

U S T A W A

z dnia

o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 216 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ 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.”;

2) po rozdziale XI dodaje się rozdział XIa w brzmieniu:

„Rozdział XIa

Zagrożenie bezpieczeństwa państwa

Art. 234a. 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.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1) Potrzeba i cel wydania ustawy

W dniu 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska rozpoczęła agresję na Ukrainę. W wyniku tej wojny napastniczej cały świat stał się świadkiem szeregu zbrodni popełnionych na terytorium Ukrainy, których ofiarami jest również ludność cywilna. Brutalne ataki nakierowane nie tylko na infrastrukturę wojskową, lecz także na obiekty mieszkalne czy obiekty użyteczności publicznej spowodowały śmierć tysięcy osób, w tym kobiet i dzieci – w samej podkijowskiej wsi Bucza wojska rosyjskie dopuściły się masakry 280 cywilów, a na ciałach wielu z nich ujawniono ślady okrutnych tortur¹⁾. Nie może ulegać wątpliwości, że działania te noszą znamiona zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. W ich wyniku miliony osób zdecydowały się na ucieczkę z terytorium Ukrainy, które stało się przedmiotem rosyjskiej agresji. Większość z tych osób szuka bezpieczeństwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno władze publiczne Rzeczypospolitej Polskiej, jak i polscy obywatele podejmują wszelkie działania będące w ich mocy, aby nie doprowadzić do katastrofy humanitarnej, która bez tego niezwykle wysiłku, dokonywanego codziennie przez dziesiątki tysięcy osób w Polsce, byłaby nie do uniknięcia.

W dniu 16 marca 2022 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze nałożył na Federację Rosyjską środki tymczasowe w postaci nakazu wstrzymania agresji, którą Federacja Rosyjska rozpoczęła 24 lutego 2022 r., a także dopilnowania, aby wszelkie organizacje i osoby, które mogą podlegać kontroli lub kierownictwu Federacji Rosyjskiej, nie podejmowały żadnych kroków w celu kontynuowania jakichkolwiek operacji wojskowych na terytorium Ukrainy²⁾. Wcześniej, 1 marca 2022 r., Prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze złożył wniosek do Izby Przygotowawczej o upoważnienie do wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie zbrodni wojennych oraz zbrodni przeciwko ludzkości dokonanych przez władze Federacji Rosyjskiej na Ukrainie³⁾. Rada Unii Europejskiej zdecydowała o nałożeniu na 862 osoby i 53 podmioty związane z Federacją Rosyjską sankcji obejmujących zamrożenie aktywów i zakaz podróży ze względu na działania podważające

¹⁾ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1142248%2Cukrainski-resort-obrony-o-rosyjskiej-masakrze-w-buczy-nowa-srebrenica.html>.

²⁾ Postanowienie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze z dnia 16 marca 2022 r. w sprawie Ukraina p. Federacji Rosyjskiej, § 78–84, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>.

³⁾ https://www.icc-cpi.int/RelatedRecords/CR2022_01687.PDF.

integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy, obok wielu innych sankcji gospodarczych i dyplomatycznych⁴⁾. Agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę potępiło również Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, popierając rezolucję zatytułowaną „Agresja przeciwko Ukrainie”⁵⁾. Cała społeczność międzynarodowa wyraża niespotykane potępienie niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, której jedynym skutkiem jest śmierć niewinnych ludzi.

W związku z powyższym Rzeczpospolita Polska, jako bezpośredni sąsiad Ukrainy połączony z nią historią i więzami kulturowymi, dzieląca doświadczenie walk o niepodległość i suwerenność okupionych ogromnymi ofiarami, nie może stać obojętnie wobec krzywd, których doświadcza naród ukraiński. Dotychczasowe działania Federacji Rosyjskiej i reprezentowane przez jej przedstawicieli lekceważące podejście do prawa międzynarodowego nie pozwalają na uzasadnione oczekiwanie, że Federacja Rosyjska będzie gotowa ponieść odpowiedzialność za spowodowane przez nią straty wojenne, ale i zbrodnie międzynarodowe, czyli śmierć, cierpienie i wygnanie milionów ludzi. Konieczne jest więc możliwie najszersze 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. Działania Federacji Rosyjskiej wpływają również na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej poprzez napływ fali uchodźców, którzy przebywają w Polsce, zmieniając tryb funkcjonowania naszego państwa. W związku z tym proponuje się wprowadzenie konstytucyjnych, uniwersalnych mechanizmów, które w obecnej sytuacji geopolitycznej umożliwią przejęcie przez Skarb Państwa własności, która znajduje się w ramach jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej, a która może służyć do wspierania rosyjskiej agresji. Przejęty majątek będzie w całości spożytkowany na wsparcie ofiar rosyjskiej agresji.

2) Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wymóg odszkodowania na gruncie Konstytucji RP jest bezwzględny, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające, że „[g]warancja konstytucyjna odnosi się do konieczności wypłacenia odszkodowania, skorelowanego czasowo z dokonaniem

⁴⁾ Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>.

⁵⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/272/27/PDF/N2227227.pdf?OpenElement>.

odjęciem własności oraz do wysokości otrzymanego odszkodowania. (...) Istotne jest to, że dokonywanie wywłaszczenia (przymusowego odjęcia własności) bez odszkodowania i nabywanie w ten sposób praw majątkowych przez podmioty publiczne stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, nawet gdyby okazało się konieczne ze względu na ważny cel publiczny⁶⁾. Cel przedmiotowego projektu zmieniającego Konstytucję RP, polegający na odjęciu majątku, w przypadku gdy można domniemywać, że może on służyć wspieraniu agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i dokonywaniu zbrodni wojennych oraz zbrodni przeciwko ludzkości w przypadku, gdy konieczne byłoby wypłacanie potencjalnym sponsorom działań wojennych odszkodowania, nie zostałyby w żaden sposób osiągnięty. W związku z tym proponuje się *lex specialis* związany z dokonaniem napaści zbrojnej, a więc jaskrawym i gwałtownym naruszeniem prawa międzynarodowego, który wyłącza wymóg odszkodowania w stosunku do własności określonej w tym przepisie. Wskazać należy, że standard wynikający z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U z 1995 r. poz. 175, z późn. zm.), zgodnie z wieloletnim orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które sięga lat 80. i jest utrzymywane po dziś dzień, dopuszcza w wyjątkowych okolicznościach wywłaszczenie bez odszkodowania⁷⁾. Jesteśmy co dzień świadkami kaźni cywilów, niszczenia miast i dóbr kultury, pod fałszywym pretekstem prowadzenia bezprawnej w świetle prawa międzynarodowego agresji – nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z wyjątkowymi okolicznościami, o których mówi Europejski Trybunał Praw Człowieka. W efekcie proponowany przepis Konstytucji RP będzie zgodny ze standardem międzynarodowym. Podobne regulacje możemy odnaleźć w art. 115c Ustawy Zasadniczej RFN, zgodnie z którym w przypadku napaści zbrojnej na RFN, o ile wymagają tego okoliczności stanu obrony, odszkodowania w przypadku wywłaszczeń mogą być tymczasowo regulowane odmiennie od przepisu art. 14 ust. (3) zdanie 2 Ustawy Zasadniczej RFN.

W myśl art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jest to swoista „konstytucjonalizacja” wymogów europejskich, jako że zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

⁶⁾ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11.

⁷⁾ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 grudnia 2021 r., Stołkowski p. Polsce, skarga nr 58795/15, par. 57, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 1994 r., Holy Monasteries p. Grecji, skargi nr 13092/87 i 13984/88, par. 71, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lutego 1986 r., James i inni p. Wielkiej Brytanii, skarga nr 8793/79/15, par. 54.

Europejskiej państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego – regulacje traktatowe zostały sprecyzowane w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, z którego wynika, że wartości odniesienia określone w art. 126 ust. 2 Traktatu są następujące: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych oraz 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych. W doktrynie podkreśla się, że polskie prawo nie posługuje się, w odniesieniu do stanu finansów publicznych, a nawet wobec budżetu państwa, pojęciem nadmiernego deficytu, dopuszcza jednak występowanie deficytu budżetu państwa i deficytów budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz przewiduje możliwość ich finansowania środkami tworzącymi dług publiczny⁸⁾. Część doktryny wskazuje, że ustrojodawca, regulując dokładną wysokość długu publicznego na poziomie konstytucyjnym, „wykazał zbędną nadgorliwość”⁹⁾. Wskazać należy, że na tle epidemii COVID-19, według danych Eurostatu, dług publiczny w państwach Unii Europejskiej wzrósł istotnie, a największy wzrost w relacji długu publicznego do PKB na koniec III kwartału 2021 r. odnotowano w Grecji (200,7%), we Włoszech (155,3%), w Portugalii (130,5%), Hiszpanii (121,8%), Francji (116,0%) oraz Belgii (111,4%)¹⁰⁾ – w porównaniu do tych państw Europy Zachodniej relacja długu publicznego do PKB Polski była zdecydowanie poniżej średniej unijnej (56,6%).

Proponowana zmiana do art. 216 ust. 5 Konstytucji RP wprowadza ograniczenie dla ustawodawcy zwykłego w zakresie sposobu liczenia długu publicznego, 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 w kontekście wartości produktu krajowego brutto.

3) Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Proponowana zmiana art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ma na celu wyłączenie przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości produktu krajowego brutto wydatków na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z sytuacją

⁸⁾ Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 216* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, tom II, Warszawa 2016, Legalis, uwaga 14.

⁹⁾ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, Warszawa 2005, s. 19.

¹⁰⁾ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14176362/2-21012022-AP-EN.pdf/4785530c-a1dc-5d07-1e94-acb29d9986a7>.

geopolityczną wokół Polski istotnego znaczenia nabiera intensyfikacja procesu rozbudowy potencjału obronnego kraju, w tym procesu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, oraz zwiększenie stanu osobowego żołnierzy. Powyższe działania wymagają zwiększenia wysiłku finansowego Polski w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych. Proponowana zmiana wychodzi naprzeciw temu procesowi i zapewni jego szybkość i sprawną realizację, z równoczesnym respektowaniem ogólnej zasady zakazu nadmiernego zadłużania się państwa.

Zgodnie z projektowanym art. 234a proponuje się wprowadzenie do Konstytucji RP nowego rozdziału zatytułowanego „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”. Będzie to pojęcie szersze niż czas wojny i stan wojny, które wiążą się wyłącznie z faktyczną napaścią zbrojną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i formalnoprawnymi konsekwencjami (ogłoszenie stanu wojny przez Sejm na wniosek Prezydenta). Konsekwencje wprowadzenia tego rozdziału będą przy tym trwałe, a nie czasowe, jak w przypadku stanów nadzwyczajnych, i nie będą wiązały się z wyrównywaniem strat związanych z działaniami państwa nakierowanymi na odjęcie własności. Zgodnie z projektowanym przepisem w razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub powodującej bezpośrednio zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej (np. poprzez spowodowanie ryzyka kryzysu humanitarnego, skażenia bronią biologiczną lub działania wojenne w inny sposób dotyczące terytorium 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. Majątek ten przejdzie na własność Skarbu Państwa, a następnie zostanie przeznaczony na rzecz wsparcia ofiar danej napaści zbrojnej. Wywłaszczenie nie będzie mogło objąć obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Wszelkie szczegóły przejścia własności na Skarb Państwa określi ustawa realizująca wprowadzany przepis Konstytucji RP, wskazująca kryteria, zakres i ewentualne procedury wywłaszczenia, a także podmioty, które będą odpowiedzialne za przeprowadzenie wywłaszczenia. Ustawa ta określi także zakres domniemania oraz wyłączenia z domniemania. Podkreślić należy, że w stosunku do ustawy zwykłej wszystkie reguły

konstytucyjne (poza art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie słusznego odszkodowania) będą miały zastosowanie – w tym zakaz arbitralności, zasada legalizmu i praworzędności, czy też istnienie drogi sądowej.

Pojęcie napaści zbrojnej użyte w proponowanym przepisie zostało już użyte na gruncie art. 116 Konstytucji RP i nawiązuje do art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że należy odróżnić poważne przypadki użycia siły, które stanowią zbrojną napaść, od mniej poważnych (*less grave*), takich jak na przykład incydenty graniczne¹¹). Nie jest to więc pojęcie obce polskiemu konstytucjonalizmowi, a także doktrynie prawa międzynarodowego, co pozwala uznać to pojęcie za zastane. Podobnie rzecz ma się z majątkiem – choć jego definicja jest nieustalona na poziomie Konstytucji RP, to na poziomie języka prawniczego nie ulega wątpliwości, że majątek oznacza aktywa danego podmiotu. W tym znaczeniu ów termin był wielokrotnie używany przez Trybunał Konstytucyjny¹²). Pojęcie uzasadnionego ryzyka wykorzystania majątku, jako pojęcie nieostre, zawiera jednocześnie doprecyzowanie wskazujące na powiązanie osobiste, organizacyjne lub finansowe właściciela majątku z władzami publicznymi państwa agresora. W związku z tym ustawodawca zwykły, konstruując przesłanki wyłączenia, będzie musiał brać pod uwagę całokształt sytuacji prawnej i faktycznej danego właściciela majątku, w tym koligacje, podejrzenia o współpracę, strukturę organizacyjną, akcjonariat, czy beneficjenta rzeczywistego.

4) Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Skutki projektowanej ustawy w krótkim okresie będą dwojakie i będą odnosić się przede wszystkim do wojny na Ukrainie. Po pierwsze podmioty, które zostały rozpoznane jako wspierające rosyjską agresję na Ukrainę, a także podmioty powiązane z władzami rosyjskimi zostaną pozbawione własności, która znajduje się w jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej. Będzie to efekt hamujący, nakierowany na utrudnienie prowadzenia wojny napastniczej na terytorium Ukrainy. Po drugie, wszelki majątek przejęty przez Skarb Państwa (lub jego pieniężna równowartość) będzie przekazany na najbardziej potrzebujących, tj. ofiary rosyjskiej agresji, które straciły dorobek życia, zdrowie, bliskich, pracę – wszystko, co pozwoli na pomoc

¹¹) Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze z dnia 27 czerwca 1986 r. w sprawie militarnych i paramilitarnych działań w i przeciwko Nikaragui, § 191 oraz § 195, <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>.

¹²) Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1997 r., sygn. akt K 1/97, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 19/19.

i wsparcie humanitarne w tej katastrofie, która została spowodowana przez okrutną agresję Federacji Rosyjskiej i przez popełnione na terytorium Ukrainy zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości. W długim okresie projektowane zmiany przyczynią się do wzmocnienia potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej dzięki wyłączeniu wydatków na obronność ze sposobu obliczania długu publicznego, a także przyczynią się do oczyszczenia polskiej gospodarki ze związków z państwami nieprzestrzegającymi prawa międzynarodowego, dokonującymi agresji, której skutki są bezpośrednio odczuwalne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto wejście w życie zmiany art. 216 Konstytucji RP będzie powodować konieczność zmiany odpowiednich przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.¹³⁾) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. poz. 1767 oraz z 2021 r. poz. 2347).

5) Źródła finansowania

Projekt *per se* nie spowoduje bezpośrednich obciążeń Skarbu Państwa.

6) Wpływ na budżet państwa oraz budżet jednostek samorządu terytorialnego

Wyłączenie wydatków na cele obronne przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości produktu krajowego brutto spowoduje jego obniżenie. Ewentualne wydatki na cele obronne przewiduje ustawa budżetowa.

Efekty wprowadzenia art. 234a będą z perspektywy bilansu finansowego neutralne, jako że wszelka własność (i ewentualne zyski z jej sprzedaży) będą przekazane na cele związane ze wsparciem ofiar danej napaści zbrojnej.

Projekt nie wpływa na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

¹³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1236, 1535, 1773, 1927, 1981, 2054 i 2270 oraz z 2022 r. poz. 583 i 655.