

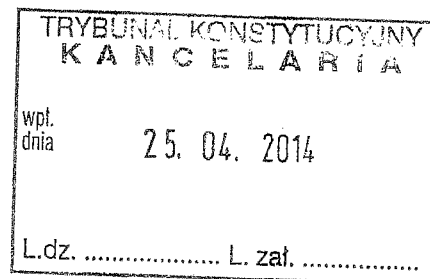
Warszawa, dnia 25.04.2014r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Aleja Jana Christiana Szucha 12 A
00 – 918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VII Kadencji
według załączonej listy
reprezentowanych przez Pana posła
Jana Szyszko

Sygn. Akt: Twn 2/14



WYJAŚNIENIA
oraz uzupełnienia
do
WNIOSKU

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów
ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach**

W wykonaniu Zarządzenia z dnia 11 kwietnia 2014 r. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie usunięcia braków formalnych wniosku grupy posłów z dnia 31 marca 2014 – przekazuję, co następuje:

Ad. 1 a) zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Wyjaśnienie, czy przepisem kwestionowanym w punkcie E *petitum* wniosku jest art. 2 ust. 2 czy też art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach

W punkcie E *petitum* wniosku przepisami kwestionowanymi przez wnioskodawców są:
(1) przepis art. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. oraz **też (2) przepis art. 2 ust. 1 tejże ustawy**. Nieumieszczenie w punkcie E *petitum* wniosku art. 2 ust. 1 stanowi oczywisty błąd pisarski – albowiem z całokształtu uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawcy kwestionują przede wszystkim świadczenia publiczne nałożone na Państwowe Gospodarstwo

Leśne od roku 2011, a nie ratalną formę jego ponoszenia od roku 2016. Zdaniem wnioskodawców jest przy tym zrozumiałe, że zakwestionowanie konstytucyjności przepisu art. 2 ust. 1 sprawia, że charakter bezprzedmiotowy ma w związku z tym art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o lasach. Reasumując zarzut niekonstytucyjności dotyczy także przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o lasach.

Ad. 1 b) zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Uzasadnienie zarzutu w punkcie E *petitum* wniosku, iż m.in. art. 1 pkt. 4 oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach są niezgodne z art. 7, art. 21 oraz art. 22 ustawy o lasach

Uwagi wprowadzające

W punkcie E *petitum* wniosku podniesiono zarzut, że wskazane przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. są niezgodne z Konstytucją RP - albowiem w odniesieniu do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe kreują świadczenia publiczne, których ponoszenie skutkować będzie ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej przez LP oraz nierównością Lasów Państwowych w stosunku do innych podmiotów gospodarki narodowej.

Teza, iż świadczenia publiczne, wykreowane z ustawie z dnia 24 stycznia 2014 r., będą skutkować ograniczeniem prowadzenia przez Lasy Państwowe działalności gospodarczej oraz nierównością Lasów Państwowych w stosunku do innych podmiotów gospodarki narodowej została umotywowana w punkcie VI uzasadnienia wniosku.

Tytułem uszczegółowienia, uzupełnienia oraz w dążeniu do bardziej jasnego wyводу, zawartego w powołanej części uzasadnienia – należy przede wszystkim podkreślić, że zarzut niekonstytucyjności wskazanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o lasach oparto na następujących trzech wyjściowych twierdzeniach:

- 1) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jest przedsiębiorcą państwowym, działającym z formie organizacyjno – prawnej określonej w ustawie z dnia 28 września 1991 roku o lasach,
- 2) świadczenia publiczne, nałożone na Lasy Państwowe na mocy ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, a zwłaszcza świadczenia publiczne, jakie mają być ponoszone przez Lasy Państwowe od roku 2016 – w świetle dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wyczerpują wszystkie znamiona świadczeń podatkowych,
- 3) w świetle analizy ekonometrycznej, stanowiącej załącznik nr 1 do wniosku z dnia 31 marca 2014 r., świadczenia publiczne (jeżeli będą ponoszone przez Lasy Państwowe zgodnie z kryterium legalności, gospodarności, rzetelności oraz celowości) doprowadzą do bardzo poważnego zakłócenia gospodarki finansowej tego przedsiębiorcy, zaś dodatkowo świadczenia publiczne, jakie Lasy Państwowe będą ponosić od roku 2016, będą stanowić zdecydowanie więcej niż 100% prognozowanego wyniku Lasów Państwowych po opodatkowaniu.

Dodatkowo uzasadniając zarzut naruszenia przepisu art. 22 Konstytucji, podnosimy, iż w przepisie art. 22 Konstytucji wskazano przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej. Przepis ten powinien być badany łącznie z przepisem art. 32 ust. 1 Konstytucji statuującym zasadę równości.

Należy bowiem wyjaśnić, iż zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w 1988 r., cz. I, poz. 1).

Punktem wyjścia orzekania o zasadzie równości musi więc zawsze być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny (racjonalnie uzasadniony), 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; 2) charakter 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) jakiś związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33, s. 281). Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

W przedmiotowej sprawie należy wskazać, iż z uwagi na niezależność finansową Państwowych Lasów (rozumianą jako prowadzenie działalności na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywanie jej kosztów z własnych przychodów) i uznanie ich w orzecznictwie sądów za przedsiębiorcę, a jednocześnie ze względu na twierdzenie, że przedmiotowa wpłata ma charakter daniny publicznej, doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Sporna wpłata pobierana jest bowiem od przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna. W ocenie wnioskodawców cechą stanowiącą o przynależności do grupy jest otrzymywanie przychodów ze sprzedaży drewna, przy czym spośród tych podmiotów obowiązku uiszczania spornej wpłaty podlegają tylko Lasy Państwowe. Kwestionowana regulacja prawna ma na celu pozyskanie środków pieniężnych na realizację innych przedsięwzięć, należy jednak pamiętać, iż jednocześnie doprowadza ona do znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej Lasów Państwowych zakłóci ich funkcjonowanie, o czym już pisano w samym wniosku i załącznikach do niego, a co jest przejawem niespełnienia kryterium proporcjonalności.

Z uwagi na specyficzny charakter prawny Lasów Państwowych i ich funkcjonowanie w obrocie gospodarczym jako przedsiębiorca zdaniem wnioskodawców znajduje do nich zastosowanie również zasada wolności gospodarczej, która podlega ograniczeniu tylko po spełnieniu przesłanek określonych w art. 22 Konstytucji, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady równości.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

O ile kwestionowana wpłata została wprowadzona w drodze ustawy, o tyle nie sposób się zgodzić, że przemawiał za tym ważny interes publiczny. W tym aspekcie należy mówić o powiązaniu z zaprezentowanym kryterium proporcjonalności. Analiza skutków wprowadzenia tejsze regulacji została szczegółowo dokonana we wniosku i jego załącznikach.

Dlaczego skutkiem świadczeń publicznych, nałożonych na Lasy Państwowe na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach , będzie nierówność tego podmiotu w stosunku do innych podmiotów gospodarki narodowej

Realizacja świadczeń publicznych, nałożonych na Lasy Państwowe na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, spowoduje skrajną nierówność tego podmiotu w stosunku do innych podmiotów gospodarki narodowej z tego względu, że:

- 1) zgodnie z analizą ekonometryczną, stanowiącą załącznik nr 1 do wniosku z dnia 31 marca 2014 r. , świadczenia publiczne, jakie Lasy Państwowe mają ponosić od roku 2016 będą stanowić **ponad 100%** prognozowanego wyniku Lasów Państwowych po opodatkowaniu (*dowód: załącznik nr 1 do wniosku; ze szczególnym uwzględnieniem danych, zawartych w Tab. 5/II*) – podczas gdy ogół przedsiębiorców państwowych jest obowiązany do odprowadzania do budżetu państwa **15%** zysku po opodatkowaniu,
- 2) Lasy Państwowe w ramach działalności gospodarczej w zakresie gospodarki leśnej są obowiązane do prowadzenia tejsze działalności jako zintegrowanej poziomo: (1) rynkowej działalności w zakresie wytwarzania surowca drzewnego oraz wytwarzania na zasadach rynkowych innych materialnych użytków głównych i ubocznych , (2) nierynkowej i nieodpłatnej działalności obejmującej realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej stanowi przejaw wyręczenia m.in. państwa w realizacji jego podstawowych obowiązków. Oprócz realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu – Lasy Państwowe na warunkach nieodpłatnych wyręczają sektor rządowy i samorządowych poza działalnością w zakresie gospodarki leśnej. Co do zasady przedsiębiorstwa państwa, których działalności obejmuje działania w zakresie wspomagania sektora rządowego i samorządowego bez należytej odpłatności korzystają (lub mogą korzystać) z gwarantowanych prawnie ulg i zwolnień z obowiązku odprowadzania do budżetu państwa części zysku po opodatkowaniu – podczas gdy Lasy Państwowe na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach z takich ulg i zwolnień nie będą korzystać (a wręcz odwrotnie: od roku 2016 będą obowiązane do odprowadzania do budżetu państwa środków pieniężnych odpowiadających ponad 100% prognozowanego wyniku Lasów Państwowych po opodatkowaniu, pomimo że ogół przedsiębiorców państwowych jest objęty obowiązkiem odprowadzania tylko 15 % zysku po opodatkowaniu),
- 3) Lasy Państwowe nie są jedynym przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie gospodarki leśnej. Inni przedsiębiorcy, prowadząc w Polsce działalność gospodarczą w zakresie gospodarki leśnej, wprawdzie również są obowiązani na mocy ustawy o lasach do realizowania w ramach gospodarki leśnej pozaprodukcyjnych funkcji lasu, jednak nie są obowiązani do dokonywania tego na warunkach nieodpłatnych – albowiem z ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju wynika, że obowiązek nieodpłatnej realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu dotyczy wyłącznie podmiotów, prowadzących gospodarkę leśną z

wykorzystaniem lasów państwowych. Mając powyższe na uwadze – należy podkreślić, że ustawa z dnia 21 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach świadczenia publiczne, obowiązujące od roku 2014, nałożyła wyłącznie na Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” – podczas gdy innych gospodarstw leśnych (prowadzących gospodarkę leśną zarówno z wykorzystaniem lasów państwowych, lasów samorządowych, jak i lasów prywatnych) świadczenia te nie objęły.

Dlaczego skutkiem świadczeń publicznych, nałożonych na Lasy Państwowe na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, będzie naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej

Realizacja świadczeń publicznych, nałożonych na Lasy Państwowe na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, spowoduje naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej z tego względu, że:

- 1) jak to podniesiono w uzasadnieniu do wniosku z dnia 31 marca 2014 r, a w sposób szczegółowy rozwinięto w załączniku 1/U do niniejszych wyjaśnień i uzupełnień – Lasy Państwowe jako przedsiębiorca prowadzą działalność na zasadzie samowystarczalności finansowej oraz na własną odpowiedzialność, w tym na własne ryzyko gospodarcze oraz na własny rachunek,
- 2) jak to wynika z załącznika nr 1 do wniosku z 31 marca 2014 r. (dotyczącego m.in. analizy skutków społecznych i gospodarczych, związanych z wykonywaniem przez LP ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach) – realizacja świadczeń publicznych nałożonych na Lasy Państwowe powołaną ustawą doprowadzi do tak poważnego zakłócenia gospodarki finansowej w LP, iż grozić to będzie realną utratą przez ten podmiot zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej na zasadzie samowystarczalności finansowej oraz z zachowaniem kryterium legalności, rzetelności oraz gospodarności (ze szczególnych uwzględnieniem obowiązku prawnego prowadzenia przez Lasy Państwowe gospodarki leśnej jako gospodarki trwale zrównoważonej),
- 3) jak to wykazano w uzasadnieniu do wniosku z dnia 31 marca 2014 r. – nałożenie na mocy ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach na Lasy Państwowe niemożliwych do udźwignięcia świadczeń publicznych nie było uzasadnione ważnym interesem publicznym, w szczególności świadczenia te tylko w symbolicznym stopniu wpłyną na stan budżetu państwa w nadchodzącym okresie (w tym na stan budżetu państwa w roku 2014, który w trakcie rządowego etapu prac nad przedmiotową ustawą był już uchwalony przez Sejm i skierowany do Senatu), a także nie będą miały zauważalnego wpływu na poprawę stanu sieci dróg lokalnych w Polsce. Natomiast zanik zdolności Lasów Państwowych do prowadzenia prawidłowej działalności gospodarczej w sposób ewidentny i niedopuszczalny naruszy interes publiczny, związany choćby z obowiązkiem kształtowania bezpieczeństwa ekologicznego kraju,
- 4) zdaniem wnioskodawców w najwyższym stopniu uprawdopodobnione pozbawienie Lasów Państwowych zdolności do prowadzenia prawidłowej działalności gospodarczej należy uznać za ewidentny przejaw nie tylko ograniczenia, lecz wręcz odebranie temu przedsiębiorcy wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Dlaczego - w związku z zarzutem spowodowania powołanymi przepisami ustawy z dnia 21 stycznia 2014 roku o lasach (1) ograniczenia wolności prowadzenia przez Lasy Państwowe działalności gospodarczej oraz (2) nierówności Lasów Państwowych w

stosunku do innych podmiotów gospodarki narodowej – w funkcji wzorca konstytucyjnego przywołano art. 7, 21 oraz art. 22 Konstytucji RP

W świetle uwag poprzedzających, przywołanie art. 22 Konstytucji RP w funkcji wzorca konstytucyjnego przy ocenie, czy powołane przepisy ustawy z dnia 21 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach oznaczają naruszenie konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej – zdaniem wnioskodawców jest oczywiste. Natomiast 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. Z kolei przepis art. 21 Konstytucji RP przywołano jako wzorzec konstytucyjny, mając m.in. na względzie, iż środki pieniężne, będące we władaniu Lasów Państwowych jako podmiotu działającego na własne ryzyko i własny rachunek, stanowią własność tego podmiotu (o czym bardzo szczegółowo w załączniku 1/U do niniejszych wyjaśnień i uzupełnień). Nadanie przez prawodawcę Lasom Państwowym własności środków pieniężnych miało charakter przemysłanego rozwiązania legislacyjnego. Miało mianowicie stanowić prawny instrument zabezpieczający przed rozporządzaniem tymi środkami niezgodnie z misją oraz (wynikającymi z tej misji) obowiązkami, nałożonymi na Lasy Państwowe m.in. w zakresie gospodarki leśnej.

W zakończeniu tej części niniejszych wyjaśnień i uzupełnień wnioskodawcy ponownie wnoszą o to, o co już wnosili w ramach wniosku z 31 marca 2014 r., aby w przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych Konstytucji RP budziłoby wątpliwości, miała zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*.

Ad. 1 c zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Wyjaśnienie, czy wzorcem kontroli dla przepisów kwestionowanych w punkcie E
petitum wniosku jest również art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

Zdaniem wnioskodawców art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oczywiście stanowi wzorzec kontroli dla przepisów kwestionowanych w punkcie E *petitum* wniosku z dnia 31 marca 2014 r. Brak przywołania tego przepisu we wniosku z dnia 31 marca 2014 r. stanowi ewidentne przeoczenie.

Ad. 1 b i Ad. 1 c zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Uzupełnienie wniosku z dnia 31 marca 2014 r. poprzez uszczegółowienie uzasadnienia w
części, w której dotyczy ono tez: iż (1) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy
Państwowe” jest przedsiębiorcą, zaś (2) świadczenia publiczne, wykreowane w ustawie z
24 stycznia 2014 r. ustawy o zmianie ustawy o lasach

W treści uzasadnienia do wniosku z dnia 31 marca 2014 r. stwierdzono, że Lasy Państwowe są przedsiębiorcą państwowym. Przynależność Lasów Państwowych do sektora instytucjonalnego przedsiębiorstw, jak również szczegółowa charakterystyka statusu oraz formy prawno – organizacyjnej Lasów Państwowych ma zdaniem wnioskodawców na tyle istotne znaczenie przy ocenie niekonstytucyjności ustawy o zmianie ustawy o lasach (także w kontekście zarządzenia z dnia 11 kwietnia 2014 r. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego), iż wnioskodawcy uznali za konieczne uzupełnienie uzasadnienia wniosku z dnia 31 marca 2014 r. opracowaniem studialnym, stanowiącym załącznik 1/U do niniejszych wyjaśnień i uzupełnień . Z załącznika 1/U wynika m. in. że:

1. Funkcjonujące od 1 stycznia 1992 r. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, utworzone na mocy ustawy z dnia 28 września 1991 o lasach¹ - jest podmiotem gospodarki narodowej, który - z zastrzeżeniem działań, obejmujących ochronę gruntów leśnych oraz sprzedaż lasów i gruntów, działalność swoją prowadzi: (1) na własną odpowiedzialność, (2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, (3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez wsparcia budżetu państwa, (4) z zachowaniem prawa do kształtowania wyniku finansowego oraz jego wykorzystywania we własnym zakresie po objęciu świadczeniami publicznymi, (5) w celu doprowadzenia do wypełnienia obowiązków i zapewnienia ochrony praw, przysługujących Skarbowi Państwa jako właścicielowi składników majątkowych, wykorzystywanych przez LP do prowadzenia własnej działalności.
2. Tytułem prawnym władania przez Lasy Państwowe dobrami majątkowymi Skarbu Państwa jest nieodpłatny zarząd, określony w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach² (zwanej dalej ustawą o lasach) ; w odniesieniu do nieruchomości w posiadaniu LP – tytuł ten nie jest trwałym zarządem, o którym mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³.
3. Lasy, będące w zarządzie Lasów Państwowych , choć z formalnego punktu widzenia są własnością Skarbu Państwa, to z punktu widzenia roli i znaczenia w gospodarce zasługują na traktowanie jakby były przedmiotem wspólności majątkowej społeczeństwa.
4. W rozumieniu Kodeksu cywilnego Lasy Państwowe stanowią, legitymowaną zdolnością prawną (nadaną temu podmiotowi z mocy przepisów ustawy o lasach), jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną; do Lasów Państwowych ma zastosowanie art. 33¹ Kodeksu cywilnego; w rozumieniu regulacji Unii Europejskiej Lasy Państwowe pod względem funkcjonalnym stanowią osobę prawną.
5. Środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych stanowią co do zasady własność tego podmiotu.
6. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” (prowadząc działalność wytwórczą w zakresie: (a) gospodarki leśnej, (b) świadczenia usług w zakresie wspomaganie i wyręczania administracji publicznej w sferze dominium, (c) zarobkowej działalności dodatkowej w zakresie lub na rzecz gospodarki leśnej, jak również w zakresie (d) szeroko rozumianej działalności rozwojowej) - w ramach gospodarki leśnej jest obowiązane do

¹ tekst pierwotny: Dz. U. 1991 r., Nr 101, poz. 444

² t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z 2011 r. Nr 34, poz. 170, Nr 106, poz. 622, Nr 224, poz. 1337, z 2013 r. poz. 628, 1247, z 2014 , poz.222.

³ tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307, Nr 200, poz. 1323, z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110, Nr 224, poz. 1337, z 2012 r. poz. 908, poz. 951, 1256, 1429, 1529, z 2013 r. poz. 829, 1238, z 2014 r. poz. 40.

realizacji na warunkach nieodpłatnych tzw. pozaprodukcyjnych funkcji lasu; oznacza to, że do podstawowych obowiązków Lasów Państwowych należy w szczególności ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego: leśnego i środowisk funkcjonalnie powiązanych ze środowiskiem leśnym, a także udostępniania lasów społeczeństwu w celach rekreacji, rehabilitacji oraz zbiorów płodów runa leśnego (przy czym jest to dokonywane w ramach gospodarki leśnej jako działalności gospodarczej).

7. Niektóre (kierownicze) organy wewnętrzne oraz na niektórych stanowiskach pracy w Lasach Państwowych jest prowadzona w konkretnych sprawach imieniem państwa lub samorządu (z mocy prawa, w tym: wydanych decyzji administracyjnych lub na podstawie porozumień administracyjnych) działalność w zakresie sprawowania władzy publicznej w sferze imperium; organy te oraz stanowiska pracy, na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowią (w większości przypadków) „inne podmioty, jeżeli z mocy prawa lub na podstawie porozumień są powołane do załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych” (chyba że organy te są uprawnione do stanowienia indywidualnie – konkretnych aktów władczych niewyczerpujących znamion decyzji administracyjnych albo we wspomaganiu organów władzy publicznej stanowią akty oddziaływania niewładczego, będące w szczególności wnioskami czy opiniami, inspirującymi lub mającymi zainicjować działanie organów władzy publicznej w sferze imperium).
8. Działalność w Lasach Państwowych, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, jest działalnością drugorzędną; przeważającą (główną, podstawową) działalnością, prowadzoną przez Lasy Państwowe, jest działalność w zakresie gospodarki leśnej, której integralną częścią jest ww. realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu.
9. z zastrzeżeniem przypadków działania w sferze imperium państwa – działalność Lasów Państwowych jest działalnością zarobkową; jest działalnością gospodarczą podlegającą ocenie oddziaływania na środowisko.
10. Lasy Państwowe podlegają wszechstronnemu nadzorowi oraz kontroli.
11. W aktach prawa powszechnego Lasy Państwowe ani żadne organy i stanowiska pracy w Lasach Państwowych nie zostały określone jako centralne lub terenowe organy państwowe; Lasy Państwowe oraz wewnętrzne organy lub stanowiska pracy w Lasach Państwowych nie stanowią zatem w świetle aktów prawa powszechnego organów państwowych; Lasy Państwowe nie stanowią części składowej administracji publicznej, w szczególności nie stanowią części składowej administracji rządowej; Lasy Państwowe nie stanowią części składowej sektora finansów publicznych
12. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jest przedsiębiorcą działającym z mocy prawa (w rozumieniu statystyki publicznej) jako obligatoryjna Grupa Przedsiębiorstw.
13. Lasy Państwowe jako podmiot gospodarki narodowej należą do części publicznej zgrupowania jednostek instytucjonalnych, zwanych w statystyce publicznej przedsiębiorstwami.

W treści uzasadnienia do wniosku z dnia 31 marca 2014 r. utrwalono diagnozę, że świadczenia publiczne, nałożone na Lasy Państwowe na mocy ustawy o zmianie ustawy o lasach są podatkami w rozumieniu linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem wnioskodawców identyfikacja formalno – prawna przedmiotowych świadczeń ma na tyle istotne znaczenie przy ocenie niekonstytucyjności ustawy o zmianie ustawy o lasach (także w kontekście zarządzenia z dnia 11 kwietnia 2014 r. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego), iż wnioskodawcy uznali za konieczne uzupełnienie uzasadnienia wniosku z dnia 31 marca 2014 następującym wywodem:

- 1) W dotychczasowym dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej „TK”) na temat danin publicznych najbardziej pełną analizę na ten temat zawiera niewątpliwie wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r. (sygn. akt K 7/12). Wyrok ten konsumuje dotychczasowe stanowiska TK w tym zakresie, a przede wszystkim z konstytucyjnego punktu widzenia wywodzi znaczenia poszczególnych pojęć, związanych z prawem daninowym (takie, jak: ustawa podatkowa, ustawa danionowa, podatek, danina publiczna, świadczenie publiczne niebędące daniną publiczną).
- 2) w powyższym wyroku TK podkreślił, że: „(...) pojęcia konstytucyjne – ze względu na hierarchię aktów normatywnych – mają samoistne znaczenie, determinujące rozumienie pojęć użytych na poziomie ustawowym, a nie odwrotnie”, a także że „znaczenie terminów przyjęte w ustawach (...) nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens”, przy czym „proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych”.
- 3) w związku z tym TK zastrzegł w cyt. wyroku, że „pojęcie „ustawa podatkowa” użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji trzeba rozpatrywać w oderwaniu od definicji zawartej w Ordynacji podatkowej”; podobne zastrzeżenie TK wyartykułował w ww. wyroku w odniesieniu do definicji danin publicznych, zawartej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- 4) w następstwie niezwykle skrupulatnego i detalicznego wyводу – TK „stwierdził, że ustawę podatkową, w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, przyjętym w art. 123 ust. 1 Konstytucji, determinuje wyłącznie podatkowy charakter daniny publicznej, której ustawa ta dotyczy”.
- 5) przechodząc do wywiedzenia znaczenia pojęcia danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji - TK w analizowanym wyroku zauważył że „daniny publiczne, w tym przede wszystkim podatki, należą do szerszej kategorii „ciężarów i świadczeń publicznych”, których obowiązek ponoszenia ma charakter powszechny (art. 84 Konstytucji)” i dalej: „daniny publiczne należą (...) do świadczeń publicznych, w ramach których wyróżnia je przede wszystkim pieniężny charakter”, przy czym „dla uznania, że określone świadczenie pieniężne jest daniną publiczną, nie wystarcza (...) samo ustalenie, że stanowi ono dochód publiczny. Determinującą cechą stanowi bowiem przymusowość i jednostronność ustalania daniny publicznej, wynikająca wprost z brzmienia art. 217 Konstytucji, mówiącego o władczym „nakładaniu” daniny publicznej. Nie ulega wreszcie wątpliwości generalny i abstrakcyjny charakter norm, na mocy których następuje nałożenie konkretnej daniny publicznej, mamy bowiem w tym zakresie do czynienia z wyłączością ustawową”.
- 6) według TK:
 - a) „podatki są (...) nie jedyną, ale za to jedną z danin publicznych o podstawowym znaczeniu – służącą finansowaniu państwa jako takiego. Podatki to co do zasady dochody budżetowe państwa – Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu ogólnym, służącym finansowaniu całości zadań publicznych państwa lub jednostek samorządu terytorialnego”.
 - b) atrybutami podatku są : „po pierwsze, przymusowy charakter, wyrażający się w możliwości zastosowania przymusu przez odpowiednie organa państwowe w celu

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578, Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 185, poz. 1092, Nr 201, poz. 1183, Nr 234, poz. 1386, Nr 240, poz. 1429, Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 1456, 1530, 1548, z 2013 r. poz. 938, 1646.

wyegzekwowania obowiązku podatkowego; po drugie, jednostronność ustalania, wynikająca z władztwa podatkowego państwa swoboda obciążania podatkiem i określenia konstrukcji podatku, która nie podlega negocjacji z podatnikiem; po trzecie, nieodpłatność rozumiana jako brak ekwiwalentności świadczenia. Z uiszczeniem podatku nie wiąże się bowiem żadne świadczenie wzajemne ze strony państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Możliwa jest co najwyżej tzw. odpłatność ogólna – wpływy z podatków służą finansowaniu usług publicznych, z których korzystać może każdy podatnik; po czwarte, bezzwrotność oznaczająca, że uiszczenie podatku ma charakter definitywny i przewidziane tą drogą środki pieniężne nie podlegają zwrotowi; po piąte, charakter generalny (ogólny), który oznacza, że podatek jest nakładany w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych na określone kategorie podmiotów”;

- c) „o tym, czy dane świadczenie jest podatkiem, opłatą publiczną czy też ma inną formę, przesądzają materialnoprawne cechy tego świadczenia, a nie nazwa nadana przez prawodawcę (kryterium formalne), ten bowiem nie zawsze trafnie klasyfikuje wprowadzaną przez siebie daninę (...)”;
 - d) „podatek jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym i nieekwiwalentnym, nakładanym wyłącznie w drodze norm ogólnych i abstrakcyjnych przez ustawę podatkową, stanowiącym budżetowy dochód Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu co do zasady ogólnym”;
 - e) „inne daniny publiczne, w rozumieniu art. 217 Konstytucji, mogą się zatem różnić od podatku po pierwsze, celowym, a nie ogólnym i budżetowym przeznaczeniem, po drugie, wzajemnością – związkiem między wniesieniem daniny a dokonaniem określonej czynności przez organa państwowe, chociażby częściową odpłatnością”;
- 7) za chybiony uznać należy pogląd przedstawicieli administracji państwowej, prezentowany w Sejmie w toku prac legislacyjnych nad ustawą o zmianie ustawy o lasach, że świadczenia publiczne, wyartykułowane w ustawie o zmianie ustawy o lasach w odniesieniu do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, nie są podatkami, albowiem nie mają charakteru powszechnego,
 - 8) w odniesieniu do obywateli - zasada powszechności ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, wynika z treści art. 84 Konstytucji RP, stanowiącego, że „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”;
 - 9) przekładając powyższą regulację na język potoczny – każdy musi liczyć się z konieczności ponoszenia odpowiednich ciężarów i świadczeń publicznych,
 - 10) choć zasada powszechności ciężarów i świadczeń publicznych, inkorporowana w art. 84 Konstytucji RP, odnosi się „literalnie” do konstytucyjnych obowiązków człowieka i obywatela, to pozostaje poza dyskusją, że w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP) dotyczy ona również podmiotów gospodarki narodowej,
 - 11) zasady powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych nie należy oczywiście mylić z zasadami równości i sprawiedliwości w nakładaniu ciężarów i świadczeń publicznych; W analizowanym wyroku TK czytamy m.in.: „Powszechność opodatkowania jest jedną z podstawowych zasad prawa finansowego i wyraża się w tym, że podatek jako świadczenie o charakterze nieekwiwalentnym powinien obciążać wszystkich, tak aby móc pokrywać wspólne potrzeby”, a dalej: „Konstytucja gwarantuje bowiem każdemu równość w zakresie obciążeń podatkowych i w tym zakresie ustawodawca jest związany dyrektywami płynącymi z konstytucyjnej zasady równości w związku z zasadą sprawiedliwości”;

- 12) przywoływanie zasady powszechności ciężarów i świadczeń publicznych jako dowodu na to, że świadczenia publiczne, wyartykułowane w odniesieniu do Lasów Państwowym w ustawie o zmianie ustawy o lasach, nie są podatkami - jest zatem nietrafne,
- 13) z treści projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, zamieszczonego w dniu 7 stycznia 2014 r. na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Środowiska po obradach Rady Ministrów, wynika, że prawodawca projektował tę ustawę, zakładając, że świadczenia publiczne, odpowiadające 2 % wartości przychodów ze sprzedaży drewna, są to daniny publiczne (będące zobowiązaniami podatkowymi w rozumieniu Ordynacji podatkowej), a nie świadczeniami publicznymi, niebędącymi daninami publicznymi. Zgodnie bowiem z art. 1, pkt.1) Ordynacji podatkowej - normuje ona **zobowiązania podatkowe**. Zgodnie z art. 2. § 1. pkt. 1. Ordynacji (w powiązaniu z art. 1 pkt. 1)) Ordynacji - przepisy tej ustawy stosuje się do **zobowiązań podatkowych**, będących podatkami, **opłatami oraz niepodatkowymi należnościami budżetu państwa** oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są **organy podatkowe**. Zgodnie z art. 2 § 2. (w powiązaniu z przepisami przywołanymi powyżej) Ordynacji – jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III Ordynacji stosuje się również do **zobowiązań podatkowych**, będących **opłatami oraz niepodatkowymi należnościami budżetu państwa**, do których ustalania lub określania uprawnione są **organy** inne niż wyżej wymienione **organy podatkowe**. Zgodnie z art. 2 § 3. (w powiązaniu z przepisami przywołanymi powyżej) Ordynacji - ww. **organom** (które nie są **organami podatkowymi**, choć są one właściwe w sprawach ustalania lub określania **zobowiązań podatkowych**, będących **opłatami oraz niepodatkowymi należnościami budżetu państwa**) przysługują uprawnienia organów podatkowych. Zgodnie z art. 3 pkt. 3) Ordynacji – ilekroć w tej ustawie jest mowa o podatkach należy przez to rozumieć również: (1) zaliczki na podatki, (2) raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach, (3) **opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe**. W świetle powyższego nie może ulegać wątpliwości, że skoro podatki są daninami publicznymi, a w Ordynacji podatkowej opłaty oraz niepodatkowe należności budżetu państwa zostały pod względem znaczeniowym zrównane z podatkami – to również te opłaty oraz niepodatkowe należności budżetu państwa (jako materia Ordynacji) należy identyfikować jako daniny publiczne, a nie jako świadczenia publiczne, niebędące daninami publicznymi. W świetle powyższego jest ponadto oczywiste, że **organowi** niebędącemu **organem podatkowym** mogą zgodnie z Ordynacją podatkową przysługiwać uprawnienia **organu podatkowego**, jeżeli uprawnienia te odnoszą się do danin publicznych, będących **zobowiązaniami podatkowymi: opłatami lub niepodatkowymi należnościami budżetu państwa**. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach, opublikowanym w dniu 7 stycznia 2014 roku na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Środowiska (po obradach Rady Ministrów, w trakcie których projekt ustawy o lasach został przyjęty), określono, że w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie – do (będących dochodem budżetu państwa) wpłat w wysokości 2 % przychodów uzyskiwanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna powinny być odpowiednio stosowane przepisy działu III Ordynacji podatkowej, **z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują ministrowi właściwemu do spraw środowiska**. Minister właściwy do spraw środowiska nie jest organem podatkowym w rozumieniu Ordynacji podatkowej. Zgodnie z Ordynacją podatkową organowi temu w ustawie o zmianie ustawy o lasach mogłyby być nadane uprawnienia organów podatkowych **wówczas i tylko wówczas**, jeżeli przyjmą, że uprawnienia te dotyczą danin publicznych, będących opłatami lub niepodatkowymi należnościami budżetu państwa;

- 14) Jakkolwiek w projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach przesłanym w dniu 7 stycznia 2014 r. do łaski marszałkowskiej określono jedynie, że minister właściwy do spraw środowiska jest właściwy w sprawach dotyczących wpłat, odpowiadających równowartości 2 % wartości przychodów ze sprzedaży drewna (co samo w sobie rodzi zarzut niekonstytucyjności, podniesiony we wniosku z dnia 31 marca 2014 r.), to w licznych wypowiedziach przedstawicieli administracji publicznej utrzymywali oni w trakcie procesu legislacyjnego nad ustawą o zmianie ustawy o lasach (oraz utrzymują nadal), że właściwość ta obejmować będzie m.in. uprawnienie do udzielania zwolnień i ulg w regulowaniu przez Lasy Państwowe świadczenia publicznego, jakie na LP mają ciążać od roku 2016; ponieważ jednak minister właściwy do spraw środowiska nie został w ustawie o zmianie ustawy o lasach umocowany do stanowienia takich ulg i zwolnień w drodze wydawania rozporządzeń czy choćby decyzji administracyjnych, więc interpretacja taka może być zgodna z prawdą tylko wówczas, jeżeli przyjęte będzie tu miało zastosowanie Ordynacja podatkowa, a Minister Środowiska będzie traktowany jako organ, któremu przysługują uprawnienia organu podatkowego,
- 15) niezależnie o stwierdzeń w ppkt. 13 i 14) - w świetle linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, **wpłaty, odpowiadające 2 % wartości przychodów ze sprzedaży drewna, wyczerpują z konstytucyjnego punktu widzenia wszystkie znamiona podatku, choć na gruncie Ordynacji podatkowej należy je identyfikować jako niepodatkowe należności budżetu państwa; tym samym ustawa o zmianie ustawy o lasach jest ustawą podatkową.**

Ad.1.d zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Wyjaśnienie w sprawie umocowania prof. Michała Seweryńskiego jako pełnomocnika wnioskodawców

Odnosząc się do kwestii umocowania prof. Michała Seweryńskiego, uprzejmie wskazujemy, że obecnym pełnomocnikiem w sprawie niniejszego wniosku jest adwokat Andrzej Matusiewicz, zatem umocowanie prof. M. Seweryńskiego stało się nieaktualne. W załączeniu przedstawiamy nowe umocowanie dla Adwokata Andrzeja Matusiewicza. Adres pełnomocnika: Kancelaria Adwokacka Adwokat Andrzej Matusiewicz Pl. Na Bramie 8, 37-700 Przemyśl.

Ad. 2 zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Wyjaśnienie z czego wynika usunięcie, za pomocą korektora, imienia i nazwiska oraz podpisu osoby figurującej pod pozycją 44 listy posłów KP PiS popierających wnioski do Trybunału Konstytucyjnego

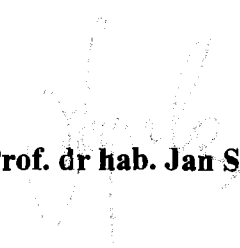
Odnosząc się do uwagi odnośnie usunięcia nazwiska osoby pod pozycją nr 44 listy uprzejmie informujemy, iż była to korekta błędnie wpisanego nazwiska na przygotowywanej do złożenia liście osób popierających niniejszy wniosek.

Uzupełnienie wniosku z dnia 31 marca 2014 r. o zbiór kserokopii odtwarzających w warstwie dokumentacyjnej przebieg procesu legislacyjnego nad ustawą o zmianie

Jak to wskazano w pkt. III. 2 uzasadnienia do wniosku z dnia 31 marca 2014 r. – ustawa o zmianie ustawy o lasach została wytworzona z wielokrotnym naruszeniem przepisów

prawnych, w szczególności przy całkowitej obrazie przepisów, zawartych w konstytucyjnym źródle prawa, jakim jest akt prawa wewnętrznego – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Załącznik nr 3 przedkłada się na dowód, że wszystkie stwierdzenia, opisujące w pkt III. 2 przebieg procesu legislacyjnego, dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o lasach mają oparcie w dowodach z dokumentów.



Prof. dr hab. Jan Szyszko

Załączniki:

Załącznik 1 – Status oraz forma organizacyjno – prawna Lasów Państwowych (opracowanie studialne);

Załącznik 2 – Lista posłów popierających wybór Adwokata Andrzeja Matusiewicza jako pełnomocnika wnioskodawców do złożonego wniosku w dniu 31 marca 2014 r. o sygn. akt Twn 2/14 ; adres pełnomocnika: Kancelaria Adwokacka Adwokat Andrzeja Matusiewicza Pl. Na Bramie 8, 37-700 Przemyśl;

Załącznik 3 – Zbiór kserokopii dowodów z dokumentów, odzwierciedlających przebieg procesu legislacyjnego nad ustawą o zmianie ustawy o lasach;

Załącznik 4 – Oświadczenie Pana Posła Mariusza Antoniego Kamińskiego;

Załącznik 5 - Oświadczenie Pana Posła Jerzego Rębka;

Załącznik 6 - Oświadczenie Pani Poseł Doroty Arciszewskiej – Mielewczyk;

Załącznik 7 – 6 odpisów uzupełnienia wraz z załącznikami.