracyjne, organizacyjne i logistyczne w realizacji zadań reprezentacyjnych czy ceremonialnych tych osób nie znalazło też odzwierciedlenia w obowiązujących aktach prawnych. W celu obsługi Małżonki Prezydenta RP w Biurze Gabinetu Prezydenta, funkcjonującego w Kancelarii Prezydenta RP³⁴, wyodrębniono jedynie Zespół Protokolarny Małżonki Prezydenta RP, jednak jego działalność nie jest regulowana ustawowo.

Projektowane rozwiązania ustanawiałyby po raz pierwszy normy ustawowe w odniesieniu do sytuacji i potrzeb, które zaspakajane są obecnie doraźnie i nie mają charakteru systemowego. Uporządkowanie procedur mogłoby więc przyczynić się do większej przejrzystości i przewidywalności procesu przekazywania władzy, a także roli małżonków prezydentów RP, którzy dotychczas pełnili swoje role honorowo. W dłuższej perspektywie zmiana wpływać może na wzrost zaufania społecznego do instytucji państwowych³⁵. Wskazać jednocześnie należy, że Wnioskodawcy nie podjęli tematu wynagrodzenia Małżonka Prezydenta RP, choć te kwestie rozpatrywane były w debacie publicznej³⁶. Podobne wątpliwości budzić może brak odniesień do wynagradzania Prezydenta Elekta. Skłaniać to może do obaw, że tworzone komórki działac będą na rzecz osób, które pracują honorowo i same nie są wynagradzane za swoją pracę.

Podkreślić należy, że ze względu na wielość możliwych sytuacji, jakich spodziewać się można w przyszłości, zaproponowane rozwiązania mogą wywoływać pewne wątpliwości. Odnosząc się do dotychczasowych doświadczeń, można prognozować, że w praktyce komórka organizacyjna służąca do obsługi merytorycznej, organizacyjnej i prawnej Prezydenta Elekta tworzona byłaby raz na 5 lub 10 lat i funkcjonowała najwyżej kilkadziesiąt dni³⁷. W przypadku, gdy wybory prezydenckie wygrywałby dotychczas urzędujący prezydent, powoływanie takiej komórki może wywoływać wątpliwości. Ten epizodyczny charakter struktury tworzonej w Kancelarii Prezydenta RP nie znajduje odzwierciedlenia w projektowanych przepisach.

W przypadku proponowanej formalizacji statusu Małżonka Prezydenta RP należy wskazać, że projektowane rozwiązania zakładają każdorazowo niekwestionowaną zgodę na przyjęcie roli i podjęcie określonych zadań konkretnej osoby z rodziny Prezydenta. Nie przewiduje się przy tym sytuacji, gdy Prezydent nie jest żonaty lub zamężny, czy pozostaje w związku nieformalnym. Nie uwzględnia się też możliwości niepodjęcia zadań lub funkcji przewidzianych w projekcie, ewentualnie możliwości ich przekazania innej z osób należących do rodziny

³⁴ <https://www.prezydent.pl/>.

³⁵ D. Devine, *Does Political Trust Matter? A Meta-analysis on the Consequences of Trust*, "Polit Behav" 46, 2241–2262 (2024), <https://doi.org/10.1007/s11109-024-09916-y>.

³⁶ A. Głowacki, *Wynagrodzenie pierwszej damy*, „Komunikat z badań” Nr 29/2019, CBOS, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_029_19.PDF.

³⁷ W 2025 r. Państwowa Komisja Wyborcza oficjalnie ogłosiła wyniki II tury wyborów na Prezydenta RP 2 czerwca 2025 r., zaś zaprzysiężenie Prezydenta RP Karola Nawrockiego miało miejsce 6 sierpnia 2025 r. Między tymi wydarzeniami minęło 66 dni. W 2015 r. Państwowa Komisja Wyborcza oficjalnie ogłosiła wyniki II tury wyborów na Prezydenta RP 25 maja 2015 r., zaś zaprzysiężenie Prezydenta RP Andrzeja Dudy miało miejsce 6 sierpnia 2015 r. Między tymi wydarzeniami minęły 73 dni.

Prezydenta. Mając na względzie takie sytuacje warto wskazać, że przyjęcie projektowanych rozwiązań może zostać uznane za ustawowe narzucenie ról i funkcji osobom, które nie były wybierane na urząd, nie mogą lub nie chcą podejmować zobowiązań, o których mowa w ustawie, lub pragną dalej wypełniać jedynie swoje dotychczasowe zobowiązania zawodowe lub rodzinne³⁸. Takie wnioski sugerują rozwiązania zawarte w projektowanym art. 10, dotyczącym obsługi Małżonka Prezydenta RP. Wskazują one, że zobowiązanie podjęte przez Prezydenta RP obligowałoby także osobiście jego małżonka lub małżonkę do działań, na które ten ostatni nie musi się godzić. Takie ujęcie dotychczas nieuregulowanych kwestii może budzić wątpliwości etyczne – na co wskazują opinie wyrażone w konsultacjach społecznych³⁹.

W odniesieniu do skutków społecznych rozważyć należy także chwilę nadania statusu Prezydenta Elekta i wyznaczenie zakresu uprawnień osoby mającej ten status. O ile samo przygotowanie do pełnionej funkcji może być uznawane za celowe, to za niezasadne może zostać uznane przekazywanie istotnych, niejawnych informacji przed zaprzysiężeniem traktowanym jako forma zobowiązania do pracy na rzecz państwa i jego obywateli⁴⁰.

W tym kontekście wątpliwości może budzić też punkt czasowy ogłoszenia zwycięzcy wyborów prezydenckich, równoznaczny w świetle projektowanych przepisów ze wskazaniem Prezydenta Elekta. Wnioskodawcy uwzględnili w projekcie rolę PKW, pomijając jednocześnie kompetencje innych organów zaangażowanych w proces wyborczy. To zaś budzić może zastrzeżenia co do sytuacji Prezydenta Elekta, zwłaszcza w przypadkach, gdy obiekcie np. co do samego procesu wyborczego może ogłaszać PKW. W odniesieniu do skutków społecznych taka sytuacja może mieć istotny wpływ na legitymizację całego procesu, a w skrajnych przypadkach wywoływać niepokoje społeczne i mieć wpływ na stabilność procesów demokratycznych⁴¹.

Ze względu na przyjęty w Polsce system sprawowania władzy wykonawczej, projektowane regulacje odnoszące się do Prezydenta Elekta mogą także być źródłem oczekiwań i postulatów przyjęcia analogicznych rozwiązań w stosunku do osób oczekujących na objęcie funkcji premiera. Wskazują na to uwagi zamieszczone w konsultacjach społecznych⁴².

Wątpliwości budzić mogą niektóre sformułowania zawarte w projekcie. Dotyczy to zwłaszcza zastosowania rzeczownika rodzaju męskiego – „Małżonek Prezydenta RP”, w odniesieniu do funkcji, którą dotychczas pełniły wyłącznie kobiety, a więc Małżonki Prezydentów RP. Inną kwestią jest użycie sformułowania „w szczególności” w odniesieniu do aktywności Małżonka Prezydenta RP wskazującego na wybrane obszary aktywności – działalność społeczną, kulturalną

³⁸ A. Głowacki, op. cit.

³⁹ „Komórkę powinno się tworzyć wyłącznie, gdy Prezydent posiada małżonka, oraz wyłącznie, gdy Małżonek Prezydenta wyraża na to zgodę” – ID komentarza: 93234.

⁴⁰ Takie wnioski przedstawiono w trakcie konsultacji społecznych: „Tak jak żaden obywatel nie może świadczyć pracy przed podpisaniem umowy, tak nie dopuszczalne się wydaje aby wybrany prezydent uczestniczył w różnych ważnych naradach np. dot. bezpieczeństwa kraju przed złożeniem przysięgi” – ID komentarza: 92710.

⁴¹ D. Devine, op. cit.

⁴² Np. ID komentarza: 92669.

i charytatywną. W tym kontekście pominięcie aktywności np. reprezentacyjnych czy ceremonialnych może zostać odebrane jako brak kluczowych uregulowań określających rolę osób najbliższych prezydentom.

C. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych przesłano 32 ankiety. Uczestnicy konsultacji zwracali uwagę na pozytywne skutki przyjęcia regulacji, takie jak zwiększenie przejrzystości przekazania władzy oraz wzmocnienie ciągłości państwa i stabilności ustrojowej. Jednocześnie wyrażano szereg wątpliwości, jakie budzić mogą zaprezentowane przepisy. Jedną z nich było wskazanie na PKW jako na instytucję, która oficjalnie potwierdza zwycięstwo jednego z kandydatów w wyborach prezydenckich w Polsce, a także związany z tym sposób określania okresu przejściowego między wyborem a zaprzysiężeniem Prezydenta RP⁴³. Podkreślano także trudności związane z realizacją określonych w projekcie zakresów uprawnień Małżonka Prezydenta RP⁴⁴ czy Prezydenta Elekta⁴⁵ oraz kwestionowano zasadność wynikających z tego tytułu obciążeń dla Skarbu Państwa⁴⁶.

Odnosząc się ogólnie do projektowanych przepisów, osoby biorące udział w konsultacjach społecznych wskazywały na potrzebę ochrony osób mogących objąć najwyższy urząd w państwie oraz konieczność przygotowania Prezydenta Elekta do jego przyszłej roli⁴⁷. Zwracano także uwagę na odmienną konstytucyjną rolę i obowiązki Prezydenta RP i prezydentów Francji oraz Stanów Zjednoczonych.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Skutki gospodarcze wejścia w życie proponowanych przepisów są ograniczone niemal wyłącznie do sfery finansów publicznych (budżetu państwa) i nie mają bezpośredniego przełożenia na rynek prywatny.

Projekt przewiduje powstanie nowych etatów dla urzędników, asystentów czy personelu administracyjnego, którzy będą dedykowani wyłącznie do wsparcia Pierwszej Damy lub Pierwszego Dżentelmena w ich obowiązkach reprezentacyjnych. Ustawa nakłada także na Kancelarię Prezydenta RP obowiązek zapewnienia obsługi merytorycznej, organizacyjnej i technicznej Prezydentowi Elektowi (w okresie między ogłoszeniem wyników wyborów a zaprzysiężeniem). W tym celu Szef Kancelarii ma tworzyć osobną komórkę organizacyjną. Choć w projekcie sugeruje się, że zadania te mogą wykonywać obecni pracownicy Kancelarii, konieczność obsługi dwóch ośrodków (urzędującego Prezydenta i Prezydenta Elekta) może wymusić okresowe zwiększenie personelu lub zatrudnienie współpracowników wskazanych przez osobę wybraną na urząd.

⁴³ „Status powinien przysługiwać od momentu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. Nie powinno się nadawać uprawnień przed ogłoszeniem ważności wyboru.” – np. ID komentarza: 93234.

⁴⁴ Np. ID komentarza: 92903.

⁴⁵ Np. ID komentarza: 92900.

⁴⁶ Np. ID komentarza: 92710.

⁴⁷ Np. ID komentarza: 92600.

Jednak utworzenie kilku lub kilkunastu nowych miejsc pracy (zob. pkt VI opinii) nie będzie miało istotnego wpływu na krajowy rynek pracy. W związku z tym wejście w życie projektu nie będzie miało istotnych skutków gospodarczych.

W trakcie konsultacji społecznych projektu ankietowani nie wskazali istotnych informacji dotyczących skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy wskazują, iż proponowany projekt w odniesieniu do utworzenia i funkcjonowania komórki zajmującej się obsługą Małżonka Prezydenta RP może wygenerować dla budżetu państwa dodatkowe koszty w kwocie nie większej niż 800 tys. zł. Natomiast wejście w życie proponowanych zmian nie spowoduje kosztów po stronie budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁸.

Wnioskodawcy nie ujawnili, w jaki sposób oszacowali koszty dla budżetu państwa. Wskazali jedynie, że konieczne może być zaopatrzenie komórki organizacyjnej zapewniającej obsługę Małżonka Prezydenta RP, w szczególności w działalności społecznej, kulturalnej i charytatywnej, w dodatkowe składniki majątkowe niezbędne do jej funkcjonowania oraz zwiększenie zatrudnienia w Kancelarii Prezydenta RP.

Wydaje się, że można przyjąć, iż wpływ propozycji utworzenia w Kancelarii Prezydenta RP komórki organizacyjnej zapewniającej obsługę Małżonka Prezydenta, zależeć będzie w dużym zakresie od liczby osób, jakie będą w związku z tym zatrudnione, charakteru zatrudnienia (np. umowa o pracę, umowa o dzieło, umowa zlecenia) oraz od wynagrodzeń, jakie będą one otrzymywać za pracę. Trudniej jest oszacować koszt związany z dodatkowymi składnikami majątkowymi, bowiem część tych składników może być pozyskana w ramach istniejących zasobów Kancelarii Prezydenta RP. Ponadto, dotychczasowa struktura budżetu Kancelarii Prezydenta w zakresie takich rozdziałów, jak rozdz. 75103 – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, rozdz. 75111 – Biuro Polityki Międzynarodowej czy rozdz. 75195 – Pozostała działalność, wskazują na większe znaczenie wydatków na wynagrodzenia i pochodne od nich niż pozostałych wydatków bieżących⁴⁹.

Gdyby zatem w uproszczeniu przyjąć, że do obsługi Małżonka Prezydenta zatrudniono by w ramach umowy o pracę (bo ta forma jest preferowana) 5 osób, to koszt takiego zatrudnienia przy przyjęciu minimalnego wynagrodzenia kształtowałby się w pierwszym roku (w praktyce byłby to rok 2026) na poziomie około 288 tys. zł, z czego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i podatku dochodowego od osób fizycznych wpłynęłoby do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ZUS, Narodowego Funduszu Zdrowia i budżetu państwa łącznie ok. 72 tys. zł, natomiast w 2030 r. byłoby to odpowiednio: ok. 318 tys. zł i ok. 82 tys. zł. Koszty te byłyby odpowiednio wyższe gdyby zatrudnienie wynosiło 10 lub 15 osób – zob. Tabela 1. Przykładowo przy zatrudnieniu 15 osób koszty „brutto” przekraczałyby kwotę

⁴⁸ Zmiany te dotyczą ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2025 r., poz. 34). Zob. art. 11 projektu.

⁴⁹ Zob. Projekt planu budżetu państwa na 2026 rok w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2025, Załącznik nr 1, s. 33-35.

800 tys. zł w każdym roku z okresu lat 2026-2030. Dodać też należy, iż w prezentowanym wyliczeniu nie uwzględnia się innych możliwych składników wynagrodzenia, do których wypłaty zobowiązany może być pracodawca⁵⁰.

Tabela 1. Skutki projektu ustawy w odniesieniu do Małżonki Prezydenta RP przy przyjęciu minimalnego wynagrodzenia (w zł)

Wyszczególnienie	2025r.	2026r.	2027r.	2028r.	2029r.	2030r.
minimalne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej*	4 666	4 806	4 931	5 054	5 176	5 305
<i>rocznie</i>	55 993	57 673,9	59 171,6	60 654,4	62 105,8	63 664,8
minimalne wynagrodzenie netto w gospodarce narodowej	3 511	3 606	3 691	3 776	3 858	3 947
<i>rocznie</i>	42 131,0	43 270,2	44 292,0	45 307,2	46 300,8	47 360,3
różnica	13 862	14 404	14 880	15 347	15 805	16 305
Wyliczenia:						
dla 5 osób						
- brutto	279 966	288 370	295 858	303 272	310 529	318 324
- netto	210 655	216 351	221 460	226 536	231 504	236 801
- różnica	69 311	72 019	74 398	76 736	79 025	81 523
dla 10 osób						
- brutto	559 932	576 739	591 716	606 544	621 058	636 648
- netto	421 310	432 702	442 920	453 072	463 008	473 603
- różnica	138 622	144 037	148 796	153 472	158 050	163 045
dla 15 osób						
- brutto	839 898	865 109	887 575	909 815	931 586	954 972
- netto	631 966	649 053	664 380	679 608	694 512	710 404
- różnica	207 932	216 056	223 195	230 207	237 074	244 568

* dla lat 2026-2029 przyjęto wskaźniki inflacji: 1,030; 1,026; 1,025; 1,024, a dla roku 2030 wskaźnik 1,025. Wyliczenia kwot brutto i netto dokonano przyjmując obecne rozwiązania podatkowe.

Źródło: wyliczenia własne na podstawie danych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2026 (druk sejmowy nr 1749), s. 21 oraz danych za rok 2030 z tablicy 2 Scenariusz podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2030-2060: <https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>, a także kalkulatora wynagrodzeń: <https://zarobki.pracuj.pl/kalkulator-wynagrodzen>.

Gdyby natomiast przyjąć za punkt odniesienia przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej, wówczas koszt zatrudnienia 5 osób wyniósłby w pierwszym roku (tj. 2026) ok. 565 tys. zł, z czego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i podatku dochodowego od osób fizycznych wpłynęłoby do Funduszu

⁵⁰ Zob. Trzynasta pensja dla każdego etatowego pracownika na minimalnej płacy w 2026 r. – otrzymasz nawet 5.379,20 zł więcej w skali roku!, „Infor” 8 XII 2025, <https://kadry.infor.pl/kodeks-pracy/wynagrodzenia-i-inne-swiadczenia/7460912.dodatkowa-trzynastka-dla-kazdego-na-etacie-i-minimalnej-placy-sprawdz-jak-govpl.html>.

Ubezpieczeń Społecznych ZUS, Narodowego Funduszu Zdrowia i budżetu państwa łącznie około 160 tys. zł, natomiast w roku 2030 byłoby to odpowiednio: ok. 717 tys. zł i 209 tys. zł. Jak w poprzednim przypadku koszty te byłyby wyższe, gdyby zatrudnienie wynosiło 10 lub 15 osób – zob. Tabela 2. W wyliczeniu tym nie uwzględnia się innych możliwych składników wynagrodzenia, do których wypłaty zobowiązany może być pracodawca.

Tabela 2. Skutki projektu ustawy w odniesieniu do Małżonki Prezydenta RP przy przyjęciu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (w zł)

Wyszczególnienie	2025r.	2026r.	2027r.	2028r.	2029r.	2030r.
przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej*	8 856	9 420	10 006	10 628	11 269	11 944
<i>rocznie</i>	106 270,8	113 055,8	120 070,4	127 543,2	135 230,3	143 344,9
przeciętne wynagrodzenie netto w gospodarce narodowej	6 367	6 752	7 151	7 575	8 012	8 473
<i>rocznie</i>	76 404,8	81 023,4	85 813,1	90 894,2	96 142,3	101 535,2
różnica	29 866	32 032	34 257	36 649	39 088	41 810
Wyliczenia:						
dla 5 osób						
- brutto	531 354	565 279	600 352	637 716	676 151	716 723
- netto	382 024	405 117	429 065	454 471	480 712	507 670
- różnica	149 330	160 162	171 287	183 245	195 440	209 049
dla 10 osób						
- brutto	1 062 708	1 130 558	1 200 704	1 275 432	1 352 303	1 433 445
- netto	764 048	810 234	858 131	908 942	961 423	1 015 351
- różnica	298 660	320 324	342 574	366 490	390 880	418 098
dla 15 osób						
- brutto	1 594 062	1 695 838	1 801 057	1 913 148	2 028 454	2 150 174
- netto	1 146 073	1 215 351	1 287 196	1 363 414	1 442 135	1 523 021
- różnica	447 989	480 487	513 860	549 734	586 319	627 149

Źródło: jak w Tabeli 1.

Wnioskodawcy nie wskazują na koszty związane z utworzeniem komórki organizacyjnej, która obsługiwałaby Prezydenta Elekt. Niemniej można jednak wskazać, iż w projekcie budżetu Kancelarii Prezydenta RP zaplanowano na ten cel kwotę 840 tys. zł na utworzenie 10 dodatkowych etatów. Tym samym przy uwzględnieniu inflacji można oszacować koszt dla 2030 r., w którym odbywałyby się kolejne wybory prezydenckie na kwotę ok. 955 tys. zł – zob. Tabela 3.

Tabela 3. Skutki projektu ustawy w odniesieniu do Prezydenta Elekta (w zł)

Wyszczególnienie	2025r.	2026r.	2027r.	2028r.	2029r.	2030 r.
Inflacja - CPI*	103,7	103,0	102,6	102,5	102,4	102,4
Koszt utworzenia Biura i innych wydatków wspierających Prezydenta Elekta	840 000	865 200	887 695	909 888	931 725	955 014

* CPI podano za danymi z uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2026 (druk sejmowy nr 1749), s. 21, a także tablicy 2 Scenariusz podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2023-2060. <https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>

Źródło: Wyliczenia własne na podstawie danych wyjściowych Kancelarii Prezydenta RP w odniesieniu do roku 2025.

Wyniki konsultacji społecznych dotyczących projektu wskazywały na bardzo małe zainteresowanie przedmiotem regulacji (32 osoby) i w odpowiedzi na pytanie dotyczące oceny skutków finansowych 50% respondentów nie udzieliło odpowiedzi. Natomiast 28% (9 osób) zgadzało się z przedstawioną w projekcie oceną skutków finansowych proponowanych zmian, a przeciwnego zdania było 22% (7 osób)⁵¹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja przewiduje wzrost obciążeń administracyjnych Kancelarii Prezydenta RP o charakterze ilościowym i jakościowym, związanych z wydzieleniem w strukturze tego urzędu: (1) komórki organizacyjnej służącej do obsługi merytorycznej, organizacyjnej i prawnej Prezydenta Elekta, oraz (2) komórki organizacyjnej zapewniającej obsługę Małżonka Prezydenta RP.

Ponadto projektowana regulacja zakłada zwiększenie obciążeń administracyjnych o charakterze ilościowym Służby Ochrony Państwa związanych z obowiązkiem zapewnienia ochrony kandydata albo kandydatów na Prezydenta RP biorących udział w ponownym głosowaniu w wyborach na Prezydenta RP oraz Prezydenta Elekta.

Ewentualne obciążenia administracyjne związane z projektowaną regulacją powinny mieć marginalne znaczenie dla budżetu państwa.

⁵¹ Osoby nie zgadzające się z oceną skutków przedstawioną przez Wnioskodawców wskazywały np., że brakuje analizy kosztów takiego rozwiązania, że regulacja oznacza dodatkowe, zbędne i wysokie wydatki z budżetu (ID ankiet: 92495 i 92557), że projekt pomija realne koszty: nowe etaty, infrastruktura, obsługa Prezydenta Elekta i Małżonka Prezydenta oraz ochrona SOP. Rzeczywisty wpływ finansowy będzie wyższy niż wskazane 800 tys. zł i nie przyniesie żadnych korzyści publicznych (ID komentarza: 92621).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Nie budzą wątpliwości prawnych przepisy projektu mające na celu zapewnienie Prezydentowi Elektowi warunków organizacyjno-technicznych, sprzyjających przygotowaniu do objęcia urzędu głowy państwa, a Małżonkowi Prezydenta warunków zapewniających obsługę organizacyjną działalności.

Wątpliwości konstytucyjne dotyczą regulacji upoważniającej Prezydenta Elekta do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Gabinetowej i Rady Bezpieczeństwa Narodowego (art. 4 projektu), ponieważ wykraczają one poza zakres funkcjonowania tych organów przewidziany odpowiednimi przepisami ustawy zasadniczej (art. 135 oraz art. 141).

Projektowane przepisy zapewniające dostęp Prezydenta Elekta do informacji niejawnych (art. 6 projektu) budzą zastrzeżenia z punktu widzenia spójności systemu prawa.

Niedookreśloność legislacyjna charakteryzuje unormowanie przyznające Prezydentowi Elektowi prawo do konsultacji z Prezydentem RP, Prezesem Rady Ministrów oraz członkami Rady Ministrów (art. 5 projektu).

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień uregulowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja może przynieść znaczące pozytywne skutki społeczne, zwłaszcza w zakresie stabilności, przejrzystości i bezpieczeństwa funkcjonowania najważniejszych organów państwa. Jednocześnie potencjalne negatywne skutki dotyczą nieuwzględnienia w projekcie rozwiązań odnoszących się do sytuacji nieznanych dotychczasowej praktyce, np. braku zgody małżonka lub małżonki Prezydenta RP na podjęcie wybranych funkcji.

3. Skutki gospodarcze: Wejście w życie projektowanej regulacji nie będzie miało istotnych skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja może rodzić bezpośrednie skutki finansowe dla budżetu państwa w części 01 – Kancelaria Prezydenta RP. Koszty te w dużej mierze zależą będą od ilości osób zatrudnionych w komórce organizacyjnej zajmującej się obsługą Małżonka Prezydenta RP, a także od poziomu ich wynagrodzeń. Natomiast koszty związane z Prezydentem Elektem pojawią się w 2030 r. i mogą być wyższe od tych zaplanowanych na rok 2025 z uwagi na inflację.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza objęła pięć państw: USA, Czechy, Francję, Portugalię oraz Rumunię, w zakresie zagadnień dotyczących statusu prezydenta elekta i zaplecza instytucjonalnego małżonka głowy państwa.

W zakresie zaplecza kancelaryjnego i organizacyjnego w Stanach Zjednoczonych przepisy zobowiązują do zapewnienia prezydentowi elektowi powierzchni biurowej, personelu, wyposażenia i pokrycia kosztów operacyjnych od chwili stwierdzenia wyników do 60 dni po inauguracji. W Czechach przepisy zapewniają wsparcie od chwili wyboru do złożenia przysięgi. W Portugalii przepisy

zapewniają wsparcie logistyczne i administracyjne. We Francji i Rumunii przepisy nie przewidują takich regulacji.

W zakresie dostępu do informacji niejawnych i uczestnictwa w posiedzeniach organów związanych z bezpieczeństwem państwa, w USA przepisy przewidują przyspieszone procedury nadawania poświadczeń bezpieczeństwa dla zespołu przejściowego. Prezydent elekt może uczestniczyć w pracach Rady Bezpieczeństwa Narodowego wyłącznie na zaproszenie. Analogicznie, w Czechach, Francji, Portugalii i Rumunii prezydent elekt nie uzyskuje automatycznego dostępu do informacji niejawnych ani prawa uczestnictwa w organach bezpieczeństwa przed zaprzysiężeniem.

W zakresie ochrony osobistej prezydenta elekta automatyczna ochrona z mocy ustawy przysługuje wyłącznie w USA, obejmując również głównych kandydatów i ich małżonków w ciągu 120 dni przed wyborami. W Czechach, Francji, Portugalii i Rumunii ochrona osobista ma charakter uznaniowy i wymaga odrębnej decyzji właściwych organów.

W zakresie zaplecza instytucjonalnego dla małżonka/małżonki prezydenta wyodrębnione struktury organizacyjne funkcjonują w USA, gdzie *Office of the First Lady* działa jako jednostka z własnym personelem i budżetem. W Czechach w strukturze Kancelarii funkcjonuje gabinet małżonki prezydenta. W Portugalii gabinet wsparcia małżonka składa się z dwóch doradców i sekretarza. We Francji małżonka/małżonek dysponuje dwoma doradcami i sekretariatem bez wynagrodzenia i budżetu, przy czym przepisy zakazują formalnego zatrudnienia małżonka w gabinecie Prezydenta. Rumunia nie przewiduje regulacji w tym zakresie.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr. hab. Katarzyna Kubuj, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marta Karkowska, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Dorota Ogryczak, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

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

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/