



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

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

26 kwietnia 2022

Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej

*W ocenie Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego **poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP w części dotyczącej wyłączenia wydatków przeznaczanych na potrzeby związane z obronnością Rzeczypospolitej z zakresu państwowego długu publicznego stanowi zmianę niepotrzebną i szkodliwą dla bezpieczeństwa finansowego państwa oraz jego obywateli. W obliczu zagrożeń bezpieczeństwa dla realizacji celu wyrażonego w projekcie nowelizacji art. 216 ust. 5 Konstytucji w zupełności wystarczające jest bowiem intensyfikowanie działań wzmacniających potencjał obronny Rzeczypospolitej w ramach istniejących kompetencji Rady Ministrów do prowadzenia polityki finansowej państwa (np. przez ograniczenie innych wydatków publicznych).***

*Druga propozycja zmiany polega na dodaniu do treści Konstytucji nowego rozdziału - XIa Zagrożenie bezpieczeństwa państwa, którego **przepisy umożliwiają bezprecedensową konfiskatę majątku, bez wyroku sądu i bez odszkodowania, na podstawie domniemania, 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.** Zmiana ta nie tylko nie jest konieczna, ale nie mieści się w standardach demokratycznego państwa prawnego. Przeprowadzenie konfiskaty majątków podmiotów wspierających agresję Rosji wobec Ukrainy i jej obywateli możliwe jest bowiem w oparciu o aktualne postanowienia ustawy zasadniczej z 1997 r. Zgodnie z art. 46 Konstytucji przypadek rzeczy dopuszczalny jest w przypadkach przewidzianych w ustawie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. **W efekcie proponowanej zmiany do polskiego porządku prawnego na trwałe zostałyby wprowadzone konstytucyjne podstawy do tego, aby nieokreślone organy, w oparciu o bliżej nieokreślone przesłanki mogły dokonywać konfiskaty na rzecz Skarbu Państwa majątków bliżej nieokreślonych podmiotów również po zakończeniu wojny w Ukrainie.***

I.

7 kwietnia br. grupa posłów skierowała do Sejmu projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ujęte w nim propozycje normatywne obejmują dwa obszary regulacji. Propozycja pierwsza odnosi się do art. 216 ust. 5 Konstytucji i polega na wyłączeniu wydatków

przeznaczanych na potrzeby związane z obronnością Rzeczypospolitej z zakresu państwowego długu publicznego, którego wysokość - zgodnie z nowelizowanym przepisem - nie może przekraczać 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Propozycja druga polega na dodaniu do treści Konstytucji nowego rozdziału (XIa „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”), którego konstrukcja ma się sprowadzać do jednego artykułu (234a) o następującej treści:

1. W razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub powodującej bezpośrednio 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.
2. Majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznaczony jest na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej.
3. Szczegółowy sposób przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia z domniemania, określa ustawa.

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego wyraża zdecydowany sprzeciw wobec proponowanych zmian, oceniając je jako niezasadne i niebezpieczne dla obywateli z punktu widzenia ochrony wartości konstytucyjnych, w szczególności kształtujących wolności i prawa jednostki w demokratycznym państwie prawnym.

II.

Zgodnie z art. 216 ust. 5 Konstytucji, nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Tak sformułowany zakaz stanowi jeden z najistotniejszych przepisów regulujących ustrój finansów publicznych, swoisty „bezpiecznik finansowy” państwa, a zarazem fundamentalny element systemu bezpieczeństwa ekonomicznego obywateli. Określony we wskazanym przepisie maksymalny próg państwowego długu publicznego nie tylko chroni równowagę finansową państwa, ale wprost nawiązuje również do unijnych regulacji dotyczących nadmiernego deficytu budżetowego, dopuszczających wysokość długu publicznego państw członkowskich na poziomie nie wyższym niż 60 % PKB. Jest to o tyle istotne, że stabilność finansów publicznych stanowiła

jeden z podstawowych wymogów, którego spełnienie przesądziło o przyjęciu Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia obowiązujących regulacji prawnych oraz mechanizmów prowadzenia polityki finansowej państwa, propozycja nie uwzględniania pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto jawi się jako niepotrzebna i szkodliwa dla bezpieczeństwa finansowego państwa. Zgodnie z art. 146 Konstytucji, Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną państwa, w tym politykę finansową. Istotnym narzędziem prowadzenia polityki finansowej przez rząd jest uchwalanie projektu budżetu państwa oraz wyłączność inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej. Nie może zatem budzić wątpliwości, że Rada Ministrów - wychodząc naprzeciw potrzebie wzmacniania potencjału obronnego Rzeczypospolitej - może sukcesywnie zwiększać nakłady budżetowe na ów cel w granicach aktualnych regulacji konstytucyjnych. Zmiana priorytetów polityki państwa w obszarze wydatków publicznych nie wymaga zakwestionowania dotychczasowych reguł aksjologicznych ustroju społeczno – gospodarczego. Trafności tak sformułowanej tezy dowodzi również praktyka polityczna. W ostatnich latach decydenci polityczni w licznych wypowiedziach wskazują wszak, że w efekcie prowadzonej przez nich polityki finansowej stale rosną nakłady na obronność i bezpieczeństwo militarne Polski.

W obliczu realnych lub tylko potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, dla realizacji celu wyrażonego w projekcie nowelizacji art. 216 ust. 5 Konstytucji w zupełności wystarczające będzie zatem intensyfikowanie dotychczasowej polityki wzmacniania potencjału obronnego Rzeczypospolitej, np. poprzez ograniczenie wydatków na funkcjonowanie administracji rządowej, rezygnację z finansowania z budżetu państwa zakupu bezużytecznych urządzeń, w założeniu tylko służących zwalczaniu skutków chorób epidemicznych, redukcję olbrzymich środków przekazywanych rokrocznie na dofinansowanie podporządkowanych władzy politycznej środków masowego przekazu, w szczególności tzw. telewizji publicznej, czy też z dotowania ze środków budżetowych produkcji energii dewastującej środowisko naturalne.

Proponowana nowelizacja art. 216 ust. 5 Konstytucji nie stanowi racjonalnej alternatywy dla wzmacniania potencjału obronnego państwa za pomocą mechanizmów aktualnie dostępnych w polskim porządku ustrojowym. W obliczu narastającego kryzysu finansów publicznych, rekordowej w ostatnim ćwierćwieczu inflacji oraz realnej perspektywy dalszego pogarszania się sytuacji gospodarczej na skutek agresji Federacji Rosyjskiej wymierzonej w Ukrainę, koncepcja zniesienia ograniczeń w zadłużaniu państwa, choćby tylko w zakresie dotyczącym wydatków na obronność, stanowi przejaw działania na jego szkodę oraz na szkodę obywateli.

III.

Zdecydowanie negatywnie należy również ocenić propozycję uzupełnienia treści Konstytucji o art. 234a w brzmieniu przedstawionym przez projektodawców. Sformułowana w tym przepisie konstrukcja nie jest podyktowana racjonalną potrzebą modernizacji ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, ale wynika z emocjonalnej reakcji na aktualne zapotrzebowanie polityczne i wizerunkowe, związane z agresją Federacji Rosyjskiej wymierzoną w Ukrainę. Jednocześnie, **stanowi również przejaw niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym politycznej instrumentalizacji prawa, w szczególności zaś Konstytucji, jako podstawy porządku ustrojowego.**

Przeprowadzenie konfiskaty majątków podmiotów wspierających agresję Rosji wobec Ukrainy i jej obywateli, której docelowo służyć ma proponowany w projekcie art. 234a Konstytucji, możliwe jest bowiem w oparciu o aktualne postanowienia ustawy zasadniczej z 1997 r. 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. Na poziomie ustawowym podstawę konfiskaty stanowią odpowiednie przepisy rozdziału Va Kodeksu karnego („Przepadek i środki kompensacyjne”). Bez wątplenia znajdują one zastosowanie również wobec sprawców przestępstw określonych w art. 117 i 118 Kodeksu karnego (odpowiednio: wojna napastnicza i ludobójstwo). Możliwość przeprowadzenia konfiskaty majątków podmiotów wspierających agresję Rosji wobec Ukrainy i jej obywateli w oparciu o aktualnie obowiązujące regulacje konstytucyjne dostrzegają również sami wnioskodawcy. Podstawę prawną mogłaby w tym zakresie stanowić instytucja wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), zastosowana z uwzględnieniem standardu wynikającego z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu, cyt. „zgodnie z wieloletnim orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które sięga lat 80. i jest utrzymywane po dziś dzień, dopuszcza (ów standard – przyp. red.) w wyjątkowych okolicznościach wyłączenie bez odszkodowania” (s. 3).

Mimo istnienia w aktualnym porządku prawnym wystarczających podstaw konstytucyjnych i ustawowych dla osiągnięcia celu określonego w projekcie, wnioskodawcy proponują wpisanie do Konstytucji dodatkowej regulacji, która charakteryzuje się zawiłą i niejasną konstrukcją, niespełniającą podstawowych wymogów poprawności legislacyjnej. W zakresie dotyczącym przesłanek przejęcia majątków na rzecz Skarbu Państwa, proponowany przepis łączy okoliczności wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego, wprowadza autonomiczne pojęcie „napaści zbrojnej”, niespójne z dotychczasową terminologią konstytucyjną stosowaną w przypadku stanu wojny (art. 116 Konstytucji) oraz stanu wojennego (art. 229). Ponadto, co szczególnie istotne z punktu widzenia gwarancyjnej funkcji Konstytucji w odniesieniu do ochrony wolności i praw jednostki, dopuszczalność przejęcia majątków ma być oparta na szeregu domniemań faktycznych i prawnych, ujętych w formułę zwrotów niedookreślonych (np. „wspieranie w innej formie napaści zbrojnej

dokonanej przez obce państwo lub działań związanych z tą napaścią”). Przy czym zakres owych domniemań i wyłączenia z domniemania określić ma ustawa. Co więcej, zgodnie z intencją wnioskodawców, wyrażoną w uzasadnieniu do projektu, ustawa ma również określić podmioty odpowiedzialne (w istocie: uprawnione – przyp. red.) do przeprowadzenia procedury przejęcia owych majątków (s. 5). Tak sformułowane przepisy nie realizują standardów poprawnej legislacji, wymaganych w demokratycznym państwie prawnym w stosunku do ustaw, nie mówiąc już o wymogach dotyczących przepisów rangi konstytucyjnej.

Na szczególną krytykę zasługuje przyjęta w proponowanej regulacji formuła przejmowania majątków podmiotów w niej określonych z mocy prawa, tj. bez zachowania drogi sądowej.

Wnioskodawcy wiążą potrzebę wprowadzenia nowej regulacji konstytucyjnej z faktem militarnej agresji Federacji Rosyjskiej wymierzonej w Ukrainę. W uzasadnieniu do projektu wielokrotnie przewija się potrzeba konstytucyjnego umocowania sankcji wobec podmiotów wspierających tę agresję, jak również wątek przeznaczenia skonfiskowanych zasobów na wsparcie jej ofiar. **Należy mieć świadomość, że proponowana regulacja – umocowana konstytucyjnie – będzie mogła być stosowana również po zakończeniu rosyjskiej napaści na Ukrainę. W efekcie, w polskim porządku prawnym 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 podmiotów.** Konstrukcja ta nie tylko ograniczy gwarancyjną funkcję Konstytucji, ale zakwestionuje również wartości konstytucyjne, wynikające z art. 2 (zasada zaufania do państwa i tworzonych przez nie prawa), wyrażone wprost w jej art. 20 (wolność działalności gospodarczej i ochrona własności wynikająca z zasady społecznej gospodarki rynkowej), oraz w art. 45 ust. 1 (prawo do sądu).

IV.

Agresja militarna Federacji Rosyjskiej przeciwko niepodległej Ukrainie, rozpoczęta 24 lutego 2022 r., wymaga podjęcia zdecydowanych działań przez społeczność międzynarodową w celu niesienia pomocy obywatelom Ukrainy wsparcia jako ofiarom agresji. Rzeczpospolita Polska powinna w tym procesie odgrywać wyróżniającą się rolę. Proponowane regulacje konstytucyjne nie wychodzą naprzeciw temu oczekiwaniu. Zarówno zwiększenie polskiego potencjału militarnego, jak również wprowadzenie zdecydowanych sankcji wobec rosyjskiego kapitału gospodarczego, ulokowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie wymagają zmian przepisów polskiej Konstytucji. W aktualnie obowiązującym porządku ustrojowym znajdują się bowiem stosowne rozwiązania prawne umożliwiające osiągnięcie wskazanych wyżej celów i wystarczy je stosować z uwzględnieniem „ducha Konstytucji” i poszanowaniem wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego. Niestety, proponowany projekt zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie uwzględnia istniejących możliwości działania w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi, sięgając do rozwiązań

instrumentalnych, stanowiąc kolejny w ostatnich latach przejaw "pretekstowego tworzenia prawa", tym razem rangi najwyższej. W tym kontekście stwierdzić należy, że niektóre regulacje ustawowe wprowadzane przez większość sejmową w związku z pandemią SARS-COV -2 (rozwiązania niezwiązane z ograniczaniem skutków pandemii), czy też nowelizacja ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw z 17 listopada 2021 r. (zawierająca niedopuszczalne ograniczenia wolności i praw człowieka w oparciu o rozporządzenie ministra), jak i regulacje bezpośrednio związane z agresją rosyjską wymierzoną przeciwko Ukrainie (propozycja przepisów statuujących bezkarność urzędniczą w ustawie o pomocy dla uchodźców z Ukrainy) dowodzą o zasadności tezy, że **pod pozorem zapobiegania i niwelowania zagrożeń dla państwa, obywateli i bezpieczeństwa publicznego, rządzący wprowadzają rozwiązania legislacyjne służące zupełnie innym celom, istotnie osłabiając możliwości kontroli przez społeczeństwo sprawowania władzy politycznej.**

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 7 kwietnia br. wpisuje się w tę filozofię. W sytuacji, w której **konfiskata majątków podmiotów wspierających agresję Rosji wobec Ukrainy i jej obywateli może być przeprowadzona w oparciu o aktualne regulacje prawne, osiągnięcie tożsamego celu poprzez zmianę przepisów Konstytucji jest nie tylko nieuzasadnione, ale i iluzoryczne, zważywszy na skomplikowane, długotrwałe i niepewne co do wyniku procedury dotyczące zmiany przepisów Konstytucji** - ujęte w postanowieniach jej art. 235. Trudno jest zatem uniknąć wrażenia, że inicjatywa konstytucyjnego umocowania konfiskaty majątków w przedłożonej wersji nie tyle służyć ma stworzeniu podstaw do szybkiej i efektywnej retorsji wobec władz Federacji Rosyjskiej i wspierających ją podmiotów, ile efektowi propagandowemu, wywołującemu przy tym skutek w postaci stworzenia - niedopuszczalnych w demokratycznym państwie prawnym - trwałych podstaw do dyskrejonalnego represjonowania w przyszłości bliżej nieokreślonych podmiotów, w tym także obywateli polskich, kapitałowo powiązanych z podmiotami obcymi, co rodzi pokusę wykorzystania takiego instrumentu dla celów walki politycznej.

W ocenie Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego, proponowane zmiany postanowień Konstytucji nie tylko nie zmierzają do osiągnięcia celu, eksponowanego w uzasadnieniu projektu, ale mogą również przyczynić się do zaognienia wewnętrznego sporu ustrojowego, który polaryzuje polskie społeczeństwo w ostatnich latach. Tymczasem, **w obliczu napiętej sytuacji międzynarodowej oraz obniżenia poziomu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, wywołanego agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, zadaniem rządzących winno być działanie na rzecz konsolidacji społeczeństwa w obliczu realnych zagrożeń geopolitycznych oraz zakończenie sporów prawnych z instytucjami unijnymi i międzynarodowymi, w szczególności tych, które wiążą się z nieprzestrzeganiem standardów praworządności.**

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego

dr hab. **Piotr Bogdanowicz**, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Łukasz Bojarski, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

Jacek Czaja, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

dr hab. **Monika Florczak-Wątor**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ

dr hab. **Agnieszka Frąckowiak-Adamska**, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii

Jarosław Gwizdak, prawnik, działacz społeczny, członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

dr hab. **Wojciech Jasiński**, adiunkt w Inkubatorze Doskonałości Naukowej – Digital Justice na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

dr **Piotr Kładoczny**, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

mec. **Magda Krzyżanowska-Mierzewska**, radca prawny, od 1993 do 1998 prawniczka w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka, od 1998 do 2018 – w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

prof. dr hab. **Marcin Matczak**, profesor uczelni w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

dr hab. **Sławomir Patyra**, profesor UMCS w Lublinie, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, radca prawny

prof. dr hab. **Tomasz Pietrzykowski**, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dyrektor Centrum Badawczego Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych

dr hab. **Anna Rakowska-Trela**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat

dr hab. **Anna Śledzińska-Simon**, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Wrocławski

dr **Tomasz Zalaśki**, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k., sędzia Trybunału Stanu

prof. dr hab. **Fryderyk Zoll**, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück