



IM. STEFANA

FUNDACJA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Argumenty forumIdei Fundacji Batorego #4

Propozycje zmian Konstytucji? Niepotrzebne i groźne

Proponowane przez posłów Prawa i Sprawiedliwości zmiany w Konstytucji RP nie powinny wejść w życie. Zespół Ekspertów Prawny Fundacji im. Stefana Batorego ocenia je jako „niepotrzebne i szkodliwe dla bezpieczeństwa finansowego państwa oraz jego obywateli”. Nowe regulacje są nieprecyzyjne i stwarzają szerokie pole do nadużyć. Prześledźmy je po kolei.

- Proponowane przez posłów Prawa i Sprawiedliwości zmiany w Konstytucji RP dotyczące modelu finansowania potrzeb obronnych oraz rzekomo służące konfiskacie majątków rosyjskich oligarchów nie powinny wejść w życie.
- Sposób sformułowania nowych przepisów jest nieprecyzyjny i stwarza szerokie pole do nadużyć, w tym o charakterze korupcyjnym.
- Przedstawiciele obozu władzy wielokrotnie przekonywali, że prowadzona przez nich polityka prowadzi do wzrostu nakładów na obronność. Jeśli tak jest w istocie, niepotrzebna jest zmiana Konstytucji. Wystarczy tę politykę kontynuować.
- Zmiana proponowana w obecnej formie nie daje żadnej gwarancji zwiększenia środków przeznaczanych na obronność. Nie mówi nic o podnoszeniu wydatków na obronność, a jedynie o ich wyłączeniu z tzw. limitu zadłużenia.
- Dokonanie konfiskaty majątków umożliwiają już istniejące przepisy konstytucyjne. Odpowiednie regulacje istnieją także na poziomie ustawowym.
- Niepokój budzi ogólny charakter wykorzystanych pojęć. Nie ma jasności, czy dokładnie majątek może zostać zajęty, ani w jakich przypadkach.
- Pod pozorem stawiania czoła zagrożeniom rządzący wprowadzają rozwiązania legislacyjne służące zupełnie innym celom. Jakim? Przede wszystkim utrudnieniu kontroli sprawowanej przez nich władzy.

Pierwsza z dwóch zgłoszonych propozycji polega na uzupełnieniu art. 216 ust. 5 tak, aby przyjął on następujące brzmienie:

Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

Dodane tu, podkreślone zdanie ma w założeniu podnieść jakość wyposażenia polskich sił zbrojnych, a jego wprowadzenie uzasadnia się zmianą sytuacji międzynarodowej po inwazji Rosji na Ukrainę. Nie jest to uzasadnienie przekonujące z kilku powodów.

Po pierwsze, [jak zwracają uwagę eksperci Fundacji](#), „zgodnie z art. 146 Konstytucji, Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną państwa, w tym politykę finansową”. Ma więc wszelkie możliwości zwiększania nakładów na wybrane cele – w tym potrzeby obronne – już w „granicach aktualnych regulacji konstytucyjnych”.

Przedstawiciele obozu władzy wielokrotnie przekonywali, że prowadzona przez nich polityka prowadzi do wzrostu nakładów na obronność, a tym samym poprawy bezpieczeństwa Polski. Jeśli tak jest w istocie, wystarczy tę politykę kontynuować, ewentualnie dokonując stosownych zmian w budżecie.

Po drugie, 18 marca 2022 r., a więc dosłownie kilka dni przed ogłoszeniem po raz pierwszy przez premiera Mateusza Morawieckiego planów zmiany Konstytucji parlament przyjął z inicjatywy koalicji rządzącej ustawę „O obronie Ojczyzny”. Nowe prawo przewiduje m.in., że „na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż [...] co najmniej 3% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2023 i latach kolejnych”.

Chociaż następstwo czasowe tych dwóch decyzji nie oznacza związku przyczynowo skutkowego, powstaje wrażenie, że koalicja rządząca najpierw ogłosiła znaczny wzrost wydatków na finansowanie „potrzeb obronnych”, a dopiero w drugiej kolejności szuka modelu finansowania tych wydatków, domagając się zgody na nielimitowane zadłużenie w tym zakresie.

Po trzecie, zmiana proponowana w obecnej formie nie daje żadnej gwarancji zwiększenia środków przeznaczanych na obronność, ponad to, co zapisano w ustawie „O obronności ojczyzny”. Nowy przepis konstytucyjny nie mówi wszak nic o podnoszeniu wydatków na obronność, a jedynie o ich wyłączeniu z tzw. limitu zadłużenia.

Niewykluczone, że rząd pozostawi wydatki w dziedzinie obronności na już ustalonym poziomie. Pokryje je jednak nie z funduszy zapisanych w budżecie, ale właśnie z zadłużenia niepodlegającego pod konstytucyjny limit. Tym samym uwolni środki budżetowe do tej pory przeznaczane na obronność na inne cele, niemające z obronnością nic wspólnego. Poluzowanie reguły budżetowej niekoniecznie doprowadzi więc do poprawienia kondycji polskiej armii, lecz do zmiany pochodzenia pieniędzy przeznaczonych na jej funkcjonowanie.

Po czwarte, użyta w projekcie kategoria „potrzeby obronne” jest na tyle ogólna, że pozwalałaby na wyłączenie z limitu zadłużenia wydatków z bardzo różnych obszarów. Inwestycje w, dajmy na to, szpitale, czy sieci dróg przystosowane do przejazdów ciężkiego sprzętu wojskowego, także można uznać za wydatki realizujące „potrzeby obronne” kraju. Dokładnie taką, szeroką interpretację „potrzeb obronnych” sugerował Marcin Horała wiceminister infrastruktury i pełnomocnik rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego. Jego zdaniem budowa CPK jest w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę tym bardziej konieczna, właśnie dlatego że służy poprawie bezpieczeństwa kraju.

„Wybudowanie CPK oznacza radykalne zwiększenie militarnej mobilności na wschodniej flance NATO. [...] Z militarnego punktu widzenia należałoby tę inwestycję ukończyć jak najszybciej. Znacząco ułatwiłaby ona bowiem przede wszystkim możliwość zupełnie innej niż dotąd skali przerzutu zarówno wojsk, jak i zaopatrzenia, sprzętu, logistyki, amunicji”, mówił wiceminister w rozmowie z „Gazetą Polską”. Jeśli przyjąć taki punkt widzenia, wydatki z budżetu państwa na CPK także mogłyby zostać wyłączone z konstytucyjnego limitu zadłużenia.

Druga z proponowanych przez partię rządzącą zmian wprowadza do Konstytucji nowy artykuł (234a). Zdaniem wnioskodawców przepis ma pozwolić na konfiskatę majątków podmiotów wspierających obecne działania wojenne Rosji przeciwko Ukrainie, a także wszystkie inne działania wojenne zagrażające bezpieczeństwu Polski. Najważniejszy, pierwszy ustęp proponowanego artykułu brzmi następująco:

W razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub powodującej bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej napaści na terytorium innego państwa, majątek osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów, który znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, może zostać przejęty przez Skarb Państwa z mocy prawa i bez odszkodowania, w przypadku gdy można domniemywać, że majątek ten jest lub może być wykorzystany w jakiegokolwiek części do finansowania lub wspierania w innej formie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo lub działań związanych z tą napaścią, w szczególności ze względu na osobiste, organizacyjne lub finansowe powiązania właściciela majątku z władzami publicznymi tego państwa.

Dlaczego to także niepotrzebna i niebezpieczna regulacja?

Po pierwsze, jak zwracają uwagę eksperci Fundacji, dokonanie konfiskaty majątków umożliwiają już istniejące przepisy konstytucyjne. „Przed wszystkim możliwość taką stwarza art. 46 Konstytucji, zgodnie z którym przepadek rzeczy dopuszczalny jest w przypadkach przewidzianych w ustawie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”. Odpowiednie regulacje istnieją także na poziomie ustawowym.

Po drugie, również w tym wypadku niepokój budzi ogólny charakter wykorzystanych pojęć. Na przykład „powodująca bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej napaść na terytorium innego państwa” nie musi dotyczyć wojny w bezpośrednim sąsiedztwie Polski, ale jakiegokolwiek konfliktu uznanego przez władze za groźny.

Nie ma także jasności, czyj dokładnie majątek może zostać zajęty, ani w jakich przypadkach. Na pytanie, kto byłby zagrożony konfiskatą majątku, projekt odpowiada, że dotyczy „osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz” – uwaga! – „innych podmiotów”. Czym dokładnie są inne podmioty nie precyzuje, a pod tak szeroką kategorię można zakwalifikować każdą organizację, niekoniecznie prowadzoną przez osoby „niebędące obywatelami polskimi”, jeśli tylko władze uznają jej działalność za zagrożenie.

Tym bardziej, że, jak czytamy w projekcie, „szczegółowy sposób przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia z domniemania, określa ustawa”. Do jej uchwalenia wystarczy zwykła sejmowa większość. Z kolei ewentualna próba zakwestionowania konstytucyjności takiej ustawy może zostać łatwo oddalona przez – niespełniający kryteriów niezależności – Trybunał Konstytucyjny pod przewodnictwem Julii Przyłębskiej.

Po trzecie, jak zwracają uwagę eksperci Fundacji, nowy przepis kwestionuje wartości zapisane w innych częściach Konstytucji, między innymi „wynikające z art. 2 (zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa), wyrażone w art. 20 (wolność działalności gospodarczej i ochrona własności wynikająca z zasady społecznej gospodarki rynkowej), oraz w art. 45 ust. 1 (prawo do sądu)”.

Nowe regulacje będą miały zastosowanie na długo po zakończeniu obecnej wojny w Ukrainie. A to oznacza, że stworzone zostaną „konstytucyjne podstawy do tego, aby nieokreślone konstytucyjnie organy, w oparciu o bliżej nieokreślone konstytucyjne przesłanki mogły dokonywać konfiskaty na rzecz Skarbu Państwa majątków bliżej nieokreślonych konstytucyjnie podmiotów”. Taki stan rzecz dostarcza narzędzi do tworzenia mechanizmów korupcyjnych, a niekoniecznie pomaga w karaniu podmiotów wspierających rosyjskie działania wojenne w Ukrainie.

Charakter procesu zmiany Konstytucji – przede wszystkim czas wymagany przepisami na wprowadzenie poprawek – sprawia, że osoby i podmioty zaangażowane w bieżący konflikt zdążą zabezpieczyć swoje majątki. Nowe regulacje znajdą więc większe zastosowanie podczas przyszłych konfliktów niż przy tym trwającym obecnie.

Ekspert Fundacji ostrzegają, że obie proponowane poprawki do Konstytucji to kolejny w ostatnich latach przejaw „pretekstowego tworzenia prawa”. Polega on na tym, że pod pozorem stawiania czoła zagrożeniom „rządzący wprowadzają rozwiązania legislacyjne służące zupełnie innym celom”. Jakim? Przede wszystkim poszerzeniu sprawowanej przez nich władzy i utrudnieniu jej kontroli.

NA RADARZE

Nowy projekt ustawy wzorem z Węgier i Rosji

Pod koniec marca Solidarna Polska złożyła w sejmie projekt Ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych. Za słusznym brzmieniem tytułu kryje się jednak propozycja przygotowana niedbale i groźna dla tysięcy organizacji pozarządowych.

Na organizacje o budżetach powyżej 250 tys. złotych rocznie i powyżej 1 mln złotych rocznie nakłada ona wiele nowych obowiązków wykazywania dochodów – np. jednorazowych darowizn przekraczających 15 tys. zł – oraz wsparcia pochodzącego ze źródeł zagranicznych. Jak zwraca uwagę [Małgorzata Łojkowska w analizie dla portalu NGO.pl](#) część zapisów projektu jest jednak wewnętrznie sprzeczna. Na przykład publikowanie danych osób fizycznych przekazujących darowizny, w jednej części ustawy uznano za obowiązkowe, w innej nie.

Część wymogów jest z kolei niezwykle trudna do realizacji. Wsparcie zagraniczne zdefiniowano jako pochodzące bezpośrednio lub pośrednio z zagranicy. Trudno oczekiwać, by organizacja wiedziała, czy otrzymuje wsparcie pochodzące „pośrednio” z zagranicy.

Zasadniczym celem nowych regulacji – które dotknęłyby nawet kilkanaście tysięcy podmiotów – wydaje się nie transparentność, lecz utrudnienie funkcjonowania organizacjom pozarządowym, zniechęcenie części darczyńców do przekazywania wsparcia oraz stworzenie wizerunku tych organizacji jako uzależnionych od kapitału zagranicznego.

Jak pisze Łojkowska „akty prawne o tym charakterze zostały już wcześniej wprowadzone w Izraelu, na Węgrzech i w Rosji. [...] W każdym z tych przypadków doprowadziły do poważnego kryzysu w sektorze pozarządowym”.

Samorządy. Popularne, ale na jak długo? Nowy raport Fundacji Batorego

„Od 2006 roku odsetek pozytywnych ocen samorządów lokalnych przekracza 50 proc., a przez ostatnie pięć lat utrzymywał się powyżej 70 proc.” – piszą w [nowym raporcie dla Fundacji Batorego Adam Gendźwiłł oraz Dorota Wiszejko-Wierzbicka](#). To o wiele wyższe wyniki niż uzyskiwane przez przedstawicieli władz centralnych.

- Badania jakościowe opisane w raporcie potwierdzają pozytywny wizerunek samorządu postrzeganego m.in. jako „zdecydowanie bliższy i bardziej zorientowany na konkretne działania”. Ale jednocześnie wskazują na wyzwania zdolne podważyć ten poziom aprobaty. Jakże?
- ile znaczna część mieszkańców oczekuje od władz samorządowych głównie sprawnego zarządzania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych, inni widzą rolę samorządu w tworzeniu przestrzeni do działań oddolnych, wspólnotowych, nie zawsze sformalizowanych. Ten drugi zbiór oczekiwań jest obsługiwany w znacznie mniejszym stopniu.
- Nadmierne przywiązanie do roli samorządu jako „menadżera inwestycji” prowadzi do marginalizowania „przedsięwzięć nakierowanych na usługi publiczne, zaspakajanie społecznych potrzeb czy angażowanie we wspólne działania z mieszkańcami”.
- Ponadto, ograniczenie możliwości bezpośrednich kontaktów z administracją lokalną – częściowo uzasadnione wymogami pandemicznymi – zaczyna być postrzegane jako pretekst do „oddalenia się od spraw mieszkańców”.
- Chociaż władze samorządowe w obecnej formie powstały w wyniku przemian transformacyjnych to samorząd „przez wielu uczestników badania jest postrzegany jako kontynuacja wcześniejszych form władzy lokalnej sprzed 1989 roku”. Samorząd to także w oczach wielu mieszkańców nie element wspólnoty lokalnej, lecz przede wszystkim narzędzie państwa i administracji publicznej.

Te i wiele innych spostrzeżeń wykazanych w badaniach – na przykład negatywne oceny przenoszenia konfliktów politycznych z centrum na poziom lokalny – sugeruje, że legitymizacja dla samorządu może być znacznie płytsza niż wynikałoby z wysokich ocen wciąż deklarowanych w sondażach.