



PG VIII TK 42/14
(K 9/14)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	02. 04. 2015
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie niezgodności:

- 1) ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 222):
 - a) w zakresie dotyczącym odstąpienia od przedstawienia pełnego i wyczerpującego sprawozdania co do skutków społecznych, gospodarczych i ekonomicznych wykonania uchwalonej nowelizacji – z art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) w zakresie dotyczącym nieprzeprowadzenia prawidłowych konsultacji społecznych projektu ustawy oraz uniemożliwienia podmiotom zainteresowanym jej stanowieniem udziału w tym procesie i uchwalenia jej z rażącym naruszeniem prawa powszechnego i wewnętrznego – z art. 1, art. 2, art. 7 i art. 20 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.), art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 167) oraz przepisami uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013 r., poz. 979) i Uchwały Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.),

- c) w zakresie uniemożliwiającym Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe prowadzenie, w ramach gospodarki leśnej, działań ukierunkowanych na realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu oraz ograniczającym prowadzenie działalności rozwojowej i operacyjnej – z art. 5, art. 22 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;
- 2) art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o lasach, w zakresie nałożenia na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, z mocą wsteczną, obowiązku świadczenia publicznego w określonej z góry na cały rok wysokości, w ciągu roku w którym świadczenie to ma być realizowane, powodującego konfiskatę jego dochodów i brak możliwości realizacji ustawowych zadań oraz przyjętych planów – z art. 2 i art. 22 Konstytucji RP;
- 3) art. 1 pkt 4 ustawy i art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o lasach, w zakresie nałożenia na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe świadczeń publicznych ograniczających wolność prowadzenia działalności gospodarczej i skutkujących nierównością tego podmiotu w stosunku do innych podmiotów gospodarki narodowej – z art. 2, art. 7, art. 21, art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;
- 4) art. 1 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o lasach, w zakresie niedookreślenia przyznanych tym przepisem Ministrowi Środowiska uprawnień oraz niewskazania przepisów proceduralnych, które będzie stosował przy ich wykonywaniu – z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP
- na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 222):
 - a) jest zgodna z art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodna z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji,
 - b) jest zgodna z art. 7 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 1, z wyrażonymi w art. 2 zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej oraz z art. 20 Konstytucji,
 - c) jest zgodna z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 22 Konstytucji;
- 2) art. 2 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z zasadą *lex retro non agit*, wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 22 Konstytucji;
- 3) art. 58a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1153) oraz art. 2 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie nakładającym na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązek ponoszenia świadczeń publicznych, są zgodne z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, z art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 58a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji;
- 5) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE

We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Grupa posłów na Sejm RP (dalej: Wnioskodawca) domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją całej ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 222; dalej: ustawa zmieniająca) ze względu na naruszenie procedury legislacyjnej, w której ustawa została uchwalona, oraz z tego powodu, że jej wykonanie spowoduje niemożność zapewnienia przez władzę publiczną ochrony środowiska z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju.

Niezależnie od tych zarzutów, Wnioskodawca zakwestionował także zgodność z Konstytucją art. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej.

Wnioskodawca zarzucił, że ustawa zmieniająca jest niezgodna z art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 Konstytucji, bowiem w toku procesu ustawodawczego autorzy projektu nowelizacji niezasadnie odstąpili od pełnego i wyczerpującego przedstawienia jej „skutków społecznych, gospodarczych i ekonomicznych”, poprzestając na stwierdzeniu, że proponowane zmiany zwiększą wpływy do budżetu państwa. Tymczasem, według Wnioskodawcy, należało dokonać analizy „funkcjonowania, przyszłych inwestycji i kondycji finansowej Lasów Państwowych w kolejnych latach przy uwzględnieniu konieczności ponoszenia nałożonych na Lasy Państwowe świadczeń publicznych w postaci wpłat do budżetu państwa”. Analiza taka wykazałaby, zdaniem Wnioskodawcy, że nałożenie na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązku wpłaty na rachunek Ministerstwa Środowiska w wysokości po 800 milionów złotych w latach 2014 i 2015 uniemożliwi temu Gospodarstwu prowadzenie działalności rozwojowej, a w szczególności nie pozwoli na realizację jego pięcioletnich zamierzeń w zakresie modernizacji i budowy dróg leśnych. Obowiązek dokonywania kolejnych wpłat, począwszy od 2016 r., w wysokości 2 procent

przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna, doprowadzi zaś do zakłócenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, skutkiem czego podmiot ten będzie zmuszony nie tylko do ograniczenia wydatków na prowadzenie koniecznych działań, ale również do zaciągania pożyczek i kredytów bankowych. W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżona regulacja godzi przez to w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Nałożony tą regulacją na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązek stanowi bowiem dla tego podmiotu zaskoczenie i zmiana w sposób arbitralny zasady jego funkcjonowania.

Wnioskodawca podniósł również zarzut, że kwestionowana ustawa uchwalona została bez przeprowadzenia wymaganych prawem konsultacji społecznych. O pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach nie zostały powiadomione organizacje związkowe działające w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, które, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 167), miały prawo opiniowania projektu. Wbrew obowiązkowi, wynikającym z przepisów uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013 r., poz. 979; dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów) oraz przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.), autorzy projektu nie udostępniali w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji wszystkich dokumentów dotyczących prac nad tym projektem, a w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów nie zamieszczono we właściwym czasie informacji, że projekt ten jest przedmiotem prac legislacyjnych Rady Ministrów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Rada Ministrów jest obowiązana do prowadzenia wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, a w myśl art. 3 ust. 3, wykaz ten podlega udostępnieniu w Biuletynie

Informacji Publicznej. Stosownie do art. 6 tej ustawy, z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, względnie z chwilą udostępnienia w tym Biuletynie projektu ustawy, należało udostępnić w nim wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem. Dopełnienie obowiązków w tym zakresie było istotne ze względu na treść art. 7 wymienionej ustawy, bowiem w myśl tego przepisu, z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, każdy mógł zgłosić zainteresowanie pracami nad tym projektem. Niedopełnienie tych obowiązków przez autorów projektu zaskarżonej ustawy uprawnienie to zniweczyło. Oprócz tego Wnioskodawca wskazał, że w toku prac nad projektem ustawy zmieniającej doszło do naruszenia także innych postanowień Regulaminu pracy Rady Ministrów, odnoszących się do nadania temu projektowi odrębnego trybu procedowania, a nadto w treści projektu przyjętego przez Radę Ministrów dokonano odrębnych poprawek. Dodatkowo, ze względu na bardzo szybkie tempo uchwalenia ustawy zmieniającej przez Sejm, uniemożliwiające przeprowadzenie w tej sprawie dialogu społecznego, doszło – zdaniem Wnioskodawcy – do naruszenia niewskazanych bliżej postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu). Dlatego też, w ocenie Wnioskodawcy, niedochowanie opisanych wymogów w toku uchwalania ustawy zmieniającej stanowiło naruszenie art. 7 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Naruszenie wymogu przeprowadzenia konsultacji przy uchwalaniu zaskarżonej ustawy rozpatrywać należy, zdaniem Wnioskodawcy, także w odniesieniu do wzorca określonego w art. 20 Konstytucji, ustanawiającym zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Wnioskodawca wskazał, że „[s]połeczna gospodarka rynkowa wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję

równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, umożliwiającą przezwyciężenie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania.”. Przewidziany w art. 20 Konstytucji dialog społeczny oparty jest na niezależności i równowadze stron, a także na zaufaniu i kompromisie, do którego powinny one dążyć przy dużej rozbieżności stanowisk. Przy interpretacji art. 20 Konstytucji należy, zdaniem Wnioskodawcy, uwzględnić jego związek z przepisami art. 1 i art. 2 ustawy zasadniczej. Z treści art. 1 Konstytucji, stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, wynika dyrektywa przedłożenia, w razie potrzeby, dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta, według Wnioskodawcy, powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez Konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej. Z kolei znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20 Konstytucji, zdaniem Wnioskodawcy, należy odczytywać w związku z art. 2 Konstytucji, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma bowiem społecznej gospodarki. Wnioskodawca wskazał także, iż w zakresie dialogu i współpracy partnerów społecznych istotną rolę odgrywa również zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji, która nakłada na organy państwowe obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Wnioskodawca podkreślił, że każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów, a w szczególności podjęcie decyzji władczych z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi naruszenie takich zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu. Za takie naruszenie należy uznać, zdaniem Wnioskodawcy, zaniechanie przeprowadzenia konsultacji społecznych w związku z uchwalaniem ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, bowiem w toku prac legislacyjnych nad tą ustawą organy rządowe odmówiły dialogu społecznego z obywatelami i środowiskami zainteresowanymi projektowanymi zmianami. Z tego też powodu,

w ocenie Wnioskodawcy, przy uchwalaniu zaskarżonej ustawy doszło także do naruszenia art. 20 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzucił również, iż ustawa zmieniająca jest niezgodna z art. 5, art. 22 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. W kontekście tych zarzutów Wnioskodawca wskazał, że, zgodnie z art. 5 ustawy zasadniczej, powinnością Rzeczypospolitej Polskiej jest między innymi zapewnienie ochrony środowiska, przy realizacji której ma Ona kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Art. 74 Konstytucji nakłada zaś na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki, która zapewni bezpieczeństwo ekologiczne zarówno obecnemu społeczeństwu, jak i przyszłym pokoleniom (ust. 1), i stanowi, że ochrona środowiska jest ich obowiązkiem (ust. 2). Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe wykorzystywane jest do zapewnienia przez władze publiczne ochrony środowiska poprzez nałożenie na ten podmiot obowiązku prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej na zasadzie samowystarczalności finansowej. Zdaniem Wnioskodawcy, skutek wykonania ustawy o zmianie ustawy o lasach, z powodu nałożenia jej przepisami nowych obowiązków na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w zakresie świadczeń publicznych, nastąpi zakłócenie funkcjonowania tego podmiotu i zagrożona będzie jego samowystarczalność finansowa. Tym samym zakłócona zostanie, w ocenie Wnioskodawcy, możliwość wykorzystania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako instytucji służącej do zapewnienia przez władze publiczne ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Zasada ta, w odniesieniu do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, polega na prowadzeniu gospodarki leśnej łączącej w sposób zrównoważony jej zadania produkcyjne z funkcjami pozaprodukcyjnymi, związanymi z kształtowaniem i ochroną różnorodności biologicznej, ochroną gleb, ochroną środowiska przed wiatrami, kształtowaniem i ochroną zasobów wodnych czy gromadzeniem węgla organicznego w ramach łagodzenia efektu cieplarnianego, a także ze zbieractwem grzybów i jagód, wypoczynkiem i rehabilitacją leśną. Zdaniem Wnioskodawcy, skutek nałożenia przez ustawę nowelizującą dodatkowych świadczeń publicznych na Państwowe

Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, nastąpi zakłócenie prawidłowej gospodarki leśnej w związku z utratą wolnych środków w obrocie, a w kolejnych latach w związku z niemożnością wypracowania odpowiednich zysków. Zakłócenie to, według Wnioskodawcy, może oznaczać konieczność zwiększenia ilości drewna pozyskiwanego przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, to zaś skutkować będzie naruszeniem zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Z tych powodów, w ocenie Wnioskodawcy, przepisy zaskarżonej ustawy naruszają art. 5 Konstytucji, gdyż ograniczają możliwość wykorzystania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako instytucji służącej zapewnieniu przez władze publiczne ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Nadto wykonanie jej zapisów powoduje naruszenie art. 22 Konstytucji, bowiem prowadzi w odniesieniu do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe do ograniczenia wolności działalności gospodarczej „poprzez zakłócenie możliwości rozwojowych, ale także poprzez zakłócenie gospodarki finansowej”.

Niezależnie od opisanych powyżej, Wnioskodawca podniósł zarzut niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 22 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że zaskarżony przepis nakłada na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązek dokonania wpłaty do budżetu państwa w wysokości 800 mln złotych rocznie w latach 2014 i 2015. Na realizację tego świadczenia publicznego Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zmuszone będzie przeznaczyć środki z kapitału (funduszu) własnego, które odpowiadają jego zyskom kumulowanym od roku 1992 do końca roku 2013. Zdaniem Wnioskodawcy, nałożenie tego obowiązku oznacza faktyczną „konfiskatę” tych środków i jest przejawem działania prawa wstecz. Zaskarżony przepis ma bowiem zastosowanie do zdarzeń i zachowań podejmowanych przed jego wejściem w życie, a jego wykonanie skutkować będzie istotnym obniżeniem zdolności rozwojowych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i negatywnie wpłynie na system reasekuracyjny związany z prawną możliwością tworzenia funduszu stabilizacyjnego na wypadek konieczności usuwania klęsk żywiołowych. Przyjęte w tym przepisie

rozwiązanie narusza także, w ocenie Wnioskodawcy, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, do końca 2013 r., swoją sytuację prawną i faktyczną kształtowało bowiem w przeświadczeniu, że jego wyniki finansowe, po zmniejszeniu o należny podatek dochodowy od działalności zarobkowej poza gospodarką leśną, nie będą podlegać dalszemu zmniejszeniu. W dacie wejścia w życie kwestionowanego przepisu, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe miało już ustalone Prowizorium Planu Finansowo – Gospodarczego na rok 2014. Tymczasem, zaskarżony przepis nałożył na nie obowiązek zrealizowania w tymże 2014 roku świadczenia publicznego, określonego z góry na cały rok w wysokości 800 mln złotych, przy czym wszedł on w życie w dniu 6 marca 2014 r., a więc w ciągu roku, w którym świadczenie to należało zrealizować i na 26 dni przed upływem terminu jego realizacji. Rozwiązanie to, zdaniem Wnioskodawcy, stanowiło i nadal stanowi nie tylko istotny czynnik powodujący zakłócenie funkcjonalność Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, ale „doprowadziło ponadto do utraty zaufania ogółu przedsiębiorców do aparatu państwa.”.

W dalszej kolejności Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 7, art. 21, art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pierwotnie, w *petitum* wniosku, jako przedmiot zaskarżenia w tym punkcie, obok art. 1 pkt 4, wskazany został przepis art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej, jednakże w piśmie procesowym z dnia 25 kwietnia 2014 r., stanowiącym odpowiedź na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r., Wnioskodawca wyjaśnił, że przepis ten wskazany został omyłkowo, bowiem intencją Wnioskodawcy było zaskarżenie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach. Nadto, w piśmie tym, Wnioskodawca sprecyzował, że wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów jest także art. 32 ust. 1 Konstytucji, który przez przeoczenie nie został powołany w *petitum* wniosku, jednakże odwołuje się do niego argumentacja zawarta w uzasadnieniu.

Uzasadniając zarzuty odnośnie do tych przepisów, Wnioskodawca stwierdził na wstępie, że wprowadzona na ich mocy wpłata do budżetu państwa stanowi w rzeczywistości podatek w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Odwołując się do linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego danin publicznych, Wnioskodawca podkreślił przy tym, że „daniny publiczne, w tym podatki, powinny być (muszą być) stanowione z zastosowaniem norm generalnych i abstrakcyjnych – właściwych (jak wiadomo) dla aktów prawa powszechnego, w tym dla aktów rangi ustawowej”. Tymczasem w zaskarżonej ustawie mamy do czynienia z normą indywidualną, adresowaną do jednego tylko podmiotu, to jest do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Takie rozwiązanie, polegające na nałożeniu daniny publicznej za pomocą normy indywidualnej w akcie prawnym rangi ustawowej, w ocenie Wnioskodawcy, budzi wątpliwości z konstytucyjnego punktu widzenia. Zdaniem Wnioskodawcy, warunek kreowania danin publicznych z zastosowaniem norm generalnych oraz abstrakcyjnych zostałby dochowany, gdyby obowiązek wpłaty 2 % przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna dotyczył wszystkich podmiotów prowadzących gospodarstwa leśne, a nie tylko Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Niedochowanie tego warunku sprawia, że ustawa o zmianie ustawy o lasach, rozpatrywana jako ustawa podatkowa, jest wadliwa z punktu widzenia konstytucyjnego. Wnioskodawca zwrócił także uwagę, że, w myśl art. 12 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (tekst jednolity: Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.), przedsiębiorstwa państwowe są obowiązane do dokonywania wpłat z zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym na rzecz budżetu państwa. Zgodnie zaś z art. 14 tej ustawy, wysokość stopy procentowej do naliczania wpłat z zysku wynosi 15 % zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Przepisy te nie odnoszą się co prawda do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, bowiem jego gospodarka finansowa uregulowana została odrębnie w ustawie o lasach, jednakże „elementarny szacunek do konstytucyjnej zasady równości w nakładaniu ciężarów i świadczeń publicznych wymagał, aby przewidywane skutki, związane z tym podatkiem (wpłatą w wysokości 2

% przychodów uzyskiwanych przez Lasy Państwowe – przyp. wł.), odpowiadały 15% zysku po opodatkowaniu”. Zdaniem Wnioskodawcy, świadczenie publiczne odpowiadające równowartości 2 % wartości sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe będzie stanowić w latach 2016 – 2020 nawet wielokrotność jego zysku po opodatkowaniu. Konsekwencją wprowadzenia tej regulacji jest więc, według Wnioskodawcy, skrajnie nierówne – z punktu widzenia ciężarów i świadczeń publicznych – potraktowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, jako przedsiębiorcy państwowego, w stosunku do innych podmiotów działających jako przedsiębiorstwa państwowe, a także podmiotów prowadzących gospodarkę leśną z wykorzystaniem lasów państwowych, lasów samorządowych i prywatnych. Nierówność tę pogłębia zaś dodatkowo, wykreowany przez zaskarżony przepis art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, obowiązek świadczenia publicznego przewidziany na lata 2014 i 2015. Takie unormowanie, w ocenie Wnioskodawcy, jest niezgodne z art. 2 Konstytucji, godzi bowiem w wyrażoną w nim zasadę sprawiedliwości społecznej, a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym zasadę równości wobec prawa. Zdaniem Wnioskodawcy, nałożenie na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa, w wysokości określonej przez zaskarżone przepisy, narusza art. 22 Konstytucji, prowadzi bowiem nie tylko do ograniczenia wolności działalności gospodarczej tego podmiotu, ale wręcz do odebrania mu tej wolności. Nałożenie tego obowiązku narusza także art. 21 Konstytucji, gwarantujący ochronę własności (należy zwrócić uwagę, że jako wzorzec kontroli wskazany został w tym zakresie art. 21, który składa się z dwóch ustępów, jednakże analiza uzasadnienia wskazuje, iż zaskarżone regulacje Wnioskodawca kwestionuje wyłącznie z punktu widzenia ust. 1 tego przepisu). Zdaniem Wnioskodawcy, „środki pieniężne, będące we władaniu Lasów Państwowych jako podmiotu działającego na własne ryzyko i własny rachunek, stanowią własność tego podmiotu (...). Nadanie przez prawodawcę Lasom Państwowym własności środków pieniężnych miało charakter przemysłanego rozwiązania legislacyjnego. Miało mianowicie stanowić prawny instrument

zabezpieczający przed rozporządzeniem tymi środkami niezgodnie z misją oraz (wynikającymi z tej misji) obowiązkami, nałożonymi na Lasy Państwowe m.in. w zakresie gospodarki leśnej”. W ocenie Wnioskodawcy, nakładając na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe przedmiotowy obowiązek, ustawodawca postąpił też niezgodnie z art. 7 Konstytucji, obligującym go „m.in. do tego, aby nie dokonywać tego z naruszeniem choćby przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zakazujących praktyk (także praktyk legislacyjnych) doprowadzających do zakłócenia na wspólnym rynku konkurencji między przedsiębiorcami”, do czego dojdzie wskutek zaniku zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Ostatni zarzut podniesiony przez Wnioskodawcę dotyczy niezgodności art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 7 Konstytucji. W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżony przepis sformułowany został w sposób niedookreślony. Z jego treści nie można bowiem jednoznacznie odczytać, jakie uprawnienia przysługują Ministrowi Środowiska w związku z uznaniem go za organ właściwy w sprawach wpłaty, o jakiej mowa w tym przepisie. Wątpliwości Wnioskodawcy w tym względzie budzi w szczególności brak w kwestionowanym przepisie normy uprawniającej Ministra Środowiska do zwalniania od obowiązku dokonywania wpłaty czy udzielania w tym przedmiocie ulg. W tej sytuacji, wywiedzenie uprawnień Ministra Środowiska do podejmowania tego rodzaju decyzji wymagać będzie odwołania się do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), dotyczących tzw. niepodatkowych należności budżetowych, co budzi zastrzeżenia Wnioskodawcy, pozostającego na stanowisku, że wpłata stanowi podatek. Zdaniem Wnioskodawcy, zasada określoności przepisów prawa wymagała, aby kwestia ta została uregulowana wprost w ustawie o zmianie ustawy o lasach. Oprócz tego Wnioskodawca podniósł, że na gruncie zaskarżonej ustawy nie została wyjaśniona kwestia, czy do przedmiotowej wpłaty powinny być stosowane przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U.

z 2014 r., poz. 749 ze zm.), czy też ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów sformułowanych we wniosku Grupy posłów na wstępie odnieść się należy do przedmiotu i zakresu zaskarżenia.

Jak już nadmieniono, Wnioskodawca wystąpił o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach ze względu na naruszenie procedury legislacyjnej, w której została uchwalona, oraz z uwagi na to, że jej wykonanie uniemożliwi realizację ciężącego na władzy publicznej obowiązku ochrony środowiska z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Oprócz tego, niejako alternatywnie, bowiem stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy zmieniającej czyniłoby bezprzedmiotowymi zarzuty dotyczące poszczególnych jej przepisów, Wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność art. 1 pkt 4 oraz art. 2 ust. 1 tej ustawy. Z uzasadnienia wniosku wynika jednak, że, w odniesieniu do art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, zarzuty Wnioskodawcy dotyczą w istocie nie przepisu zmieniającego, ale zmienionego, to jest obowiązującego aktualnie art. 58a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Dlatego w niniejszym stanowisku przyjęto, że właściwym przedmiotem kontroli w tej sprawie, obok art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, mającego charakter przepisu przejściowego, jest wymieniony powyżej przepis ustawy o lasach.

W obszernie sformułowanym *petitum* (s. 1-5 wniosku) Wnioskodawca przedstawił łącznie ze wskazaniem zaskarżonych przepisów również zarzuty ich dotyczące. Z brzmienia *petitum* wynika, że zarówno całą ustawę, jak i poszczególne przepisy Wnioskodawca kwestionuje zakresowo. Analiza zarzutów wskazuje jednak, że Wnioskodawca posługuje się sformułowaniem „w zakresie”, nie odnosząc tego do zakresu zaskarżenia (np. „w zakresie: niezasadnego odstąpienia od przedstawienia pełnego i wyczerpującego sprawozdania co do skutków społecznych, gospodarczych i ekonomicznych uchwalonej nowelizacji”). Trzeba również zauważyć, że z lektury uzasadnienia

wniosku wynika, iż w pewnych przypadkach Wnioskodawca przytoczył argumentację, która w porównaniu z *petitum* wniosku wskazuje na węższy lub szerszy zakres zaskarżenia.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że orzekanie w granicach zaskarżenia musi uwzględniać ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). W konsekwencji decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma. Analizy poszczególnych zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę w *petitum* wniosku należy zatem dokonać kierując się wskazaną zasadą.

Będąca przedmiotem wniosku Grupy posłów ustawa zmieniająca została uchwalona w wyniku prac parlamentarnych nad rządowym projektem ustawy „o zmianie ustawy o lasach” (druk sejmowy nr 2041). W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że celem proponowanej nowelizacji „jest przede wszystkim ujednoczenie zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych, m.in. przez dostosowanie zasad gospodarki finansowej PGL LP do aktualnych wymogów ustawy o rachunkowości, oraz utworzenie mechanizmu umożliwiającego dokonywanie wpłat do budżetu państwa.”. W ocenie Wnioskodawcy, osiągnięcie drugiego z tych celów ustawodawca zaplanował w niezgodzie z postanowieniami Konstytucji.

Oceniając, sformułowane we wniosku, zarzuty niekonstytucyjności całej ustawy, należy przede wszystkim podkreślić, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy może nastąpić jedynie w szczególnych

okolicznościach, to jest wtedy, gdy tryb dojścia do skutku tej ustawy naruszył przepisy proceduralne lub gdy treść ustawy przewiduje niespójność systemu prawa w sposób kwalifikowany, co ma miejsce wówczas, gdy cały stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza ustawę zasadniczą (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt Tw 56/05, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 259 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 173). Należy również przypomnieć, że kontrola konstytucyjności aktów prawnych opiera się na trzech podstawowych założeniach: zasadzie skargowości, domniemaniu konstytucyjności kontrolowanych aktów normatywnych oraz zasadzie, że ciężar dowodu spoczywa na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa.

Domniemanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją oznacza, że akt normatywny obowiązujący w polskim systemie prawnym jest uznawany za zgodny z Konstytucją i stosowany dopóty, dopóki jego niezgodność z Konstytucją nie zostanie stwierdzona przez kompetentny organ w odpowiedniej procedurze (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 87). W jednym z wczesnych, ale wciąż aktualnych, orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „swoboda władzy ustawodawczej jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te przepisy i zasady wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z Konstytucją, zaś obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą a Konstytucją (orzeczenie z dnia 24 maja 1994 r., sygn. akt K. 1/94, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 10).

Podkreślenia wymaga również fakt, iż w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar dowodu, że zaskarżony akt normatywny

jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa na podmiocie, który inicjuje kontrolę. Z tego względu, jak stwierdza art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak też uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Należy przypomnieć również, iż punktem wyjścia kontroli konstytucyjności ustaw jest założenie szerokiej swobody regulacyjnej ustawodawcy. Parlament wybrany w demokratycznych wyborach ma rozległe uprawnienia w zakresie wyboru polityki państwa, a także istotne kompetencje w zakresie konkretyzacji i urzeczywistniania Konstytucji. Granice swobody regulacyjnej parlamentu zostały wyznaczone przez zasady i normy konstytucyjne. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie może być ocena racjonalności i celowości stanowionych regulacji.

W pierwszej kolejności Wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją całej ustawy zmieniającej ze względu na naruszenie trybu ustawodawczego. Wnioskodawca wskazał, że w trakcie jej uchwalania doszło do naruszenia art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do tego zarzutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej, „wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy”, powinni przedstawić „skutki finansowe jej wykonania”. Z powyższego wynika, że przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy jest koniecznym elementem przedkładanego Sejmowi projektu ustawy. Jest to jedyny wymóg, jaki w tym względzie przewiduje Konstytucja, a dodatkowy wprowadza art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu, który stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy powinno wskazywać źródła finansowania jej wdrożenia, o ile projekt ustawy zakłada „obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach przedłożonym Sejmowi w dniu 7 stycznia 2014 r. (druk sejmowy nr 2041 VII kadencji) zawarta została ocena skutków tej regulacji. W odniesieniu do jej wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, stwierdzono, że „[p]rojekt będzie miał pozytywne skutki dla budżetu państwa. W 2014 r. i w 2015 r. do budżetu państwa wpłyną środki finansowe w wysokości 1 600 mln zł. Od 2016 r. do budżetu państwa wpływać będą corocznie środki w wysokości 2% przychodów ze sprzedaży drewna. Biorąc pod uwagę fakt, że w latach 2009 – 2013 kwota ta wynosiła 90 – 130 mln/rok, wpłata ta, nie wpłynie negatywnie na możliwość realizacji zadań ustawowych PGL LP. Projekt nie będzie bezpośrednio oddziaływał na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie jednolitej polityki rachunkowości nie wpłynie na podniesienie kosztów funkcjonowania jednostek PGL LP.”.

Zdaniem Wnioskodawcy, tego rodzaju uzasadnienie projektu nie czyni zadość wymogom określonym w art. 118 ust. 3 Konstytucji, gdyż projektodawcy niezasadnie odstępili od pełnego i wyczerpującego przedstawienia „skutków społecznych, gospodarczych i ekonomicznych” projektowanej ustawy, poprzestając na stwierdzeniu, że proponowane zmiany zwiększą wpływy do budżetu państwa. Nie wzięli natomiast pod uwagę i nie ocenili wpływu, jaki projektowana nowelizacja w kolejnych latach wywrze na funkcjonowanie i sytuację finansową Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Dokonanie właściwej analizy tych okoliczności wykazałoby zaś, że nowelizacja ta będzie miała negatywny wpływ na funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ze względu na nałożone na nie obciążenia finansowe, związane z obowiązkiem dokonywania wpłat do budżetu państwa, pochodzących z dochodów Gospodarstwa.

Powyższy zarzut jest nieuzasadniony. Należy zwrócić uwagę, że wymóg przedstawienia skutków finansowych projektowanej ustawy, zawarty w art. 118 ust. 3 Konstytucji, odnosi się do wskazania, wynikających z jej wdrożenia, ewentualnych

obciążeń dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nie dotyczy on innych podmiotów, nie wymaga też przedstawienia innych skutków nowelizacji, w szczególności zaś „społecznych, gospodarczych i ekonomicznych”, których pominięcie zarzuca Wnioskodawca.

Przytoczone wyżej uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, z którego wynika, iż jej wykonanie będzie miało pozytywne skutki dla budżetu państwa, do którego wpłyną dodatkowe środki finansowe, oraz że nie będzie ono bezpośrednio oddziaływać na budżety jednostek samorządu terytorialnego, uznać należy zatem za prawidłowe. Taka ocena jest tym bardziej uprawniona, jeśli weźmie się pod uwagę pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45), z którego wynika, że nawet nieprzedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy nie jest wystarczającą przesłanką dla uznania całej ustawy za niekonstytucyjną. W judykacie tym Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że gdy uchwalenie ustawy nie pociąga za sobą obciążeń dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, albo gdy obciążenia te mają jedynie „znikomy wymiar”, to dopuszczalne jest odstąpienie przez projektodawcę od wypełnienia wymogu określonego w art. 118 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów zarzut niepełnego przedstawienia przez wnoszących projekt skutków finansowych ustawy o zmianie ustawy o lasach nie daje podstaw do uznania całej ustawy za niezgodną z Konstytucją.

Zarzut naruszenia wymogów określonych w art. 118 ust. 3 Konstytucji Wnioskodawca wiąże z naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Uzasadnienie zarzutu w tym zakresie jest dość ogólnikowe, składa się bowiem głównie z przytoczonych przez Wnioskodawcę wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniających treść tejże zasady. Wydaje się wszakże, iż istoty tego zarzutu, w odniesieniu do trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy, Wnioskodawca upatruje w tym, że znowelizowane przepisy stanowiły zaskoczenie dla ich adresata, czyli Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i w sposób

arbitralny wpłynęły na zasady jego funkcjonowania, zmuszając je do rewizji wcześniej przyjętych planów i zamierzeń w zakresie prowadzonej działalności.

Znaczenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (nazywanej też zasadą lojalności państwa wobec obywateli) dla procesu prawotwórczego było wielokrotnie podkreślane przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, odwołując się do wcześniejszego swojego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego (...). Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka

przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach (...). Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego, mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie „prawo pewne” (pewność prawa) oznacza także „prawo sprawiedliwe”. Takie rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

Z przytoczonej charakterystyki omawianej zasady wynika, że ma ona zastosowanie do stosunków między państwem i jego obywatelami, chociaż wyznacza także sytuację prawną innych podmiotów stosunków prawnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Trybunał Konstytucyjny odniósł ją przykładowo do jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), spółdzielni (zob. wyrok z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22) lub zakładów pracy chronionej (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Dostrzegł to także Wnioskodawca, zauważając w uzasadnieniu wniosku (str. 9), że „zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa jest sformułowana z perspektywy obywatela” i stwierdzając, że „znajduje ona zastosowanie także do innych adresatów norm prawnych, w tym do samorządu terytorialnego”. Wywód w tym zakresie nie został rozwinięty, ma on jednak – jak się zdaje – uzasadniać tezę, że ochronie wynikającej z tej zasady podlegają także stosunki pomiędzy państwem i podmiotami takimi jak Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Pogląd ten uznać należy jednak za błędny. Przeciwno tezie, iż ustawodawca, zmieniając ustawę o lasach, w zakresie nakładającym na

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązek dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa, uczynił to z naruszeniem zasady lojalności, przemawia status prawny tegoż Gospodarstwa. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o lasach, Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, powołaną do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Natomiast w myśl art. 44¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.), własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Zgodnie zaś z § 2 tego przepisu, uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój. Z powyższego wynika zatem, że Skarbowi Państwa przysługują w stosunku do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe uprawnienia właścicielskie. W związku z tym uznać należy, iż ustawodawca miał prawo do dowolnej zmiany i ukształtowania sytuacji prawnej tego podmiotu, w tym także w zakresie nakładanych na niego obowiązków, a czyniąc użytek z tego uprawnienia nie naruszył Konstytucji. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa chroni przed ingerencją władzy państwowej podmioty autonomiczne wobec państwa, takim zaś nie jest nieposiadająca osobowości prawnej państwowa jednostka organizacyjna, jaką jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Z powyższych względów uznać należy, iż powołana jako wzorzec zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonej ustawy.

Kolejny zarzut Wnioskodawcy również dotyczy niezgodności z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy zmieniającej. Zdaniem Wnioskodawcy,

nastąpiło naruszenie art. 1, art. 2, art. 7 i art. 20 Konstytucji w związku z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych i art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz postanowieniami uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów oraz uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na niepoddanie projektu ustawy konsultacjom ze związkami zawodowymi działającymi w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe oraz ze względu na uniemożliwienie zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy podmiotom wykonującym działalność lobbingsową.

W związku z powyższymi zarzutami należy na wstępie stwierdzić, że nie budzi wątpliwości, iż demokratyczne państwo prawne opiera się na zasadzie legalizmu, stosownie do której organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta wyrażona została w art. 7 Konstytucji, a jednym z jej aspektów jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe w toku procesu prawotwórczego.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, zaś działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34 oraz z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoją legitymację, wynikającą z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), do badania przestrzegania norm procedury prawodawczej, które sformułowane zostały w przepisach ustaw i regulaminów

parlamentarnych. Złamanie wymagań proceduralnych może być rozpatrywane jako naruszenie art. 7 Konstytucji (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124 oraz z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Nie każde jednak naruszenie przepisów normujących procedurę prawodawczą powoduje niezgodność aktu prawnego z Konstytucją.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej, co może stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. Za tego rodzaju naruszenie Trybunał uznał np. zgłoszenie poprawki na dalszym etapie procedury ustawodawczej, która nie mieściła się w zakresie treściowym projektu wniesionego w ramach inicjatywy ustawodawczej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21 oraz z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40) albo niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Z kolei naruszenie regulacji dotyczących nieistotnych elementów procesu legislacyjnego Trybunał uznawał za niepowodujące niezgodności z Konstytucją (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112 oraz z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, *op. cit.*).

Obowiązek konsultacji projektów ustaw z organizacjami zawodowymi i społecznymi nie został sformułowany w przepisach Konstytucji. Prawo do opiniowania bądź uzgadniania projektu ustawy dla poszczególnych organizacji zawodowych i społecznych wynika z przepisów zawartych w ustawach określających kompetencje tych organizacji.

Tryb konsultacji ze związkami zawodowymi założeń i projektów ustaw określa art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.), ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (uprawnienie to nie dotyczy projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy). Naruszenie trybu konsultacji założeń i projektów ustaw ze związkami zawodowymi narusza zatem ustawę o związkach zawodowych i podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia art. 7 Konstytucji, nakładającego na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Należy wszakże zwrócić uwagę, iż z przywołanego przepisu ustawy o związkach zawodowych wynika, że prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, przyznane organizacjom związkowym, ograniczone jest do zakresu objętego zadaniami związków zawodowych. Zakres tych zadań definiuje art. 4 ustawy o związkach zawodowych, który stanowi, że „[z]wiązki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych”. Zawarte w tym przepisie normy prawne wyrażają cele, dla których tworzy się związki zawodowe, a więc funkcje związków zawodowych. „Zgodnie z tym artykułem należy wymienić dwie funkcje związków zawodowych, a mianowicie:

- a) funkcję reprezentacyjną – związki zawodowe są przedstawicielem wszystkich zrzeszonych w nich pracowników,
- b) funkcję ochronną – związki zawodowe bronią godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych pracowników.

Przez interesy pracownicze należy rozumieć te sfery życia społecznego, które z prawnego punktu widzenia objęte są postulatami lub żądaniami, które nie zostały jeszcze przyznane w postaci konkretnych uprawnień lub wykraczają poza posiadane już uprawnienia.

Przez prawa należy rozumieć wszelkie uprawnienia, jakie posiadają pracownicy w zakresie szeroko rozumianych warunków pracy, płacy czy spraw socjalno-bytowych. (...) W znaczeniu przedmiotowym komentowany przepis będzie w szczególności dotyczył zagadnień warunków pracy, płacy, spraw socjalnych oraz praw i wolności związkowych. Ochrona ta nie sprowadza się zatem wyłącznie do praw i interesów materialnych, lecz odnosi się także do dóbr o charakterze niematerialnym (ochrona godności), czy nawet społeczno-politycznych (wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę)” [J. Żołyński, *Ustawa o związkach zawodowych*, LEX, 2014, komentarz do art. 4, tezy 1-3].

Formułując zarzut naruszenia procedury opiniodawczej, a właściwie jej zaniechania w toku uchwalania zaskarżonej ustawy, Wnioskodawca podniósł, że „reprezentatywne organizacje związkowe w LP miały prawo opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r., albowiem (...) projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach ma bardzo duże znaczenie dla przyszłego zatrudnienia i warunków wynagrodzenia w Lasach Państwowych”.

W świetle przytoczonego wyżej art. 4 ustawy o związkach zawodowych, definiującego zakres zadań związków zawodowych, który uprawnia je do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, z zarzutem tym nie można się zgodzić. Materia obejmująca zaskarżoną regulację nie dotyczy bowiem bezpośrednio zagadnień warunków pracy, płacy, spraw socjalnych oraz praw i wolności związkowych, do ochrony których powołane są związki zawodowe. Prezentowany w tym względzie odmienny pogląd Wnioskodawcy opiera się na bardzo szerokiej, ale nieuprawnionej interpretacji kompetencji opiniodawczych związków zawodowych przyznanych im w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja

1991 r. o związkach zawodowych. Jej przyjęcie *de facto* czyniłoby bowiem bezprzedmiotowym zawarte w tym przepisie zastrzeżenie, iż uprawnienie to przysługuje związkom zawodowym w zakresie objętym ich zadaniami.

Z powyższych względów należy dojść do wniosku, że nieprzekazanie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach odpowiednim władzom statutowym związków zawodowych działających w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, celem uzyskania ich opinii, nie naruszyło art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, albowiem ze względu na problematykę projektowanej regulacji nie było to wymagane.

Niezależnie od powyższego zauważyć wypada, że mimo braku obowiązku uzyskania opinii związków zawodowych odnośnie do projektu zaskarżonej ustawy, przedstawicielom organizacji związkowych działających w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe umożliwiono ich przedstawienie. Jak bowiem przyznaje to nawet Wnioskodawca, ich przedstawiciele uczestniczyli w spotkaniu zorganizowanym w dniu 2 stycznia 2014 r. w Ministerstwie Środowiska, poświęconym projektowanym regulacjom. Podczas tego spotkania nie odnieśli się oni do projektu zamieszczonego na stronach Ministerstwa Środowiska, powołując się na fakt, iż zbyt krótki okres czasu od dnia zapoznania się z projektem do dnia, w którym odbyło się spotkanie, nie pozwala na przedstawienie odpowiedzialnego stanowiska. Przedstawiciele tych samych organizacji związkowych zostali następnie zaproszeni w dniu 23 stycznia 2014 r. na posiedzenie sejmowej Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, podczas którego odbyło się pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach. W trakcie tego posiedzenia przedstawiciele zaproszonych organizacji zabierali głos w dyskusji nad projektem ustawy, wyrażając negatywne oceny na temat projektowanych regulacji [zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów

Publicznych (Nr 304) i Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Nr 104) z dnia 23 stycznia 2014 r.]. Można zatem uznać, że, mimo braku obowiązku, na etapie prac parlamentarnych była przeprowadzona w pewnym zakresie konsultacja projektowanej ustawy, która pozwalała posłom na poznanie stanowiska zajmowanego przez organizacje związkowe wobec tego projektu.

Wnioskodawca podniósł także zarzut niedopełnienia w toku procedury legislacyjnej obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 tejże ustawy, Rada Ministrów obowiązana jest do prowadzenia wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, który obejmuje: projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw i projekty rozporządzeń Rady Ministrów. Wykaz ten podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 3 ust. 3). W myśl jej art. 5, projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów. Z kolei art. 6 ustawy przewiduje, że z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wykazów, o których mowa w art. 3 i 4, albo – w przypadku gdy projekt nie był zawarty w żadnym z tych wykazów – z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnieniu w tym Biuletynie podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy, z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wykazów, o których mowa w art. 3 i art. 4, albo - w przypadku gdy projekt nie był zawarty w żadnym z tych wykazów - z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej, każdy może zgłosić

zainteresowanie pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia.

Zdaniem Wnioskodawcy, w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach opisane wyżej wymogi ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa nie zostały dochowane. Informacja o pracach nad projektem ustawy zmieniającej zamieszczona została w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów zbyt późno, bo dopiero w dniu 30 grudnia 2013 r., w dacie tej wykaz nie zawierał dokumentów dotyczących prac nad projektem ustawy ani treści samego projektu, która na dodatek, w dniu 2 stycznia 2014 r., uległa zmianie. Skutkiem tych nieprawidłowości było zaś uniemożliwienie zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach, co stanowiło naruszenie art. 7 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

W związku z tym zarzutem stwierdzić należy, iż z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, publikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, wynika, że informacja o pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach istotnie zawarta została w tym wykazie w dniu 30 grudnia 2013 r. (projekt zarejestrowany został pod numerem UD 142). Informacja ta, stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, obejmowała zwięzłą informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie, wskazanie istoty przyjętych w nim rozwiązań, a także wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu, osoby odpowiedzialnej za jego opracowanie i organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu Radzie Ministrów. Z tą też chwilą, w myśl art. 7 cytowanej wyżej ustawy, każdy mógł zgłosić zainteresowanie pracami nad tym projektem. Wbrew opinii Wnioskodawcy, niezamieszczenie w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów treści projektu ustawy nie było przeszkodą do zgłoszenia zainteresowania projektem, bowiem art. 3 ust. 2 ustawy o działalności

lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie zawiera takiego wymogu, zaś art. 7 ust. 1 tej ustawy możliwość zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy łączy z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej jedynie w przypadku, gdy projekt nie był zawarty w wykazie prac. W rozpatrywanym przypadku tak jednak nie było, dlatego zarzut Wnioskodawcy, iż podmioty zainteresowane pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach nie mogły skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 7 ust. 1 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, uznać trzeba za nieuzasadniony. Oceny tej nie zmienia fakt, że podmioty te, jak podnosi Wnioskodawca, miały bardzo ograniczony czas na zgłoszenie zainteresowania tymi pracami. Należy bowiem zwrócić uwagę, że art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy stwarza jedynie formalną możliwość udziału w pracy nad projektem ustawy, ale nie zawiera gwarancji udziału w tej pracy (por. W.J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, Studia Prawnicze 2006/3/141). Podobnie, znaczenia w tym względzie nie ma podnoszona przez Wnioskodawcę okoliczność, że pierwotny projekt ustawy zmieniającej z dnia 18 grudnia 2013 r. został następnie zmieniony. Podstawę zgłoszenia zainteresowania pracami nad tym projektem stanowiło bowiem umieszczenie informacji o tych pracach w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, a nie treści konkretnej wersji projektu.

W świetle powyższych ustaleń za niezasadny trzeba uznać zarzut naruszenia w toku uchwalania zaskarżonej ustawy zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji. Analiza okoliczności prac nad projektem ustawy zmieniającej prowadzi bowiem do konkluzji, że nie doszło do naruszenia prawa związków zawodowych działających w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe do wyrażenia opinii o tym projekcie, jak i uprawnień podmiotów zainteresowanych udziałem w pracach nad tym projektem.

W kontekście art. 7 Konstytucji Wnioskodawca sformułował również zarzut, iż, wbrew obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa, w toku uchwalania ustawy o zmianie ustawy o lasach ustawodawca zaniechał dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Naruszył przez to określone w art. 20 Konstytucji zasady wyrażające podstawy ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, który opiera się z jednej strony na wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś na solidarności społecznej, społecznym dialogu i współpracy partnerów społecznych. Zdaniem Wnioskodawcy, doszło w związku z tym także do naruszenia dyrektywy przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego nad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy, zawartej w art. 1 Konstytucji, a także zasady sprawiedliwości społecznej i zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonych w art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do powyższego, trzeba zgodzić się z Wnioskodawcą, że, realizując zasadę społecznej gospodarki rynkowej, państwo musi zwracać uwagę na zasadę sprawiedliwości społecznej, a jej dochowaniu służą solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych.

Zwrócić należy jednak uwagę, że zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych, na której – obok wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej – wspiera się zasada społecznej gospodarki rynkowej, wyrażona w art. 20 Konstytucji, nie dotyczy wszystkich podmiotów faktycznie zajmujących się prowadzeniem działalności gospodarczej. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2001 r., sygn. akt K. 19/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 82), „[z] użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu wolność "działalności gospodarczej" wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji "niepaństwowych" (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym

możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi. (...) Art. 20 Konstytucji, określający w sposób najogólniejszy ustrój gospodarczy RP, uznaje społeczną gospodarkę rynkową za jego podstawę. "Filarami", na których wspiera się społeczna gospodarka rynkowa, są wolność działalności gospodarczej i własność prywatna, a także solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. To wyrażone w art. 20 Konstytucji sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną świadczy, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego”.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych obowiązuje w stosunkach pomiędzy państwem i niepublicznymi uczestnikami rynku. Służy ona za płaszczyznę wspólnego opracowywania i podejmowania decyzji odnoszących skutek w stosunku do tych podmiotów i zawiera nakaz umożliwienia im czynnego uczestnictwa w procesie kształtowania zasad funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej oraz preferowania negocjacyjnego sposobu rozwiązywania sporów społecznych (por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo: C.H.Beck 2012, komentarz do art. 20, teza nr 9). Nie obowiązuje ona natomiast w relacjach pomiędzy państwem i państwowymi jednostkami organizacyjnymi w szerokim tego słowa znaczeniu. Funkcjonowanie sektora publicznego w działalności gospodarczej opiera się bowiem na przepisach rozdziału X Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do uregulowania sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218

Konstytucji) oraz zasad i trybu nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne (art. 216 ust. 2). Ustawodawca posiada w tym zakresie szeroką swobodę w kształtowaniu prawa, której nie ogranicza obowiązek dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, o których mowa w art. 20 Konstytucji. Jak stwierdził bowiem Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z dnia 7 maja 2001 r., sygn. akt K. 19/00, „art. 20 Konstytucji daje jednoznaczną podstawę do odmiennego traktowania przez ustawodawcę działalności gospodarczej, która nie jest prowadzona z wykorzystaniem mienia prywatnego. Przepis ten daje podstawę do pewnego zróżnicowania sytuacji ustawowej sektora publicznego i sektora prywatnego w gospodarce. Istotne jest założenie, że sektor publiczny nie może być traktowany w sposób uprzywilejowany w stosunku do podmiotów prywatnych, natomiast z uwagi na jego inne funkcje mogą być tu wprowadzane regulacje, które z punktu widzenia konkurencyjności mogą być traktowane jako dodatkowe utrudnienie i obciążenie”.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, jak to już wyżej podkreślono, jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Nie jest ono zatem adresatem norm zawartych w art. 20 Konstytucji, dlatego przepis ten nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, w szczególności zaś w odniesieniu do trybu uchwalania zaskarżonej ustawy zmieniającej. Z tego punktu widzenia analogicznie ocenić należy, wskazane przez Wnioskodawcę związkowo, przepisy art. 1 i art. 2 Konstytucji (ten drugi – w zakresie wyrażonych w nim zasad demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej).

Podane przez Wnioskodawcę jako wzorce kontroli przepisy art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych oraz art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa

nie mogą być wzorcami kontroli w niniejszej sprawie, albowiem Trybunał Konstytucyjny orzeka tylko w wypadku kolizji pionowych (sprzeczność z aktem wyższej rangi), nie obejmuje natomiast swoją kognicją rozwiązywania kwestii poziomej niezgodności przepisów ustawowych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92 oraz z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140). Wobec tego postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wzorcami kontroli, w ramach omawianego zarzutu, uczynił Wnioskodawca także przepisy Regulaminu Sejmu (bez wskazania konkretnego przepisu, tak w *petitum* wniosku, jak i w jego uzasadnieniu) oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów (niewskazane w *petitum* wniosku, licznie powołane natomiast w jego uzasadnieniu).

Jak już wyżej podkreślono, zgodnie z art. 32 ustawy o TK, wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak też uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Postawiony w przedmiotowym wniosku zarzut naruszenia Regulaminu Sejmu nie spełnia żadnego z powyższych wymogów, skoro Wnioskodawca nie wskazuje ani naruszonej normy, ani sposobu jej naruszenia. Już zatem z tej przyczyny orzekanie w zakresie tak określonego wzorca kontroli jest niedopuszczalne i skutkować musi umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Niezależnie jednak od tego należy zwrócić uwagę, że w postanowieniu z dnia 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[r]egulaminy parlamentarne nie mogą (...) stanowić podstawy dla kontroli treści norm ustawowych, ponieważ w hierarchii źródeł prawa nie zajmują wyższego miejsca od ustaw. Trybunał nie

ma w związku z tym kompetencji do badania zgodności treści ustaw z regulaminami parlamentarnymi. W świetle art. 188 Konstytucji podstawę dla kontroli treści ustaw mogą stanowić wyłącznie normy konstytucyjne i normy umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że dokonuje oceny przestrzegania norm Regulaminu Sejmu, jednakże tylko w zakresie, w jakim wpływają one na realizację konstytucyjnych uwarunkowań procesu ustawodawczego. Za naruszenie Konstytucji uznaje dopiero takie uchybienie regulaminowe, które prowadzi do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występuje z takim nasileniem, że uniemożliwia posłom zajęcie stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (tak wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, *op. cit* i z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147). Sytuacja taka nie miała jednak w analizowanej sprawie miejsca, a Wnioskodawca również takiej nie wskazał.

Jeśli chodzi z kolei o zarzut naruszenia w toku uchwalania ustawy o zmianie ustawy o lasach wskazanych przez Wnioskodawcę przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów, stwierdzić należy, iż nie ma podstaw jego badania przez Trybunał Konstytucyjny. Zwrócić bowiem należy uwagę, że ewentualne naruszenie przepisów tego Regulaminu miało miejsce na etapie przygotowania projektu ustawy przez Radę Ministrów. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a jej ramy i sposób przygotowania zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Etap opracowania konkretnego projektu, który następnie przedkładany jest Sejmowi, nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego, bowiem nie wpływa na przebieg procesu ustawodawczego. Dlatego postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu na

podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jako ostatni zarzut niezgodności całej ustawy z Konstytucją Wnioskodawca podniósł naruszenie art. 5, art. 22 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Istoty naruszenia art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Wnioskodawca upatruje w tym, że wykonanie ustawy zmieniającej, z uwagi na nałożenie na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa, zagrozi zachowaniu zasady samowystarczalności finansowej tego podmiotu. Uniemożliwi to także, zdaniem Wnioskodawcy, wykorzystanie Gospodarstwa do zapewnienia przez władze publiczne ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. W następstwie nałożenia na Lasy Państwowe obowiązku wpłat nastąpi zakłócenie prawidłowej gospodarki leśnej ze względu na brak wolnych środków w obrocie. Zakłócenie to może, zdaniem Wnioskodawcy, polegać w szczególności na konieczności pozyskiwania większej ilości drewna przez Lasy Państwowe, co również oznaczać będzie naruszenie zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

W związku z tym zarzutem podkreślić trzeba, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Dla odpowiedzi na pytanie, czy zaskarżona regulacja odpowiada tym wymogom, należy przede wszystkim odnieść się do zasadniczych z tego punktu widzenia pojęć bezpieczeństwa ekologicznego i zrównoważonego rozwoju.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w przeszłości kilkakrotnie w tym względzie, a wykładni tych pojęć dokonał w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05. W sprawie tej Trybunał badał zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, które – w celu przyspieszenia realizacji inwestycji drogowych – wyłączały stosowanie regulacji zawartych w innych aktach prawnych, istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska. Sytuacja taka spowodowała konflikt między wymogami wynikającymi z ochrony środowiska a potrzebą przyspieszenia inwestycji, a w szerszej perspektywie – z koniecznością zapewnienia rozwoju gospodarczego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że rozstrzygnięcie tego problemu powinno nastąpić na płaszczyźnie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, która wymaga, aby w przypadku konfliktu między różnymi wartościami, gdy jedną z nich jest środowisko i jego ochrona, szukać kompromisu. „Władze publiczne są bowiem przede wszystkim zobowiązane do "prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom" (art. 74 ust. 1). Sformułowanie to ma charakter typowy dla określenia zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki. Pojęcie "bezpieczeństwo ekologiczne" należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów "bezpieczeństwa ekologicznego", ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do*

Konstytucji RP z 1997 r., pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i nast.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia” (OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62).

Uwzględniając powyższe, uznać należy, iż przepisy zaskarżonej ustawy pozostają w zgodzie z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Państwowe Gospodarstwo Leśna Lasy Państwowe zarządza i gospodaruje mieniem Skarbu Państwa. Wprowadzenie przez zaskarżoną ustawę mechanizmów pozwalających na odprowadzanie do budżetu państwa części zysków uzyskiwanych przez tę jednostkę mieściło się w granicach uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa i dawało ustawodawcy prawo ich swobodnego ukształtowania w granicach norm konstytucyjnych. Zgodnie z założeniami ustawy zmieniającej, intencją ustawodawcy było przeznaczenie części środków pochodzących z wpłat dokonanych przez Lasy Państwowe w latach 2014 i 2015 na budowę i modernizację dróg lokalnych. Jednocześnie wprowadzenie tych wpłat nie stanowi zagrożenia dla prowadzonej przez Lasy Państwowe działalności i realizacji ich zadań określonych w ustawie o lasach. Wskazuje na to analiza wpływu ustawy zmieniającej na sytuację finansową Lasów Państwowych przedstawiona na żądanie Trybunału Konstytucyjnego przez Ministra Środowiska w piśmie z dnia 27 października 2014 r., nr DLP-I-0230-12/43149/14/EL, w którym stwierdza się, że „wpłaty do budżetu państwa, jakie nakłada na Lasy Państwowe ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, są możliwe do zrealizowania, jednak wymagają od Lasów Państwowych podjęcia szeregu działań, które pozwolą bez uszczerbku realizować podstawowe ustawowe cele zrównoważonej gospodarki leśnej

i prowadzić bieżącą działalność. Do tych działań należy zaliczyć przede wszystkim ograniczenie inwestycji w latach 2014 – 2016 oraz, tak jak w poprzednich latach, stałą realizację i monitoring kosztów działalności, monitoring płynności finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, optymalne wykorzystanie mechanizmu czasowego udostępniania środków z funduszu leśnego oraz mechanizmu przesuwania zasobów pomiędzy jednostkami organizacyjnymi lasów”. Nadto w piśmie tym stwierdza się, że w związku z nałożeniem obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa Lasy Państwowe nie przewidują renegotjacji zawartych umów lub zaciągania w najbliższym czasie kredytów czy pożyczek, a także, iż pozyskiwanie drewna w sposób naturalny corocznie ulega wzrostowi na skutek przyrostu zasobów naturalnych. Stanowisko to pozostaje więc w całkowitej opozycji w stosunku do wyводу Wnioskodawcy, który opiera się na założeniu, iż „nastąpi zakłócenie prawidłowej gospodarki leśnej w związku z zanikiem wolnych środków w obrocie, a w następnych latach – w związku z wielce prawdopodobnym zanikiem nadwyżkowości”.

Podkreślić należy, iż Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do kontroli działań ustawodawcy w aspekcie ich celowości, racjonalności i merytorycznej trafności, bowiem ustawodawca – w granicach politycznego uznania – dysponuje autonomią stanowienia prawa, odpowiadającego założeniom politycznym i gospodarczym, czyli przyjmowania rozwiązań, które jego zdaniem służyć będą najlepiej realizacji postawionych celów. Dopiero gdy ustawodawca wyjdzie poza granice swobody działania i naruszy określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

Nałożenie przez zaskarżoną ustawę dodatkowych obowiązków na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie stanowi naruszenia

zasady zrównoważonego rozwoju. Wpłaty dokonywane do budżetu państwa przez Lasy Państwowe pozwolą na zwiększenie dochodów państwa bez istotnego zagrożenia dla prowadzonej przez nie działalności i realizacji ich zadań ustawowych. Nałożenie tego obowiązku nie wpłynie też na bezpieczeństwo ekologiczne, skoro jego wykonanie nie wiąże się z koniecznością zwiększenia ilości pozyskiwanego drewna ponad przewidziane we wcześniejszych 10-letnich planach urządzenia lasu. W tych okolicznościach uznać należy, iż zaskarżona ustawa jest zgodna z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Wnioskodawca podniósł także zarzut, iż kwestionowana ustawa godzi w art. 22 Konstytucji, gdyż jej wykonanie doprowadzi do ograniczenia w stosunku do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wolności działalności gospodarczej.

W związku z tym zarzutem odwołać się należy do przytoczonego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r., sygn. akt K. 19/00, w którym Trybunał jednoznacznie stwierdził, „że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego”. Lasy Państwowe, jak już to podkreślano, są państwową jednostką organizacyjną, a zatem art. 22 Konstytucji nie jest w niniejszej sprawie adekwatnym wzorcem kontroli.

Kolejna grupa zarzutów podniesionych przez Wnioskodawcę dotyczy art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej oraz, dodanego przez art. 1 pkt 4 tej ustawy, art. 58a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Oba zaskarżone przepisy

nakładają na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa. Wnioskodawca, w odniesieniu do obu zaskarżonych przepisów, kwestionuje zgodność z Konstytucją nałożenia tego obowiązku.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 2. 1. W latach 2014 i 2015 Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej "Lasami Państwowymi", dokonuje wpłaty do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln złotych rocznie.”;

„Art. 58a. 1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna, zwanej dalej "wpłatą”.

2. Wpłaty dokonuje się za każdy kwartał kalendarzowy w terminie do trzydziestego dnia miesiąca następującego po tym kwartale.

3. Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska.”.

Pierwszy zarzut z tej grupy dotyczy art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej. Zdaniem Wnioskodawcy, przepis ten jest niezgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, oraz z zasadą ochrony wolności działalności gospodarczej, statuowaną w art. 22 Konstytucji.

Naruszenia zasady zakazu retroaktywności prawa Wnioskodawca upatruje w tym, że wykreowany przez zaskarżony przepis obowiązek dokonania w latach 2014 i 2015 wpłaty przez Lasy Państwowe do budżetu państwa w wysokości 800 mln złotych rocznie nałożony został w ciągu roku, w którym nastąpić miała

pierwsza wpłata, a świadczenia te mają być realizowane z kapitału własnego, pochodzącego z zysków kumulowanych przez Lasy Państwowe od roku 1992 do końca roku 2013. Dowodzi to, zdaniem Wnioskodawcy, naruszenia zasady *lex retro non agit*, gdyż zaskarżony przepis ma zastosowanie do zdarzeń i zachowań podejmowanych przed jego wejściem w życie i podważa zaufanie „ogółu przedsiębiorców do państwa”.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada *lex retro non agit*, wywodzona z art. 2 Konstytucji, stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa. Zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne w celu realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80 i powołane tam orzeczenia; z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15 oraz z dnia 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 96).

Mając na uwadze powyższe, a w szczególności to, że zasada *lex retro non agit* zawiera się w zasadzie zaufania obywateli do państwa, i odwołując się do tej części niniejszego stanowiska, w której wykazano, że zasada ta nie chroni stosunków pomiędzy państwem i podmiotami od niego zależnymi, takimi jak Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, dojść należy do wniosku, że powołana przez Wnioskodawcę zasada nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu.

Niezależnie jednak od tego należy zauważyć, że analiza zaskarżonej regulacji nie daje podstaw do twierdzenia, iż zawartej w niej normie ustawodawca nadał moc wsteczną. Przepis ten zawiera odrębną regulację dotyczącą obowiązku wpłaty do budżetu państwa nałożonego na Lasy Państwowe w latach 2014 i 2015. Fakt, iż wskazuje, że środki na realizację tego świadczenia pochodzić mają z kapitału własnego, zgromadzonego przez Lasy Państwowe w latach wcześniejszych, nie oznacza, że norma ta jest stosowana do zdarzeń zaistniałych przed jej wejściem w życie. Ustawodawca, zgodnie ze swoimi uprawnieniami, dokonał prospektywnej zmiany zasad funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w sposób odmienny od dotychczasowych, nakładając na ten podmiot obowiązek dokonania wpłat do budżetu państwa w określonej wysokości. Nowa regulacja nie służy do oceny prawnej skutków stosunku prawnego, który miał miejsce pod rządem dawnego prawa, i nie ingeruje w sytuacje już „skonsumowane”, a jedynie wprowadza zmianę na przyszłość. Pozwala to uznać, że zaskarżony przepis nie narusza zasady *lex retro non agit*.

W ramach omawianego zarzutu Wnioskodawca podniósł także, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 22 Konstytucji. Przepis ten jednak, jak to wykazano wcześniej w związku z zarzutem niezgodności z Konstytucją całej ustawy zmieniającej, nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Kolejny zarzut Wnioskodawcy dotyczy niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej oraz art. 58a ustawy o lasach z przepisami art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jak wynika z uzasadnienia wniosku, ten zarzut Wnioskodawcy opiera się przede wszystkim na założeniach, iż wpłata wykreowana przez zaskarżone przepisy stanowi w rzeczywistości podatek w rozumieniu art. 217 Konstytucji oraz

że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest przedsiębiorcą państwowym działającym w formie organizacyjno-prawnej określonej w ustawie o lasach. Zdaniem Wnioskodawcy, obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa przez Państwowe Gospodarstwo Leśne nałożony został przez kwestionowane przepisy z naruszeniem zasad dotyczących danin publicznych, a w szczególności podatków, skutkiem czego regulacja ta narusza zasady sprawiedliwości społecznej, zasadę legalizmu, zasadę ochrony własności, zasadę wolności działalności gospodarczej i zasadę równości wobec prawa.

W związku z tym na wstępie należy odnieść się do przytoczonych założeń, bowiem na ich podstawie Wnioskodawca formułuje zarzuty naruszenia wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych.

Dla ustalenia, jaki charakter ma wpłata, o której mowa w kwestionowanych przepisach, konieczne jest odwołanie się do definicji podatku.

Normatywna definicja podatku zawarta jest w art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. W doktrynie wskazuje się dodatkowo, iż cechą podatku jest także ogólność, co oznacza, „iż normy prawne obowiązujące powszechnie (generalnie) określają obowiązki podatkowe pewnej kategorii podmiotów prawa, nieoznaczonych jednak imiennie, lecz w sposób kategoryalny przy użyciu nazw ogólnych. Generalny charakter podatku oznacza, że jest on świadczeniem nakładanym na klasę podmiotów wyodrębnionych ze względu na określone cechy, które są zobowiązane do zapłaty świadczenia według powtarzalnych reguł ustalających rozmiary świadczenia, czas i sposób zapłaty” (J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LEX 2013, komentarz do art. 6).

Konstytucja nie zawiera definicji podatku jako takiego, chociaż pojęciem tym posługuje się wprost zarówno w kontekście powszechnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji), jak i wyłączności ustawy w zakresie nakładania danin publicznych (art. 217 Konstytucji).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie podatku jest definiowane w oparciu o jego rozumienie przyjęte w doktrynie lub też określenie ustawowe zawarte w Ordynacji podatkowej. Obszernej analizie tego pojęcia, z odwołaniem się do swojego dorobku orzeczniczego, Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76), stwierdzając w konkluzji, iż „[b]iorąc pod uwagę wymagania konstytucyjne oraz definicje doktrynalne i prawne, należy przyjąć, że podatek stanowi dochód Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu co do zasady ogólnym; jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym i nieekwiwalentnym, nakładanym wyłącznie w drodze norm ogólnych i abstrakcyjnych przez ustawę podatkową – do której odwołuje się wprost art. 123 ust. 1 Konstytucji – określającą konieczne elementy konstrukcji podatkowej wymienione z kolei w art. 217 Konstytucji”.

W świetle powyższego uznać należy, iż – wbrew pogładowi Wnioskodawcy – wpłata przewidziana w zaskarżonych przepisach nie mieści się w przytoczonej definicji podatku. Nie ma bowiem ona cechy ogólności, gdyż wynikający z niej obowiązek świadczenia adresowany jest wyłącznie do jednego, imiennie oznaczonego podmiotu.

Nie oznacza to oczywiście, że wpłata ta nie stanowi daniny publicznej, należy ją jednak identyfikować jako niepodatkową należność budżetową, zdefiniowaną w art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z tym przepisem, przez niepodatkowe należności budżetowe rozumie się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych.

Do należności tych zastosowanie mają unormowania zawarte w art. 60-67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Drugie założenie, dotyczące statusu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako przedsiębiorcy państwowego, Wnioskodawca opiera na powołanym w uzasadnieniu wniosku orzecznictwie sądowym. Wydaje się przy tym, że argumentacja Wnioskodawcy w tym zakresie zmierza do konkluzji, iż przyznanie Lasom Państwowym statusu przedsiębiorcy równoznaczne jest z uznaniem za przedsiębiorstwo państwowe. Takie założenie jest jednak błędne. Definicja przedsiębiorstwa państwowego zawarta jest w art. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1384). Zgodnie z tym przepisem, przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się przedsiębiorcą posiadającym osobowość prawną. Osobowość prawna jest cechą, która zapewnia przedsiębiorstwu możliwość samodzielnego działania. Jako osoba prawna przedsiębiorstwo państwowe może dokonywać czynności w zakresie prawa cywilnego, a więc samodzielnie nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, kierując się własnym interesem i podejmując własne decyzje. Jednocześnie przedsiębiorstwo samo ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe tych cech nie posiada, dlatego jest przedsiębiorcą, ale nie jest przedsiębiorstwem państwowym.

W oparciu o powyższe założenia Wnioskodawca sformułował w pierwszej kolejności zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Trybunał podkreślał, że omawiana zasada nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają. Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej równe traktowanie adresatów danej normy (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 1995 r., sygn. akt K. 17/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 37). Ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33). Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów charakteryzujących się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania sprzecznych z zasadą równości. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, jakie wymagania musi spełnić kryterium różnicujące sytuację prawną podmiotów podobnych, aby nie zostało uznane za sprzeczne z Konstytucją. Kryterium to musi mieć charakter relewantny (musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści). Ponadto musi mieć charakter proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów,

które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych). Musi też pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70).

Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości powinna być poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 lipca 2004 r., sygn. akt SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65; z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46 i powołane tam orzecznictwo).

Treść zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji, jest ogólniejsza i bogatsza od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136 i powołane tam orzecznictwo).

W pierwszym wskazanym aspekcie zasada sprawiedliwości społecznej w zasadzie pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. Nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze.

W wypadku obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, związek zasady sprawiedliwości społecznej z zasadą równości przejawia się odmiennie. Trybunał Konstytucyjny uznaje za dopuszczalne odstępstwa od zasady równości w razie spełnienia trzech wymogów, a mianowicie: relewantności,

proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Szczególne znaczenie dla uznania wyjątków od zasady równości mają właśnie wartości współkonstituujące zasadę sprawiedliwości społecznej, takie jak solidarność społeczna i bezpieczeństwo socjalne.

Wnioskodawca formułuje zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej w aspekcie, w jakim pokrywa się ona z zasadą równości wobec prawa.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa przez nałożenie na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązku wpłaty do budżetu państwa kwot określonych przez art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej oraz art. 58a ustawy o lasach, konieczne jest ustalenie cechy istotnej (relewantnej), która pozwoli na wyodrębnienie grupy podmiotów podobnych i dokonanie oceny, czy faktycznie zostały one potraktowane przez ustawodawcę odmiennie.

Według Wnioskodawcy, na wyodrębnienie takiej grupy pozwala zaliczenie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe do przedsiębiorców państwowych, w konsekwencji czego Lasy Państwowe, przy nakładaniu na nie ciężarów i świadczeń publicznych, powinny być traktowane przez ustawodawcę tak jak przedsiębiorstwa państwowe. Na błąd takiego rozumowania wskazano już wyżej, odwołując się do definicji przedsiębiorstwa państwowego zawartej w ustawie z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Dodać należy, iż Lasy Państwowe są jedynym podmiotem powołanym do zarządzania lasami stanowiącymi majątek Skarbu Państwa, za wyjątkiem lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz lasów będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o lasach). Dlatego też statusu

prawnego Lasów Państwowych nie można porównywać ze statusem innych podmiotów.

Zdaniem Wnioskodawcy, inną wspólną cechą stanowiącą o przynależności do grupy podmiotów podobnych jest uzyskiwanie przychodów ze sprzedaży drewna. Lasy Państwowe nie są bowiem jedynym przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie gospodarki leśnej. Taką działalność prowadzą także inne gospodarstwa, „zarówno z wykorzystaniem lasów państwowych, lasów samorządowych, jak i lasów prywatnych”. Obowiązek dokonywania wpłaty nałożony został wyłącznie na Lasy Państwowe, które zostały potraktowane odmiennie od pozostałych podmiotów podobnych.

Z poglądem tym nie można się zgodzić. Wskazane przez Wnioskodawcę podmioty różnią się bowiem znacznie od siebie, a główną cechą, która je odróżnia, jest prawo własności. To prawo determinuje główny podział, jaki występuje w ustawie o lasach i pozwala odróżnić regulacje dotyczące lasów będących lasami Skarbu Państwa od lasów stanowiących własność innych podmiotów.

W związku z tym należy uznać, że zaskarżone przepisy nie różnicują sytuacji prawnej podmiotów podobnych, a zatem nie są niezgodne z zasadą równości wobec prawa, statuowaną przez art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej.

W dalszej kolejności Wnioskodawca podniósł zarzut, że zaskarżone przepisy, ze względu na dolegliwość, jaką stanowić będzie nałożony na Lasy Państwowe obowiązek dokonywania wpłaty do budżetu państwa, godzą w zasadę wolności działalności gospodarczej, gwarantowaną przez art. 22 Konstytucji.

W związku z tym należy po raz kolejny odwołać się do argumentacji przedstawionej we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska, w którym wykazano, że gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa. Przepis ten zatem nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów.

Wnioskodawca zarzucił także, iż zaskarżone przepisy naruszają art. 21 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Wnioskodawcy, z faktu, że Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej, wywieść można wniosek, iż uzyskiwane z tej działalności dochody stanowią ich własność. Nałożenie przez kwestionowane regulacje obowiązku dokonywania wpłaty do budżetu państwa narusza prawo własności, którego ochronę gwarantuje wskazany przepis ustawy zasadniczej.

Wniosek powyższy jest nieuzasadniony. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o lasach, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. W myśl art. 4 ust. 3 tej ustawy, w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość. Art. 4 ust. 4 stanowi natomiast, że nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Z kompetencji przyznanych Lasom Państwowym w tym przepisie, ale też w dalszych przepisach ustawy o lasach, nie wynika, że Skarb Państwa rezygnuje z przysługujących mu uprawnień właścicielskich w stosunku do powierzonego temu podmiotowi w zarząd mienia.

Zgodnie z art. 34 k.c., Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Z kolei art. 44¹ § 1 k.c. stanowi, że własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa

albo innym państwowym osobom prawnym, a § 2 przewiduje, że uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój. Właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do Lasów Państwowych, których ustrój regulują przepisy ustawy o lasach, w tym także zaskarżone wnioskiem w niniejszej sprawie. Skarb Państwa może zatem wykonywać wobec tego podmiotu uprawnienia właścicielskie i nadzorcze, a z tego tytułu uzyskiwać określone korzyści. Odpowiada to treści prawa własności określonej w art. 140 k.c., zgodnie z którym właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, a w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Dlatego też uznać należy, iż zaskarżone przepisy nie naruszają art. 21 ust. 1 Konstytucji.

W ramach omawianego zarzutu wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów Wnioskodawca uczynił nadto art. 7 Konstytucji. Jego zdaniem, nakładając na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązek dokonywania wpłat do budżetu, ustawodawca postąpił wbrew zasadzie legalizmu, naruszył bowiem przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2).

W związku z tak sformułowanym zarzutem przypomnieć należy, iż jednym z wymogów, jakim musi odpowiadać wniosek kierowany do Trybunału Konstytucyjnego, jest uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 31 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Uzasadnienie przedstawione w tym względzie przez Wnioskodawcę nie czyni zadość temu wymogowi, jest ono bowiem bardzo ogólne i lakoniczne. Wnioskodawca, odwołując się do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie wskazał, które konkretnie jego postanowienia naruszył ustawodawca wprowadzając zaskarżone regulacje. Poprzestał jedynie na stwierdzeniu, że przepisy Traktatu zakazują wprowadzania unormowań doprowadzających do zakłócenia na wspólnym rynku konkurencji między przedsiębiorcami, a zaskarżone regulacje, poprzez uniemożliwienie prawidłowego funkcjonowania Lasów Państwowych, ten zakaz naruszają.

Wobec powyższego uznać należy, iż w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Ostatni zarzut podniesiony przez Wnioskodawcę dotyczy niezgodności art. 58a ustawy o lasach z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2, i z art. 7 Konstytucji. W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżony przepis sformułowany został w sposób niedookreślony, a więc z naruszeniem zasady poprawnej legislacji. Z jego treści nie można bowiem jednoznacznie odczytać, jakie uprawnienia przysługują Ministrowi Środowiska w związku z uznaniem go za organ właściwy w sprawach wpłaty, o jakiej mowa w tym przepisie. Szczególne wątpliwości Wnioskodawcy budzi brak w kwestionowanym przepisie normy uprawniającej Ministra Środowiska do zwalniania od obowiązku dokonywania wpłaty czy udzielania w tym przedmiocie ulg. Wywiedzenie uprawnień Ministra Środowiska do podejmowania tego rodzaju decyzji wymagać będzie odwołania się do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, podczas gdy zasada określoności prawa nakazywała, aby kwestia ta została uregulowana wprost w ustawie o zmianie ustawy o lasach. Oprócz tego Wnioskodawca podniósł, że na gruncie zaskarżonej ustawy nie została wyjaśniona kwestia, czy do przedmiotowej wpłaty powinny być stosowane przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 749 ze zm.), czy też ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest utrwalone, że z art. 2 Konstytucji – wskazanego przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli – wynikają zasady poprawnej legislacji, obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym. Zasady te określają kryteria tworzenia prawa, których ustawodawca musi przestrzegać nie tylko ze względu na ich szczególne znaczenie dla ochrony praw jednostek i innych podmiotów prywatnych, lecz

także dla zapewnienia skuteczności prawa oraz zaufania i szacunku dla prawa ze strony jego adresatów. Treść zasady poprawnej legislacji była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który niezmiennie podkreśla, że zasada ta wymaga jasności, precyzji oraz racjonalności uchwalanych przepisów (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50 i powołane tam orzecznictwo oraz z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59).

Trybunał przypomina zarazem, że, tworząc prawo, ustawodawca ma dużą swobodę decyzyjną w zakresie posłużenia się taką techniką legislacyjną, która w najlepszy sposób odpowiadać będzie przyjętym założeniom. Trybunał nie jest także władny badać racjonalności decyzji ustawodawcy co do przyjmowania określonych przepisów prawnych. Jednakże badanie racjonalności określonych przepisów należy odróżnić od oceny przestrzegania zasad racjonalności podczas ich tworzenia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt Kp 9/09, *op. cit.*). Podstawową przesłanką racjonalności w tworzeniu prawa jest stanowienie regulacji, które mogą osiągnąć założone dla nich cele.

Analiza zaskarżonego przepisu i jego otoczenia normatywnego przez pryzmat tak określonych zasad poprawnej legislacji nie potwierdza zarzutu Wnioskodawcy.

Odnosząc się do tego zarzutu, odwołać należy się na wstępie do tej części niniejszego stanowiska, w której wykazano, iż wpłata przewidziana w art. 58a ustawy o lasach nie stanowi podatku, lecz należy do tak zwanych niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym, których przykładowy katalog formułuje art. 60 ustawy o finansach publicznych.

Okoliczność ta ma istotne znaczenie, pozwala bowiem jednoznacznie usunąć wątpliwości Wnioskodawcy dotyczące uprawnień Ministra Środowiska w zakresie

dotyczącym przedmiotowej wpłaty, w szczególności co do kwestii związanych z udzielaniem ulg i zwolnień od obowiązku nałożonego kwestionowanym przepisem.

Zwrócić należy uwagę, że zasady postępowania związane z określeniem procedury ustalania, poboru i udzielania ulg w zakresie niepodatkowych należności budżetowych regulują przepisy art. 60-64 ustawy o finansach publicznych, zaś w kwestiach, których one nie regulują, ustawa ta odsyła do stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów działu III Ordynacji podatkowej (art. 67), a nadto – w zakresie egzekucji – do przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.), natomiast w zakresie odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania z tytułu niepodatkowych należności budżetowych określonych w pkt 1-6 art. 60 - do przepisów Kodeksu cywilnego (art. 65-66).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, właściwy organ, na wniosek zobowiązanego, może udzielać określonych w art. 55 ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60. Ulgi te mogą polegać na umorzeniu należności publicznoprawnych w całości albo w części lub odroczeniu spłaty albo rozłożeniu jej na raty. Zakres zastosowanej ulgi uzależniony jest od osoby zobowiązanego. Ulega on bowiem ograniczeniu w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W myśl art. 64 ust. 2, właściwy organ, na wniosek zobowiązanego prowadzącego działalność gospodarczą, może udzielić wymienionych wyżej ulg wyłącznie w stosunku do zobowiązań określonych w art. 60 pkt 1-6, a więc:

- 1) kwot dotacji podlegających zwrotowi w przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych;
- 2) należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych;

- 4) wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych;
- 5) wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych;
- 6) należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności.

Pojęcie „działalności gospodarczej” określa art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.). Działalnością gospodarczą jest, zgodnie z tym przepisem, zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Przedsiębiorcą jest natomiast osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej, w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Uwzględniając status Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, określony w ustawie o lasach, uznać należy, iż jest ono podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, a zatem podlega ograniczeniom co do możliwości ubiegania się o udzielenie ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych, wynikającym z art. 64 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ponieważ wpłata przewidziana w art. 58a ustawy o lasach nie należy do katalogu zobowiązań wymienionych w art. 60 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych, uznać należy, iż w odniesieniu do tej należności obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości udzielenia ulgi.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać za niezasadny zarzut Wnioskodawcy, iż zaskarżony przepis sformułowany został z naruszeniem

zasady poprawnej legislacji, wynikającej z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wnioskodawca zarzucił także, iż unormowanie zawarte w art. 58a ustawy o lasach narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Zarzutu tego jednak praktycznie nie uzasadnił, a powołał się na omówienie powołanej zasady w kontekście innych zarzutów.

Taki zabieg budzi wątpliwości z punktu widzenia wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, nie pozwala bowiem właściwie poznać argumentacji Wnioskodawcy, która ma dowodzić naruszenia powołanego jako wzorzec kontroli przepisu Konstytucji.

Z treści uzasadnienia odnoszącego się do tego zarzutu można wnioskować jedynie, iż naruszenia zasady legalizmu Wnioskodawca upatruje na etapie procedowania projektu ustawy zmieniającej przez Radę Ministrów i ustalenia treści zaskarżonego przepisu w sposób niezgodny z postanowieniami Regulaminu pracy Rady Ministrów. Do tak sformułowanego zarzutu odniesiono się już jednak w związku z podobnym zarzutem dotyczącym naruszenia wspomnianej zasady w toku uchwalania ustawy o zmianie ustawy o lasach uznając, że przepisy tego Regulaminu nie mogą być podstawą kontroli w odniesieniu do procedury uchwalenia ustawy.

Dlatego, nawet przyjmując, że Wnioskodawca dopełnił w minimalnym zakresie obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu, należy uznać, iż postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego