



Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 235 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946) niżej podpisani posłowie składają projekt ustawy:

- o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy Pana Posła Łukasza Schreibera.

(-) Andrzej Adamczyk; (-) Waldemar Andzel; (-) Jan Krzysztof Ardanowski; (-) Marek Ast; (-) Piotr Babinetz; (-) Ryszard Bartosik; (-) Barbara Bartuś; (-) Mieczysław Baszko; (-) Jerzy Bielecki; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Rafał Bochenek; (-) Joanna Borowiak; (-) Bożena Borys-Szopa; (-) Waldemar Buda; (-) Lidia Burzyńska; (-) Kazimierz Choma; (-) Anna Ewa Cicholska; (-) Krzysztof Czarnecki; (-) Witold Czarnecki; (-) Arkadiusz Czartoryski; (-) Anita Czerwińska; (-) Leszek Dobrzyński; (-) Zbigniew Dolata; (-) Przemysław Drabek; (-) Elżbieta Duda; (-) Jan Duda; (-) Radosław Fogiel; (-) Adam Gawęda; (-) Andrzej Gawron; (-) Anna Gembicka; (-) Szymon Giżyński; (-) Małgorzata Golińska; (-) Marek Gróbarczyk; (-) Kazimierz Gwiazdowski; (-) Czesław Hoc; (-) Zbigniew Grzegorz Hoffmann; (-) Marcin Horała; (-) Paweł Hreniak; (-) Michał Jach; (-) Jarosław Kaczyński; (-) Piotr Kaleta; (-) Sebastian Kaleta; (-) Mariusz Kamiński; (-) Wojciech Kossakowski; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Janusz Kowalski; (-) Jarosław Krajewski; (-) Wiesław Krajewski; (-) Leonard Krasulski; (-) Anna Krupka; (-) Andrzej Kryj; (-) Marta Kubiak; (-) Marek Kuchciński; (-) Jacek Kurzępa; (-) Anna Kwiecień; (-) Marek Kwitek; (-) Joanna Lichočka; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Paweł Lisiecki; (-) Grzegorz Lorek; (-) Tomasz Ławniczak; (-) Marzena

Machałek; (-) Antoni Macierewicz; (-) Marlena Magdalena Małag; (-) Jerzy Małecki; (-) Gabriela Masłowska; (-) Jerzy Materna; (-) Marek Matuszewski; (-) Anna Milczanowska; (-) Jan Mosiński; (-) Kazimierz Moskal; (-) Aleksander Mrówczyński; (-) Piotr Müller; (-) Danuta Nowicka; (-) Waldemar Olejniczak; (-) Adam Ołdakowski; (-) Jacek Osuch; (-) Anna Paluch; (-) Teresa Pamuła; (-) Anna Pieczarka; (-) Dariusz Piontkowski; (-) Marek Polak; (-) Piotr Polak; (-) Grzegorz Puda; (-) Rafał Romanowski; (-) Urszula Rusecka; (-) Tomasz Rzymkowski; (-) Anna Schmidt; (-) Łukasz Schreiber; (-) Jarosław Sellin; (-) Zdzisław Sipiera; (-) Sławomir Skwarek; (-) Kazimierz Smoliński; (-) Krzysztof Sobolewski; (-) Mirosława Stachowiak-Różecka; (-) Artur Szałabawka; (-) Józefa Szczurek-Żelazko; (-) Paweł Szefernaker; (-) Andrzej Szlachta; (-) Krzysztof Szulowski; (-) Stanisław Szwed; (-) Ewa Szymańska; (-) Szymon Szykowski vel Sęk; (-) Janusz Śniadek; (-) Jacek Świat; (-) Robert Telus; (-) Ryszard Terlecki; (-) Mariusz Trepka; (-) Sylwester Tułajew; (-) Teresa Wargocka; (-) Jan Warzecha; (-) Małgorzata Wassermann; (-) Maciej Wąsik; (-) Rafał Weber; (-) Grzegorz Wojciechowski; (-) Grzegorz Adam Woźniak; (-) Tadeusz Woźniak; (-) Marek Zagórski; (-) Tomasz Zieliński; (-) Wojciech Zubowski; (-) Ireneusz Zyska.

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/N22/272/271/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 zostałby 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 dotykające 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 praworządności, 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.

Warszawa, 12 kwietnia 2022 r.

BAS-WAPEiM-780/22
TRYB PILNY

SEKRETARIAT SEJMU
Lpiz DS. 175. 231. 2022
Data wpływu: 12.04. 2022

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2021 r. poz. 483, z późn. zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja).

Pierwsza zmiana polega na nowelizacji art. 216 ust. 5 Konstytucji. Zgodnie z projektowanym przepisem, przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego (PKB) brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych RP.

Druga zmiana polega na wprowadzeniu do Konstytucji nowego rozdziału XIa „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”. Zgodnie z projektowanym art. 234a ust. 1 Konstytucji, w razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium RP lub powodującej bezpośrednio zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego RP napaści na terytorium innego państwa, majątek osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów, który znajduje się na terytorium RP, 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. W myśl projektowanych rozwiązań majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznaczony jest na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści

zbrojnej (projektowany art. 234a ust. 2 Konstytucji). Szczegółowy sposób przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia z domniemania, określi ustawa (projektowany art. 234a ust. 3 Konstytucji).

Zgodnie z art. 2 ustawy ma ona wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Projektowaną ustawę należy ocenić z punktu widzenia następujących przepisów prawa UE.

2.1. Artykuł 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) zobowiązuje państwa członkowskie do unikania nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 ust. 1 TfUE) i powierza Komisji sprawowanie nadzoru nad rozwojem sytuacji budżetowej i wysokością długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Komisja, badając poszanowanie dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie, ustala: a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a PKB brutto przekroczył wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały osiągnął poziom bliski wartości odniesienia lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia oraz b) czy stosunek między długiem publicznym a PKB brutto przekroczył wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie (art. 126 ust. 2 TfUE).

Wartości odniesienia, o których stanowi art. 126 ust. 2 TfUE (budżetowe kryteria konwergencji) zostały ustalone w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonym do Traktatu z Lizbony. W myśl art. 1 Protokołu nr 12 wartości te są następujące: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego dla PKB brutto wyrażonego w cenach rynkowych oraz 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do PKB brutto wyrażonego w cenach rynkowych. Przestrzeganie przez państwa członkowskie budżetowych kryteriów konwergencji jest oceniane w toku procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego ustanowionej w art. 126 ust. 1-13 TfUE i uszczegółowionej przepisami Paktu Stabilności i Wzrostu (dalej: Pakt)¹.

2.2. Artykuł 18 TfUE zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują.

Artykuły traktatowe ustalają swobody rynku wewnętrznego, tj. przysługujące obywatelom UE prawa do swobodnego przepływu osób (art. 20 i 21 TfUE), pracowników (art. 45 TfUE), przedsiębiorczości (art. 49 TfUE), usług (art. 56 TfUE) i kapitału (art. 63 TfUE) na terytorium UE. Postanowienia art. 45 ust. 3, art. 52 ust. 1, art. 62 i art. 65 TfUE (w odniesieniu odpowiednio do swobód

¹ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 209 z 2.8.1997, s. 1) i rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 209 z 2.8.1997, s. 6, dalej: rozporządzenie 1467/97/WE).

przepływu pracowników, przedsiębiorczości, usług i kapitału) zezwalają państwom członkowskim na wprowadzanie ograniczeń lub wyłączeń dotyczących korzystania tych swobód. Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TS UE) stoi na stanowisku, że aby ograniczenie lub wyłączenie traktatowej swobody rynku wewnętrznego było dopuszczalne w świetle prawa UE musi ono: 1) mieć na celu ochronę nadrzędnego interesu publicznego, 2) być niedyskryminacyjne i 3) proporcjonalne względem realizowanych celów. Wymogi te muszą być spełnione kumulatywnie.

Nadrzędne wymogi interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenia swobód rynku wewnętrznego, to cele, które chce osiągnąć krajowy prawodawca. Wymogi te zostały ustalone w przepisach traktatowych i w orzecznictwie TS UE. Przepisy TfUE wskazują, że przepływ swobód rynku wewnętrznego może zostać ograniczony lub wyłączony ze względu na wymogi związane z ochroną m.in. bezpieczeństwa publicznego. TSUE stoi na stanowisku, że państwa członkowskie posiadają swobodę w określaniu wymogów bezpieczeństwa publicznego, które mogą ustalać z uwzględnieniem ich potrzeb. Wymogi te mogą być zatem odmienne w różnych państwach członkowskich i okresach².

Swobody rynku wewnętrznego mogą być ograniczane, jeżeli wprowadzane restrykcje są niedyskryminacyjne i proporcjonalne. Zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie państwowe oznacza wymóg zapewniania podmiotom z innych państw członkowskich takich samych warunków dostępu do rynku, które przysługują podmiotom krajowym. Oznacza to, że krajowe przepisy wyłączające lub ograniczające swobody rynku wewnętrznego muszą dotyczyć w takim samym zakresie wszystkich podmiotów działających w danym państwie członkowskim – krajowych i pochodzących z innych państw członkowskich³.

Natomiast zasada proporcjonalności wymaga, by środki przyjmowane dla realizacji określonych celów nie wykraczały poza to, co jest konieczne dla ich osiągnięcia (art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Jeżeli istnieje możliwość wyboru spośród kilku mogących mieć zastosowanie środków, to należy stosować ten, który jest najmniej dotkliwy⁴.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Zgodnie z projektowanym art. 216 ust. 5 Konstytucji, przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do PKB brutto nie będą wliczane pożyczki, gwarancje i poręczenia finansowe służące finansowaniu potrzeb obronnych RP. Regulację tę należy ocenić pod kątem przepisów UE umożliwiających przekroczenie przez państwa członkowskie budżetowych kryteriów konwergencji, bez narażania się na wszczęcie procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 ust. 2 TfUE). Przepisy te zostały sformułowane w odniesieniu do każdego budżetowego kryterium konwergencji oddzielnie – wobec deficytu publicznego i długu publicznego. W odniesieniu do kryterium długu publicznego, istotnego

² Wyrok TS UE w sprawie C-348/09, *P.I. przeciwko Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, pkt 23.

³ Wyrok TS UE w sprawie C-302/97, *Klaus Konle*.

⁴ Wyroki TS UE w sprawie C-331/88, *Fedesa*, pkt 13.

z punktu widzenia projektu, może ono przekroczyć poziom 60% PKB brutto, jeżeli stosunek między długiem publicznym a PKB brutto zmniejsza się dostatecznie i zbliża do wartości odniesienia w zadowalającym tempie (art. 126 ust. 2 lit. b) TfUE). Zgodnie z art. 2 ust. 1a rozporządzenia 1467/97/WE, gdy dług przekracza wartość odniesienia uznaje się, że relacja długu publicznego do PKB zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości odniesienia zgodnie z art. 126 ust. 2 lit. b) TfUE, jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszył się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie, w oparciu o zmiany w poprzednich trzech latach, za które dostępne są dane. Wymóg ten uznaje się również za spełniony, jeżeli prognozy budżetowe Komisji wskazują na to, że wymagane zmniejszenie dystansu względem wartości odniesienia dla długu będzie miało miejsce na przestrzeni trzech lat obejmujących dwa lata następujące po ostatnim roku, dla którego są dostępne dane⁵.

Przytoczone przepisy art. 126 ust. 2 lit. b) TfUE i art. 2 rozporządzenia 1467/97/WE ustalają wymogi dotyczące dopuszczanego poziomu przekroczenia przez dług publiczny kryterium 60% PKB brutto. W przepisach tych nie określono kategorii wydatków ponoszonych przez państwo członkowskie, których może dotyczyć przekroczenie ani uzasadniających to powodów. Wobec tego można przyjąć, że przepisy te mogą być stosowane do sytuacji regulowanej w projekcie ustawy, w której przekroczenie przez dług publiczny kryterium 60% PKB brutto dotyczy wydatków ponoszonych na obronność. Przestrzeganie omawianych przepisów będzie jednak wymagać oceny ekonomicznej zmierzającej do ustalenia, czy rzeczywisty poziom długu publicznego zaciąganego na podstawie projektowanego artykułu nie przekroczy limitu ustalonego w art. 126 ust. 2 lit. b) TfUE i art. 2 rozporządzenia 1467/97/WE.

3.2. Z projektowanego art. 234a ust. 1 Konstytucji wynika, że pomimo spełnienia wszystkich określonych w tym artykule przesłanek związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa RP, nie przechodziłby na własność Skarbu Państwa majątek osób fizycznych będących obywatelami polskimi, znajdujący na terytorium RP. Natomiast mógłby zostać przejęty przez Skarb Państwa majątek obywateli z innych państw, osób prawnych i innych podmiotów, znajdujący się na terytorium RP. Projektowana regulacja wymaga oceny z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa UE. Należy ustalić, czy w świetle wymogów unijnych dopuszczających możliwość ograniczania lub wyłączenia przez państwa członkowskie prawa do korzystania ze swobód rynku wewnętrznego dopuszczalne jest przyjęcie projektowanych przepisów.

Traktaty dopuszczają ograniczanie lub wyłączenie swobód rynku wewnętrznego ze względu na potrzebę ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego. W przypadku projektu wymóg ten jest spełniony, gdyż celem projektowanego

⁵ W art. 2 ust. 1a rozporządzenia 1466/97/WE zawarto również przepisy dotyczące państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu w dniu 8 listopada 2011 r. i przez okres trzech lat od korekty nadmiernego deficytu. W przypadku tych państw wymóg dotyczący kryterium długu uznaje się za spełniony, jeżeli dane państwo członkowskie osiągnie – zgodnie z opinią przyjętą przez Radę na temat jego programu stabilności lub programu konwergencji – wystarczający postęp w przestrzeganiu tego kryterium. Gdy stosuje się referencyjny wskaźnik dotyczący tempa redukcji długu, należy wziąć pod uwagę wpływ cyklu na to tempo redukcji.

art. 234a ust. 1 Konstytucji RP jest ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego RP w sytuacji konfliktu zbrojnego.

Wątpliwości powstają natomiast w odniesieniu do poszanowania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Przepisy krajowe ograniczające lub wyłączające swobody rynku wewnętrznego muszą w równoważny sposób traktować sytuację podmiotów krajowych, jak i podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich. W przypadku projektu wymóg ten nie jest spełniony, gdyż projektowany art. 234a ust. 1 Konstytucji w odmienny sposób traktuje sytuację prawną obywateli polskich w porównaniu do sytuacji prawnej obywateli innych państw członkowskich UE. Projekt ustawy zakłada bowiem, że przy spełnieniu przesłanek określonych w projektowanym art. 234a ust. 1 Konstytucji RP, majątek polskich obywateli nie będzie podlegał przejęciu przez Skarb Państwa, podczas gdy takiemu przejęciu będzie podlegał majątek obywateli innych państw członkowskich UE, znajdujący się na terytorium RP. Oznacza to, że obywatele innych państw członkowskich UE będą traktowani w sposób dyskryminacyjny w porównaniu do obywateli polskich ze względu na ich przynależność państwową. Proponowany przepis stanowi zatem niezgodną z prawem unijnym bezpośrednią dyskryminację obywateli innych państw członkowskich UE. W takim przypadku prawo unijne nie dopuszcza do przyjęcia przepisów krajowych ograniczających lub wyłączających swobody rynku wewnętrznego. Projektowany art. 234a ust. 1 Konstytucji RP jest zatem w tym zakresie sprzeczny z prawem UE.

4. Konkluzja

Projektowany art. 234a ust. 1 Konstytucji RP jest sprzeczny z prawem UE w zakresie, w jakim prowadzi do zróżnicowanego traktowania obywateli polskich w porównaniu do obywateli innych państw członkowskich UE.

W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz

Justyna Łacny

eksperti ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

Warszawa, 12 kwietnia 2022 r.

BAS-WAPEiM-783/22
TRYB PILNY

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEKRETARIAZ GŁÓWNY
Licz. DS. 1120. 175. 2022
Data wpływu: 12.04.2022

Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja). Pierwsza zmiana polega na nowelizacji art. 216 ust. 5 Konstytucji. Zgodnie z projektowanym przepisem, przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego (PKB) brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych RP. Druga zmiana polega na wprowadzeniu do Konstytucji nowego rozdziału XIa „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”. Zgodnie z projektowanym art. 234a ust. 1 Konstytucji, w razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium RP lub powodującej bezpośrednio zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego RP napaści na terytorium innego państwa, majątek osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów, który znajduje się na terytorium RP, 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. W myśl projektowanych rozwiązań majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznacza się na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej (projektowany art. 234a ust. 2 Konstytucji). Szczegółowy sposób przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia z domniemania, określi ustawa (projektowany art. 234a ust. 3 Konstytucji).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz

Justyna Łacny

eksperti ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski