

ANNA ŁABNO¹

O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Część I²

Wpłynął: 21.05.2023. Akceptacja: 23.05.2023

Streszczenie

Zagadnienie konstytucyjnej ochrony zasobów naturalnych nie budzi w Polsce zainteresowania prawników, w tym również konstytucjonalistów. W żadnym projekcie nowej konstytucji RP przedstawianym po 1989 r. kwestia ta nie została uregulowana. Po wejściu w życie nowej Konstytucji RP w 1997 r. także nie został zgłoszony żaden projekt zmiany tego aktu, który dotyczyłby zasobów naturalnych. Ankiety konstytucyjne przeprowadzone w latach 2011 i 2017 nie zawierały jednoznacznych postulatów przeprowadzenia całkowitej lub nawet bardzo obszernej nowelizacji Konstytucji. Najczęściej wskazywały potrzebę przeprowadzenia zmian punktowych lub dotyczących pewnych obszarów regulacji konstytucyjnej. W świetle doświadczeń dotyczących gospodarki leśnej byłoby wskazane objąć ochroną konstytucyjną wszystkie strategiczne zasoby naturalne.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, nowelizacje Konstytucji RP, ankiety konstytucyjne, konstytucyjna ochrona lasów państwowych, konstytucyjna ochrona zasobów naturalnych.

¹ Prof. dr hab. Anna Łabno – Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego (Polska); e-mail: anna.labno@us.edu.pl; ORCID 0000-0002-2669-2733.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

ANNA ŁABNO

On the Need to Amend the 1997 Constitution of the Republic of Poland. Part I³

Abstract

The issue of constitutional protection of natural resources does not arouse the interest of lawyers, including constitutionalists, in Poland. In none of the drafts of the new Constitution of the Republic of Poland presented after 1989 was this issue regulated. After the new Constitution of the Republic of Poland came into force in 1997, no draft amendment to this act dealing with natural resources was submitted either. The constitutional surveys conducted in 2011 and 2017 did not explicitly call for a complete or even very extensive amendment of the Constitution. Most often, they indicated the need for punctual amendments or concerning certain areas of constitutional regulation. In light of the experience with forest management, it would be advisable to extend constitutional protection to all strategic natural resources.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, amendments to the Constitution of the Republic of Poland, constitutional surveys, constitutional protection of state forests, constitutional protection of natural resources.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

W tym krótkim opracowaniu chciałabym zwrócić uwagę na problem, który dotąd nie był w nauce prawa konstytucyjnego przedmiotem szerszych analiz. Przyjęliśmy chyba, że tzw. transformacja ustrojowa jest procesem, przez który tak wiele państw europejskich z powodzeniem przeszło, że być może oznacza to, że nowy ustrój buduje się łatwo, a konstytucja będzie tego typowym zwieńczeniem. Okazało się jednak, że jest to zadanie bardzo trudne. Tym bardziej, gdy następuje po prawie półwiecznym okresie podporządkowania ZSRR, a wcześniej 5-letniej wojnie światowej.

Punktem zwrotnym w polskiej myśli ustrojowej i politycznej jest, jak się dziś wyraźnie okazuje, przerwanie ciągłości ideowej, której elementami podstawowymi, źródłowymi dla koncepcji Państwa Polskiego, są jego niepodległość i suwerenność⁴. Wskazany wyżej okres dziejów Rzeczypospolitej pozostawił mocne piętno na zdolności Narodu do postrzegania ich znaczenia i koniecznej troski o ich zachowanie. Z perspektywy tych dwóch idei tak ściśle powiązanych z zachowaniem polskości, a jednocześnie kontynuacji wielowiekowej tradycji narodowej i wobec zagrożeń suwerenności, naczelnym zadaniem staje się jej ochrona. Poszukiwanie rozwiązań przeciwdziałających tej tendencji wymaga jasnego stwierdzenia, że zagrożeniem dla narodowego charakteru Rzeczypospolitej i jej samodzielności jako państwa jest przekształcenie Unii Europejskiej formalnie w federację, a faktycznie raczej stworzenie zbiurokratyzowanego superpaństwa. Niezależnie od formalnej klasyfikacji Unii, od wielu lat zauważalna bardzo wyraźnie tendencja centralizacyjna i powiązany z nią proces utrwalania się metody międzyrządowej powodują realny wzrost uprawnień krajów silnych, przede wszystkim Niemiec. Skutkiem tego jest pogłębianie się procesu peryferyzacji państw słabszych, a perspektywa zrealizowania jednej ze wspomnianych wyżej koncepcji Unii Europejskiej może tylko prowadzić do jego pogłębiania się.

⁴ W tym opracowaniu nie jest moim zamiarem rozważanie pojęcia suwerenności ani jako zasady, ani jako stanu faktycznego określającego pozycję państwa w stosunkach międzynarodowych. Natomiast przyjmuję, że współczesne państwo narodowe nie tylko może, ale powinno istnieć jako realnie wyodrębniony podmiot stosunków międzynarodowych. Przynależność do organizacji międzynarodowych powinna być realizowana na podstawie i w granicach zawartych umów międzynarodowych. Nie są mi znane żadne obiektywne uwarunkowania, które miałyby wymuszać likwidację państwa narodowego, zwłaszcza w imię postępu ku dalszemu rozwojowi nowoczesności. A. Łabno, *Polityczność Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla ustrojów państw członkowskich. Analiza na przykładzie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Zarys problemu*, [w:] E. Gołąb, B. Szmulik (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, Warszawa 2022 i powołana tam literatura.

Zagrożenie suwerennej pozycji Rzeczypospolitej i jednocześnie jej rozwoju w ramach Unii Europejskiej wymaga zarówno podejmowania działań politycznych w ramach Wspólnoty, jak też odpowiedniej aktywności w Polsce. Powinna się ona przejawiać nie tylko w ukierunkowaniu celów politycznych, ale chodziłoby również o odpowiednie postrzeganie znaczenia Konstytucji RP z 1997 r. Miałoby zatem oznaczać praktyczne uznanie konstytucji jako aktu prawnego, który nie tylko realizuje funkcje prawną i stabilizującą⁵ ale – jak stwierdza Bogusław Banaszak – „pełni (...) rolę gwaranta pokoju społecznego, zabezpieczając i chroniąc określony w niej układ stosunków politycznych, ekonomicznych i społecznych”⁶. Tak postrzegana Konstytucja powinna być narzędziem służącym ochronie interesów suwerennej Rzeczypospolitej przeciwdziałając postępującemu podporządkowaniu polityce Niemiec odgrywających w Unii Europejskiej rolę dominującego podmiotu politycznego i gospodarczego. Jednym z ostatnich przykładów tego zjawiska jest problem likwidacji głosowania jednomyślnego w UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przeniesienie krajowych kompetencji dotyczących zarządzania lasami do kompetencji dzielonych zgodnie z art. 4 TFUE.

Drugą z wymienionych dziedzin chciałabym potraktować jako przykład dla analizy szerszego problemu, jakim jest ochrona zasobów naturalnych w Polsce. Chodzi bowiem nie tylko o relacje w ramach Unii Europejskiej, ale także prawidłowe uregulowanie ochrony dóbr o szczególnym znaczeniu w stosunkach wewnętrznych Polski.

Zagadnienie konstytucyjnej ochrony zasobów naturalnych nie budzi w Polsce zainteresowania prawników, w tym również konstytucjonalistów. W żadnym projekcie nowej konstytucji RP przedstawianym po 1989 r., kwestia ta nie została uregulowana. Podobnie, po wejściu w życie nowej Konstytucji RP w 1997 r.⁷, nie został zgłoszony żaden projekt zmiany tego aktu, który dotyczyłby zasobów naturalnych. Natomiast w 2014 r. został przedstawiony projekt wprowadzenia konstytucyjnej ochrony lasów państwowych, który ostatecznie nie uzyskał wymaganego poparcia. Kwestia ta będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r., a więc w okresie 26 lat jej obowiązywania zostały jak dotąd przeprowadzone dwie nowelizacje, które miały o tyle specyficzny

⁵ Szerzej na temat funkcji konstytucji B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015, s. 62 i n.

⁶ Ibidem. Por. również, zwłaszcza w kontekście członkostwa Polski w UE: J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020, s. 582 i n.; A. Łabno, *Zasada nadrzędności Konstytucji a ochrona jej podstawowych zasad. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, 2, s. 39 i n.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471, z 2009 r. poz. 946.

charakter, że polegały na poprawieniu bądź uzupełnieniu istniejących już regulacji⁸. Dotyczyły one zmian w art. 55 i art. 99 Konstytucji. W pierwszym przypadku ustrojodawca uregulował możliwość ekstradycji obywatela polskiego w ściśle określonych sytuacjach, co było skutkiem wprowadzenia europejskiego nakazu aresztowania⁹. Natomiast w drugim wykluczył wybór do Sejmu lub Senatu osoby, która została skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego¹⁰.

Można więc stwierdzić, że przeprowadzone dotąd zmiany Konstytucji miały charakter incydentalny. To jednak nie oznacza, że brak było zainteresowania nowelizacją Konstytucji¹¹. Projektów zmiany Konstytucji było znacznie więcej, gdyż w całym okresie jej obowiązywania pojawiło się ich kilkadziesiąt. W tej liczbie mieszczą się zarówno projekty o charakterze formalnym, a więc takie, które spełniają wymagania proceduralne i zostały złożone w Sejmie, jak i takie, które pozostały w sferze dyskusji politycznej czy też naukowej i jako takie nie zostały złożone do łaski marszałkowskiej.

W okresie rządów Zjednoczonej Prawicy zostały zgłoszone dwa projekty nowelizacji Konstytucji RP. W obu przypadkach są to projekty posłów należących do Klubu Poselskiego Prawa i Sprawiedliwości. Pierwszy z wymienionych jest ściśle związany z sytuacją polityczną Polski powstałą w wyniku wojny ukraińsko-rosyjskiej wywołanej zbrojnym atakiem Rosji rozpoczętym w lutym 2022 r. i dotyczy dwóch materii konstytucyjnych. Zmianie miałyby ulec sposób obliczania państwowego długu publicznego, do wartości którego nie wliczano by pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej (art. 216 ust. 5 Konstytucji) oraz miałyby zostać wprowadzony nowy rozdział XIa zatytułowany „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa” (art. 234a)¹². Zgodnie z tym postanowieniem dopuszczalne byłoby przejęcie majątku osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów, który znajduje się na terytorium RP w razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium RP lub powodującej bezpośrednio zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. Majątek ten miałby być przeznaczony na wsparcie osób

⁸ Dla porządku można jeszcze wspomnieć o sprostowaniu dokonany w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, które nastąpiło obwieszczeniem z dnia 26.03.2001 r., Dz.U. Nr 28, poz. 319.

⁹ Ustawa konstytucyjna z 8 września 2006 r., Dz.U. Nr 200, poz. 1471.

¹⁰ Ustawa konstytucyjna z 7 maja 2009 r., Dz.U. Nr 114, poz. 946.

¹¹ Szeroko i krytycznie na temat zasadności tego projektu R. Chruściak, *Projekty zmian w Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 41; szeroko zagadnienie to przedstawiają – w duchu aprobaty koncepcji nowelizacji – M. Bernaczyk, K. Wygoda, *Znaczenie i skutki nowelizacji art. 99 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 111 i n.

¹² Druk sejmowy 2263, kad. IX.

dotkniętych skutkami wojny. Przedstawiony projekt nowelizacji ma wyraźnie okazjonalny charakter, aczkolwiek w mniejszym stopniu dotyczy to pierwszej kwestii.

Drugi ze zgłoszonych projektów zakłada likwidację formalnego immunitetu zarówno posłów i senatorów, jak i sędziów¹³. Stanowiłoby to spełnienie od wielu lat przedstawianych postulatów różnych sił politycznych.

Podsumowując, niezależnie od merytorycznej oceny przedłożonych projektów nowelizacji Konstytucji mają one charakter, jak to trafnie ujął Ryszard Chruściak, incydentalny i punktowy¹⁴. Nie powinno to jednak oznaczać krytycznej oceny przeprowadzonych zmian. Konstytucja jest aktem prawnym o bardzo specyficznych cechach i funkcjach, a także jest aktem politycznym i jej nowelizacja jest w związku z tym szczególnie utrudniona. Nawet samo wszczęcie procedury zmiany może prowadzić do zachwiania względnej równowagi sił politycznych. Skutki tego rodzaju mogą nastąpić przede wszystkim wtedy, gdy nowelizacja miałaby dotyczyć zagadnień o szczególnym znaczeniu politycznym czy aksjologicznym. W tym kontekście trzeba dostrzegać znaczenie formalnych warunków uchwalenia nowelizacji. Służą one ochronie systemu państwowego przed niebezpieczeństwem naruszenia stabilizacji politycznej. Jednak powodują jednocześnie ograniczenie możliwości nowelizacji nawet w sytuacji, gdy mogłaby być ona merytorycznie korzystna. Stwierdzenie to brzmi paradoksalnie, ale trzeba mieć na uwadze, że mamy do czynienia z materią, która poddawana jest weryfikacji nie tylko z punktu widzenia prawnego, ale jest też uwarunkowana politycznie¹⁵. Dotyczy to także sposobu jej interpretacji, czego dobrym przykładem jest sytuacja w Polsce po wyborach w 2015 r., kiedy to rząd podjął zadanie odczytania Konstytucji RP w duchu republikańskim, a więc w wielu aspektach odmiennym niż to się działo w całym poprzedzającym okresie stosowania tego aktu¹⁶.

Na temat potrzeby nowelizacji Konstytucji wypowiedali się przedstawiciele nauki prawa, w tym głównie prawa konstytucyjnego, przedstawiając swoje stanowisko przede wszystkim w trzech ankietach opracowanych w tym celu. Chronologicznie pierwsza, przygotowana pod redakcją Bogusława Banaszaka i Jarosława

¹³ Druk sejmowy 2797, kad. IX. Jest już druga próba uchylecia obowiązywania immunitetu formalnego.

¹⁴ R. Chruściak, op. cit., s. 41.

¹⁵ Bardzo wyraźnie można to zauważyć w analizie przeprowadzonej przez J. Jaskiernię, op. cit., s. 583 i n.

¹⁶ Por. A. Łabno, *Wolność i solidarność – antynomia czy dopełnienie w aksjologii współczesnego konstytucjonalizmu?*, [w:] A. Łabno (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po 20 latach obowiązywania*, Warszawa 2020, s. 67 i n.; W. Ciszewski, *Republikańskie odczytanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, 4, s. 5 i n.; A. Młynarska-Sobaczewska, *Republikańska ewolucja – kilka uwag o zmianach Konstytucji*, „Rzeczy Wspólne” 2016, 22, s. 6 i n.; P. Skuczyński, *Společne odczytanie Konstytucji RP a aksjologia konstytucyjna i konstytucyjna ontologia*, „Společne Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, 1, s. 102–103.

Zbieranka w 2011 r.¹⁷ oraz kolejna – w 2017 r. przez Monikę Florczak-Wątor, Piotra Radziewicza i Michała M. Wiszowatego¹⁸ opracowana z inicjatywy środowiska naukowego konstytucjonalistów – nie spowodowały podjęcia inicjatywy zmiany Konstytucji, ale pozwoliły, tak jak to jest celem tego rodzaju analizy normatywnej, zaprezentować stanowisko specjalistów i dzięki temu ukierunkować fachową dyskusję. Trzeba podkreślić, że ankiety te nie zawierały jednoznacznych postulatów uznających konieczność przeprowadzenia w ich następstwie całkowitej lub nawet bardzo obszernej nowelizacji Konstytucji. Najczęściej wskazywały potrzebę przeprowadzenia zmian punktowych czy też dotyczących pewnych obszarów regulacji konstytucyjnej. U podstaw tego leżało przekonanie o braku tzw. momentu konstytucyjnego, czyli dostatecznych warunków politycznych umożliwiających podjęcie procedury nowelizacji Konstytucji, zwłaszcza całościowej. Proponowane zmiany najczęściej dotyczyły wprowadzenia nowego rozdziału poświęconego unormowaniu członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a w tym zakresie takich kwestii, jak miejsce prawa europejskiego w katalogu źródeł prawa, trybu wystąpienia z Unii, a ponadto kwestii reformy pozycji ustrojowej Narodowego Banku Polskiego i likwidacji Rady Polityki Pieniężnej w przypadku wejścia RP do strefy euro¹⁹. Postulaty reformy konstytucyjnej obejmowały także wzmocnienie pozycji Rady Ministrów i ukształtowanie jej bardziej na podobieństwo systemu kanclerskiego niż prezydenckiego, ograniczenie immunitetu formalnego oraz zmianę trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego²⁰.

Dru ga z przeprowadzonych ankiet konstytucyjnych w wielu kwestiach powtarza poglądy i stanowiska wyrażone już wcześniej²¹. Jest to o tyle zrozumiałe, że adresowana była również do środowiska konstytucjonalistów, aczkolwiek bez ograniczenia do osób piastujących stanowisko kierowników ówczesnych katedr prawa konstytucyjnego w wybranych uczelniach, jak to było poprzednio. Porównywalność obu ankiet jest więc ograniczona²², ale mimo wszystko warto zauważyć,

¹⁷ B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.

¹⁸ M. Florczak-Wątor, P. Radziewicz, M.M. Wiszowaty, *Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w 2017 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, 6.

¹⁹ M. Kruk, *Propozycje zmian Konstytucji RP z 1997 r. Próba klasyfikacji*, [w:] *Problemy zmiany Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 84–85; J. Marszałek-Kawa (recenzja): J. Zbieranek, B. Banaszak, *Ankieta konstytucyjna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, 2012, 33, s. 283–286.

²⁰ M. Kruk, op. cit., s. 85.

²¹ Obszerne omówienie konstrukcji i wyników ankiety przedstawiają M. Florczak-Wątor, P. Radziewicz, M.M. Wiszowaty, op. cit., s. 32 i n.

²² Należy też wskazać, że druga z omawianych ankiet składała się z dwóch części: zamkniętej, w której pytania zawierały propozycje odpowiedzi, które można było wybrać i otwartej, w której na postawione pytania trzeba było udzielić odpowiedzi opisowej.

że oceny w nich przedstawione są w znacznym stopniu zbieżne. Nie pojawił się w ogóle postulat całościowej zmiany Konstytucji, a raczej przeprowadzenia nowelizacji punktowych polegających w wielu przypadkach na udoskonaleniu lub nawet uszczegółowieniu istniejących postanowień, gdyż w większości przypadków przeważało przekonanie, że wystarczająca byłaby prawidłowa wykładnia przepisów²³. W odpowiedziach dominowało przekonanie o potrzebie osłabienia pozycji prezydenta i ewoluowania systemu rządów w kierunku modelu kanclerskiego. Analogicznie jak poprzednio zakwestionowane zostały przepisy dotyczące trybu powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W wielu odpowiedziach pojawiły się też postulaty wzmocnienia i poszerzenia instytucji demokracji bezpośredniej.

W ankiecie rozpisanej przez Prawo i Sprawiedliwość w 2017 r. zaproponowano możliwość przedstawienia poglądów w odniesieniu do najważniejszych zagadnień regulowanych w Konstytucji, w tym w szczególności zasad konstytucyjnych i ustroju gospodarczego, praw jednostki, członkostwa w Unii Europejskiej, systemu rządów i modelu władzy sądowniczej²⁴. W odpowiedziach podkreślone zostało znaczenie zasady suwerenności wraz ze wskazaniem konieczności bardziej konkretnego jej unormowania, a także rozszerzenia zastosowania instytucji demokracji bezpośredniej oraz poszerzenia zasad dotyczących systemu prawnego. Ponadto wprowadzenia w większym zakresie zasady solidarności, czego jednym z przejawów miałyby być wzmocnienie zasady zrównoważonego rozwoju. Nie powinna być ona ograniczona do ochrony środowiska, lecz dotyczyć wszystkich celów polityki państwa²⁵. Poddano również w wątpliwość trafność konstytucyjnej ochrony własności²⁶. Chodzi przede wszystkim o zachowanie polskiej własności nieruchomości rolnych i w ten sposób ochronę polskiego interesu gospodarczego²⁷. Dostrzeżono także potrzebę ochrony innych dóbr o powszechnym znaczeniu²⁸. Pojawił się także postulat wprowadzenia kanclerskiego modelu rządów i ograniczenia władzy prezydenta.

Podsumowując powyższe rozważania, nietrudno jest uznać, że przeszło ćwierć wieku obowiązywania Konstytucji z 1997 r. to okres stabilizacji polskiej ustawy zasadniczej. W tym czasie przeprowadzono tylko dwie nowelizacje, przy tym o bardzo ograniczonym zakresie i także znaczeniu ustrojowym i politycznym. Wprawdzie można wskazać pewne tendencje, jak na przykład dążenie do bardziej

²³ M. Florczak-Wątor, P. Radziewicz, M.M. Wiszowaty, op. cit., s. 32 i n.

²⁴ A. Łabno, B. Banaszak, B. Szmulik (red.), *Ankieta konstytucyjna 2017 rozpisana przez Prawo i Sprawiedliwość w dwudziestolecie uchwalenia Konstytucji RP*, Warszawa 2018, s. 5 i n.

²⁵ J. Ciechanowicz-McLean, P. Dembicki, [w:] A. Łabno, B. Banaszak, B. Szmulik (red.), op. cit., s. 69 i n.

²⁶ A. Łabno [w:] eadem, B. Banaszak, B. Szmulik (red.), op. cit., s. 151–152.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

zdecydowanego ograniczenia kompetencji prezydenta, niż to nastąpiło w aktualnej Konstytucji w porównaniu z ustawą konstytucyjną z 1992 r., wzmocnienia pozycji Rady Ministrów poprzez wykorzystanie modelu rządów kanclerskich, reformę trybu powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ale nie pojawił się postulat gruntownej nowelizacji, a zwłaszcza uchwalenia zupełnie nowej ustawy zasadniczej. Nie jest celem tego opracowania analiza przyczyn takiego stanu rzeczy, ani też ocena z punktu widzenia zasadności proponowanych zmian, ale raczej wskazanie, jakie instytucje ustrojowe w ogóle nie zostały zaproponowane w tej swoistej debacie o nowelizacji aktualnie obowiązującej Konstytucji RP. Można więc nieco przewrotnie stwierdzić, że chodzi raczej o przedstawienie tego, czego dotąd w ogóle nie poruszono, lub tylko w nielicznych wypowiedziach.

W dotychczasowej dyskusji na temat nowelizacji Konstytucji obejmującej przede wszystkim ankiety, ale też monografie tej tematyce poświęcone²⁹ wskazywano przede wszystkim na potrzebę zmian w dziedzinie wykonywania władzy, jej konstrukcji, a także regulacji dotyczącej ochrony praw człowieka w zakresie poszerzenia możliwości stosowania skargi konstytucyjnej. Pojawiały się również propozycje dotyczące aksjologii konstytucyjnej, aczkolwiek w ograniczonym stopniu³⁰. Można więc uznać, że w przeważającym stopniu propozycje zmiany Konstytucji dotyczyły podobnych aspektów, aczkolwiek pojawiły się pewne nowe tendencje. Znalazły się one głównie w ankiecie przeprowadzonej przez A. Łabno, B. Banaszaka i B. Szmulika. Zwrócono w niej bowiem uwagę w szczególności na potrzebę republikańskiego ukierunkowania interpretacji Konstytucji, o czym była już mowa wcześniej i zmiany w dziedzinie ochrony własności dóbr o szczególnym znaczeniu gospodarczym.

W dotychczas przedstawianych projektach nowelizacji Konstytucji, a także ankietach konstytucyjnych³¹, poza nielicznymi wyjątkami, nie znalazły się propozycje wprowadzenia do ustawy zasadniczej kilku kwestii o istotnym znaczeniu. W pierwszej kolejności wymieniałabym wprowadzenie ochrony zasobów naturalnych³². Kwestia ta zaprzęta ostatnio uwagę z powodu sporu pomiędzy Polską a Unią

²⁹ Wśród nich warto przede wszystkim wymienić B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, ss. 433; S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, ss. 651.

³⁰ W szczególności należałoby odwołać się do koncepcji przedstawionej przez K. Complaka, *Rewizja (gruntowna) rozdziału I Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010, s. 153 i n.

³¹ Trzecia z mieszczących się w tej grupie ankiet była wprawdzie adresowana nie tylko do specjalistów prawa konstytucyjnego, ale w niewielkiej liczbie wzięli oni w niej udział i nie zgłosili postulatu dotyczącego lasów państwowych.

³² Por. A. Łabno, [w:] eadem, B. Banaszak, B. Szmulik (red.), op. cit., s. 151–152.

Europejską o sposób prowadzenia gospodarki leśnej oraz ze względu na przegłosowanie w Parlamencie Europejskim przeniesienia kompetencji do prowadzenia gospodarki leśnej do funkcji dzielonych Unii Europejskiej.

W marcu 2023 r. Polska przegrała proces przed TSUE, który orzekł, że jest zobowiązana do prawnego uregulowania dostępu organizacji społecznych do sądowej kontroli gospodarki leśnej, a także do stosowania dyrektywy siedliskowej i ptasiej. To drugi proces przegrany przez Polskę przed TSUE dotyczący gospodarki leśnej³³. W obu przypadkach przedmiotem sporu jest w istocie rzeczy sposób prowadzenia gospodarki leśnej. Analizę merytoryczną przyjętych rozstrzygnięć i ich uwarunkowań pozostawiając specjalistom, trzeba stwierdzić, że niewątpliwie pojawia się problem zakresu władztwa Rzeczypospolitej wobec państwowych obszarów leśnych³⁴. W ostatnim czasie kwestia ta staje się szczególnie ważna, ponieważ Polska utraci swoje uprawnienia wobec obszaru liczącego prawie 30% powierzchni państwa. Kwestia ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesów Rzeczypospolitej. I nie dotyczy to tylko interesów gospodarczych, ale przede wszystkim oznacza zakwestionowanie suwerenności, a to jest problem ochrony interesów strategicznych.

Przeciwdziałanie reformom unijnym możliwe jest tylko na drodze politycznej poprzez pozyskiwanie sojuszników, ale praktyka wskazuje, że nie jest to zadanie łatwe³⁵. Polityczna nieskuteczność przyspiesza nie tylko ubożenie ludności słabszych gospodarczo krajów unijnych, ale prowadzi do szybkiej, ostatecznej eliminacji ich samodzielności politycznej. Temat ten, choć wyjątkowo ważny, to jednak w tym opracowaniu rozwijany nie będzie, ustępując miejsca kwestii ochrony lasów, a nawet szerzej zasobów naturalnych.

Jak wyżej już sygnalizowałam, zagrożenia dla ochrony lasów, w szczególności państwowych dostrzegane są już w Polsce od dawna. Wynikają zarówno ze stosunków wewnętrznych i w tym wypadku chodzi o spór w kwestii prywatyzacji lasów państwowych, jak też politykę prowadzoną przez Unię Europejską w dziedzinie ochrony środowiska. W związku z pierwszym ze wskazanych problemów PSL złożył w 2014 r. wniosek o nowelizację Konstytucji, proponując, aby lasy państwowe zostały uznane za dobro wspólne i jako takie podlegały szczególnej ochronie³⁶. Miałaby ona polegać przede wszystkim na wykluczeniu możliwości dokonywania

³³ Pierwsza to wyrok TSUE z dnia 17.04.2018 r. w sprawie Puszczy Białowieskiej (C-441/17), natomiast druga to wyrok z dnia 2.03.2023 r. w sprawie C-432/21.

³⁴ Warto zauważyć, że lasy zajmują w Polsce 29,6% całej powierzchni kraju, z tego zdecydowana większość, tj. ok. 80% to lasy państwowe. Od 1945 r. lesistość zwiększyła się w Polsce o prawie połowę. Źródło: lasy.gov.pl (dostęp: 5.05.2023).

³⁵ Mam na myśli wyniki ostatniego głosowania w sprawie w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w stosunku do poziomu z 1990 r.

³⁶ Projekt poparły Kluby PO, PSL, SLD i Ruchu Palikota.

przekształceń własnościowych za wyjątkiem przypadków przewidzianych ustawowo³⁷. Projekt nowelizacji nie uzyskał jednak ostatecznie poparcia i został odrzucony w III czytaniu.

W przypadku przegranego sporu sądowego z Unią Europejską w 2023 r. pojawił się kolejny pomysł, również autorstwa PSL-u, wprowadzenia konstytucyjnej ochrony lasów państwowych. Jego szczegóły nie zostały dotąd zaprezentowane, ale sądząc z wypowiedzi publicznych prezesa PSL-u, powinien być oparty o to samo założenie, które stanowiło podstawę projektu nowelizacji złożonego w 2014 r., a mianowicie uznanie lasów za dobro wspólne i w konsekwencji ich państwowej własności.

Nowelizacja Konstytucji proponowana zarówno w 2014 r., jak i w 2023 r., jest punktowa i okazjonalna, co nie oznacza, że niepotrzebna. Najpierw jednak celowa byłaby analiza konsekwencji zarówno ustrojowych, jak też dotyczących gospodarki leśnej w przypadku realizacji planów UE dotyczących przejścia kompetencji wobec tej dziedziny. Wydaje się też zasadne pytanie, czy w świetle doświadczeń dotyczących gospodarki leśnej, ale też szerzej patrząc na zagadnienie, nie byłoby wskazane objąć ochroną konstytucyjną wszystkich strategicznych zasobów naturalnych?³⁸. Dla przeciwników takiego uregulowania podstawowym argumentem mogłoby być twierdzenie, że w ten sposób powielią się unormowania Konstytucji PRL, która stanowiła w art. 12, że „Mienie ogólnonarodowe, a w szczególności złoża mineralne, podstawowe źródła energii, grunty państwowe, wody, lasy państwowe, kopalnie, państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, rolne i handlowe, państwowe urządzenia komunalne, banki, państwowe zasoby mieszkaniowe, drogi, państwowe środki komunikacji, transportu i łączności, radio, telewizja i film, państwowe instytucje socjalne, oświatowe, naukowe i kulturalne – podlega szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli”³⁹. Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że uznanie zasobów naturalnych za dobro wspólne charakteryzuje się nie tylko zastosowaniem innej terminologii, ale przede wszystkim wynika z zupełnie innego doktrynalnie ujęcia pewnej kategorii dóbr. Nie pozostaje ono w żadnym związku z założeniami marksistowskiej koncepcji ich własności i funkcji państwa. Dla dalszych rozważań być może nie ma istotnego znaczenia, jakie były przyczyny, dla których ochrona zasobów naturalnych nie znalazła uregulowania w nowej Konstytucji RP, niemniej

³⁷ Druk Sejmowy nr 2374, kad. VII. Por. A. Szmyt, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP w zakresie ochrony lasów państwowych*, „Przegląd Sejmowy” 2015, 3, s. 9 i n.

³⁸ Bliżej na temat pojęcia zasobów naturalnych: A. Haładaj, J. Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych*, stan prawny na 15 maja 2020 r., Lublin 2020, s. 18 i n.

³⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22.07.1952 r. tekst jedn. ogłoszony obwieszczeniem Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16.02.1976 r., Dz.U. Nr 7, poz. 36.

jednak może warto byłoby zwrócić uwagę na przyjętą koncepcję własności. Przede wszystkim postrzeganą przez pryzmat doktryny liberalnej. Między innymi w sposobie uregulowania własności uwidacznia się liberalny duch polskiej ustawy zasadniczej. Można również wskazać jako źródło przyjętych uregulowań resentymenty wywołane skutkami okresu Polski Ludowej, jak też próbę uchwalenia konstytucji, która reguluje to, co we współczesnym świecie wydaje się najważniejsze, a tamte zagadnienia mieszczące się w pojęciu dóbr powszechnych po okresie Polski Ludowej zeszły na plan dalszy.

Konstytucyjna ochrona zasobów naturalnych, czy to ujęta ogólnie pod tym właśnie pojęciem, czy też wybiórcza, realizowana wobec konkretnie wskazanych dóbr, jak na przykład ochrona lasów, gruntów rolnych, czy kopalin, a także wód występuje we współczesnych ustawach zasadniczych. Można odwołać się do przykładów Grecji, Litwy, Bułgarii, czy Szwajcarii, których regulacje są bardzo zróżnicowane z punktu widzenia statusu prawnego tych dóbr i jako takie mogą stanowić interesujące wzorce dla polskich reform.

W Polsce ochrona zasobów naturalnych została uregulowana w ustawie z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁴⁰. Tytuł tego aktu prawnego sugeruje jednoznacznie, że jego przedmiotem są zagadnienia o priorytetowym charakterze, a więc potencjalnie mogące stanowić regulację konstytucyjną.

Dalsza, szczegółową analizą tego zagadnienia zostanie przedstawiona w części II niniejszego artykułu.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015.
- Banaszak B., Jabłoński M. (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.
- Banaszak B., Zbieranek J. (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.
- Bernaczyk M., Wygoda K., *Znaczenie i skutki nowelizacji art. 99 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.
- Bożyk S. (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Chruściak R., *Projekty zmian w Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz.U. 2018, poz. 1235.

- Ciechanowicz-McLean J., Dembicki P., [w:] A. Łabno, B. Banaszak, B. Szmulik (red.), *Ankieta konstytucyjna 2017 rozpisana przez Prawo i Sprawiedliwość w dwudziestolecie uchwalenia Konstytucji RP*, Warszawa 2018.
- Ciszewski W., *Republikańskie odczytanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, 4.
- Complak K., *Rewizja (gruntowna) rozdziału I Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010.
- Florczak-Wątor M., Radziejewicz P., Wiszowaty M.M., *Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w 2017 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, 6.
- Haładyj A., Trzewik J., *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych*, stan prawny na 15 maja 2020 r., Lublin 2020.
- Jaskiernia J., *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020.
- Kruk M., *Propozycje zmian Konstytucji RP z 1997 r. Próba klasyfikacji*, [w:] R. Chruściak (red.), *Problemy zmiany Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Łabno A., *Polityczność Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla ustrojów państw członkowskich. Analiza na przykładzie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Zarys problemu*, [w:] Ł. Gołąb, B. Szmulik (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, Warszawa 2022
- Łabno A., *Zasada nadrzędności Konstytucji a ochrona jej podstawowych zasad. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, 2.
- Łabno A., *Wolność i solidarność – antynomia czy dopełnienie w aksjologii współczesnego konstytucjonalizmu?*, [w:] A. Łabno (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po 20 latach obowiązywania*, Warszawa 2020.
- Łabno A., [w:] A. Łabno, B. Banaszak, B. Szmulik (red.), *Ankieta konstytucyjna 2017 rozpisana przez Prawo i Sprawiedliwość w dwudziestolecie uchwalenia Konstytucji RP*, Warszawa 2018.
- Marszałek-Kawa J. (recenzja), J. Zbieranek, B. Banaszak, *Ankieta konstytucyjna*, *Instytut Spraw Publicznych*, Warszawa 2011, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, 33.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Republikańska ewolucja – kilka uwag o zmianach Konstytucji*, „Rzeczy Wspólne” 2016, 22.
- Skuczyński P., *Społeczne odczytanie Konstytucji RP a aksjologia konstytucyjna i konstytucyjna ontologia*, „Społeczne Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, 1.
- Szmyt A., *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP w zakresie ochrony lasów państwowych*, „Przegląd Sejmowy” 2015, 3.