



**KONSTYTUCJA
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ**

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA POSELSKIEGO
PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE KONSTYTUCJI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z DNIA
7 KWIETNIA 2022 R. (DRUK NR 2263)**

AUTORZY:

ŁUKASZ BERNACIŃSKI, TOMASZ WOŹNIAK, BARTOSZ ZALEWSKI

RECENZENCI:

ANNA ŁABNO, ANDRZEJ POGŁÓDEK



WWW.ORDOIURIS.PL

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA
POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY
O ZMIANIE KONSTYTUCJI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z DNIA
7 KWIETNIA 2022 R. (DRUK NR 2263)**

AUTORZY:

ŁUKASZ BERNACIŃSKI, TOMASZ WOŹNIAK, BARTOSZ ZALEWSKI

RECENZENCI:

ANNA ŁABNO, ANDRZEJ POGŁÓDEK

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

WARSZAWA 2023

Spis treści

Główne tezy	5
1. Wstęp	7
1.1. Aktualne brzmienie	7
1.2. Projektowane brzmienie	7
2. Uwagi ogólne	9
3. Uwagi do proponowanej treści art. 216 ust. 5 Konstytucji RP	10
3.1. Uwagi wstępne	10
3.2. Znaczenie regulacji prawnofinansowych w kształtowaniu konstytucyjnego limitu zadłużenia	10
3.3. Relacje opiniowanych zmian w stosunku do prawa Unii Europejskiej	12
3.4. Dotychczasowe doświadczenia związane z przeciwdziałaniem nadmiernemu zadłużeniu	13
3.5. Ocena projektu w świetle spełniania wymogu gospodarności	15
3.6. Brak należytego uzasadnienia proponowanych zmian	16
3.7. Uwagi szczegółowe	19
3.8. Rekomendacje	20
4. Uwagi do proponowanej treści rozdziału XIa Konstytucji RP	21
4.1. Treść proponowanych zmian	21
4.2. Uwagi ogólne	22
4.3. Uwagi o charakterze systemowym	24
4.4. Uwagi do treści proponowanego art. 234a ust. 1	25
4.5. Uwagi do treści proponowanego art. 234a ust. 2	27
4.6. Uwagi do treści proponowanego art. 234a ust. 3	27
4.7. Wątpliwość w zakresie konieczności regulacji przedmiotowej materii w Konstytucji RP	28
5. Konkluzje dotyczące opiniowanego projektu	29

Główne tezy

1. Obecne w Konstytucji RP rozwiązania prawne mają na celu ograniczenie poziomu wzrostu zadłużenia ponad stosunek wynoszący 3/5 państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. **Ustawodawca dostrzega więc potrzebę ochrony bezpieczeństwa państwa przed nadmiernym zadłużeniem i rozwija ograniczenia ujęte w Konstytucji na gruncie ustawy o finansach publicznych.**
2. **Każda zmiana Konstytucji wymaga należytego uzasadnienia w świetle realizacji głównych zadań państwa oraz zachowania praw i wolności mieszkańców.** Proponowana nowelizacja art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie spełnia tego wymogu, odnosząc się przede wszystkim do sytuacji politycznej, w której znajduje się obecnie Republika Ukrainy. **Projektodawcy nie uwzględnili natomiast w dostatecznym stopniu aktualnej sytuacji Polski, jak również nie uwzględnili konieczności zachowania przez władze RP konstytucyjnego wymogu prowadzenia działalności w sposób gospodarny. Mogłoby to doprowadzić do zagrożenia suwerenności Polski z przyczyn pozamilitarnych, to jest z powodu nadmiernego zadłużenia.**
3. **Projektowana zmiana nie spełnia standardów poprawnej legislacji.** Użyte w niej sformułowania, na czele z pojęciem „potrzeb obronnych” nie są precyzyjne i nie zapewniają jednoznacznego określenia katalogu wydatków, których finansowanie dłużne nie będą ograniczone w ramach dotychczasowego limitu w postaci relacji 3/5 PDP do PKB. Przez bezpieczeństwo i obronność należy bowiem rozumieć całokształt potrzeb państwa mających na celu zapewnienie ochrony podstawowych wartości, takich jak: suwerenność, niepodległość, nienaruszalność terytorium, pozycja międzynarodowa oraz ład i porządek konstytucyjny.
4. **Wyłączenie z konstytucyjnego limitu zadłużenia kwot pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych zaciągniętych w celu sfinansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie miało bezpośredniego wpływu na poprawę bezpieczeństwa państwa.** Co więcej, w obowiązującym porządku prawnym istnieją rozwiązania, które umożliwiają zaciąganie zobowiązań przeznaczonych na wskazany cel, ale niewliczanych do państwowego długu publicznego. Ustawa o obronie Ojczyzny przewiduje bowiem finansowanie rozwoju Sił Zbrojnych nie tylko z budżetu państwa, ale również z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przy Banku Gospodarstwa Krajowego.
5. Projektowany rozdział XIa oznaczony ma zostać tytułem, który zupełnie nie oddaje jego rzeczywistej treści. Rekomenduje się odstąpienie od wprowadzania odrębnego rozdziału w proponowanym w Projekcie kształcie. Ewentualne umieszczenie przedmiotowej regulacji powinno dokonać się w rozdziale I lub II Konstytucji RP (optymalnie wraz z instytucją przepadku – jako art. 46 ust. 2).

6. Sformułowanie proponowanych przepisów zawiera liczne uchybienia, które dyskwalifikują projekt w obecnym kształcie. Należy przede wszystkim wskazać, na wewnętrzną sprzeczność w projektowanym art. 234a. Użycie w nim słowa „może” wskazuje na pewien zakres **dyskrecjonalności**, która jednak jest **logiczną niemożliwością w sytuacji, gdy przejęcie majątku następować ma *ipso iure***.
7. Należy rekomendować, by stwierdzenie czy majątek został przejęty przez Skarb Państwa następowało **orzeczeniem sądu** wydanym na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W takim przypadku **sąd ustalałby kiedy określone domniemaniem przesłanki zmaterializowały się i wskazywał na chwilę przejęcia majątku przez Skarb Państwa**. Orzeczenie miałoby zatem charakter **deklaratoryjny i retorspektywny**. Ta dodatkowa gwarancja jest w ocenie opiniodawców konieczna dla zachowania zupełnie **podstawowych standardów praworządności oczekiwanej w państwie demokratycznym**, zwłaszcza jeżeli uwzględni się znaczącą dolegliwość przewidzianych w Projekcie rozwiązań.

1. Wstęp

Pprzedmiotem niniejszej opinii jest **poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesiony do Sejmu w dniu 7 kwietnia 2022 r.** (druk sejmowy nr 2263 – dalej jako: Projekt)¹. Projekt zakłada zmianę Konstytucji RP poprzez zmianę brzmienia art. 216 ust. 5 Konstytucji RP² oraz dodanie rozdziału XIa zatytułowanego „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”, który wedle Projektu składać się ma z jednego tylko przepisu – art. 234a. Pierwsza poprawka zakłada zmianę treści art. 216 ust. 5 w następujący sposób:

1.1. Aktualne 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. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.”.

1.2. Projektowane 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.”.

Druga zmiana polega na dodaniu po rozdziale XI, rozdziału XIa pt. „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”, o następującej treści:

„Art. 234a. 1. W razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce 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

1 Projekt dostępny jest pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2263> (dostęp: 9 grudnia 2022 r.).

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

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 przeznacza się 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.”.

Zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji RP, projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Wymóg ten został spełniony, bowiem wniosek został podpisany przez 121 posłów. Stwierdzić więc należy, że projekt został wniesiony zgodnie z obowiązującą procedurą legislacyjną. Dalszy jej przebieg regulowany jest przepisami art. 235 ust. 2-7 Konstytucji i pozostaje poza zakresem rozważań w niniejszej opinii.

2. Uwagi ogólne

Konstytucja RP w rozdziale XII (art. 235) określa zasady wprowadzania modyfikacji do treści tego aktu prawnego, ustanawiając rygorystyczną procedurę nowelizacyjną. Przyjęta procedura uchwalania ustawy zmieniającej Konstytucję RP odbiega od procedury przyjmowania ustaw zwykłych, między innymi dlatego, że ustawa o zmianie Konstytucji RP ma moc derogacyjną równą Konstytucji RP³.

Rygorystyczna procedura zmian Konstytucji RP wynika także z przekonania, że najwyższy akt prawny powinien być stabilny i odporny na doraźne, polityczne modyfikacje. Konstytucja powinna zapewniać stabilizację systemu prawno-społecznego. Jak trafnie dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, „Konstytucja (...) wyznacza organom państwa i innym podmiotom prawa reguły postępowania, określając ich wolności, prawa i obowiązki względem siebie, a także podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Daje ona także wyraz porządkowi zasad i wartości, który musi być uwzględniany w procesie stanowienia i stosowania prawa. Nie może być zatem traktowana jako polityczna deklaracja czy manifest programowy. Jak głosi preambuła do Konstytucji, wyraża ona «prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot»”⁴.

Należy podkreślić, że art. 4 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza, iż „[w]ładza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Wedle kolejnej jednostki redakcyjnej: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Uwzględniając także, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2) trzeba przyjąć, iż udział suwerena w zmianach prawa, szczególnie najwyższej rangi, jest konieczny. Nie oznacza to, że każdorazowa zmiana Konstytucji RP wymaga rozpisania referendum w tej sprawie, lecz konieczne wydaje się zagwarantowanie szerokiej debaty publicznej, zasięgnięcie opinii ekspertów z różnych dziedzin naukowych, zbadanie skutków prawnych i społecznych projektowanych zmian, a wreszcie uzmysłowienie społeczeństwu konsekwencji modyfikacji i doprowadzenie do względnego konsensusu w społeczeństwie w sprawie proponowanych zmian.

3 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 41/10, OTK ZU 6A/2012, poz. 65.

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 185.

3. Uwagi do proponowanej treści art. 216 ust. 5 Konstytucji RP

3.1. Uwagi wstępne

Nadmierne zadłużenie jest zjawiskiem o uniwersalnym charakterze dla wszystkich państw świata. Nie posiada ono definicji legalnej na gruncie prawa polskiego, lecz jego znaczenie, w odniesieniu do finansów publicznych można określić jako istnienie długu publicznego w wysokości tak znacznej, że utrudniona jest możliwość jego bieżącej obsługi. Nie ma przy tym poziomu nadmiernego zadłużenia, który byłby uniwersalny dla wszystkich państw świata i który pozwoliłby określić jeden poziom gwarantujący stabilność finansów publicznych. Niejednolite są bowiem możliwości zarówno zaciągania jak i wykonywania zobowiązań publicznych. **Poziom długu powinien być więc dostosowany do możliwości finansowych państwa w aspekcie możliwości jego bieżącej obsługi, przy wykorzystaniu wyłącznie środków polityki fiskalnej.** Jeżeli natomiast chodzi o miernik zadłużenia to powszechnie stosuje się na świecie kryterium stosunku długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB).

Na gruncie prawa polskiego wskazany miernik został wysłowny w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Norma zawarta w tym przepisie ustanawia zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. **Celem przepisu pozostaje przeciwdziałanie nadmiernemu, niebezpiecznemu zadłużaniu się państwa.** Cel ten ma zostać zrealizowany poprzez zapobieganie powiększania się deficytu budżetowego w kolejnych latach. Równolegle, ograniczenie poziomu zadłużenia jest związane z realizacją norm prawa Unii Europejskiej i pozytywnie wpływa na wiarygodność Polski, na arenie międzynarodowej.

3.2. Znaczenie regulacji prawnofinansowych w kształtowaniu konstytucyjnego limitu zadłużenia

Punktem wyjścia do oceny proponowanych zmian ustawy zasadniczej, stanowi rozpatrzenie znaczenia współczesnego prawa finansowego, w tym konstytucyjnego prawa finansowego, dla suwerenności oraz niezależności państwa. Należy przez to rozumieć przede wszystkim miejsce i rolę finansów publicznych dla realizacji zadań państwa. Analizując ten temat z perspektywy historycznej zwraca uwagę, że finanse publiczne pełniły w przeszłości funkcję służebną wobec innych zadań i funkcji państwa. Wyraz temu stanowił rzeczy dawał zwłaszcza ustrojodawca doby PRL, który nie dostrzegał chociażby potrzeby umieszczenia w ustawie zasadniczej regulacji prawnofinansowych. Począwszy od lat 90. ubiegłego wieku rola i znaczenie

finansów publicznych uległo dynamicznej zmianie, przechodząc od realizacji funkcji służebnej (pomocniczej) do funkcji kreatywnej, a więc kształtującej zarówno ustrój państwa jak też wpływającej na jego tożsamość⁵. Tytułem przykładu wskazać można, że to właśnie regulacje prawnofinansowe dotyczące zasad przekazywania dotacji i subwencji kształtują faktyczny charakter relacji pomiędzy państwem i jednostkami samorządu terytorialnego. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że ustrój państwa jest stopniowo kształtowany przez coraz to nowe regulacje prawnofinansowe.

Fundament ustroju finansowego państwa stanowią normy sformułowane w Konstytucji RP, na czele z ujętymi w przepisach rozdziału X Konstytucji. Ujęte w nim regulacje, pomimo swojego ramowego charakteru, są dla prawodawcy podstawą kształtowania ładu finansowego państwa. Jednym z elementów tego ładu jest ograniczenie poziomu dopuszczalnego długu publicznego. Znaczenie ograniczeń poziomu zadłużenia podkreśla systematyka wewnętrzna Konstytucji i ujęcie regulacji dotyczących długu w art. 216 ust. 5, a więc już w pierwszym przepisie rozdziału X. Zgodnie z tym przepisem **nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto**. Realizowaną we wskazany sposób konstytucjonalizację ograniczenia zadłużania państwa należy uznać za ważne osiągnięcie polskiego konstytucjonalizmu a zarazem przejaw dojrzałości nie tylko politycznej, ale i cywilizacyjnej samoorganizującego się społeczeństwa⁶. Warunkiem spełniania swojej roli, a więc ograniczenia poziomu zadłużenia, jest jednak przestrzeganie regulacji konstytucyjnych i nie traktowanie ich jako zakazów pozornych, które można obchodzić z łatwością i za społecznym przyzwoleniem.

Przepis art. 216 ust. 5 Konstytucji kształtuje zatem podstawowy element systemu bezpieczeństwa finansowego państwa. Jego dodatkowym elementem są ograniczenia przewidziane w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Określa ona sposób obliczania wartości państwowego długu publicznego. W szczególności jednak, ustawa o finansach publicznych w art. 86-88 zawiera regulacje dotyczące procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Pierwsze z wymienionych służą ograniczeniu wzrostu zadłużenia, w przypadku przekroczenia stosunku relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto od 55% do 60% a także powyżej 60%. Procedury sanacyjne służą natomiast obniżeniu relacji PDP do PKB, a więc „uzdrowieniu” finansów publicznych z nadmiernego zadłużenia. Co istotne, wskazanych procedur nie stosuje się wyłącznie w przypadku wprowadzenia:

1. stanu wojennego;
2. stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
3. stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

Odrębne przepisy regulują natomiast sposób obliczania produktu krajowego brutto⁹.

Powyższe regulacje pozostają w zgodzie ze sposobem postrzegania ograniczeń zadłużenia przez Trybunał Konstytucyjny. W swoim orzecznictwie wskazuje on, że interpretacja art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji nie może prowadzić do wywodzenia z nich zakazu podejmowania działań oszczędnościowych,

5 T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjne prawo finansowe – wyzwania czasu (w:) Finanse publiczne a konstytucja*, red. M. Bogucka-Felczak, Warszawa 2020, s. 20.

6 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 113-114.

7 Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, dalej jako: u.f.p.

8 Art. 88 u.f.p.

9 Patrz: ustawa z 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 151).

wyprzedzających przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia, ani zakazu podjęcia takich działań przed przekroczeniem kolejnych progów ostrożnościowych¹⁰. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny uznaje, że „dobrem szczególnie chronionym jest nie tylko równowaga finansów publicznych, lecz i suwerenność polityczna władzy ustawodawczej oraz odpowiednio rządu w określaniu wydatków budżetowych. Możliwość podejmowania decyzji politycznych, co do hierarchii i wysokości tych wydatków jest niezbywalnym atrybutem tych władz”¹¹. **Tym samym stwierdzić należy, że ustawodawca wykluczył możliwość arbitralnego kształtowania poziomu zadłużenia przez organy władzy publicznej, pozostawiając jednak swobodę w granicach limitu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji.**

3.3. Relacje opiniowanych zmian w stosunku do prawa Unii Europejskiej

Szczególne znaczenie konstytucyjnego ograniczenia zadłużenia wynika w istotnym zakresie ze skorelowania rozwiązań konstytucyjnych z normami wywiedzionymi z prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z art. 126 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹², państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego. W związku z tym przewiduje się zasady dyscypliny budżetowej, rozumiane jako zakaz przekraczania wartości odniesienia wynoszących:

- 3% stosunku między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto wyrażonym w cenach rynkowych lub
- 60% stosunku między długiem publicznym a produktem krajowym brutto wyrażonym w cenach rynkowych¹³.

Przepisy prawa UE przewidują przy tym szczegółową procedurę przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu, z wykorzystaniem Rady, Komisji oraz Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Jeżeli Komisja uzna, że w państwie członkowskim występuje lub może wystąpić nadmierny deficyt, to kieruje opinię do danego państwa członkowskiego i informuje o tym Radę, która, na wniosek Komisji i rozważywszy ewentualne uwagi danego państwa członkowskiego, rozstrzyga w tym przedmiocie. Jeżeli Rada stwierdzi, że istnieje nadmierny deficyt, przyjmuje na wniosek Komisji, bez nieuzasadnionej zwłoki, zalecenia skierowane do danego państwa członkowskiego w celu przeciwdziałania tej sytuacji w oznaczonym terminie. Zalecenia mają charakter niejawnny, chyba że państwo członkowskie nie podjęło żadnych skutecznych działań w oznaczonym terminie. Jeżeli państwo członkowskie w dalszym ciągu nie realizuje zalecenia Rady, to może ona wezwać je do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne do zaradzenia sytuacji. Dopóki państwo członkowskie nie uwzględni tego wezwania, Rada może zdecydować o zastosowaniu lub, w odpowiednim przypadku, o wzmocnieniu jednego lub kilku z następujących środków:

1. zażądać od tego państwa, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych;
2. wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek temu państwu;

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 134.

11 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 254.

12 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) z 26 października 2012 r. (Dz. Urz. UE C 328, s. 47).

13 Protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu.

3. zażądać złożenia w UE przez to państwo nieoprocentowanego depozytu w odpowiedniej wysokości aż do czasu, gdy w ocenie Rady nadmierny deficyt zostanie skorygowany;
4. nałożyć grzywnę w odpowiedniej wysokości¹⁴.

Należy mieć na uwadze, że przekroczenie kryteriów określonych w TFUE nie pociąga za sobą konsekwencji podobnych lub nawet zbliżonych do przewidzianych na gruncie prawa krajowego. Jednocześnie odnotować należy, że wskazany próg stosunku długu publicznego do PKB przekracza współcześnie większość państw Unii, np. Hiszpania, Francja, Włochy czy Belgia, co słusznie odnotowali projektodawcy opiniowanego projektu aktu normatywnego.

Do Konstytucji RP przeniesiono tylko częściowo rozwiązanie sformułowane na gruncie prawa UE. Jak wskazuje się w doktrynie, słusznie nie wprowadzono do Konstytucji limitu corocznych deficytów budżetowych. W zamian za to, w art. 220 ust. 2 Konstytucji przyjęto zakaz pokrywania deficytu „podatkiem inflacyjnym” w postaci kredytu udzielanego przez bank centralny¹⁵. Poza tym nie może ująć uwagi, że przeniesienie regulacji prawa UE do Konstytucji nie miało charakteru bezpośredniego przeniesienia do przepisu konstytucyjnego normy prawa UE. **Ograniczenie konstytucyjne ma bowiem najwyższą rangę w polskim porządku prawnych oraz bezwarunkowy charakter.** Przekroczenie limitu określonego w Konstytucji pociąga za sobą nie tylko odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną, ale nawet prawnokarną osób, które pełniąc funkcje publiczne związane z czuwaniem nad nadmiernym zadłużeniem, doprowadziły do przekroczenia limitu¹⁶.

Wprowadzenie ograniczeń nadmiernego zadłużania ma istotne znaczenie ze względu na **zapewnienie stabilności rozwoju gospodarczego**. Nadmierny deficyt budżetowy (w konsekwencji też nadmierne zadłużenie) w dłuższej perspektywie czasu szkodzi tej stabilności, a tym samym zagraża równowadze gospodarczej i wpływa na brak stabilizacji stosunków społecznych. To wszystko zagraża właściwemu funkcjonowaniu państwa i jego organów¹⁷.

3.4. Dotychczasowe doświadczenia związane z przeciwdziałaniem nadmiernemu zadłużeniu

Z polskiej perspektywy problem nadmiernego zadłużenia był dostrzegalny szczególnie w pierwszej połowie drugiej dekady XXI wieku. Przyjęta wówczas metoda przeciwdziałania temu zjawisku była nieskuteczna. Polegała ona bowiem m.in. na usunięciu z ustawy o finansach publicznych tzw. pierwszego progu ostrożnościowego (przewidującego stosunek państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto na poziomie ponad 50%) a tymczasowa reguła wydatkowa została zastąpiona przez stabilizującą regułę wydatkową¹⁸. W drugiej połowie drugiej dekady sytuacja zadłużeniowa uległa stopniowej poprawie. Już w 2015 r. udało się zredukować deficyt poniżej 3% w stosunku do PKB. Z kolei w latach 2016-2019 nastąpił dynamiczny wzrost gospodarczy, który przełożył się na poprawę stosunku państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Spadał też koszt finansowania długu, z 4,7% w 2013 r. do 3% w 2019 r.¹⁹. W konsekwencji sytuacja finansowa państwa pozwoliła na przyjęcie ustawy budżetowej na 2020 r. bez de-

14 M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 216, [w:] *idem*, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.

15 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*, s. 122.

16 *Ibidem*.

17 B. Banaszak, komentarz do art. 216, [w:] *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

18 Patrz np.: M. Tyniewicz, *Prawna ocena wyłączenia obowiązywania I progu ostrożnościowego w ustawie o finansach publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, t. 2, nr 1, s. 99 i n.

19 S. Dudek, L. Kotecki, P. Wojciechowski, *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*, Warszawa 2021, s. 24.

ficytu. Należy więc uznać, że w przeszłości organy władzy publicznej w Polsce miały świadomość ryzyka związanego z nadmiernym zadłużeniem i dążyły do jego minimalizacji.

Radykalna zmiana w podejściu do zadłużenia nastąpiła wraz z rozpoczęciem epidemii COVID-19. Wprowadzone wówczas rozwiązania prawne doprowadziły do wyraźnego ograniczenia aktywności gospodarczej, a w konsekwencji do obniżenia tempa wzrostu dochodów budżetowych, przy jednoczesnym znaczącym wzroście wydatków. Źródłem ich finansowania były, i nadal pozostają, środki pozyskiwane na rynkach finansowych. **Z uwagi na konieczność przestrzegania ograniczeń przewidzianych w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych, część wydatków ujęta została formalnie poza budżetem państwa.** Najbardziej charakterystycznym przykładem jest powołanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym, skutkiem czego pozostaje poza sektorem finansów publicznych²⁰. Głównym źródłem jego finansowania są pożyczki oraz środki z obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Nie są one wliczane do poziomu państwowego długu publicznego. Natomiast zgodnie z art. 65 ust. 6 ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa covidowa), środki te mogą być przeznaczane na:

1. finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
2. wykup i zapłatę odsetek od obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3 ustawy covidowej, oraz pokrycie kosztów ich emisji;
3. spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, o których mowa w art. 67 ust. 3 ustawy covidowej, wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tymi kredytami;
4. zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków, o których mowa w art. 67 ust. 2 ustawy covidowej, wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych;
5. zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
6. udzielanie pożyczek;
7. wypłaty i obsługę dodatku węglowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. poz. 1692);
8. wypłaty i obsługę rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. poz. 1967), dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła oraz dodatków dla niektórych podmiotów niebędących gospodarstwami domowymi z tytułu wykorzystania niektórych źródeł ciepła, o których mowa w art. 1 tej ustawy;
9. wypłaty rekompensat, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz. U. poz. 2236);

20 B. Kucia-Guścióra, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy”, 2020, nr 1, s. 36 i n.

10. wypłaty i obsługę rekompensat, o których mowa w art. 12 ust. 1 i art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz. U. poz. 2127), oraz dodatku elektrycznego, o którym mowa w art. 27 tej ustawy.

W Banku Gospodarstwa Krajowego utworzony został również Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Podobnie jak Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych nie stanowi jednostki sektora finansów publicznych²¹. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Bank Gospodarstwa Krajowego może zaciągać na rzecz Funduszu kredyty i pożyczki lub emitować obligacje na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych, a zobowiązania te są objęte gwarancją Skarbu Państwa. Uzyskane środki przeznacza się na finansowanie celów, określonych w programie rozwoju Sił Zbrojnych. Ten z kolei jest określany zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa²².

W konsekwencji można wskazać, że **współcześnie istotna, ale trudna do ustalenia, część wydatków publicznych znajduje się poza budżetem państwa i tym samym jest poza normalną kontrolą jego wykonania sprawowaną przez parlament**. Informacje na temat treści planów finansowych funduszy nie są czytelne i nie umożliwiają jednoznacznego określenia przeznaczenia wydatków. Jednocześnie znane przypadki przeznaczania środków zgromadzonych w tych funduszach niejednokrotnie dalece odbiegają od ich ściśle rozumianego, pierwotnego przeznaczenia. Przykład stanowi chociażby Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 z którego dotychczas sfinansowano np. wypłatę dodatku węglowego czy realizację Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Wskazana praktyka jest bardzo niekorzystna z perspektywy zarówno przejrzystości jak i stabilności finansów publicznych. Trzeba mieć bowiem na względzie, że mimo iż fundusze pozostają poza budżetem państwa, to spłatę zobowiązań przeznaczonych na ich finansowanie ich zadań gwarantuje Skarb Państwa. Jednocześnie, wykorzystanie funduszy prowadzi *de facto* do omijania ograniczeń budżetowych. Zgodnie z opiniowanym projektem ustawy najważniejsze ograniczenie, ujęte w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP miałyby zostać zmodyfikowane poprzez nieuwzględnianie w obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

3.5. Ocena projektu w świetle spełniania wymogu gospodarności

Stosownie do dyspozycji art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów należy prawo uchwalenia projektu budżetu państwa. Rada Ministrów odpowiada także za prowadzenie polityki finansowej państwa oraz wskazuje jej kierunki. Projekt budżetu powinien odnosić się zatem do wszystkich obszarów działania państwa, także jego obronności. Przyjęte cele w projektowanym budżecie będą determinowały realizację zadań państwa, w szczególności w tych obszarach, które są niezwykle istotne dla zapewniania prawidłowego funkcjonowania państwa, w tym jego obronności. Realizacja zadań państwa musi odbywać się z zastrzeżeniem konstytucyjnych kryteriów, w tym kryterium gospodarności²³.

Definicja słownikowa terminu gospodarność jest spójna. Oznacza on umiejętność dobrego, gospodarowania, zarządzania czymś, oszczędność²⁴. Brak jest definicji legalnej tego kryterium. Trybunał Konstytucyjny

21 Co istotne – w przeciwieństwie do swojego poprzednika, Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych będącego państwowym funduszem celowym.

22 Art. 37 ust. 1 ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r., poz. 2305).

23 Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji RP, kryteriami stosowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli w ocenie działalności organów administracji rządowej są legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.

24 *Wielki słownik języka polskiego*. A-G, red. Dubisz S., Warszawa 2018, s. 1105.

uznać, że gospodarność rozumieć należy „jako badanie oszczędnego i wydajnego wykorzystania środków, uzyskania właściwej relacji nakładów do efektów, wykorzystania możliwości zapobieżenia szkodom lub ograniczenia wysokości zaistniałych szkód”²⁵. Powierzchnowe jest zatem stawianie znaku równości pomiędzy gospodarnym a oszczędnym. Gospodarność zakłada pełne wykorzystanie środków w sposób racjonalny, a więc przy obniżaniu ponoszonych kosztów – optymalizując efekty.

Należy przypomnieć także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że art. 216 i 220 w powiązaniu z art. 1 Konstytucji RP „nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwy stan finansów publicznych za wartości konstytucyjnie chronione (...). Trybunał Konstytucyjny za wartość podlegającą ochronie uznał również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu (...) i podkreślał, że wszystkie te wartości w hierarchii dóbr konstytucyjnych sytuują się bardzo wysoko, bo od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów”²⁶. **Nie ulega wątpliwości, że przekroczenie pewnego pułapu zadłużenia skutkuje pogorszeniem się jego perspektyw gospodarczych.** Powyższe wpływa na spowolnienie rozwoju państwa na różnych płaszczyznach, co może prowadzić do stagnacji, w skrajnych przypadkach nawet do recesji. **Dlatego też ustrojodawca określił konstytucyjny limit zadłużenia, ustawodawca zaś ustanowił dodatkowo progi ostrożnościowe, których przekroczenie skutkuje uruchomieniem przewidzianych przez ustawodawcę procedur zmierzających do spowolnienia tempa wzrostu zadłużenia a następnie obniżenia jego relacji względem produktu krajowego brutto.**

3.6. Brak należytego uzasadnienia proponowanych zmian

Nie budzi wątpliwości, że Konstytucja RP, jako akt o szczególnie doniosłym charakterze dla ustroju państwa nie może podlegać częstym zmianom. Nie służyłyby one bowiem stabilności całego porządku prawnego. Konieczność ochrony wartości, którą stanowi niezmiennosc Konstytucji dostrzegli także jej autorzy, przewidując skomplikowaną i wymagającą procedurę zmiany.

Punktem wyjścia do zmiany Konstytucji, podobnie jak innych aktów normatywnych, jest należyte uzasadnienie. Czym akt znajduje się w wyżej ramach hierarchii aktów normatywnych, tym uzasadnienie powinno być bardziej szczegółowe. **Nie można natomiast uznać, aby uzasadnienie zawarte w opiniowanym projekcie spełniało ten warunek.**

W części uzasadnienia poświęconej wskazaniu potrzeby i celu zmiany Konstytucji, projektodawcy obszernie odwołali się do rozpoczęcia kolejnej fazy konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, zapoczątkowanej 24 lutego 2022 r. **Projektodawcy skupili się na opisanu konsekwencji konfliktu, w postaci ofiar cywilnych, a z drugiej strony czynności podjętych przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze wobec państwa-agresora.** Drobiazgowość opisu w tym aspekcie wyraża się np. wskazaniem liczby ofiar masakry w m. Bucza czy liczby osób i podmiotów gospodarczych, na które Rada Unii Europejskiej nałożyła sankcje. Dodatkowo, we wskazanej części uzasadnienia projektodawcy odwołali się do sąsiedztwa Polski i Ukrainy oraz więzi, które na przestrzeni dziejów łączyły oba państwa. **Wskazane uwagi, jakkolwiek godne zauważenia, absolutnie nie wskazują na potrzebę i cel zmiany Konstytucji.** W zasadzie jedynym elementem, który można byłoby uznać za wskazanie potrzeby i celu nowelizacji jest zdanie, że „konieczne jest możliwie najszerze zapobieganie jakimkolwiek działaniom, które mogą przyczyniać się do wspierania i umacniania agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę oraz równoczesne wsparcie wszelkich osób dotkniętych działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy”. W zakresie wpływu konfliktu na bezpieczeństwo Polski projektodawcy wskazali natomiast wyłącznie na „napływ fali uchodźców, którzy przebywają w Polsce, zmieniając tryb

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12, OTK ZU 1A/2015, poz. 2.

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, OTK ZU 11A/2012, poz. 134.

funkcjonowania naszego państwa”. W żadnym stopniu projektodawcy nie wskazują jednak na istnienie związku przyczynowo skutkowego pomiędzy wskazanymi zjawiskami, a koniecznością zmiany Konstytucji w zakresie limitu zadłużenia. Co więcej, w części uzasadnienia projektu, poświęconej potrzebie i celom wprowadzenia zmiany w ogóle nie zostało ujęte odwołanie na bezpieczeństwa państwa, rozumianego jako konieczność zapewnienia mu należytej obrony. Domniemanie tego rodzaju uzasadnienia jest natomiast nieuprawnione. Należy więc uznać, że w projekcie zmiany Konstytucji nie wskazano w dostatecznie szczegółowy sposób potrzeby i celu wprowadzenia takiej zmiany. W zamian za to, projektodawcy obszernie i w emocjonalnym tonie wypowiedzieli się na temat skutków rosyjskiej agresji ponoszonych przez Ukrainę.

O symbolicznym wskazaniu potrzeby zmiany Konstytucji świadczy stwierdzenie ujęte w dalszej części uzasadnienia, zgodnie z którym „wydatki na obronność jako kluczowe dla samego bytu Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w obecnej sytuacji pokazującej kruchość *Pax Europaea* nie będą mogły być wliczane do długu”. Do wskazanego twierdzenia należy mieć szereg zastrzeżeń, jakie wykluczają możliwość uznania go za dostateczne dla uzasadnienia tak istotnej ingerencji w obowiązujący system prawny, jakim jest zmiana Konstytucji.

Po pierwsze, projektodawcy nie wskazują co rozumieją pod pojęciem „bytu Rzeczypospolitej”. W ścisłym tego słowa znaczeniu, byt stanowi zapewnienie bezpieczeństwa i suwerenności państwa. Wynika on jednak nie tylko z ponoszonych wydatków na obronność, ale m.in. prowadzenia rozsądnej polityki międzynarodowej, gospodarczej czy społecznej wewnątrz państwa. W tym również z rozsądnej polityki finansowej i zapobiegania nadmiernemu wzrostowi zadłużenia, który może doprowadzić do przynajmniej częściowej utraty suwerenności na rzecz innych państw, nawet bez przeprowadzenia zbrojnej agresji. Projektodawcy, odwołując się wyłącznie do aspektu obronności zdają się nie dostrzegać, że **we współczesnym świecie „byt” państwa może być zagrożony równie mocno w różnych aspektach jego funkcjonowania, w tym również w konsekwencji nadmiernego zadłużenia.**

Po drugie, wskazując na „kruchość *Pax Europaea*” projektodawcy nie przedstawiają **jakiegokolwiek odniesienia do obecnej sytuacji politycznej czy wojskowej Polski. Nie wskazują na jakiegokolwiek radykalne zmiany tej sytuacji, które doprowadziłyby do zaistnienia konieczności gwałtownego podniesienia wydatków na obronność, finansowanych długiem.** Z resztą, zmiany takie w ostatnich latach nie miały miejsca. Polska nie została wyłączone ani nie zrezygnowała z członkostwa w NATO, zapewniającego możliwość uzyskania pomocy wojskowej od pozostałych państw Sojuszu na mocy art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Polska pozostaje też w bardzo bliskich relacjach z wybranymi państwami NATO, takimi jak USA i Wielka Brytania, co wyraża się np. we wspólnych ćwiczeniach wojskowych. W dalszym ciągu Polska pozostaje też w strategicznym sojuszu z USA, a dziesiątki tysięcy żołnierzy amerykańskich stacjonuje na polskim terytorium, zgodnie z postanowieniami umów łączących oba państwa. Jednocześnie Wojsko Polskie nie uległo znaczącemu ograniczeniu osobowemu czy sprzętowemu. Od kilku lat następuje stopniowy, planowy rozwój, zarówno liczebny, jak i techniczny. Projektodawcy ograniczają się natomiast do stwierdzenia, że „z uwagi na sytuację geopolityczną znaczenia nabiera intensyfikacja procesu rozbudowy potencjału obronnego państwa”. Oczywiście, należy się zgodzić, że proces modernizacji i rozwoju armii powinien zostać przyśpieszony oraz że sytuacja geopolityczna ulega ciągłym zmianom. Nie można jednak stwierdzić, aby pozycja Polski uległa nagłemu pogorszeniu, ani aby wobec Polski zaistniała sytuacja realnego zagrożenia wojennego na tyle poważnego, że skutkującego koniecznością zmiany Konstytucji w odniesieniu do sposobu obliczania długu publicznego.

Po trzecie, niezrozumiałe wydaje się twierdzenie, jakoby to „obecna sytuacja” dowodziła słabości europejskiego pokojowego ładu. Agresja Federacji Rosyjskiej i aneksja części terytorium suwerennego państwa, jakim była i nadal pozostaje Ukraina, nastąpiła w 2014 r. Państwo ukraińskie nie zaakceptowało działań podjętych przez Rosję i zadeklarowało gotowość do walki aż do momentu odzyskania kontroli nad całym

swoim terytorium. Społeczność międzynarodowa, w tym Polska, również nie uznała prawnej skuteczności zmian terytorialnych dokonanych przez Rosję siłą. Od 2014 r. aż do 24 lutego 2022 r. na obszarze wschodniej Ukrainy miały miejsce starcia pomiędzy siłami ukraińskimi a tzw. separatystycznymi, wspieranymi przez Rosję. Należy więc uznać, że europejski pokojowy ład, utrzymujący się od początku lat 90. XX wieku, uległ załamaniu 8 lat temu a nie 24 lutego 2022 r.²⁷. Władze publiczne, działające w sposób racjonalny i planowy powinny były w porę dostrzec tę okoliczność. W jej konsekwencji powinny były stopniowo wdrożyć działania zaradcze w taki sposób, aby wzrost wydatków na obronność rozłożyć w czasie, a tym samym uniknąć ryzyka przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia. Oczywiście, w przypadku gwałtownej zmiany sytuacji geopolitycznej państwa jego władze powinny reagować szybko i sprawnie, w tym także dostosowując regulacje prawne do bieżącej sytuacji. Współcześnie nagle jej zmiana, jak wskazano wyżej, w odniesieniu do Polski nie wystąpiła. Oznacza to, że organy władzy publicznej powinny zmierzać do usunięcia skutków dotychczasowych zaniedbań, ale w granicach konstytucyjnego ograniczenia poziomu zadłużenia. Tak poważna zmiana Konstytucji, jak wyłączenie z limitu wydatków przewidzianych na cele obronne powinna mieć miejsce dopiero w przypadku zaistnienia realnej i trwałej zmiany sytuacji politycznej czy wojskowej kraju.

Poczynione uwagi mają istotne znaczenie z tego powodu, że niedopuszczalnym jest zaniedbywanie różnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem państwa, a następnie ich pośpieszna odbudowa (odtworzenie), kosztem przekroczenia konstytucyjnych limitów zadłużenia bądź zmiany Konstytucji w celu uniknięcia takiego naruszenia prawa. Wskazać można przy tym na szereg innych obszarów działalności państwa, które współcześnie nie funkcjonują poprawnie. Dla przykładu, potrzeb społecznych, pozostających we właściwości organów władzy publicznej, od wielu lat nie zaspokaja system ochrony zdrowia. Akceptacja proponowanej zmiany Konstytucji tylko dlatego, że „obecna sytuacja” tego wymaga, może w przyszłości zniechęcać do prowadzenia planowej, racjonalnej gospodarki finansowej i stopniowej poprawy sytuacji w danym obszarze na rzecz kolejnej zmiany Konstytucji oraz finansowania radykalnych i pośpiesznych reform długiem, który również byłby wyłączony z limitu zadłużenia, określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Nie może uchodzić uwadze, że sytuacja ogólna zawsze ulega zmianie. Istotą i zarazem walorem Konstytucji jest natomiast niezmienność, zapewniająca ochronę określonych w niej wartości.

Problem braku uzasadnienia opiniowanych zmian rozciąga się również na ich wpływ na budżet państwa. Projektodawcy ograniczyli się bowiem do stwierdzenia, że wyłączenie wydatków na cele obronne przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto spowoduje jego obniżenie. Jest to oczywiście twierdzenie prawidłowe. Projektodawcy nie zdecydowali się też wskazać, w jakim stopniu wskazane działanie miałoby wpłynąć na obniżenie przedmiotowej relacji. Dla przykładu, w odniesieniu do wyłączenia wydatków obronnych planowanych na 2023 r. Tymczasem dopiero wówczas można byłoby ocenić rzeczywisty skutek proponowanych zmian z dwóch perspektyw. Po pierwsze, zwiększenia możliwości dalszego zadłużania państwa na potrzeby nieobronne, do limitu 60% stosunku PDP do PKB. Po drugie, różnicy pomiędzy wydatkami na potrzeby obronne ograniczonymi oraz nieograniczonymi limitem 60%. W konsekwencji zaś, potencjalnego zwiększenia środków przewidzianych na potrzeby obronne. Bez drugiej z wymienionych czynności twierdzenie projektodawców jakoby „zmiany przyczyniły się do wzmocnienia potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej” pozostaje gołostownym.

Wobec braku należytego uzasadnienia potrzeb i celu zmiany Konstytucji, opiniowany projekt w ogóle nie powinien być poddany dalszej dyskusji w toku procedury legislacyjnej. Ze względów porządkowych w dalszej części opinii zostaną jednak przedstawione argumenty merytoryczne przemawiające za odrzuceniem projektowanej zmiany.

27 Nie licząc działań zbrojnych prowadzonych w latach 90. XX wieku na obszarze byłej Jugosławii oraz, w pewnym sensie, na obszarze Gruzji w 2008 r.

3.7. Uwagi szczegółowe

a.) Pojęcie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej

Wątpliwości budzi zakres użytego w projekcie ustawy pojęcia „potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej”. W obrocie prawnym stosuje się bowiem szereg zbliżonych pojęć np. obronność, przygotowania obronne, potrzeby obronności, zadania obronne itd. W art. 2 pkt 9 ustawy o obronie Ojczyzny sformułowana została natomiast definicja interesu bezpieczeństwa i obronności. Należy przez nie rozumieć całokształt potrzeb państwa mających na celu zapewnienie ochrony podstawowych wartości, takich jak: suwerenność, niepodległość, nienaruszalność terytorium, pozycja międzynarodowa oraz ład i porządek konstytucyjny. System obronności państwa stanowi z kolei zbiór uporządkowanych wewnętrznie i wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urzędów działających na rzecz utrzymania bezpieczeństwa państwa²⁸. Ma on na celu użycie wszystkich zasobów militarnych i niemilitarnych do zapobiegania zagrożeniom kraju, w ramach realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań. Obronność obejmuje przy tym niezwykle szeroki katalog działań faktycznych i prawnych²⁹. W ramach zadań obronnych wyróżnia się natomiast zadania w zakresie kierowania obronnością państwa, zadania o charakterze militarnym oraz zadania obronne niemilitarne (tj. gospodarczo-obronne i ochronne)³⁰.

Zarówno definicja ustawowa jak i doktrynalna jest otwarta a zarazem niezmiernie szeroka. Oczywiście, to organy władzy publicznej będą poddawały ocenie, po pierwsze co stanowi potrzebę państwa. Po drugie, w jaki sposób i przy wykorzystaniu jakich środków trzeba tę potrzebę zaspokajać. Po trzecie, jakie podstawowe wartości mają być broniące. Po czwarte, przed kim mają być broniące. Wskazana **elastyczność definicji obronności, z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa państwa wydaje się być uzasadniona. Nie jest natomiast uzasadniona z perspektywy finansowej, a więc ustalania wysokości publicznych zobowiązań związanych z obronnością.**

Pojęcie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej może więc obejmować wydatki dalece odbiegające od obronności rozumianej w sposób militarny. W ramach „finansowania potrzeb obronnych” może zostać np. zbudowana droga (w tym o nośności umożliwiającej transport ciężkiego sprzętu), linia kolejowa, lotnisko (w tym przeznaczenia zarówno wojskowego jak i cywilnego), a nawet mogą być gromadzone zapasy różnego rodzaju środków spożywczych. W konsekwencji, wyłączenie z limitu zadłużenia wydatków na tak nieokreślone cele jak potrzeby obronne, może doprowadzić do nieuzasadnionego przenoszenia części zwykłych (nieobronnych) wydatków publicznych do kategorii potrzeb obronnych, w celu uniknięcia przekroczenia konstytucyjnego limitu wyrażonego w 60% stosunku PDP do PKB. Sprzyjać będzie temu okoliczność, że nie jest możliwe jednoznaczne rozgraniczenie szeroko rozumianych wydatków obronnych oraz wydatków nieobronnych. Jednocześnie nie może ująć uwadze, że wykorzystywanie zasobów publicznych niezgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem było w ostatnich latach szeroko praktykowane, czego przykład stanowi aktualny katalog wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

b.) Brak limitu wydatków na potrzeby obronności

Z zagadnieniem definicji potrzeb obronnych w projekcie ustawy, ściśle wiąże się problem braku limitu wysokości pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych na wskazany cel. Projektodawcy nie przewidują

28 Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wyd. czwarte, AON, Warszawa 2002, s. 141.

29 M. Kulisz, Prawo obronne RP – próba interpretacji, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2, s. 134-136.

30 A. Baryłka, Wprowadzenie do zagadnień obronności i bezpieczeństwa państwa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „Safety & Defense”, 2016, nr 1. Także np. W. Kitler, Pojęcie, istota i zakres zadań obronnych (w:) Zadania obronne samorządu terytorialnego, Warszawa 2019, s. 12-21.

bowiem żadnego mechanizmu, który pozwoliłby ograniczyć nadmierny wzrost wysokości zobowiązań ze wskazanych tytułów. Ich wyłączenie z limitowanej relacji PDP do PKB miałyby natomiast skutek nie tylko na gruncie Konstytucji RP, ale również ustawy o finansach publicznych. Tym samym wobec wydatków na potrzeby obronne nie można byłoby zastosować procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, które i tak nie mają zastosowania w przypadku wprowadzenia stanu wojennego³¹. Z kolei wydatki na finansowanie Sił Zbrojnych zostały od 2023 r. wyłączone ze stabilizującej reguły wydatkowej. Tym samym **w przypadku wprowadzenia projektowanych rozwiązań dojdzie do sytuacji, w której, w warunkach pokoju, wydatki państwa na potrzeby obronne *de facto* nie będą w żaden sposób ograniczane**. We wskazanym kontekście jako mało przekonujące należy więc uznać twierdzenie projektodawców, jakoby „zmiana (...) zapewniła (...) respektowanie ogólnej zasady zakazu nadmiernego zadłużania się państwa”.

c.) Wpływ zmian na poprawę potencjału obronnego

Krytycznie należy ocenić ujęte w uzasadnieniu projektu twierdzenie, jakoby wprowadzenie proponowanych zmian wpłynęło na poprawę potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej. Byłoby to zdanie prawdziwe, gdyby ustawodawca nie dysponował innymi niż budżetowe, środkami finansowania wzrostu wydatków na obronność. Tymczasem, zgodnie z dyspozycją art. 39 ustawy o obronie Ojczyzny, **źródłami finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych są obok budżetu państwa, środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz przychody ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego**. W szczególności zobowiązania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, jako funduszu BGK a więc pozostającego poza sektorem finansów publicznych, nie są uwzględniane przy obliczaniu państwowego długu publicznego. Ilość środków przeznaczonych na obronność w tym funduszu nie zależy więc od konstytucyjnego limitu, który projektodawcy chcą zmienić. Także współczesna praktyka pokazuje, że znaczna część środków na obronność pokrywana jest z zasobów pozabudżetowych.

Proponowana zmiana, wbrew twierdzeniom projektodawców, **nie będzie miała bezpośredniego przełożenia na poprawę potencjału obronnego RP. Pozwoli natomiast na *de facto* nieograniczone zadłużanie państwa na szeroko rozumiane potrzeby obronne**, przy jednoczesnym uniknięciu, współcześnie formułowanego, zarzutu umieszczania wydatków publicznych poza budżetem państwa.

3.8. Rekomendacje

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP w badanym kształcie nie powinien być przedmiotem dalszego postępowania legislacyjnego. Mimo istnienia potrzeby należytego uzasadnienia zmian ustawy zasadniczej, projektodawcy nie wskazali w sposób wiarygodny i kompletny na potrzebę oraz na cel proponowanej zmiany. Analizowany projekt może natomiast doprowadzić do nadmiernego zadłużenia państwa zarówno z powodu braku limitu wysokości zobowiązań związanych z finansowaniem potrzeb obronnych, jak też z powodu możliwości szerokiej interpretacji kategorii „potrzeb obronnych”. Docelową konsekwencją będzie więc naruszenie konstytucyjnej wartości, będącej istotnym instrumentem trwałości, stabilności i nieprzerwalności działań władz publicznych³².

³¹ Patrz: art. 88 pkt 1 u.f.p.

³² T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjne prawo finansowe...*, s. 24.

4. Uwagi do proponowanej treści rozdziału XIa Konstytucji RP

4.1. Treść proponowanych zmian

Projektodawcy proponują wprowadzenie do treści ustawy zasadniczej nowego rozdziału (XIa), zatytułowanego „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”, w ramach którego znaleźć się ma jeden tylko artykuł o następującej treści:

„Art. 234a. 1. 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.

2. Majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznacza się na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej.
3. Szczegółowy tryb przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia z domniemania, określa ustawa.”

Przytoczone brzmienie proponowanego art. 234a ust. 1 zostało zmodyfikowane wskutek prac podjętych przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przede wszystkim usunięte zostały słowa „osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Wskutek wprowadzonych zmian, częściowo redakcyjnych, proponowany przepis przyjął następujące brzmienie: „W razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zbrojnej napaści na terytorium innego państwa powodującej bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie Rzeczypospolitej Polskiej lub jej porządku publicznego majątek, 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 wykorzystywany lub może być wykorzystany w jakiegokolwiek części do finansowania lub wspierania w innej formie tej napaści lub działań z nią związa-

nych, w szczególności ze względu na osobiste, organizacyjne lub finansowe powiązania właściciela majątku z podmiotem dokonującym napaści”.

Projektowana regulacja dotyczy przede wszystkim – wbrew proponowanemu tytułowi rozdziału XIa – ograniczeniu prawa własności, poprzez określenie okoliczności, w których dany podmiot ma być tego prawa całkowicie pozbawiony (in concreto, tj. w rozumieniu pozbawienia przedmiotu własności). Sytuacja taka skłania do sformułowania kilku ogólniejszych uwag dotyczących natury prawa własności osadzonych zarówno w kontekście obecnie obowiązujących regulacji konstytucyjnych, jak i odnoszących się do własności w europejskiej tradycji prawnej.

4.2. Uwagi ogólne

Przed wszystkim należy w tym miejscu przypomnieć, że Konstytucja RP jest aktem o najwyższej mocy prawnej („najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” – art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), którego zmiana podlega szczególnym rygorom określonym w rozdziale XII „Zmiana Konstytucji”. Wprowadzane do niej modyfikacje, nawet jeżeli zostają przeprowadzone w przewidzianym art. 235 Konstytucji RP trybie, nie mogą być jednak zupełnie arbitralne. Należy przede wszystkim uwzględnić w tym kontekście dwa istotne zagadnienia. Po pierwsze, **normy konstytucyjne nie mogą naruszać praw naturalnych jednostki**, a zatem takich, których państwo nie jest dawcą, a jedynie **gwarantem zobowiązanym do ich poszanowania i ochrony**. Ich źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, jako bytu o szczególnym statusie ontycznym. Państwo, które nie respektuje praw naturalnych nie może być uznane za wspólnotę obywatelską, której celem jest dobro wspólne – staje się zaledwie zespołem mniej lub bardziej opresyjnych organów zabezpieczających wyłącznie jakieś dobra partykularne. Po drugie, wprowadzając do treści samej Konstytucji zmiany **nie można doprowadzić do powstania stanu wewnętrznej sprzeczności** tego aktu, który nie dałby się wyjaśnić poprzez stosowanie przyjętych reguł wykładni tekstów prawnych, w tym w szczególności tzw. reguł kolizyjnych.

Odnosząc się do pierwszej ze wspomnianych kwestii, stojąc na gruncie fundamentalnych wartości europejskiej kultury jurydycznej, etycznej i intelektualnej, należy wskazać, że **prawo własności – rozumiane w sensie podmiotowym, jako prawo o charakterze bezwzględny (skuteczne erga omnes) zabezpieczające władztwo człowieka nad rzeczami – przynależy z pewnością do kategorii praw naturalnych**³³. Niemniej jednak nie **oznacza to, że jest ono nieograniczone**³⁴. Istotą prawa własności jest bowiem **swobodne władanie rzeczą z wyłączeniem innych osób, w granicach wyznaczonych przez prawo w sensie przedmiotowym**. Ten sposób ujmowania prawa własności rozpowszechnił się w prawodawstwie licznych państw na przestrzeni stuleci³⁵.

Konstytucja RP nie definiuje pojęcia własności. Należy jednak przyjąć, iż na gruncie konstytucyjnym ustrojodawca przyjął szerokie rozumienie prawa własności, różniące się od ujęcia cywilistycznego. Wynika to z autonomiczności pojęć konstytucyjnych³⁶, których interpretacja nie powinna być determinowana treścią

33 Pogląd odmienny prezentuje K. Zaradkiewicz: komentarz do art. 21, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 13. Autor ten powołuje przy tym argument dotyczący zmienności prawa własności w zależności od uwarunkowań historycznych oraz akcentuje znaczenie prawodawcy pozytywnego, jako podmiotu kształtującego treść prawa własności. Autorzy opinii prezentują jednak pogląd odmienny choćby z uwagi na fakt niezmienności istoty prawa własności, jako rodzaju władztwa człowieka nad rzeczą z wyłączeniem innych osób. Faktem natomiast jest, że w zależności od zmiennych historycznie okoliczności różne są narzucane przez prawodawcę ramy wykonywania prawa własności. Tezę tę potwierdza również doświadczenie historyczne związane z zupełnie nieudanymi próbami likwidacji prawa własności („prywatnej”) w niektórych systemach totalitarnych.

34 Wskazuje na to choćby zasadność definiowania prawa własności w sposób negatywny, tj. jako możliwości czynienia z przedmiotem własności wszystkiego, czego wyrażnie nie zabrania prawo (*dominium est ius de re corporali perfecte disponendi nisi lege prohibeatur* – Bartolus de Saxoferrato). Zob. W. Rozwadowski, *Rzymska koncepcja własności w kulturze prawnej Europy*, „Zeszyty Prawnicze” 10/1 (2010), s. 25-26.

35 Ibidem.

36 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r., sygn. akt P 20/09, pkt III.12.

aktów normatywnych niższego rzędu³⁷. Jak się wskazuje, własność w rozumieniu konstytucyjnym oznacza ogół praw, które polegają na możliwości dysponowania dobrami majątkowymi przez jednostkę³⁸.

Wedle obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej własność pozostaje pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), a ochrona ta ma pozostawać równa dla wszystkich (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Stosownie do art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Odnotować należy także, treść art. 20 Konstytucji RP: „[s]półeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustrojodawca w przywołanym przepisie przyjmuje model ekonomiczny oparty na wolności gospodarczej i własności prywatnej, lecz także wskazuje pożądany kształt ładu społecznego.

Pozostawiając na marginesie rozważań formalny wymóg wprowadzania ograniczeń w drodze ustawy, należy skupić się na aspekcie materialnym (tj. treści) ewentualnych ograniczeń prawa własności. W sposób oczywisty na ograniczenia te może wpływać szereg czynników, co poświadcza doświadczenie historyczne. Nie są znane systemy prawne, które nie limitowałyby własności czy to z uwagi na interes publiczny, czy też z uwagi na stosunki sąsiedzkie³⁹. Prawo własności, które wykształciło się w sposób naturalny, wraz z ewolucją społeczeństwa, było zawsze mocno osadzone w realnych stosunkach społeczno-ekonomicznych, a nie należało do rzadkości jego ograniczenia również ze względów etycznych. Myśl tę oddawała znana już prawu rzymskiemu zasada, iż „nie należy czynić złego użytku z własnego prawa” (*male iure nostro uti non debemus*)⁴⁰.

Skrajnym przykładem ograniczenia prawa własności, które mieściłoby się w kategorii pierwszej, a następowo poprzez jego pozbawienie (**ekspropriacja**) są wywłaszczenie (rekwizycja) oraz konfiskata i przepadek. W literaturze międzywojennej określano wywłaszczenie jako przeprowadzone przez organy państwowe, przymusowe i indywidualne pozbawienie prawa własności za odszkodowaniem⁴¹. **Element kompensacji uznawano za odróżniający wywłaszczenie od konfiskaty.** Marian Zimmermann wskazywał, że „[j]eżeli spotkamy się z odebraniem aktu indywidualnego bez odszkodowania, mamy do czynienia z konfiskatą”⁴². Ta ostatnia – jak wykazywał cytowany Autor – nie musiała wcale wiązać się z reakcją prawnokarną na dopuszczenie się przez jednostkę przestępstwa, bowiem znane są przypadki dokonywania konfiskaty dla celów fiskalnych czy przeprowadzenia reformy rolnej⁴³. **Błędnie zatem określają Projektodawcy w uzasadnieniu Projektu proponowane rozwiązanie jako „wywłaszczenie”, stanowi ono bowiem konfiskatę.** Maskowanie tego faktu jest niezrozumiałe, bowiem konfiskata stanowić może adekwatną i uzasadnioną reakcję władzy publicznej na pewne naganne (w szczególności przestępcze) zachowania określonych grup podmiotów. Jednocześnie stanowi środek niezwykle dolegliwy, rzutując nie tylko na sytuację podmiotu podlegającego rekwizycji, ale również jego rodziny, spadkobierców, itd.

37 Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, „to przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych”

38 Por. w szczególności: K. Zaradkiewicz: komentarz do art. 21..., nb. 14 i 16.

39 Generalnie ograniczenia prawa własności można uporządkować wedle następującego schematu: [a] ograniczenia wprowadzane z uwagi na interes publiczny (np. ze względów sanitarnych dla ochrony zdrowia publicznego), [b] ograniczenia związane z regulacją stosunków sąsiedzkich (np. konieczność tolerowania emisji, czyli szkodliwych oddziaływań z nieruchomości sąsiadujących), [c] ograniczenia, które powstają wskutek dobrowolnych decyzji (aktów woli) samego właściciela, godzącego się na obciążenie przysługującego mu prawa (np. w przypadku dobrowolnego ustanowienia służebności na nieruchomości).

40 Zob. F. Longchamps de Brier, *Nadużycie prawa w świetle rzymskiego prawa prywatnego*, Wrocław 2004, s. 21 i n.

41 Zob. M. Zimmermann, *Wywłaszczenie: studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 85 oraz 98.

42 *Ibidem*, s. 98.

43 *Ibidem*, s. 99.

W polskich realiach konstytucyjnych wyłączenie jest dopuszczalne „jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Przepadek rzeczy może natomiast „nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu” (art. 46 Konstytucji RP).

Przepadek rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji RP nie może być jednak traktowany jako równoznaczny z przewidzianym w Projekcie przejęciem majątku przez Skarb Państwa, choćby z uwagi na fakt, że w art. 46 ustawy zasadniczej mowa jest wyłącznie o rzeczy (wyodrębnionym przedmiocie materialnym)⁴⁴, nie zaś o całym majątku jako ogóle praw majątkowych (nieosobistych) danego podmiotu. Niemniej jednak, pod względem konstrukcyjnym przepadek i konfiskata („przejęcie bez odszkodowania”) są instytucjami zbliżonymi. Różnice w nich wiążą się z przedmiotem przypadku (rzecz) i konfiskaty (masa majątkowa), a także z celem obydwu instytucji. Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „wspólną myślą leżącą u podstaw wszystkich unormowań przewidujących przepadek jest niedopuszczenie do bogacenia się dzięki czynom niezgodnym z prawem; chodzi o to, by działania naruszające prawo nie stały się źródłem korzyści, czy też inaczej - by działania te nie były opłacalne dla podmiotów nieprzestrzegających przepisów”⁴⁵. Konfiskata ma natomiast charakter radykalnej w skutkach dolegliwości, która stanowi reakcję władzy publicznej na określone niepożądane (choć niekoniecznie przestępcze) działania podmiotu. Nie ma jednak zapobiegać wzbogaceniu się danego podmiotu, a idzie zdecydowanie dalej i prowadzi do jego całkowitej ekspropriacji (można by ją określić jako ekspropriację „uniwersalną”, podczas gdy przepadek stanowiłby ekspropriację „syngularną”).

Uwzględniając jednak pewne podobieństwo obydwu instytucji należy zwrócić uwagę, że art. 46 Konstytucji RP rozstrzyga, iż tylko w ramach wyjątku może nastąpić orzeczenie przypadku przez sąd, a zatem ustanawia bezwzględny nakaz wyłącznej kompetencji sądu. Własność nie może zatem być odebrana aktem władzy ustawodawczej czy wykonawczej. Stosując rozumowanie *a minori ad maius* należy przyjąć, że jeżeli Konstytucja RP ustanawia taki wymóg w przypadku środka mniej dolegliwego (przepadku), to tym bardziej powinien on zostać zachowany w sytuacji, gdy mowa o bardziej represyjnej ingerencji w prawa i wolności jednostki (a zatem przy konfiskacie).

Ustanowienie w projektowanym art. 234a domniemania rodzi niebezpieczeństwo arbitralnej konfiskaty majątku, ponieważ nie została zastrzeżona kognicja sądu. Przekazanie orzekania do wyłącznej właściwości sądu stworzyłoby gwarancje dla jednostki należytego rozpatrzenia jej sprawy i zagwarantowania realizacji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

4.3. Uwagi o charakterze systemowym

Autorzy Projektu proponują by treść Konstytucji RP została uzupełniona o nowy rozdział „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”. Miałby on – jako rozdział XIa – znajdować się po rozdziale XI „Stany nadzwyczajne”, a przed rozdziałem XII „Zmiana Konstytucji”. Rozwiązanie to budzi zasadnicze wątpliwości.

Po pierwsze, **treść proponowanego w Projekcie art. 234a nie jest adekwatna do tytułu rozdziału, który miałby zostać wprowadzony do ustawy zasadniczej**. Lektura Projektu prowadzi do wniosku, że wyłącznym przedmiotem regulacji art. 234a ma być konfiskata majątku („przejęcie przez Skarb Państwa”) podmiotów potencjalnie wspierających władze publiczne państwa dokonującego napaści zbrojnej bądź to na samą Rzeczpospolitą bądź też na inne państwo, o ile napaść taka powoduje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeń-

44 Por. B. Banaszak, komentarz do art. 46, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, nb. 1.

45 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2004 r., sygn. akt P 20/03, pkt III.6.

stwa wewnętrznego Polski. Oznacza to, że **nowy rozdział w swojej obecnej treści całkowicie pomijałby szereg innych zagadnień związanych z zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa**. Proponowany przez Autorów Projektu tytuł rozdziału XIa jest zatem zupełnie nieadekwatny do jego treści, co zasadniczo różni go od rozdziałów, które obecnie w Konstytucji się znajdują, precyzyjnie określając przedmiot regulacji.

Należy przy tym pamiętać, że przyjęta w Konstytucji RP systematyka ogólna oraz tytuły poszczególnych rozdziałów mają istotne znaczenie dla dokonywania interpretacji jej postanowień. Innymi słowy rzutują one na rozumienie treści przepisów konstytucyjnych oraz pozwalają określić ich wzajemną relację. Stanowi ona również wyraz przyjętej przez prawodawcę aksjologii⁴⁶.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że proponowana treść art. 234a predystynowałaby go raczej do umieszczenia w rozdziale XI „Stany nadzwyczajne”. Zgodnie z treścią proponowanego przepisu do przejęcia majątku miałyby dochodzić w przypadku zajścia dwojakich okoliczności: [a] napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, [b] powodującej bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej napaści na terytorium innego państwa.

W pierwszym przypadku nie ma wątpliwości, iż sytuacja napaści na terytorium Polski wiązać się może z wprowadzeniem stanu wojennego jako jednego z konstytucyjnie przewidzianych stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa w przypadku m.in. zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Nieco mniej klarowna jest jednak sytuacja w przypadku napaści na terytorium innego państwa powodującej bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej można przypuszczać, że sięganie po radykalny środek w postaci następującej ipso iure konfiskaty majątku materializowałby się przede wszystkim w sytuacji takiego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, które – z uwagi na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego – wiązałoby się z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (por. art. 230 ust. 1 Konstytucji RP). W tym kontekście **należy krytycznie odnieść się do wprowadzenia nieostrego pojęcia „zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego”, którego relacja do sytuacji warunkujących wprowadzenie stanu wyjątkowego jest niejasna** (lektura uzasadnienia Projektu wskazuje, że w intencji jego Autorów ma być ono szersze, obejmując też sytuacje inne od tych, które warunkują wprowadzenie stanu wyjątkowego).

Odrębnym jeszcze problemem jest kwestia czy regulacja taka – o ile w założeniu Autorów Projektu ma być niezależna od wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych – nie powinna znaleźć się **w bezpośrednim sąsiedztwie lub nawet w treści art. 46 Konstytucji RP odnoszącego się do instytucji przepadku**, która jest stosunkowo najbliższa proponowanym w Projekcie rozwiązaniom polegającym na przejęciu przez Skarb Państwa z mocy prawa i bez odszkodowania majątku wymienionych w Projekcie kategorii podmiotów. W obydwu przypadkach mamy bowiem do czynienia z odmianą ekspropriacji bez odszkodowania.

4.4. Uwagi do treści proponowanego art. 234a ust. 1

Odnosząc się bezpośrednio do treści proponowanego w Projekcie art. 234a ust. 1 należy przede wszystkim wskazać, że przepis ten ma na celu ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa do własności i innych praw majątkowych, które w świetle art. 64 ust. 1 Konstytucji RP przysługują każdemu. Wskutek wejścia

46 Prawo konstytucyjne, [red.] S. Bożyk, Białystok 2020, s. 38.

proponowanej regulacji w życie ograniczenia dozna również – jak już wskazano – art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”.

Sytuacja taka jest dopuszczalna, niemniej jednak należy ponownie przypomnieć, że prawo własności ma charakter naturalny, a zatem państwo jest jego gwarantem, nie zaś dawcą. Z tego też względu **należy ocenić, że wszelkie regulacje, w tym także konstytucyjne, które ograniczają prawo własności powinny być możliwie precyzyjne i skonstruowane w sposób, który nie naruszałby istoty danego prawa**. Naruszenie istoty prawa własności należałoby rozpatrywać w tym kontekście nie jako pozbawienie konkretnych składników majątkowych podmiotu uprawnionego, ale pozbawienie go w ogóle zdolności do bycia podmiotem prawa własności. Trzeba zarazem mieć świadomość, że proponowane przez Projektodawców rozwiązanie ma charakter radykalny, stąd też wymagałoby pewnych dodatkowych gwarancji, które przede wszystkim miałyby zapobiec nieuzasadnionemu zastosowaniu domniemania, o którym mowa w projektowanym art. 234a. Poza tym, Projektodawcy nie ustrzegli się również pewnych błędów, które wymagają korekty, tak by proponowane rozwiązanie spełniało prawidłowo swoją funkcję.

Stąd też należy sformułować **następujące uwagi i rekomendacje**:

- a) W pierwotnym brzmieniu opiniowanego przepisu Projektodawcy wskazywali, że przejściu podlegać ma „majątek osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów, który znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Wykładnia gramatyczno-językowa wskazanego sformułowania prowadziła do wniosku, że **przewidziana przepisem dolegliwość ma dotyczyć osób fizycznych, które nie są obywatelami polskimi, natomiast swoisty status civitatis podmiotów niefizycznych jest tu obojętny**. Tym samym, projektowana regulacja **obejmowałaby również polskie osoby prawne i inne podmioty (niefizyczne)**. Niezależnie od tego Biuro Analiz Sejmowych w Opinii w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 12 kwietnia 2022 r., znak: BAS-WAPEiM-780/22 (pkt. 3.2), wskazało na uzasadnione wątpliwości, które odnosiły się do dopuszczalności objęcia dolegliwością określoną w projektowanym art. 234a wyłącznie osób niebędących obywatelami polskimi. Mogłoby to być to **sprzeczne z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową**. Projektowane przepisy nawiązują go ogólnej normy wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, gdzie statuowana jest zasada równości, jak zaś podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „[i]stotą regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (...)”. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji istnieją dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego: – ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty; – ochrona praw podmiotowych ma być równa dla każdego z tych podmiotów⁴⁷. Przyjęte w toku prac Komisji Nadzwyczajnej brzemienie projektowanego przepisu usunęło wprawdzie ryzyko związane z potencjalnym naruszeniem zakazu dyskryminacji z uwagi na przynależność państwową. **Nie jest to jednak rozwiązanie satysfakcjonujące. Projektowane rozwiązanie godzić będzie w konstytucyjnie chronione prawa zarówno obywateli polskich, jak i innych osób, przez co dalej należy uznać je za wadliwe i rodzące wewnętrzną sprzeczność w treści ustawy zasadniczej, pozwalając na pozasądową ekspropriację polskich obywateli. Sanowanie tego stanu rzeczy winno nastąpić w sposób uwzględniający dalsze rekomendacje (tj. przede wszystkim poddanie konfiskaty kontroli sądowej – zob. pkt C).**

47 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09, OTK ZU 2A/2011, poz. 7.

- b) Projektodawcy proponują, by znajdujący się na terytorium polskim majątek podmiotów wymienionych w art. 234a **mógł** „zostać przejęty przez Skarb Państwa z mocy prawa”. Nie jest jasne, jak należy interpretować użycie w tym kontekście sformułowania, że majątek „może zostać przejęty przez Skarb Państwa z mocy prawa”, ponieważ zawiera on **wewnętrzną sprzeczność**. Użycie słowa „może” wskazuje na pewien zakres **dyskrecjonalności**, która jednak jest **logiczną niemożliwością w sytuacji, gdy przejęcie majątku następować ma *ipso iure***. Prawdłowo treść przepisu powinna być zatem ujęta „majątek [...], zostaje przejęty przez Skarb Państwa z mocy prawa”.
- c) Pozostając jeszcze w kwestii przejęcia majątku następującego *ipso iure* należałoby wyrazić **wątpliwość odnoszącą się do braku wskazania na poziomie konstytucyjnym podmiotu, który ma stwierdzać fakt spełnienia się domniemania i w związku z tym nastąpienia przejęcia majątku przez Skarb Państwa**. Należy rekomendować, by stwierdzenie czy majątek został przejęty przez Skarb Państwa następowało **orzeczeniem sądu** **wydanym na wniosek Prezesa Rady Ministrów**. W takim przypadku **sąd ustalałby kiedy określone domniemaniem przesłanki zmaterializowały się i wskazywał na chwilę przejęcia majątku przez Skarb Państwa**. Orzeczenie miałoby zatem charakter **deklaratoryjny i retrospektywny**. Ta dodatkowa gwarancja jest w ocenie opiniodawców konieczna dla zachowania zupełnie podstawowych standardów praworządności oczekiwanej w państwie demokratycznym, zwłaszcza jeżeli uwzględni się znaczącą dolegliwość przewidzianych w Projekcie rozwiązań. Na poziomie ustawy można byłoby natomiast doprecyzować kwestie proceduralne (wskazanie sądu właściwego i nakreślenie terminu na rozpoznanie wniosku – zapewne, by osiągnąć zamierzony przez Projektodawców cel proponowanego przepisu, byłby to termin krótki, np. 3-dniowy).

4.5. Uwagi do treści proponowanego art. 234a ust. 2

Stosownie do proponowanej treści art. 234a ust 2 „Majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznacza się na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej”. Należy rozważyć, czy przesądzanie tej kwestii na poziomie konstytucyjnym jest rzeczywiście pożądane. W razie, gdyby jednak określenie przeznaczenia skonfiskowanych majątków w ustawie zasadniczej miało zostać faktycznie wprowadzone, warto zmodyfikować treść przepisu. Należy zatem rekomendować wprowadzenie pewnej alternatywy w przeznaczaniu przejętych majątków. Optymalne brzmienie przepisu mogłoby przyjąć postać: „Majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznacza się na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej lub na wydatki związane z **obronnością** Rzeczypospolitej Polskiej”. Mogą bowiem zaistnieć okoliczności, w których wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej nie będzie z jakichś względów możliwe (przykładowo w przypadku zajęcia całego terytorium państwa dotkniętego napaścią w krótkim czasie i zamknięciem jego granic dla ewentualnych uciekinierów), bądź też wydatki na obronność będą po prostu pilniejsze (w sytuacji bezpośredniego zagrożenia napaścią zbrojną na terytorium Rzeczypospolitej).

4.6. Uwagi do treści proponowanego art. 234a ust. 3

Stosowanie do projektowanego art. 234a ust. 3 „Szczegółowy tryb przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia z domniemania, określa ustawa”. Proponowany przepis jest o tyle nieprecyzyjny, że **zrąb domniemania (jego „zakres” – jak się wydaje Projektodawcom chodzi o elementy istotne, tj. konieczne dla ustalenia, czy domniemanie zostanie w danej sytuacji zastosowane) określono już w samym art. 234a ust. 1**. Z uwagi na to, że dolegliwość określona w tej regulacji jest daleko idąca **należy odrzucić dopuszczalność wychodzenia prawodawcy zwykłego poza „zakres domniemania” ustalony konstytucyjnie**. Jeżeli zatem Projektodawcy uważają, że „zakres domniemania” (nie chodzi tu o wyłączenia) wymaga doprecyzowania, to powinni to uczynić na poziomie ustawy zasadniczej. Generalnie w akcie

o rangi ustawy żadne inne okoliczności istotne składające się na domniemanie, o którym mowa w art. 234a ust. 1, nie powinny mieć miejsca.

4.7. Wątpliwość w zakresie konieczności regulacji przedmiotowej materii w Konstytucji RP

Wydaje się, że projektowana zmiana podyktowana jest potrzebą chwili – wojną toczącą się na terenie Ukrainy. Należy jednak wyrazić daleko idącą wątpliwość w zakresie konieczności regulacji przedmiotowej materii w akcie rangi konstytucyjnej. **Być może wystarczające byłoby wykorzystanie aktów prawa unijnego w tym przede wszystkim Rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE L 2014, 78, s. 6).** Akt ten daje postawę państwu do zamrożenia wszystkich środków finansowych i zasobów gospodarczych podmiotów wymienionych w załączniku do Rozporządzenia. Podmioty te zostały uznane przez Radę jako odpowiedzialne za działania podważające integralność terytorialną Ukrainy. Warto odnotować także Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie uznania Federacji Rosyjskiej za państwo sponsorujące terroryzm (2022/2896(RSP)).

Niejako na marginesie można jedynie przypomnieć, że proceder finansowania terroryzmu został spenalizowany w ustawie z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁴⁸ (art. 115 § 20, art. 165a). Co więcej na podstawie art. 44 Kodeksu karnego, sąd orzeka przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa. Instytucja ta mogłaby znaleźć zastosowanie w niektórych przynajmniej stanach faktycznych. Odnotować należy także istnienie uchwalonej w 2018 r. ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴⁹. Zadaniem tego aktu prawnego jest przeciwdziałanie terroryzmowi w celu chronić interes publiczny, na instytucje obowiązane w rozumieniu ustawy został zaś nałożony szereg obowiązków mających za zadanie identyfikować i przeprowadzić ocenę ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

⁴⁸ Ustawa z 06.06.1997 r. Kodeks karny (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138).

⁴⁹ Ustawa z 01.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 593).

5. Konkluzje dotyczące opiniowanego projektu

Projektowana zmiana dotyczy modyfikacji aktu najwyższej rangi w Rzeczypospolitej, który jest symbolem stałości i nie powinien ulegać zmianom z uwagi na potrzebę chwili, ad hoc, bez głębszego namysłu, zasięgnięcia opinii ekspertów i potwierdzenia konsensusu społecznego. Pierwsza z modyfikacji dotyczy art. 216 Konstytucji RP, który odzwierciedla troskę suwerena o gospodarkę finansową państwa. Druga zmiana umożliwia konfiskatę majątku, w tym również takiego, który należy do obywateli polskich, która nie podlega żadnej kontroli sądowej.

Konstytucja RP wprost zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w sytuacji gdy ich wysokość miałaby przekroczyć 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ma to na celu niedopuszczenie do nadmiernego zadłużenia państwa, co może zagrażać nie tylko stabilności finansowej państwa, ale i jego suwerenności. Projektowana zmiana jest w zasadzie próbą ominięcia rygoru art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, poprzez nieuwzględnianie pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto. Konieczność uciekania się do zmian prowadzących do możliwości większego zadłużania państwa musi rodzić pytanie o dotychczasowe prowadzenie polityki finansowej państwa przez Radę Ministrów w sposób gospodarny.

Odnosząc się do proponowanego w Projekcie rozdziału XIa należy podkreślić, że sformułowanie projektowanych przepisów zawiera liczne uchybienia, które dyskwalifikują je w obecnym kształcie. Projektowane zmiany spowodują wewnętrzną sprzeczność w treści ustawy zasadniczej (w relacji głównie do art. 32 ust. 1, 46 oraz 64 ust. 1). Przypomnieć trzeba przede wszystkim wymogi stawiane przez art. 46 Konstytucji RP, który reguluje najbliższą projektowanym rozwiązaniom instytucję przepadku - może nastąpić on tylko w ramach ustawowego wyjątku i wyłącznie na podstawie orzeczenia sądu. Przepis ten potwierdza wysoki standard ochrony prawa własności, wymagając przy przepadku mienia współdziałania władzy ustawodawczej i wykonawczej na poziomie abstrakcyjnym oraz władzy sądowniczej w konkretnym przypadku. W związku z powyższym można odczytywać projektowany art. 234a jako próbę ominięcia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, co skutkowałoby pozbawieniem jednostki prawa do sądu.



WSPARCIE DARCYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@Ordoluris](https://twitter.com/Ordoluris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)