



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 9/14
BAS-WPTK-1013/14

Warszawa, dnia 1 czerwca 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	02. 06. 2015
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 31 marca 2014 r., uzupełnionego 25 kwietnia 2014 r. (sygn. akt K 9/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. poz. 222) **jest zgodna** z art. 7 i art. 118 ust. 3 Konstytucji oraz **nie jest niezgodna** z art. 20 Konstytucji;

2) art. 2 ust. 1 ustawy z 24 stycznia 2014 r. powołanej w punkcie 1 oraz art. 58a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.) **są zgodne** z art. 5 i z art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 21, art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 2 ust. 1 ustawy z 24 stycznia 2014 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakazuje dokonanie przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa w roku 2015, nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz, a przez to **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;

4) art. 58a ust. 3 ustawy z 28 września 1991 r. powołanej w punkcie 2 **jest zgodny** z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) zaskarżyła ustawę z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. poz. 222; dalej: ustawa nowelizująca).

Wniosek w brzmieniu pierwotnym (dalej: wniosek) nosi datę 31 marca 2014 r. Po jego złożeniu wnioskodawca został wezwany, na mocy zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2014 r. (sygn. akt Twn 2/14), do usunięcia braków formalnych. Polegały one na niejasnościach co do zakresu zaskarżenia i wzorców kontroli oraz na braku uzasadnienia zarzutu, a ponadto odnosiły się do osoby pełnomocnika wnioskodawcy i usunięcia jednej osoby z listy posłów popierających wniosek. W odpowiedzi grupa posłów złożyła wyjaśnienia i uzupełnienia do wniosku, noszące datę 25 kwietnia 2014 r. (dalej: uzupełnienie wniosku). Stanowisko Sejmu odnosi się zatem do wniosku w jego kompletnym brzmieniu, wynikającym łącznie z obu pism przedstawionych Trybunałowi.

Na wstępie trzeba zauważyć, że wniosek zawiera rozbudowane *petitum*, przy czym każdorazowo po zestawieniu przedmiotu zaskarżenia z wzorcem kontroli następuje fragment rozpoczynający się od słów „w zakresie: [...]”. Może to *prima facie* sugerować, że intencją grupy posłów było zakresowe ujęcie przedmiotu zaskarżenia, tzn. odniesienie zarzutów nie do całokształtu zawartości normatywnej danej jednostki redakcyjnej zakwestionowanego aktu, a tylko do niektórych norm wywiedzionych z tej jednostki. Jednakże lektura pisma upewnia, że fragmenty *petitum* rozpoczynające się od słów „w zakresie: [...]” nie prowadzą do zwężenia zakresu zaskarżenia, lecz formułują i systematyzują główne zarzuty, rozwijane następnie w części wniosku zatytułowanej „Uzasadnienie”.

2. Wątpliwości grupy posłów budzi cała ustawa nowelizująca. Składa się ona z pięciu artykułów. Na mocy jej art. 1 znowelizowano ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.; dalej: ustawa o lasach), nadając nowe brzmienie niektórym jej przepisom (art. 18 ust. 4 pkt 3 lit. a, art. 23 ust. 2 i ust. 3, art. 50), a także dodając do niej nową jednostkę redakcyjną (art. 58a).

W art. 2 ustawy nowelizującej wprowadzono obowiązek dokonania przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej także: Lasy Państwowe) wpłaty do budżetu państwa z kapitału własnego w latach 2014 i 2015. Z kolei w art. 3 ustawy nowelizującej ustalono termin dokonania pierwszej wpłaty wynikającej z nowego art. 58a ustawy o lasach (zob. poniżej). Przepisy intertemporalne dotyczące planów urządzenia lasu zamieszczono w art. 4 ustawy nowelizującej, zaś w art. 5 określono termin jej wejścia w życie.

Ponadto odrębne zarzuty sformułowano wobec dwóch przepisów ustawy nowelizującej: art. 1 pkt 4 oraz art. 2 ust. 1.

Pierwszy z wymienionych przepisów znowelizował ustawę o lasach, dodając w niej art. 58a w brzmieniu: „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»” (ust. 1); „Wpłaty dokonuje się za każdy kwartał kalendarzowy w terminie do trzydziestego dnia miesiąca następującego po tym kwartale” (ust. 2); „Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska” (ust. 3). Należy dodać, że pierwsza wpłata, o której mowa w tym przepisie, ma zostać dokonana przez Lasy Państwowe w 2016 r. (art. 3 ustawy nowelizującej).

Natomiast drugi odrębnie wymieniony przepis ma następujące brzmienie: „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 rocznie”. Wpłata ta ma być dokonywana przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych w formie równych rat kwartalnych, w terminie do ostatniego dnia każdego kwartału (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej).

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Gdy chodzi o wątpliwości grupy posłów odnoszące się do ustawy nowelizującej w całości, są one trojakiemu rodzaju i zostały ujęte w pkt A-C *petitum* wniosku.

Po pierwsze (pkt A *petitum*), wnioskodawca twierdzi, że niekonstytucyjność całej ustawy wynika z „niezasadnego odstąpienia od przedstawienia pełnego i wyczerpującego sprawozdania, co do skutków społecznych, gospodarczych

i ekonomicznych wykonania uchwalonej nowelizacji, konsekwencją czego było ograniczenie się do przyjęcia, że proponowane zmiany zwiększą wpływy do budżetu państwa” (wniosek, s. 2). Zdaniem wnioskodawcy, zaprezentowane w trakcie prac legislacyjnych prognozy zostały oparte na założeniu, że sprzedaż drewna utrzyma się na poziomie zbliżonym do dotychczasowego, bez rozważenia potencjalnego wpływu odmiennej sytuacji zarówno na wysokość wpływów do budżetu, jak i na kondycję finansową Lasów Państwowych. Jako wzorzec kontroli wskazano w tym punkcie *petitum* art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji.

Rozwijając ten zarzut, wnioskodawca podnosi w szczególności, że ocena skutków regulacji dołączona do uchwalonej wersji nowelizacji nie zawiera informacji o wpływie wpłat do budżetu państwa na kondycję finansową Lasów Państwowych. Tymczasem w świetle twierdzeń grupy posłów dokonanie tak znacznych wpłat uniemożliwi Lasom Państwowym prowadzenie działalności rozwojowej. Co więcej, w razie braku wolnych środków finansowych podmiot ten będzie zmuszony nie tylko do ograniczania niezbędnych wydatków, ale także do zaciągania pożyczek i kredytów bankowych. W konsekwencji ma dojść do zakłócenia gospodarki finansowej Lasów Państwowych, prowadzących działalność – jak przypomina wnioskodawca – na zasadzie samodzielności finansowej, zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o lasach. Ponadto w tej części wniosku wyrażono pogląd, że różnica „pod względem statusu ekonomicznego i technologicznego” pomiędzy pracownikami zatrudnionymi w Lasach Państwowych na podstawie umów o pracę a pracownikami zatrudnionymi w zakładach usług leśnych „rodzi oczywisty imperatyw podjęcia bez zbędnej zwłoki przez Ministra Środowiska [...] oraz przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych [...] działań, skutkujących ukształtowaniem warunków do zainicjowania procesów rozwojowych oraz poziomu wynagrodzenia za pracę w tychże zakładach” (wniosek, s. 11). Związek przytoczonego twierdzenia z treścią zarzutu niekonstytucyjności nie został szerzej wyjaśniony.

Po drugie (pkt B *petitum*), niekonstytucyjność całej ustawy nowelizującej ma wynikać także z faktu, że w odniesieniu do jej projektu „przeprowadzono pozorne konsultacje społeczne oraz uniemożliwiono udziału podmiotom zainteresowanym jej stanowieniem, a także [...] skarżona ustawa, wbrew przepisowi art. 7 Konstytucji, została uchwalona z rażącym naruszeniem przepisów prawa powszechnego i wewnętrznego” (wniosek, s. 3). Wnioskodawca przytacza daty wstępnych etapów procesu legislacyjnego, aby sformułować przypuszczenie, że „zapoznanie się

z kolejnymi projektami ustawy oraz zgłaszanie zastrzeżeń przez partnerów społecznych było [...] znacznie utrudnione, zaś w odniesieniu do projektu przesłanego do Rady Ministrów oraz do projektów z dnia 7 stycznia 2014 r. – było praktycznie niemożliwe” (wniosek, s. 3). Z powyższych względów grupa posłów wnosi o zbadanie zgodności ustawy nowelizującej „z przepisami art. 1, art. 2, art. 7 i art. 20 Konstytucji RP m.in. w związku z naruszeniem przy stanowieniu skarżonej ustawy przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa [...] oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych [...] oraz przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz Regulaminu Sejmu” (wniosek, s. 2-3).

W części uzasadnienia poświęconej rozwinięciu powyższych zarzutów wnioskodawca omawia przebieg prac nad ustawą. Równie obszerne przytaczanie wszystkich szczegółów w niniejszym stanowisku nie wydaje się celowe, zwłaszcza że we wniosku postępowanie z projektem ustawy zostało opisane bardzo drobiazgowo (zob. wniosek, s. 14-41). Poniższe uwagi mają zatem charakter podsumowujący.

W przypadku ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.; dalej: ustawa lobbingsowa) niezgodność z prawem zarzucana procesowi legislacyjnemu ma wynikać z faktu, że informacja o tym, iż projekt ustawy nowelizującej jest przedmiotem prac Rady Ministrów, została uwidoczniła 30 grudnia 2013 r. (grupa posłów omyłkowo wskazuje 30 grudnia 2014 r. – zob. wniosek, s. 19), a udostępnienie pierwszych dokumentów nastąpiło dopiero 18 lutego 2014 r., na dzień przed ogłoszeniem ustawy nowelizującej w Dzienniku Ustaw. Tymczasem zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy lobbingsowej: „Rada Ministrów prowadzi wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, zwany dalej «wykazem», obejmujący: 1) projekty założeń projektów ustaw; 2) projekty ustaw; 3) projekty rozporządzeń Rady Ministrów”; jak stanowi art. 3 ust. 3 ustawy lobbingsowej, wykaz ten podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Ustawa lobbingsowa ustanawia również obowiązek udostępnienia wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektem (art. 6) oraz możliwość zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem (art. 7). W konsekwencji braku założeń do projektu ustawy oraz zbyt późnego podania do wiadomości informacji o pracach legislacyjnych, zdaniem wnioskodawcy, niemożliwe stało się poddanie projektowanych zmian konsultacjom społecznym.

Gdy chodzi o ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: u.z.z.), we wniosku wskazano wprost jej art. 19 ust. 1, zgodnie z którym: „Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego [...], ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy”. Grupa posłów podnosi, że z przepisu wynika uprawnienie reprezentatywnych organizacji związkowych w Lasach Państwowych do opiniowania projektu ustawy nowelizującej, gdyż ma on „bardzo duże znaczenie dla przyszłego zatrudnienia i warunków wynagradzania w Lasach Państwowych” (wniosek, s. 23).

Wnioskodawca odwołuje się do licznych przepisów obowiązującej w okresie prac legislacyjnych uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.; dalej: Regulamin z 2002 r.). Akt utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2014 r. wobec wejścia w życie uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979; dalej także: Regulamin z 2013 r.), jednakże w myśl § 170 Regulaminu z 2013 r., do projektów dokumentów rządowych, które przed dniem jego wejścia w życie zostały skierowane do uzgodnień lub konsultacji, stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. przepisy Regulaminu z 2002 r. Wywody wnioskodawcy odnoszące się do naruszenia w toku procesu legislacyjnego Regulaminu z 2002 r. nie zostały w pełni usystematyzowane. Można jednak uznać, że zarzuty ogniskują się wokół: a) dopuszczalności prowadzenia prac w trybie § 6 ust. 1a Regulaminu z 2002 r., który stanowił, że wymogu opracowania i uzgodnienia projektu założeń projektu ustawy nie stosuje się, jeżeli opracowanie określonego rodzaju projektu ustawy bez uprzedniego przyjęcia przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy wynika z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów – podczas gdy wykaz ten, jak wspomniano, został upubliczniony późno (w tym zakresie zarzut pokrywa się częściowo z zarzutami omówionymi wcześniej na tle zgodności procesu legislacyjnego z przepisami ustawy lobbingowej); b) braku podstaw do procedowania w trybie odrębnym, określonym w § 8 pkt 4 lit. b Regulaminu z 2002 r., zakładającym wyrażenie zgody na rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego, który nie został uzgodniony z członkami Rady Ministrów, gdy waga lub pilność sprawy wymaga

niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów. W odniesieniu do tej drugiej kwestii we wniosku podkreślono, że „stanowiłaby obrazę doświadczenia życiowego oraz zasad logicznego rozumowania teza, iż konieczność niezwłocznego przyjęcia przez Radę Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach powstała w związku z tym, że nieuchwalenie ustawy o zmianie ustawy o lasach, nakładającej na Lasy Państwowe świadczenia publicznego w kwocie 800 mln zł rocznie, w zauważalnym stopniu zagroziłoby funkcjonalności budżetu państwa w roku 2014” (wniosek, s. 32).

Co się tyczy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012 r. poz. 32; dalej: Regulamin Sejmu), wnioskodawca nie wskazuje konkretnych jednostek redakcyjnych tego aktu, a jedynie stwierdza, że ustawa została uchwalona w ciągu 27 godzin, chociaż projektowi nie nadano klauzuli pilności w rozumieniu konstytucyjnym.

Generalnie rzecz biorąc, obszerne uwagi dotyczące trybu procedowania nad projektem zmierzają do stwierdzenia, że zaskarżona ustawa została przyjęta bez konsultacji społecznych, wynikających ze wskazanych aktów. Także na etapie prac w Sejmie, zdaniem wnioskodawcy, nie sposób mówić o dialogu społecznym, gdyż ustawę uchwalono w bardzo krótkim czasie. W konsekwencji dialog ten „zastąpiono arbitralnym postępowaniem ukierunkowanym na określony cel, który wyznaczony jest mechanicznie i *a priori*, zaś nie stanowi on pożytecznej konkluzji wszystkich stanowisk stron zainteresowanych” (wniosek, s. 41). Tymczasem w analizowanym przypadku proces ustawodawczy powinien zostać przeprowadzony ze szczególną starannością, gdyż – jak twierdzi wnioskodawca – ustawa nowelizująca może zostać zaliczona do kategorii aktów daninowych. Ponadto przytoczono pogląd Trybunału, zgodnie z którym w demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, a zwykły tryb ustawodawczy służy temu w pełniejszy sposób niż tryb pilny.

Po trzecie (pkt C *petitum*), wobec ustawy nowelizującej w całości sformułowano następujący zarzut: „zaskarżone przepisy uniemożliwiają Lasom Państwowym prowadzenie w ramach gospodarki leśnej działań, ukierunkowanych na realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu, a także [...] ograniczają im prowadzenie działalności rozwojowej oraz operacyjnej, a tym samym uniemożliwiają funkcjonowanie zgodnie z zasadą trwale zrównoważonej gospodarki leśnej”

(wniosek, s. 3-4). Wzorcami kontroli w tym wypadku uczyniono art. 5, art. 22 oraz art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca odwołuje się do wcześniejszych twierdzeń o spodziewanym zakłóceniu gospodarki finansowej Lasów Państwowych, dodając, że wymuszone zwiększenie pozyskiwania drewna – wobec zaniku wolnych środków finansowych w obrocie – spowoduje naruszenie zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, np. przez zanik lub ograniczenie występowania w lasach gatunków charakterystycznych dla drzewostanów starszych klas wieku. W efekcie możliwość wykorzystania Lasów Państwowych jako instytucji służącej zapewnianiu przez władze publiczne ochrony środowiska, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, zostanie ograniczona. Ponadto, jak wskazano we wniosku: „Wykonywanie ustawy o zmianie ustawy o lasach doprowadzi również do ograniczenia w odniesieniu do Lasów Państwowych wolności działalności gospodarczej (w tym poprzez ograniczenie możliwości rozwojowych, ale także poprzez zakłócenie gospodarki finansowej)” (wniosek, s. 43).

2. Zarzuty skierowane wobec art. 1 pkt 4 oraz art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej zostały ujęte w punktach D-F *petitum* wniosku.

Po pierwsze (pkt D *petitum* wniosku), grupa posłów kwestionuje dopuszczalność obciążenia Lasów Państwowych wpłatami do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln rocznie w latach 2014 i 2015 – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej. Zdaniem wnioskodawcy, powyższe rozwiązanie jest niezgodne z art. 2 i art. 22 Konstytucji.

Jak wskazano we wniosku, dokonanie tych świadczeń spowoduje częściową dekapitalizację Lasów Państwowych, obniży zdolności rozwojowe tego podmiotu i wpłynie ujemnie na jego system reasekuracyjny, związany z prawną możliwością tworzenia w nim funduszu stabilizacyjnego na wypadek konieczności finansowania usuwania skutków wielkoobszarowych klęsk naturalnych. Co jednak istotniejsze, dokonanie wpłat będzie przejawem działania prawa wstecz, i to z dwóch względów. Pierwszy wiąże się z tym, że do końca 2013 r. Lasy Państwowe kształtowały swoją sytuację prawną i faktyczną w przekonaniu, że uzyskane wyniki finansowe nie będą podlegały dalszemu zmniejszaniu. Wymaganie realizacji świadczeń wprowadzone kwestionowanym przepisem ustawy nowelizującej wnioskodawca określa mianem „faktycznej «konfiskaty»” (wniosek, s. 45) i wskazuje, że dochodzi w tym wypadku do

zastosowania prawa do zdarzeń i zachowań podejmowanych przed jego wejściem w życie. Drugi z wymienionych względów polega na tym, że przepis ustawy nowelizującej wszedł w życie 6 marca 2014 r., a więc w trakcie roku, w którym ma zostać wykonane określone w przepisie świadczenie (wpłata 800 mln złotych za rok 2014). Zdaniem grupy posłów, takie rozwiązanie zakłóca funkcjonowanie Lasów Państwowych i utrudnia realizację przyjętych planów.

Po drugie (pkt E *petitum* wniosku), oba wskazane przepisy ustawy nowelizującej – zarówno ten, który przewiduje obowiązek dokonywania cyklicznych wpłat w wysokości 2% przychodów ze sprzedaży drewna (art. 1 pkt 4), jak i ten, z którego wynika konieczność świadczeń określonych kwotowo w odniesieniu do lat 2014 i 2015 (art. 2 ust. 1) – ustanawiają, w przekonaniu wnioskodawcy, podatek w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Mają bowiem charakter nieodpłatny, bezzwrotny, przymusowy i pieniężny, są ustalane jednostronnie w drodze ustawy i stanowią dochód budżetu państwa. Na tym tle wnioskodawca wyraża wątpliwości co do zgodności obu zakwestionowanych przepisów z art. 2, art. 7, art. 21 i art. 22 Konstytucji, przy czym w wyjaśnieniach do wniosku uzupełniono listę wzorców kontroli o art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zasada równości jest traktowana jako przejaw zasady sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji.

Grupa posłów twierdzi, że daniny publiczne, w tym podatki, powinny być stanowione z zastosowaniem norm generalnych i abstrakcyjnych. Wskazuje, że warunek ten zostałby dochowany, gdyby wpłaty w wysokości 2% przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna dotyczyły wszystkich podmiotów prowadzących gospodarstwa leśne, a nie tylko Lasów Państwowych.

We wniosku wskazano następnie, że: „Elementarny [...] szacunek do konstytucyjnej zasady równości w kreowaniu ciężarów oraz świadczeń publicznych wymagał, aby przy uzupełnianiu zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych o taką właśnie daninę publiczną odwołać się do wpłaty z zysku gospodarstw leśnych po opodatkowaniu, a nie do podatku od sprzedaży drewna, a więc do podatku, wyczerpujący wszelkie znamiona podatku obrotowego, który jako nowość podatkowa powinien być wprowadzany do obrotu prawnego z najwyższą ostrożnością i rozważą legislacyjną. Jednakże skoro już prawodawca zdecydował się na ww. podatek, [...] to elementarny szacunek do konstytucyjnej zasady równości w nakładaniu ciężarów i świadczeń publicznych wymagał, aby przewidywane skutki finansowe, związane z tym podatkiem, odpowiadały 15% zysku po opodatkowaniu”

(wniosek, s. 55), a więc analogicznie do zasad obowiązujących na gruncie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (t.j. Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.). Dalej stwierdzono, że: „Lasy Państwowe powinny raczej być objęte zwolnieniami lub ulgami we wpłatach z zysku [...], a nie być obowiązane do publicznych świadczeń pieniężnych, odpowiadających nawet wielokrotności tegoż zysku” (wniosek, s. 56-57). Wnioskodawca określa ponadto analizowane świadczenie jako „przypominające świadczenie konfiskacyjne” (wniosek, s. 57) oraz twierdzi, że jego ustanowienie naruszyło zasadę nienaruszalności majątku podmiotów praw i obowiązków.

W wyniku wezwania zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r. (sygn. akt Twn 2/14) do uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 1 pkt 4 oraz art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z art. 7, art. 21 oraz art. 22 Konstytucji, z powołaniem dowodów na jego poparcie, grupa posłów rozbudowała argumentację dotyczącą tego punktu *petitum*. Znaczna część nadesłanych uzupełnień odnosi się do omówionej wcześniej zasady równości, jednak w piśmie występują pojedyncze argumenty stanowiące odpowiedź na powyższe zarządzenie. Zdaniem wnioskodawcy, ograniczenie wolności działalności gospodarczej wobec przedsiębiorcy, jakim są Lasy Państwowe, nie zostało dokonane w związku z ważnym interesem publicznym, jak nakazuje art. 22 Konstytucji, bo nałożone ciężary mogą jedynie w symbolicznym wymiarze wpłynąć na stan budżetu państwa. Ponadto ograniczenie ma charakter nieproporcjonalny, gdyż w świetle załączonej analizy ekonometrycznej świadczenia publiczne, jakie mają ponosić Lasy Państwowe od 2016 r., będą stanowić ponad 100% ich prognozowanego wyniku po opodatkowaniu, co grozi „realną utratą przez ten podmiot zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej na zasadzie samowystarczalności finansowej oraz z zachowaniem kryterium legalności, rzetelności oraz gospodarności” (uzupełnienie wniosku, s. 5). W tym samym miejscu wnioskodawca wyraża przypuszczenie, że opisane mechanizmy oznaczają nie tylko ograniczenie, ale wręcz odebranie Lasom Państwowym wolności działalności gospodarczej.

Zakwestionowane przepisy mają naruszać art. 7 Konstytucji z tego względu, że wyrażona w nim zasada legalizmu, zdaniem grupy posłów, zobowiązuje do tego, aby przy kreowaniu świadczeń publicznych obciążających Lasy Państwowe „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” (uzupełnienie wniosku, s. 6). Z kolei przywołanie w charakterze wzorca kontroli art. 21 Konstytucji wyjaśniono tym, że środki pieniężne będące we władaniu Lasów Państwowych, jako podmiotu działającego na własne ryzyko i na własny rachunek, stanowią jego własność.

Po trzecie (pkt F *petitum* wniosku), art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej ma być niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji. W jednej z wersji rozważanych w toku prac rządowych przewidywano nadanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska kompetencji do udzielania Lasom Państwowym w uzasadnionych przypadkach zwolnień i ulg w regulowaniu przez ten podmiot świadczeń wprowadzonych w art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej. Tymczasem w wersji późniejszej – oraz ostatecznie uchwalonej przez Sejm – stosowny przepis brzmi: „W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska” (art. 58a ust. 3 zdanie drugie ustawy o lasach w myśl art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej). Jak zauważa wnioskodawca: „aktualny obszar uprawnień Ministra Środowiska nie obejmuje wprost prawa do zwalniania oraz udzielania Lasom Państwowym jakichkolwiek ulg w regulowaniu przez ten podmiot obowiązków w zakresie świadczeń publicznych. W tym stanie rzeczy – wywodzenie uprawnień Ministra Środowiska do udzielania przedmiotowych ulg i zwolnień będzie wymagało utarcia, wątpliwej prawnie, praktyki powoływania się na przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące tzw. niepodatkowych należności budżetowych. Wydaje się, [że] zasada określoności przepisów prawa wymagała umocowania Ministra Środowiska do udzielania ww. ulg lub zwolnień wprost” (wniosek, s. 58).

III. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do rozważenia zarzutów zawartych we wniosku konieczne jest przeprowadzenie analizy formalnoprawnej dotyczącej przedmiotu zaskarżenia oraz wzorców kontroli.

W *petitum* wniosku część zarzutów odniesiono do ustawy nowelizującej w całości. Jest to niewątpliwie dopuszczalne w wypadku twierdzeń wskazujących na niezgodność z Konstytucją pod względem proceduralnym i kompetencyjnym. Wówczas bowiem Trybunał Konstytucyjny najpierw rozpatruje zarzuty dotyczące

niezgodności całego aktu z normami proceduralnymi i kompetencyjnymi, a dopiero w razie stwierdzenia zgodności analizuje zarzuty o charakterze materialnym postawione poszczególnym normom tego aktu (zob. np. wyroki TK z: 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06; 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

Jednakże w odniesieniu do całej ustawy sformułowano także zarzuty materialnoprawne, ujęte w pkt C *petitum* wniosku. We fragmencie poświęconym uzasadnieniu tych zarzutów potraktowano zawartość normatywną ustawy nowelizującej łącznie i nie skonkretyzowano, dlaczego zakresem zaskarżenia w tym przypadku objęto wszystkie jej jednostki redakcyjne. Zakres taki nie budziłby zastrzeżeń, gdyby wynikał z formuły zaskarżenia polegającej na skrupulatnym formułowaniu i uzasadnianiu zarzutów wobec wszystkich jednostek redakcyjnych ustawy – czego jednak wnioskodawca nie uczynił.

W nauce prawa dopuszczalność stwierdzenia niekonstytucyjności całej ustawy ze względu na niezgodność ze wzorcami innymi niż proceduralne i kompetencyjne jest postrzegana niejednolicie. Zauważono bowiem możliwość wyróżnienia na podstawie orzecznictwa Trybunału kategorii „przepisów fundamentalnych, których niekonstytucyjność powoduje, że reszta przepisów ustawy staje się niestosowalna, bezprzedmiotowa albo wynikowo niezgodna z konstytucją” (A. Kustra, *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 26). W takim przypadku „przepisy, które pełnią rolę służebną wobec przepisów kluczowych, uznanych za niekonstytucyjne, są «wtórnie niekonstytucyjne». Niekonstytucyjność przepisów fundamentalnych «promieniuje» na przepisy o charakterze służebnym” (*ibidem*, s. 30). Zdaniem przywołanej autorki, na inicjatorze postępowania ciąży wówczas obowiązek wykazania niekonstytucyjności przepisów fundamentalnych, a następnie wykazania, w jaki sposób powoduje ona niekonstytucyjność pozostałej regulacji ustawowej (*ibidem*, s. 31). Wobec poglądu tego wysunięto m.in. zarzuty, że proponowana konstrukcja jest nie do pogodzenia z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem zasadą skargowości, a ponadto nie jest obojętna z punktu widzenia relacji między organami państwa, bo prowadziłaby do przesunięcia kompetencyjnego polegającego na przydaniu Trybunałowi części kompetencji prawodawcy; w konsekwencji, w razie żądania kontroli całości ustawy, jej mechanizmów czy też wyodrębnionych fragmentów

postępowanie powinno być umarzone z uwagi na wady formalne zaskarżenia (zob. P. Radziejewicz, *Czy TK może uchylić całą ustawę? – polemika z artykułem Aleksandry Kustry „Kontrola konstytucyjności całej ustawy”, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 175*).

Sejm skłania się do drugiego z wymienionych poglądów, dostrzegając zagrożenia – zarówno z perspektywy podziału władz, jak i w obszarze konsekwencji walidacyjnych wyroku – orzekania o niekonstytucyjności całej ustawy. Innymi słowy, należy przyjąć, że w razie zakwestionowania zgodności z Konstytucją rozbudowanego mechanizmu ustawowego kontrola dokonywana przez Trybunał powinna ograniczać się do przepisów powołujących do życia ów mechanizm. Natomiast usuwanie z systemu prawa przepisów, które w wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu „głównego” stały się puste lub bezprzedmiotowe, jest zadaniem ustawodawcy, nie zaś Trybunału. Wydaje się, że takie stanowisko jest przyjmowane w orzecznictwie samego Trybunału, który wskazywał, że „eliminacja tego rodzaju przepisów – niewątpliwie pożądana z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji – nie należy do zadań Trybunału Konstytucyjnego, ale jest powinnością ustawodawcy. Twierdzenie, iż formalne obowiązywanie (nieuchylenie) tego rodzaju przepisów stanowi naruszenie Konstytucji, byłoby zbyt daleko idące” (wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; zob. też wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Trybunał dopuszcza natomiast orzekanie o ich niekonstytucyjności w wypadku kontroli prewencyjnej, ze względu na specyfikę tego trybu (wyroki TK z: 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09; 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09).

W poszukiwaniu źródła wątpliwości konstytucyjnych grupy posłów można zauważyć, że do negatywnych konsekwencji opisywanych w tej części wniosku ma dojść „w następstwie nałożenia nowych obowiązków w zakresie świadczeń publicznych” (wniosek, s. 43). Pozwala to przypuszczać, że w rzeczywistości zarzuty wymierzone zostały w przepisy ustawy nowelizującej ustanawiające wobec Lasów Państwowych konieczność ponoszenia nowych ciężarów publicznych.

Kierując się opisanym powyżej poglądem na kwestię dopuszczalności kontroli konstytucyjności całej ustawy, Sejm uznaje, że zarzuty sformułowane w tej części wniosku powinny zostać odniesione – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – do treści normatywnych zawartych w art. 1 pkt 4 oraz art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej (przy czym w przypadku pierwszego z tych przepisów chodzi jedynie

o treść projektowanego art. 58a ust. 1 ustawy o lasach). Stanowią one źródło obowiązku dokonywania wpłat przez Lasy Państwowe. Gdyby zaś doszło do stwierdzenia, że przepisy te są niekonstytucyjne, to obowiązek usunięcia pozostałej infrastruktury normatywnej służącej do ich realizacji będzie obciążał ustawodawcę.

2. Należy następnie wziąć pod uwagę, że z dniem 6 marca 2014 r. ustawa nowelizująca weszła w życie. W wyniku tego zdarzenia doszło do zmiany ustawy o lasach, m.in. do dodania w jej treści art. 58a, ustanawiającego obowiązek cyklicznych wpłat w wysokości 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna. Wejście w życie ustawy nowelizującej nie wpływa na dopuszczalność badania jej zgodności z Konstytucją z punktu widzenia zarzutów o charakterze proceduralnym lub kompetencyjnym, gdyż dotyczą one sposobu dokonania zmian w systemie prawnym (czynności prawodawczej), a nie treści tych zmian. Osobno trzeba natomiast rozważyć skutki wejścia aktu w życie w przypadku zarzutów o charakterze materialnoprawnym.

W wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał, powołując się na praktykę legislacyjną i poglądy wyrażone w piśmiennictwie, wyjaśnił, że jedyną funkcją ustawy nowelizującej jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy. Z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej jej treść staje się treścią ustawy, którą ona zmienia. Nie można nawet powiedzieć, że w tym momencie ustawa nowelizująca przestaje obowiązywać, ponieważ samodzielnie nie wyraża ona żadnych norm postępowania. Ustawa ta ulega niejako skonsumowaniu, choć w dzienniku urzędowym, w którym ją ogłoszono, pozostaje jej tekst. Przez akt uchwalenia i ogłoszenia ustawy nowelizującej, z chwilą jej wejścia w życie, dokonuje się akt zmiany innej ustawy. Od tego momentu obowiązuje ta zmieniona ustawa, i do niej można wprowadzać kolejne zmiany (zob. także wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 193). W związku z tym, „jeżeli sposób sformułowania zarzutów i argumentacja przytaczana na ich uzasadnienie wskazują, że inicjujący postępowanie kwestionuje w istocie treść przepisu (normy) zmienionej, Trybunał może przedmiotem oceny uczynić bezpośrednio normy prawne wynikające z przepisów zmienionych, w brzmieniu nadanym przez wskazane w *petitum* przepisy zmieniające” (wyrok TK z 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11; zob. też wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt

K 35/06). Rozważenie zarzutów następuje wówczas niezależnie od tego, jak wnioskodawca oznaczył przedmiot wniosku, ponieważ ich treść i forma w chwili formułowania wniosków i rozpatrywania ich przez Trybunał jest taka sama (wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12). Jest to przejaw zastosowania zasady *falsa demonstratio non nocet*.

Analizowana sytuacja jest jednak szczególna. Nie można bowiem uznać, że jedyną funkcją zakwestionowanej ustawy nowelizującej jest wprowadzenie zmian do innej ustawy. Jedynie art. 1 zaskarżonej ustawy nowelizującej pełni taką funkcję, ponadto jej art. 5 określa termin wejścia zmian w życie. Oba te przepisy uległy skonsumowaniu z dniem 6 marca 2014 r. Natomiast art. 2 ustawy nowelizującej, przewidujący obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa w latach 2014 i 2015, stanowił oraz nadal stanowi samoistną podstawę prawną tych świadczeń pieniężnych; zdarzenie polegające na wejściu w życie tego przepisu nie doprowadziło do jego skonsumowania. Z kolei art. 3 ustawy nowelizującej – zgodnie z którym pierwsza wpłata, o której mowa w art. 58a ustawy o lasach, ma zostać dokonana przez Lasy Państwowe w 2016 r. – stanowi w gruncie rzeczy przepis określający zakres temporalny obowiązku świadczenia publicznoprawnego, które jeszcze nie stało się wymagalne. Walor obowiązywania ma również art. 4 ustawy nowelizującej, który zawiera uregulowanie przejściowe dotyczące planów urządzenia lasu.

W świetle powyższych ustaleń Sejm przyjmuje, że nie ma przeszkód, by w zakresie zarzutów materialnoprawnych (pkt C-F *petitum* wniosku) poddać kontroli art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, natomiast w przypadku art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej rzeczywistym przedmiotem badania powinien być obecnie: w przypadku zarzutów określonych w pkt C-E *petitum* wniosku – art. 58a ust. 1 ustawy o lasach (ustanawiający obowiązek świadczenia); w przypadku zarzutu określonego w pkt F *petitum* wniosku – art. 58a ust. 3 ustawy o lasach (niewyrażający wprost kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska do przyznawania Lasom Państwowym ulg i zwolnień w zakresie tego świadczenia).

3. Osobnego rozważenia wymaga dopuszczalność rozpatrzenia zarzutu zawartego w pkt D *petitum* wniosku, tj. zarzutu niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady niedziałania prawa wstecz). Kwestionowany przepis zobowiązał Lasy Państwowe w latach 2014 i 2015 do

dokonania wpłaty do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln złotych rocznie.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK): „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie: [...] jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08), norma prawna obowiązuje, jeżeli w systemie prawnym istnieje obowiązek przestrzegania owej normy przez jej adresatów, tj. obowiązek postępowania w sytuacji określonej w hipotezie normy w sposób wskazany w jej dyspozycji. Derogacja przepisu nie musi pociągać za sobą utraty jego mocy obowiązującej. Przepis należy bowiem traktować jako obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości i na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (zob. np. postanowienia TK z: 23 października 2001 r., sygn. akt K 4/01; 6 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 8/04; 16 listopada 2005 r., sygn. akt K 14/05; 4 marca 2008 r., sygn. akt K 13/06; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt K 30/08; 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 32/11; wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 22 października 2002 r., sygn. akt SK 39/01; 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02; 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04; 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08).

Przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Jest to wyjątek od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących i jako taki nie może być interpretowany rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*). Co więcej, Trybunał kieruje się w tej kwestii następującym założeniem: „W wypadku kontroli abstrakcyjnej, wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić odpowiednie argumenty uzasadniające niezbedność wydania orzeczenia o przepisie nieobowiązującym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jeśli nie zostaną przedstawione takie dowody i argumenty, Trybunał umorzy postępowanie z uwagi na brak konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (postanowienie TK z 17 grudnia 2014 r., sygn. akt K 20/13).

Trzeba w tym kontekście zauważyć, że art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej ma ograniczony czasowo zakres obowiązywania. Wynikający z tego przepisu obowiązek dokonania wpłat przez Lasy Państwowe odnosi się do lat 2014 i 2015; wpłaty za dany rok dokonywane są w formie równych rat kwartalnych, w terminie do ostatniego dnia każdego kwartału (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej). Do wykonania przepisu potrzeba jedynie spełnienia świadczenia przez podmiot zobowiązany. Jak wynika z informacji przedstawionych w niniejszej sprawie w piśmie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 20 października 2014 r. (dalej: pismo DGLP), według stanu na ten dzień wpłaty zostały uiszczone w terminach i w wysokości wymaganej przez ustawę nowelizującą. Sejm nie dysponuje danymi wskazującymi na to, by w późniejszym okresie doszło do jakiegokolwiek zaburzenia terminowości wpłat.

Należy uznać, że art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nakazuje dokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa w 2014 r., utracił moc obowiązującą. Przepis ten nie może zostać obecnie zastosowany wobec Lasów Państwowych (ani wobec jakiegokolwiek innego podmiotu), gdyż jego zakres temporalny uległ wyczerpaniu wraz z upływem 2014 r. Wspomniany przepis znajduje zastosowanie jedynie w odniesieniu do wpłaty wymaganej w roku 2015, niezależnie od faktu, że jest ona wnoszona w formie rat kwartalnych. Wnioskodawca nie przedstawił argumentów uzasadniających niezbędność wydania orzeczenia o przepisie nieobowiązującym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (co jest zrozumiałe, jako że wniosek w pierwotnej wersji został złożony pod koniec I kwartału 2014 r.). Jednakże, jak zostanie wykazane, w realiach niniejszej sprawy nie powstaje w ogóle problem ochrony konstytucyjnych wolności i praw (zob. pkt VI.5 niniejszego stanowiska), co powoduje, że nie aktualizuje się wyjątek określony w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Wobec powyższego postępowanie dotyczące badania zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje dokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa w 2014 r., z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady niedziałania prawa wstecz) powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W ramach analizy formalnoprawnej należy także rozważyć, czy wnioskodawca dopełnił obowiązku należytego sformułowania i uzasadnienia zarzutów niezgodności z Konstytucją, a także powołania dowodów na ich poparcie.

W myśl art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek do Trybunału powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13).

Powyższe wymaganie proceduralne wynika z przyjęcia zasady domniemania konstytucyjności prawa: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Należy też pamiętać, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Oznacza to m.in., że w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym należy powoływać argumenty odnoszące się do hierarchicznej zgodności prawa. Argumenty pozaprawne – społeczne, ekonomiczne, ekologiczne i inne – mogą w pewnych sytuacjach okazać się relewantne, ale jedynie pod warunkiem, że wykazany zostanie ich wpływ na sferę prawną. Natomiast zagadnienia społeczno-politycznej celowości kwestionowanej regulacji pozostają poza kognicją Trybunału.

To wnioskodawcę obarcza ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli. Obowiązek ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy ze wskazanymi wzorcami (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17). Powyższej roli nie może przejmować na siebie sąd konstytucyjny, gdyż nie orzeka *sua sponte*, lecz musi respektować zasadę skargowości (art. 66 ustawy o TK). Nie jest to też zadanie uczestników postępowania przed Trybunałem, przedstawiających stanowisko w sprawie. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał: „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji adekwatnej do zgłaszanych wątpliwości.

Grupa posłów formułuje następujące oczekiwanie: „W przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości, wnosimy o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*” (wniosek, s. 5; podobnie uzupełnienie wniosku, s. 6). Sejm pragnie przypomnieć, że ugruntowana w kulturze prawnej zasada *falsa demonstratio non nocet* łagodzi do pewnego stopnia formalizm postępowania przed sądem konstytucyjnym, ale z pewnością nie służy przerzucaniu odpowiedzialności za sanowanie braków formalnych wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) na Trybunał lub uczestników postępowania. W szczególności Trybunał nie może samodzielnie formułować argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością aktu normatywnego poddanego kontroli, wspierając w tym zakresie wnioskodawcę (por. np. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12). Wspomniana zasada znajduje zatem zastosowanie tam, gdzie istota problemu konstytucyjnego dostrzeganego – i opisanego – przez wnioskodawcę nie została poprawnie oddana w *petitum* wniosku, natomiast nie stanowi swoistego remedium procesowego na całkowity brak uzasadnienia zarzutu. W takim wypadku postępowanie podlega umorzeniu na

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

Biorąc pod uwagę opisane uwarunkowania, należy zauważyć, że w kilku wypadkach wnioskodawca albo nie dopełnił obciążającego go obowiązku sformułowania i uzasadnienia zarzutu, albo uczynił to w sposób wymagający korekty.

Po pierwsze, w *petitum* zamieszczono zarzut niezgodności całej ustawy nowelizującej z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji, jednakże sposób rozwinięcia tego zarzutu upewnia, iż punktem odniesienia dla wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawcy jest jedynie drugi z przywołanych przepisów. Całość uwag odnoszących się do przedmiotu zaskarżenia odnosi się bowiem do jakości oceny skutków regulacji załączonych do projektu ustawy nowelizującej – zarzucanej im ogólnikowości i nierzetelności. Gdy zaś chodzi o art. 2 Konstytucji, grupa posłów dokonuje omówienia wybranych konsekwencji normatywnych tego przepisu, koncentrując się na znaczeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (wniosek, s. 7-9), zarazem jednak nie formułuje w tej części uzasadnienia ani jednego argumentu pozwalającego połączyć zrekonstruowane treści konstytucyjne z treścią ustawy nowelizującej. Trudno uznać, by takim łącznikiem mogły być następujące sformułowania: „W przedmiotowej sprawie szczególną rolę odgrywa zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa” (wniosek, s. 7); „Należy zasygnalizować, iż zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz przyzwoitej legislacji wiążą się również z samym procesem uchwalania przedmiotowej ustawy oraz jej wejściem w życie” (wniosek, s. 8). Co więcej, niejasne jest związkowe ujęcie art. 2 z art. 118 ust. 3 Konstytucji, gdyż fragment uzasadnienia poświęcony niezgodności z tym drugim przepisem nie został w żaden sposób odniesiony do standardów demokratycznego państwa prawnego. Do wątku zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wnioskodawca powraca, rozwijając zarzut ujęty w pkt D *petitum* pisma, w którym jednak formułuje zarzut nie wobec całej ustawy nowelizującej, lecz względem jej art. 2 ust. 1; ponadto utrata zaufania, o której wspomina, ma być konsekwencją naruszenia zakazu retroaktywności prawa, a nie ewentualnych usterek przedstawionej w procesie legislacyjnym oceny skutków regulacji.

Wynika stąd, że w przypadku żądania kontroli zgodności ustawy nowelizującej (w całości) z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji ów związek ma charakter pozorny. Wzorcem kontroli należy uczynić jedynie drugi z tych

przepisów, a w odniesieniu do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, postępowanie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po drugie, zarzuty zawarte w pkt B *petitum* wniosku zostały odniesione do następujących wzorców kontroli: „[...] z przepisami art. 1, art. 2, art. 7 i art. 20 Konstytucji RP m.in. w związku z naruszeniem przy stanowieniu skarżonej ustawy przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa [...] oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych [...] oraz przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz Regulaminu Sejmu” (wniosek, s. 2-3).

Gwoli ścisłości, nie powinno budzić wątpliwości, że wzorcami kontroli – niezależnie od zastosowanej formy redakcyjnej – są jedynie wymienione przepisy Konstytucji, natomiast przepisy obu ustaw oraz obu regulaminów wskazano, jak wynika z dalszego uzasadnienia, na poparcie zarzutu naruszenia w pracach nad ustawą zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Nie jest jasne, w jakim celu wnioskodawca w tym fragmencie uzasadnienia wskazuje wśród wzorców kontroli art. 2 Konstytucji. Lektura wyvodu pozwala stwierdzić, że przepis ten nie występuje jako samodzielna podstawa zarzutu konstytucyjnego, lecz został powołany ornamentacyjnie. Świadczy o tym: a) przytaczanie wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat zalet zwykłego trybu ustawodawczego w porównaniu z trybem pilnym; b) ogólnikowe akcentowanie związków treściowych art. 2 z art. 20 Konstytucji („Bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma społecznej gospodarki” – wniosek, s. 29); c) ogólnikowe twierdzenie, że „każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, [...], zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu” (wniosek, s. 40). Powyższe sposoby uwzględnienia art. 2 Konstytucji w ramach rozwinięcia wątpliwości wyrażonych w pkt B *petitum* wniosku nie czynią zadość ustawowemu obowiązkowi uzasadnienia zarzutu. Należy więc uznać, że w odniesieniu do badania zgodności ustawy nowelizującej (w całości) z art. 2 Konstytucji – powołanym w tym punkcie bez wyodrębnienia konkretnej

zasady składowej – postępowanie podlega **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Nasuwa się następnie spostrzeżenie, że wniosek nie zawiera uzasadnienia zarzutu naruszenia przez ustawę nowelizującą zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Grupa posłów ogranicza się do stwierdzenia, że przy interpretacji innego wzorca kontroli (art. 20 Konstytucji) należy uwzględnić jego związek z art. 1 i art. 2 Konstytucji oraz że z treści art. 1 Konstytucji wynika, iż „w razie potrzeby dopuszczalne jest przedłożenie dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez Konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej” (wniosek, s. 39). We wniosku nie wyjaśniono jednak, pod jakim względem ustawa nowelizująca (w całości) godzi w zasadę dobra wspólnego.

Sejm dostrzega związki konstytucyjnej zasady dobra wspólnego z art. 20 Konstytucji (w kontekście gospodarki leśnej i statusu Lasów Państwowych zob. też opinię Rady Legislacyjnej z 20 sierpnia 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, RL-0303-13/14, pkt 1). Nie można jednak uznać, by ewentualne stwierdzenie niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 20 Konstytucji powodowało automatycznie jego niezgodność z art. 1 Konstytucji, czyniąc zbędnym odrębne uzasadnienie zarzutu naruszenia drugiego ze wskazanych przepisów.

Skoro wnioskodawca nie wywiązał się z obowiązku uzasadnienia zarzutu niezgodności ustawy nowelizującej (w całości) z art. 1 Konstytucji, uzasadnia to wniosek o **umorzenie** postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po trzecie, dążąc do usunięcia braków formalnych wniosku wobec zarządzenia Prezesa TK z 11 kwietnia 2014 r. (sygn. akt Twn 2/14), grupa posłów wyjaśnia, dlaczego wśród wzorców kontroli w pkt E *petitum* wniosku wskazano m.in. art. 7 Konstytucji. W całości to wyjaśnienie przedstawia się następująco: „przepis art. 7 Konstytucji RP przywołano z tego względu, że przy kreowaniu świadczeń publicznych obciążających Lasy Państwowe, prawodawca był zobligowany (właśnie przepisem art. 7 Konstytucji RP) 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. Zdaniem wnioskodawców

– wysoce uprawdopodobnione co do faktycznego urzeczywistnienia się – narażenie Lasów Państwowych kwestionowanymi przepisami ustawy o zmianie ustawy o lasach na zanik zdolności do prowadzenia prawidłowej działalności gospodarczej stanowi oczywisty przejaw naruszenia ww. zakazu” (uzupełnienie wniosku, s. 6). Pierwsze z przytoczonych zdań sugeruje, że zakwestionowane przepisy naruszają Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jednak wnioskodawca nie zechciał ani wskazać konkretnej jednostki redakcyjnej tego traktatu, ani uzasadnić tak sformułowanego zarzutu i wskazać dowodów na jego poparcie. Nie jest też jasne, dlaczego w takim razie nie uczynił wzorcem kontroli wspomnianych przepisów prawa międzynarodowego. Drugie zdanie natomiast w oczywisty sposób odnosi się nie do zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), lecz do ograniczenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), a więc do osobnego zarzutu.

Sejm wyraża przekonanie, że sposób usunięcia przez wnioskodawcę wspomnianego braku formalnego pisma, polegającego na nieuzasadnieniu zarzutu niezgodności przepisów wskazanych w pkt E *petitum* wniosku z art. 7 Konstytucji, miał charakter pozorny i nadal nie pozwala na poddanie zakwestionowanych przepisów kontroli w oczekiwanym przez grupę posłów zakresie. Obowiązek badania przez Trybunał dopuszczalności wniosku i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca umorzeniem postępowania, ciąży na Trybunale na każdym etapie postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03). Należy więc uznać, że w zakresie badania zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z art. 7 Konstytucji postępowanie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po czwarte, wobec art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej grupa posłów formułuje osobny zarzut niezgodności z art. 2 i art. 22 Konstytucji (pkt D *petitum* wniosku). O ile jednak w odniesieniu do art. 2 Konstytucji ma on charakter samodzielny i odnosi się do kwestii działania prawa wstecz, o tyle w odniesieniu do art. 22 Konstytucji wnioskodawca powieliła jedynie swoje wątpliwości skierowane w dalszej części wyводу (pkt E *petitum* wniosku) pod adresem całej ustawy nowelizującej (a więc, jak ustalono w niniejszym stanowisku, w istocie pod adresem art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach). Należy uznać, że analiza zgodności

w obszarze wyznaczonym przez pkt E *petitum* wniosku („szerszym”) konsumuje potrzebę analizy zgodności w obszarze określonym w pkt D *petitum* wniosku („węższym”). W przeciwnym razie ten sam przepis zostałby poddany kontroli mającej tę samą podstawę dwukrotnie w ramach tej samej sprawy. Zasada *falsa demonstratio non nocet* sugeruje potraktować zarzut niezgodności z art. 22 Konstytucji, sformułowany wobec art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, jako niepotrzebnie rozbity na dwa odrębne punkty *petitum* wniosku, a w istocie tożsamy i możliwy do analizy w ramach kompleksu wątpliwości konstytucyjnych ujętych w pkt E *petitum* wniosku.

Po piąte, sposób wykorzystania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w pkt E *petitum* wniosku upewnia w przekonaniu, że przepis ten był potrzebny wnioskodawcy jedynie do wyrażenia – za pośrednictwem formuły sprawiedliwości społecznej – treści związanych z zasadą równości. Dowodzi tego zwłaszcza następujące stwierdzenie: „zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje równe traktowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się cechą istotną, z drugiej zaś strony różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, dopuszczalne jest na gruncie zasady równości, o ile służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej” (wniosek, s. 50). Po wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych, a w szczególności wyjaśnienia, czy wzorcem kontroli dla przepisów kwestionowanych w pkt E *petitum* wniosku jest również art. 32 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca udzielił odpowiedzi twierdzącej. W tej sytuacji jednak należy uznać, że analiza zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji realizuje oczekiwania wnioskodawcy związane wcześniej z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej. W zakresie wykraczającym poza ten aspekt grupa postów jedynie definiuje sprawiedliwość społeczną (jako „miarę, za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa”) oraz formułuje następującą uwagę: „zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru, albowiem wiążą się z nią równość, solidarność społeczna, zapewnienie minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji m.in. dla osób pozostających bez pracy w celu sprawowania opieki nad osobami niepełnosprawnymi” (wniosek, s. 50). Wywodom tym nie towarzyszy żadne powiązanie merytoryczne z zakwestionowanymi przepisami. W związku z tym postępowanie w zakresie badania zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z wynikającą z art. 2

Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Podsumowując, na tym etapie ustaleń można przyjąć, że kontroli w niniejszej sprawie będą podlegać:

– zgodność ustawy nowelizującej (w całości) z art. 7, art. 20 i art. 118 ust. 3 Konstytucji;

– zgodność art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z art. 5, art. 21, art. 22, art. 32 ust. 1 oraz art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;

– zgodność art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nakazuje dokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa w 2015 r., z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady niedziałania prawa wstecz);

– zgodność art. 58a ust. 3 ustawy o lasach z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 7 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

1. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Można wśród nich wyróżnić katalog dyrektyw określanych zbiorczo mianem zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej) legislacji. Na podstawie tego orzecznictwa w literaturze zaliczono do nich: zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (T. Załasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; por. S. Wronkowska, *Zasady*

przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 674-685).

Poniższa rekonstrukcja bogatych treści normatywnych zawartych w art. 2 Konstytucji ma charakter ściśle ograniczony, dostosowany do potrzeb zajęcia przez Sejm stanowiska w niniejszej sprawie.

Zasada określoności prawa wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 684). Nakaz konstruowania przepisów prawa z zastosowaniem kryteriów poprawności, jasności i precyzji służy temu, by możliwe było wywiedzenie z nich jednoznacznych i zrozumiałych norm prawnych dla ich adresatów (T. Zalasinski, *op. cit.*, s. 203). Poprawność przepisu, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, oznacza, że jest on właściwie skonstruowany z językowego i logicznego punktu widzenia (wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Zarazem jednak pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest wówczas, gdy nie sposób usunąć wątpliwości wskutek zastosowania reguł wykładni prawa (zob. postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 43/01; wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 13 lipca 2011 r., sygn. akt P 10/09).

Z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wyprowadza również zasadę niedziałania prawa wstecz. Rekapitułując wcześniejsze ustalenia w tym zakresie, w wyroku pełnego składu TK z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08) stwierdzono, że zakaz retroakcji jest konsekwencją zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wymaga on, aby prawodawca nie nakazywał stosowania nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Potwierdzając, że zakaz retroakcji stanowi podstawę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, Trybunał nie nadaje mu zarazem charakteru bezwzględnego. Uznaje, że zasada *lex retro non agit* ma charakter absolutny jedynie w prawie karnym, natomiast może doznawać określonych wyjątków w innych dziedzinach prawa, jeśli w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające takie odstępstwo.

2. Zasada ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji)

W myśl art. 5 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Pojęcie „ochrona środowiska” obejmuje „każde działanie lub zaniechanie działań, które ma na celu zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej” (J. Stelmasiak, *Geneza prawnego pojęcia „środowisko” jako przedmiotu ochrony prawnej* [w:] *Państwo, prawo, myśl prawnicza. Prace dedykowane profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, red. A. Korobowicz, L. Leszczyński, A. Pieniążek, M. Stefaniuk, Lublin 2003, s. 273).

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa: „Artykuł 5 otwiera te dość liczne postanowienia Konstytucji, które zaliczane są do norm programowych. [...] ich głównym adresatem jest parlament. Od organu ustawodawczego zależy tempo i narzędzia ich realizacji [...]. Wymienione cechy nie odbierają tym postanowieniom konstytucyjnym charakteru normatywnego” (J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 23; por. także P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 5, s. 1; wyrok TK z 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09).

W literaturze prawniczej wskazuje się również, że: „Realizacja nakreślonych w tym artykule zadań należy do wszystkich władz publicznych w Rzeczypospolitej, to jest do organów ustawodawczych, wykonawczych i sędziowskich, a także do organów samorządu, zwłaszcza terytorialnego” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 26).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono następujące stanowisko: „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 [...]. 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” (wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05).

Dążąc do operacjonalizacji omawianej zasady, w literaturze prawa konstytucyjnego sformułowano propozycję testu zrównoważonego rozwoju, zakładającego rozważenie następujących kwestii: „a) czy regulacja jest celowa, tj. czy prowadzi do szeroko rozumianego rozwoju cywilizacyjnego (środowiskowego, społecznego lub ekonomicznego); b) czy konfliktu zasad ochrony środowiska z prawami i wolnościami jednostek można było uniknąć; c) czy nastąpiło odpowiednie (proporcjonalne) wyważenie dóbr – czy korzyści celu społecznego lub gospodarczego pozostają w odpowiedniej proporcji, w szczególności – czy unikatowość, nieodnawialność, integralność oraz szczególne walory środowiska naturalnego pozwalają na dokonanie ingerencji” (A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 8, s. 13).

Podsumowując, art. 5 Konstytucji nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek ochrony środowiska w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z przepisu tego – oraz innych przepisów ustawy zasadniczej – nie wynika jednak nakaz konkretnego ukształtowania zasad prowadzenia przez państwo gospodarki leśnej ani nakaz przyjęcia w tej mierze określonych rozwiązań instytucjonalnych.

3. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji)

Zasada legalizmu została wyrażona bezpośrednio w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przyjmuje się ponadto, że zasada ta stanowi element składowy klauzuli demokratycznego państwa prawnego i kształtuje jej treść w ujęciu formalnym (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 63).

Treścią zasady legalizmu jest związanie działalności organów władzy publicznej prawem. Nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa obejmuje wszelkie przejawy działalności tych władz. Wynikają

z niego dwie zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, organ władzy publicznej podejmuje czynności tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w przepisach prawnych; jest on zobowiązany podjąć aktywność w każdym przypadku, gdy obowiązek taki wynika z obowiązujących przepisów. Po drugie, działania podejmowane przez organ władzy publicznej muszą się mieścić w granicach upoważnień kompetencyjnych. Wykroczenie poza te granice będzie kwalifikowane jako działanie bez podstawy prawnej, a więc niedopuszczalne z punktu widzenia zasady legalizmu.

Na gruncie niniejszej sprawy zarzut naruszenia zasady legalizmu jest powiązany z ewentualnym niedochowaniem uprawnień organów władz publicznych w procedurze stanowienia prawa. Tryb stanowienia aktów normatywnych został uregulowany w przepisach szczegółowych (Konstytucji, ustaw, regulaminów parlamentarnych) i w tym sensie to zawarte w nich postanowienia są rzeczywistym wzorcem kontroli. Jednak stwierdzenie naruszenia trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej może być także kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające konstytucyjną zasadę legalizmu.

Linia orzecznicza sądu konstytucyjnego w tej kwestii jest już rozbudowana. Aktualne jej podsumowanie zawarto w wyroku TK z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12). Warto przytoczyć zamieszczone tam ustalenia: „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 została wyrażona w art. 7 Konstytucji. Jednym z jej aspektów jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe w toku procesu prawotwórczego. 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 [...]. Złamanie wymagań proceduralnych może być rozpatrywane jako naruszenie art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Nie znaczy to jednak, że każde naruszenie przepisów normujących procedurę prawodawczą powoduje niezgodność aktu prawnego z Konstytucją. [...] W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej; może to

stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. Taki charakter miało np. zgłoszenie poprawki na dalszym etapie procedury ustawodawczej, która nie mieściła się w zakresie treściowym projektu wniesionego w ramach inicjatywy ustawodawczej (zob. np. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40) albo niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Z kolei naruszenie regulacji dotyczących nieistotnych elementów procesu legislacyjnego nie powoduje niezgodności z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09”).

Gdy chodzi o wspomniane w powyższym fragmencie naruszenie nieistotnych konstytucyjnie elementów procesu legislacyjnego, w wyroku TK z 16 lipca 2009 r. (sygn. akt Kp 4/08) analizowano zarzut nieprzedstawienia w toku prac parlamentarnych opinii Europejskiego Banku Centralnego. Natomiast w sprawie rozstrzyganej wyrokiem TK z 13 lipca 2011 r. (sygn. akt K 10/09) chodziło o zmiany dotyczące konstrukcji tzw. opłaty eksploatacyjnej, uiszczanej przez przedsiębiorcę wydobywającego kopalinę – zmiany te, jak wskazał sam Trybunał, wymagały niewątpliwie zarówno przedstawienia skutków finansowych proponowanej nowelizacji dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i zaopiniowania przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jednakże projekt nie był przedmiotem takiej opinii, a jego uzasadnienie nie wskazywało skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Dla oceny konsekwencji naruszenia procedury prawotwórczej znaczenie ma także to, jaka jest ranga prawna przepisów normujących tę procedurę. Gdy chodzi o znaczenie norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustaw z Konstytucją, Trybunał wskazywał w szczególności, że naruszenie postanowień tego aktu nie stanowi *per se* naruszenia Konstytucji, a badając zasadność takiego zarzutu, należy analizować przestrzeganie tych przepisów Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji (zob. wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

4. Zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji)

W myśl art. 20 Konstytucji: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Sformułowana w tym przepisie zasada społecznej gospodarki rynkowej ma fundamentalne znaczenie dla określenia konstytucyjnego ładu społeczno-gospodarczego i może być objaśniana zarówno od strony pozytywnej, jak i negatywnej. W pierwszym z tych ujęć oznacza ona wykluczenie powrotu do tzw. gospodarki planowej (centralnie zarządzanej), w drugim – nakazuje uczynienie motorem rozwoju gospodarczego mechanizmów rynkowych (L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 79). Treści wyrażone w tym przepisie należy odczytywać łącznie ze sformułowanymi w art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej.

Filarami społecznej gospodarki rynkowej uczyniono w art. 20 Konstytucji wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Ponieważ zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę na kanwie tego przepisu odnoszą się do trzeciej z wymienionych sfer, rekonstrukcja jego zawartości normatywnej zostanie ograniczona do niej (por. jednak treści szczegółowe wywodzone z art. 21 i art. 22 Konstytucji – pkt IV.5 i IV.6 niniejszego stanowiska).

W tym zakresie art. 20 Konstytucji stał się niedawno przedmiotem obszernej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie, którą warto przytoczyć *in extenso*, jako że ma ona walor obowiązującego poglądu prawnego Trybunału i podsumowuje jego dotychczasową linię orzeczniczą. Zdaniem Trybunału: „Rozważany art. 20 Konstytucji nakłada [...] obowiązek kształtowania i realizowania społecznej gospodarki rynkowej (podejmowania decyzji dotyczących ładu społeczno-gospodarczego) w oparciu o solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Adresatem tego obowiązku są władze publiczne oraz takie podmioty jak związki zawodowe, inne organizacje reprezentujące producentów i drobnych wytwórców, organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy. Podejmując decyzje dotyczące ładu społecznego i gospodarczego, należy zatem dążyć do wspólnego ustalenia ich treści, równoważącego niezgodne interesy poszczególnych partnerów społecznych.

Wobec tego każdy z tych partnerów musi być gotowy do uznania i zaakceptowania potrzeb i interesów pozostałych stron dialogu – celem tego dialogu ma być bowiem sformułowanie rozstrzygnięcia, równomiernie rozkładającego ustępstwa i korzyści. [...] W wymiarze proceduralnym «solidarność, dialog i współpraca» nakazują stworzenie negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, form wymiany informacji, prezentacji stanowisk, instytucjonalnych gwarancji dyskursu społecznego [...], w tym także dyskursu prawodawczego. Obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie niezbędnej infrastruktury prawnej i instytucjonalnej, a także stworzenie gwarancji, że w każdej istotnej sprawie spornej będzie istniała procedura dialogu, pozwalająca na poszukiwanie rozwiązania. Konieczne jest więc zapewnienie wszystkim partnerom możliwie równorzędnej sytuacji negocjacyjnej [...]. Ale system negocjacyjny nie może skutkować niezdolnością do podjęcia jakiegokolwiek decyzji: choć art. 20 Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zachowania dialogu, to nie wynika z niego nakaz dochodzenia do treści ustaw tylko przez konsensus. Władze publiczne ponoszą bowiem odpowiedzialność nie tylko za właściwe przeprowadzenie dialogu partnerów społecznych, ale i zapewnienie należytego funkcjonowania gospodarki” (wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12).

Należy podkreślić, że w przytoczonym orzeczeniu Trybunał nie podzielił zarzutu wnioskodawcy, jakoby nieprawidłowości w procesie tworzenia ustawy, ograniczające skalę dialogu społecznego nad projektowanymi zmianami, przesądzały o niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 20 Konstytucji.

Nieprawidłowości tego rodzaju, zdaniem Trybunału, mogłyby być następstwem naruszenia określonych reguł procesu ustawodawczego wyrażonych w przepisach innych niż art. 20 Konstytucji – tych, w których ustawodawca, konkretyzując jego postanowienia, przewidział różne formy dialogu w procesie prawodawczym. Trybunał powołał się na swój wcześniejszy pogląd, w myśl którego art. 20 Konstytucji nie ustanawia obowiązku przeprowadzenia konsultacji każdej ustawy (aktu normatywnego), i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni, gdyż wymóg dialogu społecznego nie idzie tak daleko, aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw w drodze konsensu (postanowienie TK z 2 września 2002 r., sygn. akt K 17/02). Następnie sąd konstytucyjny dodał: „Art. 20 Konstytucji sam przez się nie może być [...] wzorcem kontroli konkretnego postępowania ustawodawczego, choć może być wzorcem oceny, czy tworząc ustawy konstruujące ład społeczno-gospodarczy, prawodawca

starannie wykorzystał przewidziane w systemie prawnym i pozostające do jego dyspozycji formy współpracy i dialogu społecznego” (wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12).

Płynie z tego wniosek, że choć art. 20 Konstytucji nakazuje ustawodawcy utworzenie „instytucjonalnych gwarancji dyskursu społecznego”, to nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli w sprawach, w których kwestionowany jest niedostateczny – w przekonaniu podmiotu inicjującego postępowanie – poziom konsultacji społecznych nad konkretnym projektem ustawy.

5. Ochrona własności i zakaz wywłaszczenia (art. 21 Konstytucji)

W art. 21 ust. 1 Konstytucji wyrażono zasadę ustrojową, zgodnie z którą: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Z kolei art. 21 ust. 2 Konstytucji zastrzega, że: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w świetle art. 21 Konstytucji zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, jeśli Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności, prawa dziedziczenia oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji. O ile art. 21 Konstytucji stwierdza jedynie, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, to art. 64 w ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, a w ust. 2 wskazuje na równość ochrony tych praw. Można więc twierdzić, że unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, a w innych uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji. W ocenie Trybunału, powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji pozwala nadać ochronie prawa własności oraz innych praw majątkowych znaczenie ustrojowe

(wyroki TK z: 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98). Dążąc do bardziej precyzyjnego określenia relacji między tymi przepisami, w doktrynie prawa stwierdzono, że z art. 64 Konstytucji wynika dla jednostki konkretne roszczenie o uzyskanie określonej korzyści czy ochrony, natomiast postanowienia art. 21 ust. 1 Konstytucji nie dają podstaw do wywodzenia z nich praw podmiotowych, stanowią podstawową wytyczną dla działania władz publicznych oraz wyrażają ich obowiązki w zakresie realizacji prawa (M. Kaliński, A. Krzywoń, „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przeгляд Sądowy” 2015, nr 1, s. 28).

Gdy chodzi o art. 21 ust. 2 Konstytucji, Trybunał wielokrotnie stwierdzał w swoim orzecznictwie, że wyłączenie stanowi wyjątkową, szczególną formę ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny (por. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07; M. Strzępek, *Instytucja wyłączenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4). Trybunał podkreślał „wyjątkowy i szczególny” charakter instytucji wyłączenia, które „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”, uzasadnionych celami publicznymi, w przypadku gdy celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych (zob. w szczególności wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Cel (interes) publiczny powinien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej.

Dotychczasowy dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego został podsumowany w wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/13), w którym Trybunał stwierdził, iż: „Konstytucyjne pojęcie wyłączenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wyłączenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,
- wyłączenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,
- wyłączenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną

- nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,
- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,
 - cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),
 - wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe”.

6. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji)

Jak stanowi art. 22 Konstytucji: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Przepis ten musi być odczytywany łącznie z art. 20 Konstytucji, poręczającym wolność działalności gospodarczej (zob. pkt IV.4 niniejszego stanowiska).

Gdy chodzi o zakres podmiotowy wspomnianej wolności, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano w szczególności, że: „Z użycia w art. 20 i 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. Formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych. [...] Z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie mogą wynikać żadne uprawnienia instytucji publicznej wobec samego państwa, w tym także roszczenie o zaniechanie ingerencji. Instytucje te działają bowiem na

podstawie i w granicach ustaw. Tak więc pod względem podmiotowym państwowe jednostki organizacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu nie są adresatem konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej” (wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00; zob. także wyroki TK z: 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03; 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04; 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12). Trybunał dostrzega przy tym specyfikę podmiotów gospodarczych działających z jednoczesnym wykorzystaniem majątku publicznego i prywatnego (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05).

W art. 22 Konstytucji sformułowano dwie przesłanki warunkujące dopuszczalność ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej: formalną („tylko w drodze ustawy”) i materialną („tylko ze względu na ważny interes publiczny”). Trybunał wskazywał, że przepis ten „reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. [...] stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Twierdzenie to trzeba jednak uzupełnić późniejszym spostrzeżeniem, że do ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnoszą się też nakaz proporcjonalności oraz zakaz naruszenia istoty wolności (zob. wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09).

Gdy idzie o klauzulę ważnego interesu publicznego zawartą w art. 22 Konstytucji, uznaje się, że mieszczą się w niej wszystkie przesłanki materialne wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak w zakres owego interesu wchodzi ponadto inne wartości, niewskazane w ogólnej klauzuli limitacyjnej. „W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07; 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09; 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13). Stosownie do tego w doktrynie zauważono, że art. 22 Konstytucji upoważnia do wykorzystania do ograniczeń takich kryteriów, jak np.: konieczność ochrony ważnego dla interesu państwa sektora gospodarki lub podmiotu gospodarczego, ochrona interesów konsumentów, ochrona grup pracowniczych, wprowadzenie zasad uczciwego obrotu gospodarczego (J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności*

gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej, Szczecin 2009, s. 374). Zarazem odnotowuje się, że „Konstytucja nie precyzuje tego, jaki interes publiczny jest na tyle ważny, by jego pojawienie się uzasadniło to ograniczenie; odsyła w tym względzie do oceny i decyzji ustawodawcy” (P. Winczorek, *op. cit.*, s. 62).

7. Zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji)

W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Konstytucyjna zasada równości i jej konsekwencje zostały obszernie przedstawione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta, według ustabilizowanej linii orzeczniczej, „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak fundamentalne w tej mierze orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Punktem wyjścia powinno więc być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej między porównywanymi sytuacjami – innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Jeżeli zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości.

Trybunał zauważa, że odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna; mogą bowiem zachodzić wypadki, gdy jest ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach, nawiązujących do sposobu ujęcia zasady proporcjonalności. Argumenty te muszą mieć charakter: 1) relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (a zatem wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony); 2) proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostający w związku z innymi wartościami, zasadami

czy normami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Dopiero brak przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy też sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania (zob. np. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).

Jak wskazywał Trybunał, ustalenie, czy istnieje wspólna cecha relewantna uzasadniająca nakaz równego traktowania adresatów normy prawnej oraz (ewentualnie) czy istnieją cechy odmienne uzasadniające zróżnicowanie podmiotów, musi być dokonane na podstawie celu i ogólnej treści przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

8. Nakaz prowadzenia przez władze publiczne polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji)

Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Natomiast art. 74 ust. 2 Konstytucji stanowi, że: „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”. Oba analizowane przepisy mają charakter tzw. zasad polityki państwa i nie należy wywodzić z nich praw podmiotowych (zob. np. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 377).

Sformułowanie w ustawie zasadniczej przytoczonych obowiązków władz publicznych, niezależnie od wyrażonego wcześniej nakazu zapewniania ochrony środowiska przez Rzeczpospolitą Polską (art. 5 Konstytucji), świadczy o szczególnej wadze, jaką ustrojodawca przywiązuje do zachowania środowiska naturalnego w niepogorszonym stanie, co zakłada m.in. ochronę zasobów odnawialnych. Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne”, którym posłużono się w art. 74 ust. 1 Konstytucji, 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”; jest to więc pojęcie szersze niż „ochrona środowiska”, gdyż obejmuje też działania „poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój” (wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05; wyrok WSA w Warszawie z 19 marca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa

1920/08). Nakaz zapewnienia przez władze publiczne bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska łączy się ściśle z ich obowiązkiem zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji).

Działania podejmowane przez władze publiczne w ramach realizacji obowiązków wyrażonych w art. 74 ust. 1-2 Konstytucji muszą być jednak zharmonizowane z pozostałymi sferami funkcjonowania państwa, z uwzględnieniem wspomnianej już zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji). Jak zauważono w literaturze: „Działania te muszą być nakierowane na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego zarówno obecnemu, jak i przyszłym pokoleniom, muszą więc uwzględniać odpowiednio szeroką perspektywę czasową i muszą kreować kompromis pomiędzy działaniami o skuteczności aktualnej a działaniami o efektach odłożonych w czasie. W formułowaniu ekopolityki i wyznaczaniu konkretnych zadań i przedsięwzięć zasadnicze znaczenie mają jednak możliwości finansów publicznych, przy czym nie można zapominać, że utrzymanie równowagi budżetowej też stanowi samoistną wartość konstytucyjną” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 74, s. 3).

9. Obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy (art. 118 ust. 3 Konstytucji)

W myśl art. 118 ust. 3 Konstytucji: „Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”.

Przepis ten czyni określenie skutków finansowych wykonania ustawy koniecznym elementem uzasadnienia każdego projektu ustawy. Nie byłoby dopuszczalne przedłożenie projektu ustawy z zastrzeżeniem przedstawienia skutków finansowych w późniejszym terminie (A. Szmyt, *W sprawie relacji między art. 118 ust. 3 Konstytucji RP a art. 173 ust. 5 Regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2007, nr 2, s. 16; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 591). Konstytucja nie wymaga, aby uzasadnienie zawierało także inne elementy, choć obowiązek taki może wynikać z norm regulaminowych (zob. art. 34 ust. 2-3 Regulaminu Sejmu).

Przez skutki finansowe należy rozumieć zakres wydatków ponoszonych z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub z innych

funduszy publicznych niezbędnych do wykonania ustawy, a także zakres ewentualnych dochodów (P. Winczorek, *op. cit.*, s. 255-256). Zauważa się zarazem, że obowiązek przedstawienia informacji o skutkach finansowych wykonywania ustawy nie jest tożsamy z obowiązkiem przedstawienia źródeł pokrycia wydatków spowodowanych realizacją ustawy (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, komentarz do art. 118, s. 22).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważono, że określenie skutków finansowych wykonania ustawy przy składaniu projektu ma znaczenie dla określenia jej ram przedmiotowych. Stosownie do tego, „jeżeli proponowane poprawki prowadzą do znacznego wzrostu kosztów wykonania ustawy wskutek koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych instytucji publicznych, należy uznać, że taka propozycja nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest w istocie nową inicjatywą ustawodawczą” (wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12).

Gdy zaś chodzi o poziom szczegółowości opisu skutków finansowych, Trybunał wyrażał przekonanie, że „wymaganie, o którym mowa w art. 118 ust. 3 Konstytucji, nie może być traktowane w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy” (wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05).

V. Status prawny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Analizę zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi należy poprzedzić ogólnymi ustaleniami dotyczącymi statusu prawnego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o lasach: „Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia”. Lasy Państwowe zarządzają lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, z wyjątkiem lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów (art. 4 ust. 1-2 ustawy o lasach). Zarząd, o którym mowa,

obejmuje: prowadzenie gospodarki leśnej, gospodarowanie gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, prowadzenie ewidencji majątku Skarbu Państwa i ustalanie jego wartości (art. 4 ust. 3 ustawy o lasach). Celem zarządu nad zasobami odnawialnymi o charakterze strategicznym, do których zaliczają się lasy państwowe, jest ich utrzymanie, powiększanie i udoskonalanie (art. 4 pkt 1 w związku z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju; Dz. U. Nr 97 poz. 1051 ze zm.).

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że Lasy Państwowe nie są właścicielem lasów, a jedynie reprezentują właściciela – którym jest Skarb Państwa – w zakresie zarządzanego mienia. Lasy Państwowe są pozbawione osobowości prawnej i działają w obrocie w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa (zob. też W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 254; P. Kościelny, *Opinia prawna na temat statusu prawnego i struktury organizacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, sporządzona na zlecenie posła w dniu 7 marca 2012 r., BAS-WAL-91/13, niepubl.). Analizując zagadnienie podmiotowości prawnej Lasów Państwowych, stwierdzono w nauce prawa, co następuje: „Jest to jednostka organizacyjna, która występuje wprawdzie w obrocie prawnym, ale podejmuje działania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. W związku z czym każda czynność cywilnoprawna tej jednostki organizacyjnej jest *de iure civili* czynnością Skarbu Państwa, działa ona na rachunek Skarbu Państwa oraz każde przysporzenie majątkowe może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa” (M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 121).

Koresponduje to z ustaleniami Sądu Najwyższego, który w uchwale składu 7 sędziów z 14 października 1994 r. (sygn. akt III CZP 16/94) – w związku z potrzebą ustalenia, czy państwowe jednostki organizacyjne powołane na mocy ustawy o lasach korzystają z ustawowego zwolnienia od opłat sądowych – stwierdził, że „jednostki organizacyjne Lasów Państwowych są *stationes fisci* i jeżeli dochodzone roszczenie wiąże się z ich działalnością, to działają one za Skarb Państwa. [...] Stroną stosunków cywilnych zawieranych w ramach działalności gospodarczej różnego rodzaju jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych jest Skarb Państwa, a ustawowe umocowanie organów jednostek organizacyjnych Lasów sprowadza się do reprezentowania Skarbu Państwa”. Także w późniejszym okresie

podtrzymano kwalifikację Lasów Państwowych jako „państwowej jednostki organizacyjnej reprezentującej Skarb Państwa, strukturalnie przynależnej do podmiotowości Skarbu Państwa” (wyrok SN z 5 listopada 2008 r., sygn. akt III SK 5/08). Sąd Najwyższy wyrażał też pogląd, że Skarb Państwa reprezentowany przez odpowiednie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prowadzi działalność gospodarczą, z tym że środki finansowe osiągnięte z działalności zarobkowej służą mu do pokrywania wydatków związanych z działalnością podstawową, tj. ochroną i rozwojem lasów (postanowienie SN z 10 lutego 2011 r., sygn. akt IV CSK 272/10; wyrok SN z 6 lipca 2011 r., sygn. akt I CSK 582/10).

O tym, że uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do lasów państwowych przysługują Skarbowi Państwa, a rolą Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jest jedynie sprawowanie zarządu w odniesieniu do tego dobra narodowego, upewnia także tytuł rozdziału 6a ustawy o lasach: „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych”. W rozdziale tym ograniczono w sposób zasadniczy swobodę gospodarowania lasami państwowymi przez podmiot sprawujący nad nimi zarząd. Sprzedaż lasów Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych może następować w ściśle określonych sytuacjach (art. 38 ust. 1 ustawy o lasach), a w odniesieniu do najszerszej ujętej przesłanki „przypadków podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi” zastrzeżono, że sprzedaż nie może naruszać interesu Skarbu Państwa oraz wymaga zgody ministra właściwego do spraw środowiska (art. 38 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 38 ust. 2 ustawy o lasach).

Nie należy zapominać, że ochronie interesu Skarbu Państwa służą ponadto ogólne uprawnienia ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie nadzoru: nad Lasami Państwowymi (art. 4 ust. 4 ustawy o lasach) oraz nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Minister powołuje też i odwołuje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (art. 33 ust. 2 ustawy o lasach).

Co do gospodarki finansowej w Lasach Państwowych, ustawodawca przyjął, że jest ona prowadzona przez ten podmiot na zasadach samodzielności finansowej i zakłada pokrywanie kosztów działalności z własnych przychodów (art. 50 ust. 1 ustawy o lasach). Od reguły tej przewidziano istotny wyjątek, jako że Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową (art. 54 ustawy o lasach). Jak należy sądzić, celem zasady

wyrażonej w art. 50 ust. 1 ustawy o lasach jest oparcie działalności Lasów Państwowych na formule samowystarczalności finansowej (samofinansowania), nie chodzi natomiast o uczynienie tego podmiotu bytem autonomicznym czy też konkurencyjnym wobec Skarbu Państwa.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej nie są kształtowane swobodnie przez Lasy Państwowe, lecz zostały określone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 59 ustawy o lasach; jest to obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692). Ustawa nakazuje ponadto utworzenie przez Lasy Państwowe funduszu leśnego, stanowiącego formę gospodarowania środkami na cele ustawowe (art. 56 ust. 1 ustawy o lasach). Warto dodać, że Lasy Państwowe zostały zobowiązane do sporządzania corocznie sprawozdania finansowo-gospodarczego ze swojej działalności (art. 52 ust. 1 ustawy o lasach), co akcentuje służebność ich roli wobec interesu publicznego.

VI. Analiza zgodności

1. Analiza zgodności ustawy nowelizującej (w całości) z art. 7 Konstytucji

1. Gdy chodzi o kwestię zgodności ustawy nowelizującej (w całości) z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, ocena zarzutów wnioskodawcy wymaga ustalenia na wstępie, czy każde uchybienie wymaganiom prawnym dotyczącym czynności prawodawczych – niezależnie od charakteru uchybienia i od rangi źródła prawa, w którym wyrażono dane wymaganie – powoduje automatycznie niezgodność z zasadą legalizmu. Jest to kwestia podstawowa, gdyż wnioskodawca podnosi, że do złamania tej zasady ustrojowej doszło w wyniku naruszeń wielu norm prawnych zawartych w uchwale Rady Ministrów, w regulaminie parlamentarnym oraz w dwóch ustawach. Chodzi ponadto nie tyle o ewentualną kumulację tych naruszeń, co już o każde naruszenie z osobna (zob. kategoryczne stwierdzenie zawarte we wniosku, s. 40).

Sejm pragnie przypomnieć, że w świetle przywołanych wcześniej ustaleń Trybunału Konstytucyjnego (zob. pkt IV.3 niniejszego stanowiska) nie do utrzymania jest pogląd, jakoby każde naruszenie przepisów określających kształt procedury

ustawodawczej skutkowało niekonstytucyjnością aktu prawnego. Aby można było mówić o jego niezgodności z konstytucyjną zasadą legalizmu, w danym przypadku musi chodzić o naruszenie istotnych elementów tej procedury, w szczególności wynikających z Konstytucji; gdy chodzi o zaniechanie uprawnień konsultacyjnych, bierze się pod uwagę m.in. charakter materii, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, rangę źródła prawa, w której został on wyrażony, oraz etap prac, na którym zaniechano konsultacji (zob. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

Mając na względzie, że część zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę odnosi się do rządowych prac legislacyjnych, należy wskazać, iż jest to etap poprzedzający wykonanie inicjatywy ustawodawczej, od której bieg rozpoczyna właściwy proces ustawodawczy w ujęciu konstytucyjnym. Faza przygotowania projektu przed wykonaniem inicjatywy ustawodawczej pozostaje odrębnym etapem prac. W nauce prawa budziło wątpliwości, czy etap ten, określane czasem mianem postępowania prelegislacyjnego, w ogóle powinien być ujmowany jako część procedury ustawodawczej (negatywnej odpowiedzi w tej mierze udzieliła M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 10). W przeciwnym kierunku poszły ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, który jest skłonny uznać, że prace rządowe nad projektem ustawy stanowią „wcześniejsze stadium” owej procedury (zob. np. wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Nie ulega jednak wątpliwości, że na etapie poprzedzającym wniesienie projektu ustawy do Sejmu prace przygotowawcze przebiegają w sposób znacznie bardziej swobodny niż w ramach procedury parlamentarnej. Jak zauważono: „Przygotowanie projektu ustawy przez poszczególne podmioty inicjatywy ustawodawczej charakteryzuje się niewielkim stopniem sformalizowania w porównaniu z etapem postępowania parlamentarnego. Większość regulacji normatywnych odnosi się bowiem do sposobu uchwalania ustawy w parlamencie i wymogów, jakie powinien spełniać sam projekt, co w sferze czynności prowadzących do jego powstania pozostawia dużą, a w przypadku niektórych projektodawców w zasadzie pełną swobodę praktycznego ich podejmowania” (S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 166).

Bez wątplenia precyzyjne zaprojektowanie i przeprowadzenie czynności służących przygotowaniu projektu ustawy ma w przypadku Rady Ministrów – odgrywającej pierwszoplanową rolę w dziedzinie inicjatywy ustawodawczej – istotne

znaczenie z punktu widzenia jakości legislacji. Wynika to zarówno z potrzeby zapewnienia transparentności stanowienia prawa, jak i z konieczności sprawnej koordynacji prac wielu ośrodków w strukturze administracji rządowej. Stopień skomplikowania tych prac przygotowawczych jest na tyle wysoki, że procedury służące ich uporządkowaniu są obecnie silnie rozbudowane (zob. *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, oprac. A. Markowska, A. Waszyńska, Warszawa 2014). W trosce o przejrzystość prac rządowych, a także mając na uwadze potrzebę komunikacji ze społeczeństwem, dokonano w ostatnich latach rozbudowy systemów informatycznych wspomagających te prace i informujących o ich przebiegu (zob. *Proces legislacyjny można śledzić na portalu [w:] Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłoszenia prawa*, Warszawa 2015, s. 109-114).

Nie zmienia to jednak faktu, że szczegółowy kształt tych procedur – wyznaczonych aktem prawa wewnętrznego, jakim jest uchwała Rady Ministrów – nie jest uwarunkowany przez normy konstytucyjne. Obowiązujące wymagania odnoszące się do procesu prelegislacyjnego nie wynikają w sposób konieczny z Konstytucji, a ich naruszenie nie może być uznane za złamanie konstytucyjnej zasady legalizmu. W orzecznictwie Trybunału dostrzega się, że etap prelegislacyjny może zostać wykorzystany do zrealizowania wymaganego przez Konstytucję obowiązku konsultacyjnego (w odniesieniu do opiniowania projektowanych regulacji przez Krajową Radę Sądownictwa zob. wyroki TK z: 13 czerwca 2013 r., sygn. akt P 35/12; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Zarazem jednak etap ten, w kształcie wynikającym obecnie z Regulaminu z 2013 r., nie zawiera koniecznych elementów, których zaniechanie (lub przeprowadzenie w praktyce w odmienny sposób) pociągałoby za sobą niekonstytucyjność regulacji uchwalonej na podstawie projektu rządowego. Uregulowanie tych zagadnień w akcie prawa wewnętrznego służy zapewnieniu elastyczności organizacji prac Rady Ministrów. Nie powstaje tu natomiast potrzeba formalizowania kluczowych etapów postępowania, jak choćby w przypadku nakazu przeprowadzenia trzech czytań w Sejmie (art. 119 ust. 1 Konstytucji).

Z powyższych względów nie sposób uznać, jakoby ewentualne naruszenia Regulaminu prac Rady Ministrów w procesie prac nad projektem kwestionowanej ustawy mogły być kwalifikowane w kategorii uchybienia konstytucyjnej zasadzie legalizmu. Chodzi bowiem o najwcześniejszy etap prac legislacyjnych, pozostający zasadniczo poza obszarem regulacji konstytucyjnej, uregulowany aktem prawa

wewnętrznego organu, w którego strukturach toczą się prace. Znaczenie ogólnoustrojowe tej fazy postępowania z projektem ustawy jest nieporównywalne ze znaczeniem etapu sejmowego.

Niezależnie od powyższych uwag Sejm pragnie uzupełniająco zaznaczyć, że przyjmuje wyjaśnienia zawarte w piśmie Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z 14 listopada 2014 r., przedstawionym w niniejszej sprawie. Z wyjaśnień tych wynika, iż projekt ustawy nowelizującej został włączony do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD 142, co było warunkiem odstąpienia od wymogu opracowania i uzgodnienia projektu założeń projektu ustawy. Nastąpiło to późno, jednak § 6 ust. 1a Regulaminu z 2002 r. nie określał terminu, w jakim powinno dojść do uzupełnienia wykazu; można ponadto uznać, że dokonanie takiego uzupełnienia w późniejszym czasie, w trakcie toczących się już prac rządowych, sanuje brak włączenia projektu do wykazu na najwcześniejszych etapach. Przyjęcie przeciwnego poglądu nakazywałoby uznać, że prace na etapie prelegislacyjnym w takim wypadku mogą się rozpocząć dopiero z chwilą podjęcia przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu rozstrzygnięcia o włączeniu projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, co oznaczałoby wydłużenie postępowania – podczas gdy rezygnacja z opracowania i uzgodnienia projektu założeń ustawy służy w szczególności zwiększeniu dynamiki prac nad projektem ustawy. Gdy zaś chodzi o podstawy do procedowania w trybie odrębnym, określonym w § 8 pkt 4 lit. b Regulaminu z 2002 r., Sejm pragnie wyrazić przekonanie, że ocena wagi i pilności sprawy będącej przedmiotem projektowanej regulacji, a także wyprowadzenia z takiej oceny konsekwencji dla szczegółowego trybu prac wewnątrz Rady Ministrów, musi być pozostawiona samej Radzie Ministrów i jej organom (w badanym wypadku – Prezesowi Rady Ministrów, podejmującemu taką decyzję na podstawie § 8a Regulaminu z 2002 r.). Notabene, trudno też podzielić przekonanie wnioskodawcy, jakoby skutki dla budżetu państwa w wysokości wynikającej z kwestionowanych przepisów były pozbawione większego znaczenia.

Co się tyczy naruszenia Regulaminu Sejmu, trudno jest odnieść się do zarzutu zawartego we wniosku, gdyż nie wskazano w nim żadnej konkretnej jednostki redakcyjnej tego aktu. Sejm pragnie jednak podkreślić, że znaczne tempo prac ustawodawczych nie jest zarezerwowane jedynie dla trybu pilnego, o którym mowa w art. 123 Konstytucji. Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny: „Sam fakt

szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego. Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności” (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). W innym orzeczeniu stwierdzono wręcz, że „szybkie rozpatrywanie przez parlament zwykłego (niepilnego) projektu ustawy – nawet z maksymalnym skróceniem wszelkich terminów – jest dopuszczalne, a niekiedy wręcz konieczne i nie jest równoznaczne z nadaniem takiemu projektowi klauzuli pilności. [...] nazbyt pośpieszne uchwalanie ustaw nie jest pożądane, może jednak być niezbędne ze względu na stan spraw państwowych, wymogi prawne czy też konkretną sytuację faktyczną” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. akt P 35/12). Wątpliwości wnioskodawcy odnoszące się do nietypowo szybkiego tempa prac sejmowych nad projektem nie zasługują więc na uwzględnienie.

Gdy chodzi o zarzucane naruszenie ustawy lobbingowej, związane z późnym udostępnieniem projektu ustawy w Biuletynie Informacji Publicznej, należy mieć na uwadze, że z art. 7 ustawy lobbingowej nie wynika obowiązek udostępnienia projektu ustawy w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez Prezesa RCL, późne udostępnienie projektu ustawy w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji nie stanowiło przeszkody w dostępie opinii publicznej do treści tego projektu, gdyż został on wcześniej – w dniu 23 grudnia 2013 r. – udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska. Nie można więc przyjąć, że na skutek późnego podania do wiadomości informacji o pracach legislacyjnych przeprowadzenie konsultacji społecznych stało się niemożliwe.

Bezzasadny jest również zarzut odnoszący się do nieprzekazania projektu ustawy do zaopiniowania przez związki zawodowe. Należy przypomnieć, że w świetle art. 19 ust. 1 u.z.z. reprezentatywne organizacje związkowe istotnie mają prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, ale „w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych”. Przepisy ustawy nowelizującej nie odnoszą się do zagadnień mieszczących się w powyższym zakresie. Nie dotyczą bowiem sfery prac pracowniczych ani interesów zawodowych i socjalnych. Wnioskodawca usiłuje wywodzić obowiązek konsultacyjny z faktu, że przyszła kondycja finansowa Lasów Państwowych może mieć wpływ na warunki pracy i płacy, jednakże związek między tymi kwestiami jest co najwyżej pośredni, a w dodatku oddalony w czasie

i nieoczywisty. W konsekwencji nie można uznać, że zaskarżone przepisy regulują kwestie objęte zadaniami związków zawodowych.

Przedstawione uwagi upewniają, że w toku prac nad projektem ustawy nowelizującej nie doszło do uchybień, które mogłyby uzasadniać twierdzenie o jej niezgodności z konstytucyjną zasadą legalizmu. Ponadto zagadnienie, któremu wnioskodawca poświęca największą uwagę – przebieg rządowych prac legislacyjnych, a więc etap poprzedzający wykonanie inicjatywy ustawodawczej – nie jest w ogóle objęty regulacją konstytucyjną. Należy więc uznać, że ustawa nowelizująca (w całości) **jest zgodna** z art. 7 Konstytucji.

2. Analiza zgodności ustawy nowelizującej (w całości) z art. 20 Konstytucji

Przystępując do rozważenia kwestii zgodności ustawy nowelizującej z art. 20 Konstytucji, należy przypomnieć, że wątpliwości wnioskodawcy w tym zakresie odnoszą się rzekomego naruszenia zasady dialogu społecznego, czego przejawem miało być przeprowadzenie „pozornych konsultacji społecznych” (wniosek, s. 3).

Gwoli ścisłości, można dodać, że nie chodzi o całkowite wykluczenie konsultacji społecznej na wszystkich etapach prac nad nowelizacją. Jak bowiem wynika choćby z samego wniosku, Minister Środowiska zaprosił partnerów społecznych Lasów Państwowych do udziału w spotkaniu poświęconym nowym regulacjom prawnym dotyczącym leśnictwa, które odbyło się 2 stycznia 2014 r. Na spotkaniu tym przedstawiciele środowisk związanych z leśnictwem wyrazili niezadowolenie z krótkiego terminu przewidzianego na konsultacje, gdyż ze względu na upływający okres świąteczny m.in. nie zdążyli uzyskać właściwych umocowań ani zasięgnąć profesjonalnej pomocy prawnej (zob. wniosek, s. 26). Wbrew tym oczekiwaniom Minister Środowiska nie zrealizował postulatu spowolnienia prac legislacyjnych. Nie należy bowiem zapominać, że przesądzając o trybie prac nad projektem na etapie poprzedzającym wykonanie inicjatywy ustawodawczej, Rada Ministrów uznała, iż waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia.

W przekonaniu Sejmu, art. 20 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Uważa się bowiem, że nie może on wystąpić w roli wzorca oceny konstytucyjnej konkretnego postępowania ustawodawczego (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12). Nawet gdyby uznać, że w procesie

tworzenia ustawy nowelizującej doszło do całkowitego zlekceważenia potrzeby konsultacji społecznych – co w świetle przywołanych faktów byłoby założeniem nieuprawnionym – to i tak nie uzasadniałoby to zarzutu jej niezgodności z art. 20 Konstytucji. Warto przypomnieć, że w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego przepis ten „nie ustanawia obowiązku przeprowadzenia konsultacji każdej ustawy (aktu normatywnego), i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni, gdyż wymóg dialogu społecznego nie idzie tak daleko, aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw w drodze konsensu” (postanowienie TK z 2 września 2002 r., sygn. akt K 17/02). Tymczasem wnioskodawca zdaje się oczekiwać nie tyle stworzenia zainteresowanym stronom możliwości wyrażenia stanowiska, lecz przyznania im uprawnienia do współkształtowania kalendarza prac legislacyjnych, a ponadto do uwzględnienia postulatów strony społecznej w ostatecznym kształcie regulacji (skoro przedmiotem zarzutu uczyniono fakt, że cel ustawy nowelizującej „nie stanowi [...] pożytecznej konkluzji wszystkich stanowisk stron zainteresowanych” – wniosek, s. 41).

Jako że zasada dialogu społecznego nie może zostać uznana w niniejszej sprawie za adekwatny wzorzec kontroli, należy przyjąć, iż ustawa nowelizująca (w całości) **nie jest niezgodna** z art. 20 Konstytucji.

3. Analiza zgodności ustawy nowelizującej (w całości) z art. 118 ust. 3 Konstytucji

Zarzut niezgodności ustawy nowelizującej z art. 118 ust. 3 Konstytucji odnosi się do jakości uzasadnienia projektu tej ustawy (pod względem szczegółowości i rzetelności). Grupa posłów nie kwestionuje, że w uzasadnieniu został zawarty fragment odnoszący się do skutków finansowych wykonania ustawy, jednak zarzuca projektodawcy „odstąpienie od przedstawienia pełnego i wyczerpującego sprawozdania, co do skutków społecznych, gospodarczych i ekonomicznych wykonania uchwalonej nowelizacji” (wniosek, s. 2).

Ustosunkowując się do powyższego zarzutu, trzeba zauważyć, że powyższe oczekiwanie nie znajduje uzasadnienia w świetle powołanego przepisu Konstytucji. Wymaganie dołączenia do projektu ustawy skutków finansowych jej wykonania zostaje spełnione w wyniku zawarcia w uzasadnieniu projektu stosownej prognozy odnoszącej się do wpływu wejścia ustawy w życie na sektor finansów publicznych.

Nie powinno ono być natomiast rozumiane „jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy” (wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05). Innymi słowy, z art. 118 ust. 3 Konstytucji nie wynika konieczność analizowania potencjalnych skutków finansowych uchwalenia projektu w sposób obszerny i drobiazgowy. Oceny, czy do projektu ustawy dołączono skutki finansowe jej wykonania, dokonuje Marszałek Sejmu, na którego ręce składa się projekty ustaw.

Sejm pragnie też odnotować, że wymagane przez wspomniany przepis skutki finansowe wykonania ustawy z natury rzeczy nie mogą cechować się szczegółowością i zwłaszcza bezdyskusyjnością, jakiej zdaje się oczekiwać wnioskodawca. Na etapie projektowania ustawy nie sposób przewidzieć precyzyjnie wszystkich skutków jej wykonania, często będącego procesem rozłożonym na lata. Jeżeli w danym wypadku prezentowane przez projektodawcę skutki finansowe budzą wątpliwości, to nie ma przeszkód, by zostały one poddane krytyce, zarówno w toku procesu legislacyjnego, jak i w debacie publicznej. Krytyka ta, jeżeli okaże się uzasadniona, może skłonić do poddania projektu stosownym pracom legislacyjnym w celu urealnienia zawartych w nim rozwiązań, a nawet do całkowitego odrzucenia projektu. Nie można natomiast uznać, by ewentualna polemika z założeniami ekonomicznymi przyjętymi w uzasadnieniu projektu, jak w niniejszej sprawie, stanowiła argument za niekonstytucyjnością ustawy uchwalonej na jego podstawie.

Ponieważ pozostaje poza sporem, że projektodawca przedłożył skutki finansowe wykonania ustawy nowelizującej, należy przyjąć, iż ustawa ta (w całości) **jest zgodna** z art. 118 ust. 3 Konstytucji.

4. Analiza zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z art. 5, art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji

Ze względu na zbieżność merytoryczną zarzutów, w których jako wzorzec kontroli powołano art. 5, art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, zasadne wydaje się łączne odniesienie do argumentów wnioskodawcy. Przedmiotem tej kategorii wątpliwości grupy posłów jest bowiem to, czy w wyniku spodziewanej częściowej dekapitalizacji Lasów Państwowych podmiot ten nie utraci zdolności do prowadzenia gospodarki leśnej w sposób realizujący konstytucyjny nakaz zapewnienia ochrony środowiska

i bezpieczeństwa ekologicznego, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Zarzuty dotyczące tych kwestii zostały poparte w szczególności załączoną do wniosku „Analizą skutków społecznych i ekonomicznych ustawy o zmianie ustawy o lasach” (dalej: załącznik nr 1). Dokument ten dzieli się na dwie części – pierwsza z nich odnosi się do prognozowanych skutków spełnienia świadczeń publicznych wymaganych w latach 2014 i 2015 (nałożonych przez art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej), druga zaś dotyczy spodziewanych następstw realizowania świadczeń wymaganych od 2016 r. (cyklicznych, wynikających z art. 58a ust. 1 ustawy o lasach). Niezależnie od wcześniej dokonanego podsumowania wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawcy (zob. pkt II.1 niniejszego stanowiska), warto przytoczyć fragmenty załączonego dokumentu w celu rozważenia charakteru twierdzeń wysuwanych na poparcie zarzutów.

Gdy chodzi o pierwszą część wspomnianego dokumentu, wnioskodawca wyraża przekonanie, że obowiązek dokonania w latach 2014 i 2015 wpłat na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska uniemożliwi prowadzenie przez Lasy Państwowe działalności rozwojowej. Uzasadniono to następująco: „Jeżeli rozwój sytuacji finansowej w Lasach Państwowych będzie skutkował prawdopodobnym przyrostem zobowiązań ponad wartość, ujętą w scenariuszu optymistycznym – w roku 2015 obowiązek uregulowania świadczenia publicznego w kwocie 800 mln zł będzie oznaczał pozbawianie Lasów Państwowych możliwości podejmowania działań rozwojowych ze względu na brak wolnych środków finansowych w obrocie – chyba że Lasy Państwowe zdecydują się na naruszenie porządku prawnego, definiującego zasady prawidłowego działania, w tym zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz zasady gospodarki finansowej, obowiązujące w LP [Lasach Państwowych – uwaga własna]. Z zastrzeżeniem, wyartykułowanym w zdaniu poprzedzającym, przedmiotowy brak wolnych środków finansowych w obrocie może wywołać w Lasach Państwowych brak możliwości wywiązania się w roku 2015 z obowiązku zrealizowania wyżej wymienionego świadczenia publicznego – chyba że w tym czasie wystąpią zdarzenia, dające podstawę do zwolnienia lub zmniejszenia wartości tegoż świadczenia: klęski naturalne lub załamanie rynku drzewnego” (załącznik nr 1, s. 1).

Druga część analizy, wbrew tytułowi, zawiera uwagi odnoszące się nie tylko do okresu rozpoczynającego się w 2016 r., lecz obejmuje także lata wcześniejsze

(od 2014 r.). Zdaniem wnioskodawcy: „w okresie objętym w niniejszej opinii prognozą (lata 2014–2020) nadwyżkowość finansowa Lasów Państwowych jest zagrożona; Lasy Państwowe, w dążeniu do zachowania nadwyżkowości finansowej, będą zmuszone do wyboru w latach 2014–2020 scenariuszy działań wspierających poprawę sytuacji ekonomicznej w zakładach usług leśnych zdecydowanie mniej ambitnych w porównaniu do scenariuszy najbardziej poprawnych z punktu widzenia m.in. dobra gospodarki leśnej; ponadto Lasy Państwowe, w dążeniu do zachowania nadwyżkowości finansowej, będą być może zmuszone w latach 2014–2020 do pogorszenia aktualnej sytuacji oraz aktualnych relacji ekonomicznych w Lasach Państwowych. W tym stanie rzeczy, nałożenie na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe od roku 2016 podatku w kwocie odpowiadającej dwóm procentom od sprzedaży drewna jest decyzją nie mającą żadnego uzasadnienia ekonomicznego i społecznego – albowiem są to środki finansowe, potrzebne do wypełniania obowiązków, spoczywających na Lasach Państwowych w zakresie prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (co integralnie wiąże się z imperatywem poprawy sytuacji ekonomicznej w zakładach usług leśnych)” (załącznik nr 1, s. 10-11).

Sejm pragnie zauważyć, że związek zarzutów wnioskodawcy z problematyką kontroli konstytucyjności nie jest oczywisty. Wydaje się, że mimo nadania im szaty słownej charakterystycznej dla zarzutów niekonstytucyjności argumenty grupy posłów odnoszą się raczej do celowości (zasadności, racjonalności) społeczno-ekonomicznej kwestionowanych uregulowań (por. także uwagi Prokuratora Generalnego w stanowisku z 1 kwietnia 2015 r. zajętego w niniejszej sprawie, s. 39). Polemika z obowiązującymi rozwiązaniami, zawarta w przedłożonych Trybunałowi analizach ekonomicznych, mogłaby stać się przyczynkiem do szerszej dyskusji w toku prac ustawodawczych, nie stanowi jednak argumentu w pełni nadającego się do zbadania w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Ponadto z przytoczonych wywodów, zawartych w analizie stanowiącej załącznik do wniosku, wynika, że obecne uregulowania spowodują konieczność wyboru scenariuszy „zdecydowanie mniej ambitnych” zamiast „najbardziej poprawnych” – uwaga ta w oczywisty sposób odnosi się do zagadnień celowości gospodarczej, a nie do zgodności z Konstytucją (wszak „mniej ambitny” nie oznacza „niekonstytucyjny”). Tymczasem decyzja co do celowości przyjmowanych unormowań należy do ustawodawcy, który dysponuje w tym zakresie swobodą, a wybór modelu organizacyjnego i finansowego gospodarki

leśnej jest – i musi pozostać – uzależniony od woli politycznej. Podważanie założeń tego modelu nie powinno się dokonywać w drodze kwestionowania go przed Trybunałem jako nie dość odpowiadającego oczekiwaniom wnioskodawcy. Kontrola tego rodzaju wymagałby „oceny nie tyle z punktu widzenia konstytucyjności, ile udatności (sprawności, adekwatności wobec założonego celu) regulacji” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13), co nie mieści się w zakresie kognicji sądu konstytucyjnego.

Gdyby Trybunał podzielił powyższe spostrzeżenia, przemawiałoby to za umorzeniem postępowania w analizowanym tu zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Powstrzymując się od wyrażenia takiego oczekiwania w *petitum* stanowiska i pozostawiając Trybunałowi tę kwestię proceduralną do rozstrzygnięcia, Sejm pragnie ustosunkować się poniżej do zarzutów wnioskodawcy – zarówno ze względów ostrożności procesowej, jak i w celu sprostowania lub skomentowania niektórych twierdzeń zawartych we wniosku.

Przede wszystkim trudno nie zauważyć, że krytyka formułowana wobec kwestionowanych przepisów, ustanawiających obowiązek spełnienia świadczeń publicznych, opiera się jedynie na prognozach. Nie odnosi się do obiektywnie zaistniałych zdarzeń, lecz do scenariuszy ekonomicznych, które – w przekonaniu grupy posłów – mogą zagrozić zdolności Lasów Państwowych do realizacji ich ustawowych zadań, a przez to spowodować niewywiązanie się państwa z jego konstytucyjnych zadań w zakresie ochrony środowiska. Chodzi więc o zdarzenia potencjalne, które mogą się ziścić w razie niepomyślnego biegu wydarzeń. Wyrazem probabilistycznego charakteru argumentacji są stosowane w analizie sformułowania modalne, takie jak choćby: „prawdopodobny przyrost zobowiązań”, „może wywołać [...] brak możliwości wywiązania się [...] z obowiązku”, „Lasy Państwowe, [...], będą być może zmuszone”.

Prognozy ekonomiczne przyjmują zazwyczaj różne założenia wyjściowe – od optymistycznych po pesymistyczne, przy czym trudno wymagać, by ustawodawca zawsze opierał się, projektując szczegółowy sposób realizowania zadań państwa, na scenariuszu pesymistycznym. Jeżeli w perspektywie nadchodzących lat sytuacja na rynku drzewnym stanie się krytyczna, trudno wykluczyć, że wywoła to nawet potrzebę dokonania nowelizacji obowiązujących przepisów i zwiększenia środków finansowych pozostających w dyspozycji Lasów Państwowych. Sama hipotetyczna

możliwość ziszczenia się „czarnego scenariusza” w przyszłości nie może jednak zostać uznana za uzasadnienie niekonstytucyjności przepisów stosowanych obecnie.

Warto zauważyć, że wbrew katastroficznej wizji wynikającej z przedłożonych przez wnioskodawcę analiz ekonomicznych, kwestionowane przepisy – obowiązujące już od ponad roku – nie wywołują trudności w realizowaniu przez Lasy Państwowe ich zadań ustawowych. Nie powodują też konieczności zadłużenia się przez ten podmiot. Z wyjaśnień przedstawionych w niniejszej sprawie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wynika, że: „Obciążenia z tytułu wpłaty do budżetu państwa, jakie nakłada na PGL LP [Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – uwaga własna] 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 inwestycji rozwojowych w następnych latach, racjonalizację i monitoring kosztów działalności, szczegółowy monitoring płynności finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, optymalne wykorzystanie mechanizmu czasowego udostępniania środków z funduszu leśnego oraz mechanizmu przesuwania zasobów pomiędzy jednostkami organizacyjnymi PGL LP. Nie przewiduje się natomiast renegotjacji zawartych umów lub zaciągania w najbliższym czasie kredytów czy pożyczek” (pismo DGLP, s. 3). Co więcej, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych poinformował, że: „Wpłaty na konto Ministerstwa Środowiska zostały uiszczone w określonych przez ustawę terminach i wysokościach. Źródłem tych wpłat, zgodnie z nowelizacją ustawy o lasach, był kapitał (fundusz) własny, a dokładnie nadwyżka tego kapitału, będąca efektem dodatnich wyników finansowych uzyskiwanych przez PGL LP w ostatnich latach, znajdująca odzwierciedlenie w postaci własnych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych PGL LP” (pismo DGLP, s. 4).

W sytuacji, gdy sam podmiot, na który nałożono obowiązki wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej oraz art. 58a ust. 1 ustawy o lasach, nie zgłasza po wejściu w życie tych przepisów trudności związanych z realizowaniem wymaganych przez nie świadczeń oraz deklaruje zdolność do wywiązania się z zadań nałożonych przez ustawę w zakresie gospodarki leśnej, trudno jest podzielić

przekonanie wnioskodawcy o destrukcyjnych skutkach powyższych przepisów dla ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Warto uzupełniająco zauważyć, że w odniesieniu do 2015 r. – a więc początkowego okresu obowiązywania nowych mechanizmów rozliczeniowych, gdy wartość świadczenia nie jest uzależniona od wartości procentowej potencjalnie zmiennych przychodów ze sprzedaży drewna, lecz została określona w liczbach bezwzględnych – ustawodawca przewidział możliwość zmniejszenia wysokości świadczenia lub nawet całkowitej rezygnacji z jego pobrania. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o lasach: „W odniesieniu do wpłaty za 2015 r., w uzasadnionym przypadku, w szczególności wystąpienia szkody lub klęski żywiołowej lub gdy nastąpi zmiana ceny sprzedaży drewna oraz popytu mogąca zagrozić realizacji planu gospodarczo-finansowego Lasów Państwowych, Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, może udzielić, w drodze uchwały, zgody na niedokonanie wpłaty przez Lasy Państwowe albo na jej zmniejszenie”. Oznacza to, że ustawodawca stworzył prawną możliwość odstąpienia od pobrania świadczenia, gdyby okazało się, że w bieżącym roku jego spełnienie przez Lasy Państwowe może wiązać się z uszczerbkiem dla zadań tego podmiotu. Przesłanki zastosowania tego rozwiązania awaryjnego ukształtowano nadzwyczaj szeroko („w uzasadnionym przypadku”), wskazując wśród przykładowych sytuacji umożliwiających jego zastosowanie m.in. zmianę ceny sprzedaży drewna oraz popytu mogącą zagrozić realizacji planu (a nie, jak twierdzi wnioskodawca, „załamanie rynku drzewnego”). Przepis ten, w przekonaniu Sejmu, nakłada na ministra właściwego do spraw środowiska obowiązek współdziałania z Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych w celu monitorowania sytuacji finansowej Lasów Państwowych w okresie objętym obowiązkiem dokonania wpłaty.

W kolejnych latach możliwości stosowania analogicznej konstrukcji nie przewidziano, gdyż wysokość wpłat ponoszonych od 2016 r. ma być uzależniona procentowo od wysokości przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna; w związku z tym jej poziom w danym roku będzie odzwierciedlać sytuację na rynku drzewnym.

W świetle przedstawionych uwag należy uznać, że kwestionowane przepisy nie naruszają konstytucyjnych nakazów zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska. Spełnienie przewidzianych w nich świadczeń będzie

wymagało, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, racjonalizacji gospodarki finansowej tego podmiotu, ale w żadnym razie nie uniemożliwi mu prowadzenia prawidłowej gospodarki leśnej. Określając wysokość i terminy dokonywania wpłat przez Lasy Państwowe, ustawodawca respektował zasadę zrównoważonego rozwoju, gdyż dążył do pogodzenia zasad gospodarki leśnej z potrzebami budżetowymi (w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej Rada Ministrów zadeklarowała, że zamierza przeznaczyć większość środków z wpłat dokonanych przez Lasy Państwowe w latach 2014 i 2015 na budowę i modernizację dróg lokalnych). Zaprojektowany mechanizm realizuje więc uzasadniony cel społeczno-ekonomiczny, nie powoduje kolizji z prawami i wolnościami jednostki oraz nie prowadzi do uszczerbku w zakresie walorów środowiska. Przemawia to za stwierdzeniem, że art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach są zgodne z art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

5. Analiza zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z art. 21 i art. 22 Konstytucji

Przepisem nakazującym dokonywanie przez Lasy Państwowe wpłat stanowiących dochód budżetu państwa wnioskodawca zarzuca także niezgodność z nakazem ochrony własności (art. 21 Konstytucji) i z ramami ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Ze względu na swoisty status prawny Lasów Państwowych zarzuty te powinny zostać omówione łącznie.

Odnosząc się do wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawcy, należy przypomnieć, że w obowiązującym stanie prawnym: „Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia” (art. 32 ust. 1 ustawy o lasach). W związku z tym, jak już ustalono (zob. pkt V niniejszego stanowiska), Lasy Państwowe nie są właścicielem lasów, a jedynie reprezentują podmiot prawa własności, czyli Skarb Państwa, w zakresie zarządzanego mienia. Ponadto, w świetle przytoczonego wcześniej orzecznictwa SN, działalność gospodarczą – i to w ograniczonym zakresie, wyznaczonym potrzebą ochrony i rozwoju lasów – prowadzi Skarb Państwa, reprezentowany przez odpowiednie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych.

W przekonaniu Sejmu, status prawny Lasów Państwowych nie pozwala na ocenę zakwestionowanych przepisów pod kątem wskazanych przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnych.

Wnioskodawca oczekuje, że efektem kontroli konstytucyjności będzie przyznanie Lasom Państwowym, w relacji tego podmiotu z państwem, ochrony wynikającej z konstytucyjnych gwarancji ochrony własności. Nie ulega wątpliwości, że wynikający z art. 21 ust. 1 Konstytucji nakaz ochrony własności ma charakter uniwersalny, tj. obejmuje zarówno własność prywatną, jak i własność publicznych osób prawnych, choć intensywność ochrony tych form własności nie musi być identyczna (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. III, komentarz do art. 21, s. 9-10). Mienie pozostające w zarządzie Lasów Państwowych oraz środki finansowe na rachunku tego podmiotu również są objęte ochroną wynikającą z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Należy jednak przypomnieć, że Lasy Państwowe są pozbawione osobowości prawnej i działają w obrocie w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa. Stroną stosunków cywilnoprawnych z udziałem jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych jest Skarb Państwa, a ustawowe umocowanie organów tych jednostek sprowadza się do reprezentowania Skarbu Państwa. Lasy Państwowe nie są tworem odrębnym wobec Skarbu Państwa, mimo że zgodnie z art. 50 ustawy o lasach prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów. Oparcie gospodarki finansowej Lasów Państwowych na ustawowej zasadzie samofinansowania, od którego ta sama ustawa może zresztą uczynić (i czyni) wyjątki, nie przekreśla związków tego podmiotu z państwem ani nie nadaje Lasom Państwowym uprawnień właścicielskich o charakterze konkurencyjnym wobec Skarbu Państwa.

Oznacza to, że nieporozumieniem byłoby rozpatrywanie analizowanej sytuacji – zobowiązania Lasów Państwowych do dokonania transferu wskazanej w zaskarżonych przepisach kwoty pieniężnej – w kategoriach kolizji interesu majątkowego Lasów Państwowych z interesem majątkowym Skarbu Państwa. Przeciwstawienie takie nie miałyby sensu, gdyż w obu przypadkach podmiotem praw majątkowych jest Skarb Państwa. Logicznie rzecz biorąc, jednostka organizacyjna strukturalnie przynależna do podmiotowości Skarbu Państwa nie może powoływać się przeciwko niemu na ochronę własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji), a przesunięcie środków finansowych między taką jednostką a Skarbem Państwa nie stanowi

wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Wynika z tego, że art. 21 Konstytucji nie stanowi w niniejszej sprawie odpowiedniego wzorca kontroli.

Nie jest ponadto możliwe poddanie kwestionowanych przepisów kontroli pod kątem konstytucyjnych warunków ograniczania wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Podmiot prawa publicznego, jakim są Lasy Państwowe, prowadzi w pewnym zakresie działalność gospodarczą, ale nie korzysta z konstytucyjnych wolności i praw, w tym ze swobody działalności gospodarczej. Nie jest bowiem podmiotem swobodnie decydującym o zakresie swojego uczestnictwa w życiu gospodarczym, lecz państwową jednostką organizacyjną reprezentującą Skarb Państwa, a więc formą uczestnictwa Skarbu Państwa w obrocie. Swoboda Lasów Państwowych w zakresie gospodarowania zarządzanym mieniem jest silnie ograniczona ustawowo i poddana nadzorowi ze strony władz publicznych, zaś celem istnienia tego podmiotu jest realizacja zadań państwa. Co więcej, należy przypomnieć, że z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie mogą wynikać żadne uprawnienia instytucji publicznej wobec samego państwa, w tym także roszczenie o zaniechanie ingerencji. Oznacza to, że opisywanie w kategoriach poszanowania lub naruszenia wolności działalności gospodarczej relacji prawnej między Skarbem Państwa a gospodarstwem państwowym, powołanym w drodze ustawy do realizowania zadań państwa i reprezentującym Skarb Państwa w obrocie cywilnoprawnym, jest konstrukcją wadliwą merytorycznie. Nie ma zatem potrzeby analizowania, czy nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku świadczenia publicznego zostało dokonane w związku z ważnym interesem publicznym w rozumieniu art. 22 Konstytucji i czy odpowiada wymogom proporcjonalności.

Jako że wskazane powyżej przepisy ustawy zasadniczej nie mogą zostać uznane za adekwatne wzorce kontroli, należy przyjąć, iż art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach **nie są niezgodne** z art. 21 i art. 22 Konstytucji.

6. Analiza zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z art. 32 ust. 1 Konstytucji

Przystępując do oceny zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach z konstytucyjną zasadą równości, można zauważyć, że

zarzuty wnioskodawcy w odniesieniu do tej kwestii opierają się na dwóch argumentach. Po pierwsze, oba wskazane przepisy, zdaniem grupy posłów, ustanawiają podatek, jednak czynią to z naruszeniem zasady równości; ta zaś byłaby zachowana, gdyby wpłaty w wysokości 2% przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna dotyczyły wszystkich podmiotów prowadzących gospodarstwa leśne, a nie tylko Lasów Państwowych. Po drugie, zasada równości, w świetle wywodów zawartych we wniosku, wymagała ukształtowania obowiązku wpłaty w sposób nawiązujący do ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych – odwołania się do wpłaty z zysku gospodarstw leśnych po opodatkowaniu (a nie do podatku od sprzedaży drewna) oraz określenia stawki na poziomie 15% zysku po opodatkowaniu.

W odniesieniu do pierwszej kwestii należy zauważyć, że wbrew twierdzeniom grupy posłów (dodatkowo rozbudowanym w wyjaśnieniach do wniosku, s. 8-12), należności określone w art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i w art. 58a ust. 1 ustawy o lasach nie stanowią podatku. Z pewnością kwalifikacja taka nie byłaby poprawna na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 613), jako że w jej art. 2 § 1 pkt 1 wyraźnie odróżniono podatki od niepodatkowych należności budżetowych. Wnioskodawca sam przyznaje, że to właśnie ta druga kategoria obejmuje kwestionowane należności (uzupełnienie wniosku, s. 12), ale zarazem utrzymuje, iż stanowią one podatek w autonomicznym rozumieniu konstytucyjnym. Trzeba więc wyjaśnić, że w wyroku pełnego składu TK z 15 lipca 2013 r. (sygn. akt K 7/12) wskazano – odwołując się do konsensu w doktrynie prawa – że do cech konstytutywnych podatku zaliczają się: przymusowość, jednostronność ustalania, nieodpłatność rozumiana jako brak ekwiwalentności świadczenia, bezzwrotność, charakter generalny (ogólny) oraz wyłącznie pieniężna forma świadczenia podatku. Przedostatnia z wymienionych cech została objaśniona następująco: „charakter generalny (ogólny), [...] oznacza, że podatek jest nakładany w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych na określone kategorie podmiotów”. Cecha generalności, jako składnik definicji podatku, była przywoływana już we wczesnych wypowiedziach Trybunału (zob. orzeczenie TK z 26 września 1989 r., sygn. akt K 3/89), a także na gruncie jeszcze dawniejszego orzecznictwa sądowego (zob. np. wyrok NSA w Krakowie z 23 lutego 1982 r., sygn. akt SA/Kr 559/81). Tymczasem pozostaje poza sporem, że zobowiązaniem z tytułu analizowanych w niniejszej sprawie należności ustawa czyni tylko jeden

podmiot – Lasy Państwowe. Wskazanie adresata na gruncie kwestionowanych przepisów następuje bowiem nie przez określenie jego cech rodzajowych, lecz przez indywidualizację podmiotu (konkretyzację jego tożsamości).

Warto zauważyć, że argumentacja grupy posłów w tej kwestii opiera się na błędnym schemacie rozumowania. Wnioskodawca najpierw twierdzi, że należność określona w zaskarżonych przepisach stanowi podatek (choć nie spełnia ona jednego warunku wymaganego do jej uznania za podatek), a następnie czyni zarzut z tego, iż jest to podatek wadliwie nałożony (ponieważ nie spełnia wspomnianego powyżej warunku). Na gruncie zaskarżonych przepisów nie nałożono podatku na podmioty prowadzące gospodarstwa leśne, lecz ustanowiono niepodatkową należność budżetową, do której wniesienia zobowiązane zostało jedno, imiennie wskazane gospodarstwo państwowe.

Sejm nie dostrzega podstaw do zastosowania w tym zakresie konstytucyjnego testu równości, ponieważ w obowiązującym stanie prawnym Lasy Państwowe są w zasadzie jedynym podmiotem powołanym do zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (z wyjątkiem lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów – art. 4 ust. 1-2 ustawy o lasach). Nie można uznać, by cechą relewantną, uzasadniającą porównywalność sytuacji wielu podmiotów, było samo prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarki leśnej lub uzyskiwanie przychodów ze sprzedaży drewna. Ustawa o lasach – chociaż co do zasady jej przepisy stosuje się do lasów bez względu na formę własności (art. 2 ustawy o lasach) – zawiera kompleks przepisów regulujących w sposób odrębny status lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Reżim prawny dotyczący tych lasów, uznanych przez ustawodawcę za jeden ze strategicznych zasobów naturalnych kraju (art. 1 pkt 3 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju), cechują daleko posunięte odmienności. W konsekwencji sytuacja prawna podmiotu powołanego przez ustawę do sprawowania zarządu nad lasami państwowymi nie poddaje się, z uwagi na cel i charakter tego zarządu, porównaniom z położeniem prawnym podmiotów prywatnych, choćby prowadziły one gospodarkę leśną.

Co się tyczy drugiego z argumentów wskazanych na wstępie niniejszego fragmentu stanowiska, tj. ewentualnego ukształtowania obowiązku wpłaty w sposób

nawiązujący do ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, opiera się on na założeniu o przynależności Lasów Państwowych i przedsiębiorstw państwowych do klasy podmiotów podobnych (których status prawny, wbrew konstytucyjnej zasadzie równości, został zróżnicowany). Założenie takie jest nie do utrzymania – nie tylko ze względu na swoistość funkcji realizowanych przez Lasy Państwowe przez sprawowanie zarządu nad strategicznym zasobem naturalnym kraju, ale także z uwagi na formę organizacyjno-prawną tego podmiotu. Ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, na której zasady powołuje się wnioskodawca, precyzuje w art. 1, że obejmuje swym zakresem podmiotowym przedsiębiorstwa państwowe działające na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1384). W myśl art. 1 tej ostatniej ustawy, przedsiębiorstwo państwowe jest „samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się przedsiębiorcą posiadającym osobowość prawną”. Lasy Państwowe nie są przedsiębiorstwem państwowym, lecz „państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej” (art. 32 ust. 1 ustawy o lasach). Nie wiadomo, na jakiej podstawie grupa posłów oczekuje, by w odniesieniu do tego podmiotu – którego status został przez ustawodawcę celowo uregulowany w sposób odrębny od reżimu prawnego wynikającego z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych – zastosowanie znajdowały zasady określające sposób funkcjonowania takich przedsiębiorstw. Nie można uznać, by Lasy Państwowe i przedsiębiorstwa państwowe należały do klasy podmiotów podobnych, których status w niedopuszczalny sposób zróżnicowano.

Skoro argumentacja zawarta we wniosku nie pozwala zaliczyć Lasów Państwowych do klasy podmiotów mających cechę relewantną z innymi podmiotami, o których wspomina w tym kontekście grupa posłów, tj. podmiotami prowadzącymi gospodarstwa leśne lub przedsiębiorstwami państwowymi, konstytucyjna zasada równości stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli. Wynika z tego, że art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 ustawy o lasach **nie są niezgodne** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. Analiza zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nakazuje dokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa w 2015 r., z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady niedziałania prawa wstecz)

Przechodząc do analizy zgodności art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady niedziałania prawa wstecz), należy przypomnieć, że odnosi się ona tylko do zakresu, w jakim badany przepis nakazuje dokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa w 2015 r. W świetle ustaleń przedstawionych na etapie analizy formalnoprawnej, w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone (zob. pkt III.3 niniejszego stanowiska).

Zarzut wnioskodawcy, który pozostaje do zbadania po uwzględnieniu powyższego zastrzeżenia, opiera się na twierdzeniu, iż: „Do końca roku 2013 Lasy Państwowe swoją sytuację prawną i faktyczną kształtowały w przeświadczeniu, że wyniki finansowe po zmniejszeniu o podatek dochodowy od działalności zarobkowej poza gospodarką leśną, nie będą podlegać dalszemu zmniejszeniu. [...] Faktyczna «konfiskata» [...] środków pieniężnych w związku z ewentualną realizacją przez Lasy Państwowe świadczeń publicznych w latach 2014 i 2015 [wobec wniosku o częściowe umorzenie postępowania twierdzenie to można odnieść jedynie do realizacji świadczenia w roku 2015 – uwaga własna] będzie ewidentnym przejawem działania prawa wstecz” (wniosek, s. 45). Wynika z tego, że grupa posłów dopatruje się naruszenia zasady *lex retro non agit* w fakcie, iż spełnienie ustawowej należności przez Lasy Państwowe dokona się ze środków finansowych kumulowanych na przestrzeni wielu lat (jak podano we wniosku, od 1992 r. – wniosek, s. 45).

Trzeba zatem wyjaśnić, że w badanym wypadku nie dochodzi do retroaktywności prawa. Konieczność pokrycia wpłat ze środków gromadzonych wcześniej na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie oznacza wstecznego uregulowania zamkniętych stanów prawnych, a dopiero wtedy można by mówić o naruszeniu zasady *lex retro non agit*. Przepis tej zasady nie przełamuje, a jedynie wprowadza nowy element współkształtujący ustawowe zasady gospodarki finansowej wiążące (na przyszłość) Lasy Państwowe. Nie nakazuje stosowania badanej normy prawnej do zdarzeń lub stanów faktycznych, które miały miejsce w przeszłości i z którymi prawo nie wiązało dotychczas skutków prawnych przewidzianych w tej normie (por. np. orzeczenie TK

z 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86; wyroki TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08; 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07).

Oznacza to, że art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nakazuje dokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa w 2015 r., nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz, a przez to **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

8. Analiza zgodności art. 58a ust. 3 ustawy o lasach z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 7 Konstytucji

Ostatni zarzut rozważany w niniejszym stanowisku odnosi się do niewyrażenia w art. 58a ust. 3 ustawy o lasach kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska do udzielania Lasom Państwowym, w uzasadnionych przypadkach, zwolnień i ulg w regulowaniu przez ten podmiot cyklicznych świadczeń w wysokości 2% przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna. Zarzut ten nie zmierza jednak do wykazania, że przyznanie ministrowi takiej kompetencji było wymagane konstytucyjnie, co oznaczałoby, iż obecny stan prawny można kwalifikować jako tzw. pominięcie legislacyjne. Grupa posłów twierdzi, że wywodzenie uprawnień ministra do udzielania stosownych ulg i zwolnień będzie wymagało utarcia praktyki powoływania się na przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące tzw. niepodatkowych należności budżetowych, a praktykę tę określa jako „wątpliwą prawnie”. Jako wzorce kontroli wskazano tu zasadę określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz art. 7 Konstytucji.

Jak łatwo dostrzec, zarzut ten ufundowany jest na dwóch wzajemnie sprzecznych założeniach: po pierwsze, że ministrowi właściwemu do spraw środowiska nie przyznano kompetencji do udzielania w powyższym zakresie ulg i zwolnień, a w związku z tym uzasadnienie ich stosowania będzie możliwe (?) jedynie w razie wykształcenia się nieprawidłowej praktyki (*praeter legem* czy wręcz *contra legem*), godzącej w zasadę legalizmu, która wszak wymaga, by organ władzy publicznej działał na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji); po drugie, że ministrowi ową kompetencję przyznano, tyle że uczyniono to nie wprost, naruszając kanon poprawnej legislacji w postaci zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

Przede wszystkim należy stwierdzić, że skonstruowany w powyższy sposób zarzut ewentualnej niezgodności z zasadą legalizmu nie jest skierowany pod

adresem przepisu, tylko wobec potencjalnych aktów stosowania prawa przez ministra, który udzielając Lasom Państwowym ulg i zwolnień, nie mógłby się wylegitymować stosowną podstawą prawną. Zagadnienie zgodności z Konstytucją aktów stosowania prawa, w dodatku przyszłych i hipotetycznych, w oczywisty sposób nie mieści się w ramach kognicji Trybunału Konstytucyjnego, co uzasadnia wniosek o **umorzenie** postępowania – w zakresie badania zgodności art. 58a ust. 3 ustawy o lasach z art. 7 Konstytucji – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Gdy zaś chodzi o kwestię określoności prawa, Sejm pragnie wyjaśnić, że choć początkowo na etapie rządowego procesu legislacyjnego zakładano nadanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska kompetencji do udzielania Lasom Państwowym omawianych zwolnień i ulg, to jednak w toku prac z rozwiązania tego zrezygnowano. W projekcie, który został przedłożony Sejmowi, przyszły art. 58a ust. 3 ustawy o lasach (wprowadzony przez art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej) nie przewidywał wspomnianej kompetencji, a jego forma redakcyjna przedstawiała się tak jak w wersji ostatecznie uchwalonej.

Kompetencja taka nie wynika również z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej: u.f.p.), dopuszczającego udzielanie przez właściwy organ, na wniosek zobowiązanego, ulg w spłacie zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych. Możliwość przewidziana w tym przepisie dotyczy – w odniesieniu do podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą – jedynie należności, o których mowa w art. 60 pkt 1-6 u.f.p. (i to spełniających dodatkowo wymagania określone w art. 64 ust. 2 pkt 1-3 u.f.p.), a więc: kwot dotacji podlegających zwrotowi w przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych; należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego; wpłat nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych; wpłat nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych; wpłat środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych; należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych należności związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetek od tych środków i od tych należności. Należności wynikające z art. 58a ust. 1 ustawy o lasach nie mieszczą się w powyższym katalogu.

Oznacza to, że obecnie minister właściwy do spraw środowiska nie jest upoważniony ustawowo do udzielania Lasom Państwowym ulg i zwolnień w zakresie dokonywania cyklicznych wpłat nałożonych w art. 58a ust. 1 ustawy o lasach. Tak też obowiązujący stan prawny interpretują Dyrektor Generalny Lasów Państwowych i Minister Środowiska (pismo DGLP, s. 4; przedstawione w niniejszej sprawie pismo Ministra Środowiska z 27 października 2014 r., s. 11-12). W konsekwencji nie ma podstaw do twierdzenia, że rozważaną (nieistniejącą) kompetencję ministra wyrażono w sposób wadliwy z punktu widzenia wymagania określoności prawa. Należy zatem uznać, że art. 58a ust. 3 ustawy o lasach **jest zgodny** z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski