

OPINIA ZEWNĘTRZNA

AUTOR WSKAZANY PRZEZ:

POŚŁA GRZEGORZA PŁACZKA Z KLUBU POSELSKIEGO KONFEDERACJA

Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem Kancelarii Sejmu.

Warszawa, 11 marca 2026 r.

dr hab. prof. UW Ryszard Piotrowski

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

**Opinia w przedmiocie zgodności ustawy dotyczącej programu SAFE z Konstytucją
Rzeczypospolitej Polskiej oraz traktatami Unii Europejskiej**

Tezy opinii:

Ustawa o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE

I.

- w zakresie, w jakim uzależnia obronność Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwo obywateli od organów Unii Europejskiej, jest w całości niezgodna z:

1. Art. 90 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 26 ust. 2, art. 134 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP, a także z zasadą suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Rzeczypospolitej (preambuła Konstytucji RP);

2. Art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej;
3. Art. 3, art. 4, art. 346 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

II.

- w zakresie, w jakim umożliwia realizację pkt 30 preambuły rozporządzenia Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego, w myśl którego to rozporządzenia umowa dotycząca zakupu uzbrojenia przez jedno państwo powinna być podpisana nie później niż do 30 maja 2026 r., jest niezgodna z :

1. zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji RP);
2. art. 2 Konstytucji RP;

III.

Ustawa o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE, ze względu na tryb jej uchwalenia i brak odpowiedniego okresu dostosowawczego, jest w całości niezgodna z:

1. zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji RP);
2. art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

I.

1. Przedmiotem opinii jest ustawa o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE (tekst ustawy przekazany Prezydentowi RP do podpisania)¹. Ustawa ta „ma na celu określenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, finansowych i proceduralnych umożliwiających skuteczne wykorzystanie środków pochodzących z pożyczki SAFE, o której

¹ Tekst ustawy [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/2227_u/\\$file/2227_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/2227_u/$file/2227_u.pdf)
Dalej: **ustawa**.

mowa w rozporządzeniu Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego”². W uzasadnieniu projektu opiniowanej ustawy wskazano, że „w marcu 2026 r. planowane jest zawarcie umowy pożyczkowej z Komisją Europejską i do tego czasu konieczne jest wejście w życie projektowanej ustawy”³.

Art. 1 ustawy stanowi, że określa ona zasady działania Finansowego Instrumentu Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE (pkt 1) oraz „zasady kontroli i audytu wykorzystania środków finansowych pochodzących z pożyczki (...) udzielanej na podstawie rozporządzenia Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego”(pkt 2). Oznacza to, że ustawa w całości jest nierozzerwalnie związana z przedmiotowym rozporządzeniem ze względu na jej genezę i funkcję.

Powołane w art. 1 ustawy rozporządzenie Rady (UE) określa „warunki i procedury udzielania państwom członkowskim i realizacji przez nie pomocy finansowej w ramach instrumentu SAFE”, a także ustanawia „przepisy dotyczące uproszczonych i przyspieszonych procedur udzielania zamówień realizowanych na zasadzie współpracy na zakup produktów związanych z obronnością i innych produktów do celów obronnych”⁴. Rozporządzenie to stanowi w pkt 35 preambuły, że powinno ono „być wdrażane zgodnie z odpowiednimi przepisami przyjętymi na podstawie art. 322 TFUE, w szczególności z rozporządzeniem finansowym i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092”. A zatem, skoro ustawa służy realizacji instrumentu SAFE, to tym samym realizuje wymienione rozporządzenie finansowe i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Rozporządzenie to przewiduje, że w przypadku uznania przez Komisję Europejską, że doszło w państwie członkowskim do naruszenia zasad państwa prawnego Komisja przedkłada Radzie wnioski dotyczące w szczególności „zawieszenia wypłaty rat w całości lub w części” (art. 5 rozporządzenia); Rada „stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji” (art. 6 rozporządzenia). Zgodnie z art. 2 znajdującego zastosowanie rozporządzenia państwo prawne obejmuje zasadę legalności, która „oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa”, a także zasadę pewności prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw

² Tak w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 2227, s. 1.

³ Ibidem.

⁴ Tak w art. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”).poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego.

podstawowych, zasadę podziału władzy oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art.2 TUE.

A zatem ustawa umożliwia trwałe uzależnienie w długiej perspektywie czasowej obronności Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwa obywateli od organów Unii Europejskiej, kierujących się kryteriami, których treść organy te określają. Oznacza to, w zakresie, wyznaczonym przez powołane rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, przekazanie organom Unii Europejskiej kompetencji dotyczących decydowania o polskich siłach zbrojnych w sprawach ich wyposażenia w produkty związane z obronnością i inne produkty do celów obronnych.

Z tego względu ustawa w całości jest niezgodna z art. 90 ust.1 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”. Znaczenie sformułowania „w niektórych sprawach”, kluczowe dla ustalenia granic przekazania kompetencji, zostało określone w uzasadnieniu wyroku⁵ Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego oceny zgodności z Konstytucją RP członkostwa w Unii Europejskiej na zasadach określonych w Traktacie o Unii Europejskiej. Według Trybunału Konstytucyjnego „Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej”⁶. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, w myśl którego „przekazanie kompetencji nie może mieć charakteru uniwersalnego”⁷. Skoro władza nad armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny należy do istoty suwerenności, to kontrola nad finansowaniem sił zbrojnych nie może być sprawowana przez inne organy aniżeli właściwe władze Rzeczypospolitej. Ustawa, w całokształcie swoich przepisów, umożliwia przejęcie kontroli finansowania obrony przez organy Unii Europejskiej i z tego względu jest w całości niezgodna z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Zastosowanie mechanizmu warunkowości wprowadzone przez ustawę oznacza przekazanie

⁵ W sprawie o sygn. K 32/09.

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/09.

⁷ Por. L, Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2025, s. 74.

prawa do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących obronności Komisji Europejskiej i Radzie, co pozostaje poza granicami konstytucyjnie dopuszczalnego przekazania kompetencji.

Ustawa jest zatem w całości niezgodna z wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Rzeczypospolitej. Postanowienia preambuły mają, w myśl stanowiska doktryny, „istotne znaczenie dla ustalenia zasad i granic procesów integracji Polski z organizmami europejskimi”⁸. Według Trybunału Konstytucyjnego „przystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa jako wartość narodowa, a stosowanie Konstytucji – w tym również w odniesieniu do dziedziny integracji europejskiej – powinno odpowiadać znaczeniu, które wstęp do ustawy zasadniczej przypisuje odzyskaniu suwerenności rozumianej jako możliwość stanowienia o losie Polski. Preambuła determinuje sposób wykładni postanowień Konstytucji RP dotyczących niepodległości i suwerenności państwa oraz suwerenności Narodu (...), a zarazem postanowień znajdujących zastosowanie do członkostwa w Unii Europejskiej (...)”⁹. Możliwość niezależnego od organów Unii Europejskiej decydowania o rodzaju kupowanego uzbrojenia i harmonogramie zakupów ma zasadnicze znaczenie jako gwarancja samodzielnego decydowania o losie Polski. Immanentne ryzyko ograniczenia tej możliwości przez ustawę przesądza o jej niezgodności z preambułą do Konstytucji. Należy podkreślić, że władze publiczne mają obowiązek kierowania się zasadą niepodległości i suwerenności państwa, implikującą konieczność „samodzielnego decydowania o wszystkich dotyczących go sprawach i samodzielnego podejmowania wszystkich dotyczących go decyzji”¹⁰. Członków władzy ustawodawczej zobowiązuje do tego w szczególności ślubowanie, w myśl którego mają oni „strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli” (art. 104 Konstytucji RP). Prezydent RP ślubuje, że będzie strzegł „niepodległości i bezpieczeństwa Państwa” (art. 130 Konstytucji RP). Art. 126 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa.

Ustawa jest w całości niezgodna z art. 4 ust.2 Konstytucji RP, według którego Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli w powołanych do tego organach, nie zaś przez Komisję i Radę UE. Ustawa tworzy mechanizm pozwalający tym właśnie organom decydować o polityce obronnej państwa i warunkować jej realizację, co jest zaprzeczeniem wynikającej z art. 4 ust. 1 zasady, w myśl której cała władza publiczna w Rzeczypospolitej pochodzi od Narodu¹¹.

⁸ Por. L. Garlicki, uwagi do wstępu do Konstytucji RP, w: L. Garlicki: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2007, s. 14.

⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/09.

¹⁰ Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2025, s. 73.

¹¹ Por. P. Tuleja: uwagi do art. 4, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, s. 35.

Dotyczy to w szczególności władzy nad siłami zbrojnymi, w tym nad ich wyposażeniem, która nie może być bezwarunkowo przekazana na okres do 45 lat¹² organom UE, a to właśnie jest możliwe ze względu na wspomniany poprzednio mechanizm warunkowości. Kryteria, według których uruchamiany jest ten mechanizm, pozostają poza zasięgiem władz polskich. Umożliwiają funkcjonowanie mechanizmu warunkowości w odniesieniu do Sił Zbrojnych, które mają krytyczne znaczenie dla istnienia państwa, ustawa tworzy warunki, by mechanizm ten wpływał na wynik wyborów, poprzez uzależnienie finansowania wojska od tego, czy wyborcy poprą kandydatów reprezentujących wartości Komisji, a więc w istocie reprezentujących Komisję. Ustawa, wprowadzając Finansowy Instrument Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE, umożliwia uzależnienie przekazania środków na potrzeby wojska od wyniku wyborów parlamentarnych i prezydenckich, od których zależy, czy kształt państwa prawnego w Polsce będzie spełniał oczekiwania organów UE, czy też nie. W rezultacie tego uzależnienia kandydaci w wyborach popierani przez aktualne władze UE będą mogli zdystansować swoich przeciwników, co spowoduje, że o wyniku wyborów w Polsce będzie mogła współdecydować Komisja Europejska, co jest niezgodne z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP.

Ustawa jest niezgodna z art. 26 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ umożliwia zastosowanie mechanizmu warunkowości, oznaczającego przekazanie prawa do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących obronności organom UE. W myśl art. 26 ust. 2 Konstytucji RP Siły Zbrojne podlegają demokratycznej kontroli, co oznacza, że podlegają kontroli polskiej władzy mającej polską demokratyczną legitymację. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że organy władzy sprawujące kontrolę nad Siłami Zbrojnymi powinny posiadać demokratyczną legitymację i sprawować kontrolę zgodnie z demokratycznymi procedurami¹³. Według Trybunału Konstytucyjnego organ państwa wykonujący zadania z dziedziny obronności musi mieć demokratyczną legitymację¹⁴. Podejmowanie przez organy UE na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie ogólnego systemu warunkowości rozstrzygnięć dotyczących finansowania Sił Zbrojnych jest w istocie równoznaczne z wykonywaniem zadań z dziedziny obronności przez te organy mimo braku niezbędnej legitymacji demokratycznej.

Ustawa, uzależniając finansowanie zbrojeń od mechanizmu warunkowości, uzależnia od tego mechanizmu, a w konsekwencji od decyzji organów Unii, najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, co jest niezgodne z art. 134 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. W świetle stanowiska doktryny

¹² Tak w art. 10 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”), poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego.

¹³ Por. M. Safjan, L. Bosek, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, s. 697 i nast.

¹⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 52/07.

określenie to oznacza, że „nie może on w tym zakresie zostać podporządkowany żadnym instytucjom krajowym czy zagranicznym, co jednak nie wyklucza nałożenia na głowę państwa pewnych powinności w ramach zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji zawartego w umowie międzynarodowej”¹⁵. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zobowiązują do uzależnienia najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych mechanizmem warunkowości. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, określa ustawa. Jednakże ustawa nie może pozbawić najwyższego zwierzchnika jego konstytucyjnego statusu, to jest zdolności bycia najwyższym zwierzchnikiem, czyli nie podlegania żadnym instytucjom krajowym, czy zagranicznym. Ustawa jest zatem niezgodna z art. 134 ust. 1 Konstytucji RP.

Ustawa, uzależniając finansowanie zbrojeń od mechanizmu warunkowości, uzależnia od tego mechanizmu, a w konsekwencji od decyzji organów Unii, Radę Ministrów, co jest niezgodne z art. 146 pkt 4 ust. 11 Konstytucji, zgodnie z którym Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Rada Ministrów sprawuje to kierownictwo na zasadach określonych w ustawie, która jednak musi być zgodna z Konstytucją, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

Ustawa, umożliwiając zastosowanie mechanizmu warunkowości w zakresie wykluczonym przez art. 90 ust. 1 Konstytucji, jest niezgodna z art. 8 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Norma unijna uzależniająca stosowanie instrumentu SAFE od mechanizmu warunkowości, której wykonaniu służy ustawa, jest sprzeczna z normą konstytucyjną wykluczającą przekazanie kompetencji przez państwo w „zakresie władzy nad armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny”¹⁶. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sprzeczność pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa unijnego „nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować¹⁷. Trybunał Konstytucyjny wyklucza dorozumianą zmianę Konstytucji RP. Z Konstytucji RP wynika prawo

¹⁵ Tak P. Czarny: uwagi do art. 134, w: P. Tuleja: op. cit., s. 402.

¹⁶ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/09.

¹⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/04.

do zachowania zasady suwerenności w procesie integracji europejskiej., współistotne prawu do korzystania z możliwości „suwerennego i demokratycznego stanowienia” o Siłach Zbrojnych w zakresie wynikającym z Konstytucji, nie zaś na zasadach ustalonych przez organy UE. Według Trybunału „normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej.”¹⁸. Przejęcie kontroli finansowania obrony państwa przez organy UE jest nie do pogodzenia z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Ustawa, w zakresie, w jakim uzależnia obronność Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwo obywateli od organów Unii Europejskiej, jest w całości niezgodna z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w myśl którego Unia „szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”. Przepis ten wyklucza uznanie przez państwo członkowskie, że ma ono ograniczoną władzę nad armią wskutek poddania jej kontroli wynikającej z powierzenia decyzji w przedmiocie finansowania wydatków zbrojeniowych organom UE. Tego rodzaju kontrola jest wprost wykluczona przez Traktat o Unii Europejskiej, nie tylko przez Konstytucję RP.

Ustawa, w zakresie, w jakim uzależnia obronność Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwo obywateli od organów Unii Europejskiej, jest w całości niezgodna z art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że „Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”. Skoro w art. 4 ust. 2 uznano bezpieczeństwo narodowe za pozostające w zakresie wyłącznej kompetencji Państw Członkowskich, to Unia

¹⁸ Ibidem.

nie może działać w tym zakresie, uzależniając kompetencje Państw Członkowskich do finansowania armii od decyzji swoich organów. Ustawa, która tworzy mechanizm finansowania wydatków zbrojeniowych oparty na uznaniu, że jej organy mają kompetencje w tym zakresie, jest niezgodna z art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

3. Ustawa, przez to, że uzależnia obronność Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwo obywateli od organów Unii Europejskiej, jest w całości niezgodna z art. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który określa wyłączne kompetencje Unii. Nie zaliczono do nich bezpieczeństwa narodowego ani polityki obronnej czy wydatków na wojsko Państw Członkowskich. Art. 4 Traktatu wymienia dziedziny, do których „stosują się” kompetencje dzielone. Nie zaliczono do tych dziedzin obronności i bezpieczeństwa Państw Członkowskich. Ustawa, która tworzy prawną infrastrukturę uzależniającą funkcjonowanie armii od mechanizmu warunkowości jest zatem niezgodna z art. 3 i art. 4 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wykluczającymi tego rodzaju uzależnienie.

Ustawa, w zakresie, w jakim uzależnia obronność Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwo obywateli od organów Unii Europejskiej, jest w całości niezgodna z art. 346 ust. 1 lit. b Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że „każde Państwo Członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu obrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi”. Ustawa, umożliwiając stosowanie mechanizmu warunkowości do finansowania wydatków na potrzeby wojenne, pozbawia Państwo Członkowskie zdolności do podejmowania środków, jakie uważa ono za konieczne w zakresie handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, a tym samym jest niezgodna z powołanym przepisem TFUE.

Ustawodawca ma obowiązek przestrzegania traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Naruszenie tego obowiązku jest naruszeniem art. 9 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Ustawa naruszająca Traktaty we wskazanym zakresie, jest niezgodna z art. 9 Konstytucji RP.

II.

1. Ustawa umożliwia realizację pkt 30 preambuły rozporządzeniu Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego. W myśl pkt 30 preambuły umowa dotycząca zakupu uzbrojenia przez jedno

państwo powinna być podpisana nie później niż do 30 maja 2026 r. Oznacza to sprowadzenie ryzyka dysfunkcjonalnej praktyki w zakresie zawierania kontraktów dotyczących zakupu uzbrojenia, a więc poświęcenia rzetelności na rzecz sprawności, co jest niedopuszczalne ze względu na konsekwencje pośpiechu. Tym samym ustawa jest niezgodna z zasadą zachowania rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule do Konstytucji RP.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza zasady państwa prawnego¹⁹. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą²⁰, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc w szczególności instytucji publicznych funkcjonujących w systemie obrony narodowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”²¹.

2. Ustawa, umożliwiając realizację pkt 30 preambuły rozporządzeniu Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego, który to punkt dotyczy zawierania umów w sprawie zakupu uzbrojenia nie później niż do 30 maja 2026 r., jest sprzeczna z zasadami racjonalności. Nie jest bowiem możliwe dokonanie tych zakupów bez ryzyka błędów i strat. Z uzasadnienia projektu rządowego nie wynika jakie argumenty przemawiają za takim rozwiązaniem poza wolą prawodawcy. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego demokratyczne państwo prawne ma za podstawę wykluczenie arbitralności w działaniu władzy publicznej²². Niezgodne z zasadą

¹⁹ Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

²⁰ Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

²¹ Ibidem.

²² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

demokratycznego państwa prawnego są także przepisy naruszające zasadę racjonalności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy”²³. Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”²⁴, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”²⁵.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”²⁶.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, pozwala wymagać respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”²⁷, nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niezgodność przepisów ustawy z zasadą racjonalności ustawodawcy jest równoznaczna z ich niezgodnością z art. 2 Konstytucji RP.

Wprowadzając podstawy do zawierania kontraktów na zakup uzbrojenia w terminie uniemożliwiającym przemyślane działania i obligując do kupowania nie tego, co jest potrzebne kupującemu, ale tego, na co pozwalają narzucone kryteria przedmiotowe i geograficzne, ustawodawca narusza dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa, która zabrania tworzenia rozwiązań iluzorycznych i pozornych, konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne²⁸.

III.

1. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 11 lutego 2026 r., tego też dnia został skierowany do pierwszego czytania w komisjach i w tym dniu przygotowano sprawozdanie komisji. 12 lutego

²³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/95.

²⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

²⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

²⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn.. K 18/10.

odbyło się drugie czytanie na posiedzeniu Sejmu i tegoż dnia projekt skierowano ponownie do komisji w celu przedstawienia sprawozdania, które było gotowe tego samego dnia. 13 lutego odbyło się trzecie czytanie na posiedzeniu Sejmu i uchwalono ustawę. 19 lutego Senat wniósł poprawki, które Sejm przyjął 27 lutego i tego dnia ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu. Sejm działał w wielkim pośpiechu, pracując nad projektem, w odniesieniu do którego nie sporządzono oceny skutków regulacji²⁹. Nie przeprowadzono też konsultacji społecznych.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy”³⁰. W przypadku opiniowanej ustawy nastąpiła kumulacja negatywnych skutków zastosowanego tempa prac sejmowych nad projektem, charakterystyczna dla stanu permanentnego prymatu polityki nad prawem parlamentarnym. To, że Sejm uchwała ustawy nie może w państwie demokratycznym oznaczać, że z ich treścią utożsamia się jedynie większość sejmowa. Praktyka ustawodawcza „nie może być bowiem rozpatrywana w oderwaniu od tych wartości, ze względu na które prawo jest stanowione. Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych dla ładu publicznego w Rzeczypospolitej. Należy w tym kontekście pamiętać, że żadna władza nie istnieje sama dla siebie. Podporządkowana jest rzeczywistości wyższej, której służy i do której uczestnicy wspólnoty, czy to lokalnej, czy państwowej, wnoszą własną godność, własne prawa i konkretne poczucie ładu publicznego, ujmowanego w aspekcie prawnieetycznym, ale także oczekują balansowania wartości, które pozostają w dysharmonii, a czasem nawet ich hierarchizowania”³¹.

Ustawa została uchwalona w sposób niezgodny z obowiązującą procedurą ze względu na nadmierny pośpiech, co w konsekwencji powoduje, że jest w całości niezgodna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz z wyrażoną w preambule do Konstytucji RP zasadą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Rozpatrzenie i uchwalenie ustawy przez Sejm charakteryzowało się nadmierną sprawnością, ale z tego właśnie powodu trudno uznać, by odpowiadało ono standardowi rzetelności.

W myśl art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej, a więc Sejm, działają na podstawie prawa, co oznacza w szczególności respektowanie wszystkich wymagań regulaminu Sejmu. W

²⁹ Tak w uzasadnieniu projektu w druku sejmowym nr 2227, s. 11.

³⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 4/06.

³¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn.. K 31/06.

doktrynie wyrażono przekonanie, że „pominięcie przepisów regulaminu sejmowego i dobrych obyczajów parlamentarnych” znajduje wyraz w redukowaniu odstępów między poszczególnymi czytaniem, pozostawianiu komisjom sejmowym jedynie kilku godzin na zajmowanie stanowiska, a także - w ograniczaniu debaty poselskiej w sposób odchodzący od powagi prac Izby”³², co miało miejsce w przypadku ustawy. Według Trybunału Konstytucyjnego jeśli nadmierny pośpiech doprowadzi do „naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo wystąpi z takim nasileniem, że uniemożliwi posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska”, to może dojść do stwierdzenia proceduralnej niekonstytucyjności całej ustawy³³.

2. Zgodnie z art. 27 ustawy wchodzi ona w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. W uzasadnieniu projektu rządowego wskazano, że termin wejścia w życie ustawy, określony na dzień następujący po dniu ogłoszenia, wynika z konieczności wejścia w życie projektowanej ustawy przed marcem 2026 r., kiedy to jest planowane zawarcie umowy pożyczkowej z Komisją Europejską³⁴. Żadna wartość demokratycznego państwa prawnego nie uzasadnia rezygnacji z zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego. Rezygnacja ta wynika z arbitralnej decyzji ustawodawcy.

Ustawa jest w całości niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ narusza zasadę zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego, dekodowaną z tego przepisu jako jedna z zasad przyzwoitej legislacji. Konsekwencją naruszenia wymagań konstytucyjnych w odniesieniu do ukształtowania odpowiedniej *vacatio legis* jest niekonstytucyjność całej ustawy. Wadliwość reguł wprowadzenia w życie aktu normatywnego prowadzi bowiem do ustalenia, że akt normatywny nie mógł stać się w sposób skuteczny składnikiem obowiązującego systemu prawnego³⁵.

IV.

Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

³² Tak L. Garlicki: op. cit., s. 236.

³³ Tak w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 35/15.

³⁴ Tak w druku sejmowym nr 2227, s. 11.

³⁵ Por. przykładowo S. Wronkowska, Glosa do wyroku TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04, „Państwo i Prawo” 2006, z. 4, s. 121 i n.