

Warszawa, dnia 31 marca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Aleja Jana Christiana Szucha 12 A
00 – 918 Warszawa
KANCELARIA
dnia 31. 03. 2014
L.dz. L. zał.

Wnioskodawca:

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

Pełnomocnik wnioskodawców:

Prof. Michał Seweryński
Ul. Kopcińskiego 41 m. 25
90-143 Łódź

Uczestnicy:

1. Sejm RP – organ,
który uchwalił zaskarżoną ustawę.
2. Prokurator Generalny

W N I O S E K

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

I. Na podstawie przepisów art. 188 pkt 1 i 2 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

wnosimy o stwierdzenie niezgodności następujących przepisów:

A) ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 222) w całości (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP (*wzorzec kontroli konstytucyjności*)

w zakresie:

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. Tymczasem zaniechano dokonania analizy funkcjonowania, przyszłych inwestycji i kondycji finansowej Lasów Państwowych w kolejnych latach przy uwzględnieniu konieczności ponoszenia nałożonych na Lasy Państwowe świadczeń publicznych w postaci wpłat do budżetu państwa. Bazując na powierzchownych ustaleniach uznano, że regulacja ta nie będzie oddziaływać na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, ani na rozwój regionów. Pierwotna treść uzasadnienia projektu i oceny skutków regulacji ujawnia bowiem, że podane ustalenia zostały dokonane przy założeniu, że sprzedaż drewna utrzyma się na poziomie zbliżonym do wyników z lat poprzednich. Brak jest zatem oceny wysokości wpływów do budżetu i wpływu przedmiotowych obciążeń fiskalnych na kondycję finansową Państwowych Lasów przy odmiennych prognozach w zakresie wysokości sprzedaży drewna.

B) ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 222) w całości (przedmiot zaskarżenia)

- 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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o

związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167 t.j.) oraz przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz Regulaminu Sejmu (wzorzec kontroli konstytucyjności)

w zakresie: w jakim, w odniesieniu do projektu zaskarżonej ustawy o zmianie ustawy o lasach, przeprowadzono pozorne konsultacje społeczne oraz uniemożliwiono udziału podmiotom zainteresowanym jej stanowieniem, a także w zakresie, w jakim skarżona ustawa, wbrew przepisowi art. 7 Konstytucji, została uchwalona z rażącym naruszeniem przepisów prawa powszechnego i wewnętrznego .

Wskazania przy tym wymaga, iż w toku procesu legislacyjnego projekt ustawy, który w dniu 2 stycznia 2014r. miał być z inicjatywy Ministra Środowiska przedmiotem konsultacji społecznych, został udostępniony w dniu 23 grudnia 2013r. o godzinie 16⁰⁰ (i to wyłącznie na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska). W okresie od 23 grudnia 2013r. do 7 stycznia 2014r. opracowano szereg, bardzo istotnie różniących się od siebie projektów ustawy, przy czym projekt, który ostatecznie został skierowany do Rady Ministrów został udostępniony na ww. stronie praktycznie w tym samym czasie, w którym został skierowany do Rady Ministrów. Należy zatem przypuszczać, iż 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 projektów z dnia 7 stycznia 2014r. – było praktycznie niemożliwe. Tym samym należy uznać, iż wykluczona została możliwość prowadzenia dialogu przez partnerów społecznych z poszanowaniem zasady niezależności i równowagi (równości) stron oraz zasady zaufania i kompromisu, w rezultacie czego doszło do naruszenia zasady dialogu społecznego.

C) ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. poz. 222) w całości (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami art. 5, art. 22 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (wzorzec kontroli konstytucyjności)

w zakresie: w jakim zaskarżone przepisy uniemożliwiają Lasom Państwowym prowadzenie w ramach gospodarki leśnej działań, ukierunkowanych na realizację

pozaprodukcyjnych funkcji lasu, a także w tym zakresie, w jakim ograniczają im prowadzenie działalności rozwojowej oraz operacyjnej, a tym samym uniemożliwiają funkcjonowanie zgodnie z zasadą trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, nakładającą na Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” obowiązek: (1) utrzymania oraz wzmaganie różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych oraz innych ekosystemów przyrodniczych pozostających z ekosystemami leśnymi w związkach funkcjonalnych, (2) wzmaganie funkcji lasów jako naturalnego zbiornia węgla organicznego, (3) wykorzystywania lasów jako narzędzia ochrony i kształtowania różnych elementów środowiska naturalnego, a także (4) dokonywania różnych świadczeń społecznych (takich jak świadczenia rekreacyjne, w tym obejmujące zbiór jagód i grzybów) .

D) art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. poz. 222) (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami art. 2 i art. 22 Konstytucji RP (wzorzec kontroli konstytucyjności)

w zakresie: w jakim:

- zaskarżony przepis działa wstecz i powoduje konfiskatę dochodów Lasów Państwowych uzyskanych w latach poprzednich, w rezultacie czego zakłóca funkcjonowanie tego przedsiębiorcy i uniemożliwia prowadzenie działalności gospodarczej w sposób zapewniający realizację zadań ustawowych, w tym realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu;

- zaskarżony przepis powoduje, że Lasy Państwowe zostały obciążone świadczeniami publicznymi wyznaczonymi z góry dla całego roku w ciągu roku, w którym świadczenie to ma być realizowane, konsekwencją czego jest zakłócenie funkcjonowania tego podmiotu i znaczące utrudnienie realizacji przyjętych planów.

E) art. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 222) (przedmiot zaskarżenia)

- z przepisami art. 2, art. 7, art. 21 oraz 22 Konstytucji RP(*worzec kontroli konstytucyjności*)

w zakresie: w jakim wskazane przepisy powodują, że ponoszenie świadczeń publicznych wykreowanych w odniesieniu do Lasów Państwowych ograniczają wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz skutkuje nierównością Lasów Państwowych w stosunku do innych podmiotów gospodarki narodowej.

F) art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. poz. 222) (*przedmiot zaskarżenia*)

- z przepisami art. 2 i art. 7 Konstytucji RP(*worzec kontroli konstytucyjności*)

w zakresie: w jakim zaskarżony przepis został sformułowany w sposób niedookreślony, co nie pozwala na jednoznaczną identyfikację uprawnień Ministra Środowiska oraz przepisów proceduralnych na podstawie, których będzie on wykonywał powierzone mu zadania.

II. W przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości, wnosimy o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

III. Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pan Posła Jana Szyszko oraz jako pełnomocnika wnioskodawców Pana Profesora Michała Seweryńskiego.

UZASADNIENIE

I. Uwagi ogólne:

I.1. W dniu 7 stycznia 2014 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach (Druk sejmowy nr 2041). W dniu 8 stycznia 2014 r. skierowano go do pierwszego czytania do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, które opowiedziały się za jego uchwaleniem bez wprowadzania jakichkolwiek poprawek.

W dniu 23 stycznia 2014 r. podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu podjęto decyzję o ponownym skierowaniu przedmiotowego projektu ustawy do tychże komisji w celu rozpatrzenia wniosku i zgłoszonych poprawek. W dodatkowym sprawozdaniu komisje te opowiedziały się za przyjęciem projektu ustawy w jego pierwotnym brzmieniu.

Podczas trzeciego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 24 stycznia 2014 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o lasach. Następnie Prezydent podpisał tę ustawę w dniu 12 lutego 2014 r., przy czym weszła ona w życie w dniu 6 marca 2014 r.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu wskazana nowelizacja ustawy o lasach została przyjęta w celu ujednoczenia zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, w szczególności poprzez dostosowanie ich do aktualnych wymogów ustawy o rachunkowości, oraz w celu utworzenia mechanizmu umożliwiającego dokonywanie wpłat do budżetu państwa.

Zdaniem ustawodawcy „z uwagi na fakt, iż Lasy Państwowe zarządzają i gospodarują mieniem Skarbu Państwa zasadnym jest aby część zysku odprowadzały do budżetu państwa” (uzasadnienie projektu cyt. ustawy, s. 1). Konsekwencją takiego rozumowania jest nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku corocznego uiszczania wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska. Przedmiotowa ustawa spowoduje, że w 2014 r. i w 2015 r. do budżetu państwa wpłyną środki finansowe w łącznej kwocie 1 600 mln zł, zaś od 2016 r. do budżetu państwa wpływać będą corocznie środki w wysokości 2% przychodów ze sprzedaży drewna.

I.2. Należy wskazać, iż generalne i iluzoryczne w treści założenia nowelizowanej ustawy spowodowały zatem liczne naruszenia dyscypliny konstytucyjnej. W rezultacie podporządkowanie procesu opracowywania przedmiotowej nowelizacji dążeniu do zwiększenia wpływów do budżetu państwowego doprowadziło do rażącego naruszenia zasad wyrażonych w Konstytucji. Okoliczność ta wyzwała, zatem konieczność niezwłocznego podjęcia działań w celu wyeliminowania zaskarżonych przepisów z obowiązującego porządku prawnego.

II. Zarzut niezgodności wszystkich przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach z przepisami art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP

II.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, obejmuje zbiór zasad odzwierciedlających ideę demokracji, do których należy m.in. zasada wyłączności ustawy, zakaz retroaktywności prawa, zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada sprawiedliwości społecznej.

W przedmiotowej sprawie szczególną rolę odgrywa zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, iż zasada ta opiera się na pewności prawa rozumianej jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak rozumiana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ta wymaga, ażeby osoba miała możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (zob. wyrok z 14 czerwca 2000 r., OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z zasady tej wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie

interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. np. wyrok TK z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277 oraz wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01).

Należy wskazać, iż zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zakazuje m. in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”. Wychodząc z założenia, że omawiana zasada wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką na jednostkę i aby mogła ona układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. W wyroku o sygn. K 27/00 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wymaga w pierwszej kolejności: a) ustalenia, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione; b) uwzględnienia horyzontu czasowego działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia, im bowiem dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa; c) identyfikacji chronionych konstytucyjnie interesów w toku, ekspektatyw, praw słusznie nabytych (wyrok pełnego składu TK z 7 lutego 2001 r., OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Zasadę pewności prawa prawodawca narusza zatem wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, w szczególności zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach (zob. wyrok TK z dnia 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03).

Należy zasygnalizować, iż zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przyzwoitej legislacji wiążą się również z samym procesem uchwalania przedmiotowej ustawy oraz jej wejściem w życie. Zobowiązują ustawodawcę do budowania zaufania do państwa w jego działalności prawodawczej oraz niestwarzania sytuacji zaskoczenia dla adresatów norm prawnych. Wyzwała to konieczność zapewnienia odpowiedniego okresu *vacatio legis* oraz sformułowania przepisów prawa (w tym przepisów przejściowych) w sposób umożliwiający ich zgodną z wolą ustawodawcy i klarowną interpretację.

Odnotowania również wymaga, iż wprowadzie zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa jest sformułowana z perspektywy obywatela, to znajduje ona **zastosowanie także do innych adresatów norm prawnych**, w tym do jednostek samorządu terytorialnego, które muszą mieć możliwość „racjonalnego, pewnego planowania realizacji swych zadań”.

II.2. Zgodnie z przepisem art. 118 ust. 3 Konstytucji „Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”.

Należy zauważyć, iż niezależnie od którego z podmiotów wykonujących inicjatywę ustawodawczą pochodzi zgłoszony projekt ustawy, podlega on określonym wymogom. Musi być zgłoszony na piśmie i należy do niego dołączyć zestawienie skutków finansowych wykonania przygotowywanej ustawy. Chodzi o to, by Sejm i Senat znały nie tylko powody wniesienia projektu (o czym musi informować załączane uzasadnienie projektu), ale także i skutki finansowe, jakie wykonywanie tej ustawy pociągnie za sobą.

II.3. W odniesieniu do zaskarżonej ustawy wskazania wymaga, iż oceny skutków regulacji załączone do pierwotnej i ostatecznej wersji projektu ustawy zawierały szereg informacji budzących wątpliwości, co do stopnia ich ogólności oraz sposobu ich przedstawienia, a w rezultacie, co do ich rzetelności i zgodności z rzeczywistym stanem.

Po pierwsze, należy wskazać, iż w przedmiocie konsultacji społecznych wskazano, że projekt ustawy podlegał udostępnieniu na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji oraz Ministerstwa Środowiska. Szczegółowe uwagi i zastrzeżenia w tym zakresie zaprezentowano, omawiając kolejny zarzut.

Po drugie, w zależności od sposobu określenia wysokości wpłaty pobieranej począwszy od 2016 r. w wyjaśnieniach dotyczących wpływu na sektor finansów publicznych podawane są odmienne dane. W ocenie skutków regulacji sporządzonej dla pierwotnej wersji projektu (zakładającego pobór 40% rocznego zysku netto, jednak nie mniej niż 100 mln złotych) podano, że : „W 2014 r. i w 2015 r. do budżetu państwa wpłyną środki finansowe w wysokości 1 600 mln zł. Od 2016 r. do budżetu państwa wpływać będą corocznie środki w wysokości nie mniejszej niż 100 mln zł. Biorąc pod

uwagę fakt, iż **zysk netto PGL PL w latach 2009-2013 wynosi średnio ok. 350 mln/rok, wpłata ta, przy utrzymaniu ceny drewna** nie wpłynie negatywnie na możliwość realizacji zadań ustawowych PGL LP”.

Tymczasem w ocenie skutków regulacji załączonej do ostatecznej i jednocześnie uchwalonej wersji projektu nowelizacji wskazano, że „Od 2016 r. do budżetu państwa wpływać będą corocznie środki w wysokości 2% **przychodów ze sprzedaży drewna. Biorąc pod uwagę fakt, że w latach 2009 – 2013 kwota ta wynosiła 90-130 mln/rok,** wpłata ta, nie wpłynie negatywnie na możliwość realizacji zadań ustawowych PGL LP”.

Należy wskazać, iż przedmiotowe sprawozdanie finansowe nie zawiera jakichkolwiek informacji o wpływie wpłat dokonanych w latach 2014 - 2015 na kondycję finansową Państwowych Lasów. Wnioskodawcy przedkładają z tego względu analizę skutków społecznych i ekonomicznych ustawy o zmianie ustawy o lasach (*vide*: Załącznik nr 1, która zawiera negatywną prognozę w tym zakresie).

Z przedmiotowej analizy wynika, że nałożenie na Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” świadczenia publicznego, polegającego na dwukrotnej wpłacie do budżetu państwa na rachunek Ministerstwa Środowiska kwot po 800 milionów złotych w latach 2014 i 2015, **uniemożliwi temu podmiotowi prowadzenie działalności rozwojowej, w szczególności nie pozwoli na realizację pięcioletnich zamierzeń LP w zakresie modernizacji i budowy dróg leśnych.**

Odnutowania wymaga, iż jeżeli rozwój sytuacji finansowej w Lasach Państwowych będzie skutkował prawdopodobnym przyrostem zobowiązań ponad wartość, ujętą w scenariuszu określonym w analizie jako scenariusz optymistyczny - 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 LP zdecydują się na naruszenie porządku prawnego, definiującego zasady prawidłowego działania, w tym na obowiązujące zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz zasady gospodarki finansowej.

Należy wskazać, iż 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.

Pod względem statusu ekonomicznego i technologicznego, w Polsce występuje bardzo duża różnica pomiędzy pracownikami zatrudnionymi w Lasach Państwowych na podstawie umów o pracę, a pracownikami, zatrudnionymi w zakładach usług leśnych.

Biorąc pod uwagę, że sieć zakładów usług leśnych, na początku lat dwudziestych ubiegłego wieku, została utworzona na bazie zbędnego dla LP majątku, znajdującego się we władaniu Lasów Państwowych, oraz na bazie zasobów pracy pracowników, zatrudnionych dotychczas w LP na stanowiskach robotniczych, a ponadto biorąc pod uwagę okoliczność, że m.in. po wprowadzeniu w Lasach Państwowych do praktyki gospodarczej internetowego systemu sprzedaży surowca drzewnego nastąpiło ustabilizowanie sytuacji ekonomicznej w LP - otóż ważąc na to wszystko, należy dojść do wniosku, że ww. różnica pod względem statusów ekonomicznego i technologicznego rodzi oczywisty imperatyw podjęcia bez zbędnej zwłoki przez Ministra Środowiska (wykreowanie rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej dla zakładów usług leśnych, dopuszczającego co najmniej szczególne warunki przetargowania) oraz przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (stworzenie podstaw do godziwego wynagradzania usługodawców) działań, skutkujących ukształtowaniem warunków do zainicjowania procesów rozwojowych oraz poziomu wynagrodzenia za pracę w tychże zakładach – nie tylko ze względu na wymogi wynikające z zasad sprawiedliwości społecznej, lecz także ze względu na elementarną dbałość o stan zasobów leśnych w Polsce.

Cena kupna – sprzedaży surowca drzewnego w Niemczech i Austrii, a więc w krajach, wyznaczających pod tym względem relacje ekonomiczne w Europie Zachodniej, kształtuje się w przeliczeniu na polską walutę na poziomie o ok. dwadzieścia procent powyżej cen kupna – sprzedaży drewna w Polsce. Powszechnie przyjmuje się, że jest to jednym z podstawowych czynników, sprawiających, że przemysł drzewny zachowuje wysoką zdolność eksportową wyrobów z drewna, zaś w Lasach Państwowych nie powstają zatory finansowe powodowane brakiem możliwości egzekwowania na bieżąco należności od nabywców drewna.

Aktualnie granice wzrostu pozyskania drewna w Lasach Państwowych wyznaczają następujące czynniki:

- 1) obowiązujące plany urządzenia lasu, określające dla poszczególnych nadleśnictw poziom użytkowania głównego lasu w skali dziesięciolecia (etat cięć),
- 2) zasada równomiernego wykonywania etatu cięć w poszczególnych latach obowiązywania planów urządzenia lasów,
- 3) efekt emisji dwutlenku węgla, jaki może wystąpić przy wyznaczeniu poziomu pozyskania drewna na nieracjonalnie wysokim poziomie (w połączeniu z koniecznością zachowania przez zasoby leśne funkcji naturalnego zbiornika dwutlenku węgla ze względu na limity emisji gazów cieplarnianych przydzielonych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2013 – 2020).

Z tych względów – w pełni uprawnione jest przyjęcie, iż w roku 2020 poziom pozyskania drewna (grubizny brutto) nie powinien przekroczyć 70 % bieżącego rocznego przyrostu tegoż drewna.

Biorąc pod uwagę :

- 1) konieczność stworzenia ww. podstaw godziwego zarobkowania przez zakłady usług leśnych,
- 2) dążenie do niepogarszania sytuacji ekonomicznej w Lasach Państwowych,
- 3) górną granicę ceny na surowiec drzewny, wyznaczoną poziomem cen kupna – sprzedaży drewna okrągłego w Niemczech i Austrii,
- 4) poziom pozyskania drewna limitowany w poszczególnych latach uwarunkowaniami o formalnym i przyrodniczym charakterze, a także obowiązkiem zachowania zdolności zasobów leśnych do wypełniania funkcji naturalnego zbiornika dwutlenku węgla,
jak również
- 5) cały szereg innych czynników (omówionych w kolejnych Aneksach do ww. analizy)

- otóż biorąc to wszystko pod uwagę należy stwierdzić, że w okresie objętym w ramach tej analizy 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 Leśnej 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).

Przepisy ustawy o zmianie ustawy o lasach, nakładające na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe świadczenia publiczne, z najwyższym możliwym do przewidzenia prawdopodobieństwem doprowadzą do zakłócenia funkcjonalności tego podmiotu. Sprawi to, że Lasy Państwowe, bez uzasadnienia ważnym interesem publicznym, w nadchodzących latach będą miały ograniczoną ze względów ekonomicznych możliwość prowadzenia działalności, tak operacyjnej, jak i rozwojowej. Działalność Lasów Państwowych, w tym działalność w zakresie gospodarki leśnej, powinna być prowadzona zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej; powinna być nakierowana m.in. na ochronę i wzmaganie różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych i ekosystemów przyrodniczych funkcjonalnie związanych z ekosystemami leśnymi.

Po trzecie, przypomnienia wymaga, iż w myśl przepisu art. 50 ust. 1 ustawy o lasach „Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów”.

W Lasach Państwowych tworzy się fundusz leśny stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie. Fundusz leśny jest zasilany w 90% odpisem podstawowym liczoną od wartości sprzedaży drewna. Odpis ten stanowi koszt działalności nadleśnictw.

Należy zauważyć, iż środki, związane z funduszem leśnym, przeznaczone są dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej, przy czym mogą być one przekazane również na wspólne

przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej; badania naukowe; tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej; sporządzanie planów urządzenia lasu; prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych; inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach. W świetle ww. analizy uprawnione jest stwierdzenie, że świadczenia publiczne, nałożone na Lasy Państwowe skarżoną ustawą, doprowadzą do zakłócenia gospodarki finansowej LP także w tym zakresie, w jakim jest ona realizowana właśnie z wykorzystaniem środków pieniężnych, związanych z funduszem leśnym.

W tym kontekście należy zauważyć, iż z treści przepisu art. 41 ustawy o lasach wynika, że Dyrektor Generalny, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczy mogą, w imieniu Skarbu Państwa, zaciągać kredyty bankowe lub pożyczki.

W przypadku zatem nieuchronnego zakłócenia gospodarki finansowej Lasów Państwowych spowodowanej nadmiernym obciążeniem wpłatami – podmiot ten będzie zmuszony nie tylko do ograniczania niezbędnych wydatków na prowadzenie koniecznych działań, lecz również do zaciągania pożyczek oraz kredytów bankowych.

III. Zarzut niezgodności wszystkich przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach 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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167 t.j.) oraz przepisów Regulamin pracy Rady Ministrów oraz Regulaminu Sejmu

III.1. W odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady dialogu społecznego należy wskazać, iż do uchwalenia nowelizacji ustawy o lasach doszło wskutek arbitralnego opracowania w dniu 2 stycznia 2014 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, który bez próby choćby konsultacji społecznej został skierowany do Rady Ministrów. Projekt ten w sposób zasadniczy odbiegał od projektu, upublicznionego na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska z dnia 23 grudnia 2013r. o godz. 16⁰⁰. Jak to wykazano w uzasadnieniu – projekt z dnia 2 stycznia 2014 r. nie stanowił wersji

projektu, upublicznionego na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska w dniu 23 stycznia 2013 r. Był to nowy projekt ustawy, opracowany wbrew ustaleniom Stałego Komitetu Rady Ministrów (ustaleniom odnoszącym się do projektu upublicznionego w dniu 23 stycznia 2013 r.). Również projekt ustawy, przesłany przez Ministra Środowiska do Rady Ministrów (po obradach Rady Ministrów) w dniu 7 stycznia 2013r. nie mógł być przedmiotem jakichkolwiek konsultacji, choć w sposób zasadniczy różnił się zarówno od projektu upublicznionego w dniu 23 grudnia 2013 r., jak i od projektu z dnia 2 stycznia 2013 r. Projekt ten został bowiem upubliczniony na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska praktycznie po przesłaniu do Rady Ministrów. Z ostrożności należy również wskazać, iż w odniesieniu do projektu upublicznionego w dniu 23 grudnia 2013 r. – Minister Środowiska nie uhonorował prośby partnerów społecznych, którzy po przybyciu na spotkanie w dniu 2 stycznia 2014 r. zwrócili się o wyznaczenie późniejszego terminu zgłoszenia uwag.

III.2. Należy zauważyć, iż prace nad nowelizacją ustawy o lasach były prowadzone przez Ministra Środowiska co najmniej od roku 2011. Prace te dotyczyły tzw. projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach. Pierwszy taki projekt powstał w maju 2011 r. Następne projekty założeń zostały przez Ministra Środowiska opracowane: (1) w dniu 31 października 2012 r., (2) w dniu 17 kwietnia 2013 r., (3) w dniu 2 września 2013 r., (4) w dniu 4 listopada 2013 r. oraz (5) w dniu 28 listopada 2013 r. Z chwilą opracowania kolejnego projektu założeń- projekt poprzedni tracił byt prawny.

Zgodnie z § 11 a Regulaminu pracy Rady Ministrów, obowiązującego w roku 2013, „projekty założeń projektów ustaw oraz projekty aktów normatywnych oraz wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tymi projektami” powinny być udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Z informacji, zawartych w tym Biuletynie wynika, że konsultacjom społecznym był poddany jedynie projekt założeń z 31 października 2012 r. Inne projekty założeń projektu ustawy o lasach nie były poddane konsultacjom społecznym.

Zgodnie ze stosownymi adnotacjami urzędowymi - obowiązujący w 2013 roku projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (projekt z dnia 28 listopada 2013 r.) miał być rozpatrzony przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 14 stycznia 2014 r. (w rzeczywistości projekt ten nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2014 r., lecz w terminie późniejszym). Projekt ten w ogóle nie odnosi się do

zmiany systemu finansowego LP oraz danin publicznych, mających obciążać Lasy Państwowe.

W dniu 8 listopada 2013 r. projekt założeń z dnia 4 listopada 2013 r., bez uprzednich konsultacji społecznych, został skierowany pod obrady „najbliższego” Stałego Komitetu Rady Ministrów wraz ze stosownym protokołem rozbieżności.

W dniu 12 listopada 2013 r. projekt z dnia 4 listopada 2013 r. został rozesłany w celu przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych. Procedura tych uzgodnień została zakończona w dniu 18 listopada 2013 r. Datę rozpatrzenia projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach przez stały Komitet Rady Ministrów wyznaczono na dzień 21 listopada 2013 r. Tymczasem w dniu 19 listopada 2013 r. Wiceprzewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów skierował do Sekretarza Komitetu Stałego Rady Ministrów pismo, w którym stwierdził m. in., co następuje: „Projekt dostosowuje prawo krajowe do prawa UE. (...) Zawarto w nim szereg rozwiązań krajowych, do których **zasadnicze uwagi zgłosili: Prezes Rządowego Centrum Legislacji, Minister Finansów, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Minister Obrony Narodowej oraz Minister Skarbu Państwa.** W związku z powyższym: a) z racji pilnej potrzeby dostosowania prawa krajowego do prawa UE – konieczne jest wyłączenie tej części i jej odrębne procedowanie jako unijnej, b) odrębne procedowanie przepisów prawa krajowego – **po uzgodnieniu wszystkich w/w uwag.** Zważywszy na powyższe wnoszę o zdjęcie dokumentu z porządku obrad”.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż wyżej wymienione zastrzeżenie Prezesa Rządowego Centrum Legislacji miało charakter zasadniczy. Według Prezesa Rządowego Centrum Legislacyjnego niedopuszczalne jest zwalnianie lub stanowanie ulg w regulowaniu świadczeń publicznych (mających obciążać Lasy Państwowe w roku 2015) na drodze uchwał podejmowanych przez Radę Ministrów, gdyż zgodnie z Konstytucją RP w takich przypadkach wymagane jest wydanie rozporządzenia jako aktu prawa powszechnego. Warto zauważyć, że wbrew zastrzeżeniom Prezesa Rządowego Centrum Legislacji ustawa o zmianie ustawy o lasach mocuje Radę Ministrów do zwalniania Lasów Państwowych lub obejmowania Lasów Państwowych ulgami w regulowaniu świadczenia publicznego w roku 2015 właśnie na drodze uchwały.

W ślad za ww. pismem z dnia 19 listopada 2013 roku, projekt założeń ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 4 listopada 2013 r. został zdjęty z porządku obrad stałego

Komitetu Rady Ministrów. Jednak postulat kontynuowania uzgodnień „wszystkich w/w uwag” nie został zrealizowany. Po prostu projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 4 listopada 2013 utracił byt prawny.

W dniu 18 grudnia 2013 r. Minister Środowiska opracował natomiast, a w dniu 23 grudnia około godziny 16⁰⁰ na swojej oficjalnej stronie internetowej upublicznił, projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, zawierający rozwiązania, przewidujące dla Lasów Państwowych świadczenia publiczne, o których nie było mowy ani w projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 4 listopada 2013 r., ani w żadnym z poprzedzających projektów założeń.

Zgodnie § 6 ust.1a Regulaminu pracy Rady Ministrów, jaki obowiązywał w roku 2013 – wymóg opracowania i uzgodnienia projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (...) mógłby nie mieć zastosowania, jeżeli wynikałoby to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (dalej ustawa lobbingsowa) Rada Ministrów jest obowiązana do prowadzenia wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy lobbingsowej wykaz ten powinien podlegać udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. W wykonaniu art. 6 ustawy lobbingsowej – z chwilą uwidocznienia projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach jako elementu wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, udostępnieniu powinny być poddane także wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tym projektem.

Z informacji zawartych w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że wzmianka o projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach jako element wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów został uwidoczniiony w tymże Biuletynie dopiero w dniu 30 grudnia 2013 roku o godzinie 15⁰⁰. W tej dacie wykaz ten nie zawierał odniesień do jakichkolwiek dokumentów, dotyczących prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach. Nie zawierał też treści samego projektu. Ponadto zwraca uwagę, że w dniu 30 grudnia 2013 roku o godzinie 15⁰⁰ projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach został już rozpatrzony przez stały Komitet Rady Ministrów, a Minister Środowiska podjął próbę skierowania tego projektu ustawy o zmianie ustawy pod obrady Rady Ministrów.

Według stanu na datę 25 lutego 2014 roku, Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (w części dotyczącej wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów) zawiera hiperłącze, aktywacja której pozwala na zapoznanie się z przebiegiem rządowego procesu legislacji nad ustawą o zmianie ustawy o lasach – jednak nie w świetle informacji utrwalonych w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, lecz w świetle informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Rzecz wszakże w tym, że w ramach Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji katalog numeryczny dotyczący projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach został utworzony dopiero w dniu 30 stycznia 2014 r., zaś numeryczne wersje różnych dokumentów dotyczących procedowania nad ustawą o zmianie ustawy o lasach zostały w ramach tego katalogu zamieszczone w dniach 18 lutego, 20 lutego, 21 lutego oraz 24 lutego 2014 r. W tym miejscu należy przypomnieć, że ustawa o zmianie ustawy o lasach została uchwalona przez Sejm RP w dniu 24 stycznia 2014 r.

Tak więc pozostaje poza dyskusją, że w dacie sporządzenia przez Ministra Środowiska projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, opatrzonego datą 18 grudnia 2013 r. - numeryczna wersja wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów nie zawierała jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałoby, iż projekt ten w świetle przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów mógł być sporządzony w zgodzie z § 6 ust.1a tegoż Regulaminu bez uprzedniego opracowania i uzgodnienia projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach. Nawet obecnie - po zaistnieniu łączności internetowej między Biuletynem Informacji Publicznej Rady Ministrów (w części, w jakiej biuletyn ten stanowi numeryczną wersję wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów) a Biuletynem Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji (w części, w jakiej biuletyn ten odtwarza w warstwie dokumentacyjnej przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o lasach) – nie ma podstaw, by twierdzić, że przed opracowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, opatrzonego datą 18 grudnia 2013 r., a także po opracowaniu tego projektu, został wytworzony dokument, inkorporujący zgodę **na odstąpienie przez Ministra Środowiska od procedowania nad nowelizacją ustawy o zmianie ustawy o lasach w trybie, przewidującym uprzednie opracowanie oraz uzgodnienie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach.**

Jeżeli przyjąć, że poprzez nawiązanie łączności internetowej, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, został spełniony obowiązek z art. 6 ustawy lobbingowej udostępnienia wszelkich dokumentów (dotyczących prac nad ustawą o zmianie ustawy o lasach) – to należy podnieść zarzut, iż przepis ten wymaga, aby udostępnienie takie następowało wraz z uwidocznieniem w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów danego projektu aktu normatywnego jako przedmiotu prac legislacyjnych Rady Ministrów. W dacie 30 grudnia 2014 r., a więc w dacie uwidocznienia w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, iż projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach jest przedmiotem prac legislacyjnych Rady Ministrów, różne organa państwowe wytworzyły szereg dokumentów dotyczących prac nad tym projektem. Przede wszystkim zaś wytworzony został dokument, którego osnową była treść projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, opatrzonego datą 18 grudnia 2013 r. Tymczasem udostępnienie pierwszych dokumentów, dotyczących procedowania nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach, nastąpiło (poprzez nawiązanie wyżej wymienionej łączności internetowej) najwcześniej w dniu 18 lutego 2013 r., a więc na dzień przed ogłoszeniem ustawy o zmianie ustawy o lasach w Dzienniku Ustaw RP.

W myśl art. 7 ustawy lobbingowej – po uwidocznieniu w numerycznej wersji wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów katalogu, służącego gromadzeniu wiedzy o procedowaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, każdy mógł zgłosić zainteresowanie pracami nad tym projektem. Rzecz w tym, że uwidocznienie to nastąpiło w dniu 30 grudnia o godzinie 15.⁰⁰ po rozpatrzeniu projektu ustawy o lasach przez stały Komitet Rady Ministrów – a więc na etapie procesu legislacyjnego, na którym udział podmiotów zainteresowanych stanowieniem prawa mógł mieć jedynie wymiar wyłącznie teoretyczny. Uwidocznienie to nie zawierało treści projektu ustawy o lasach. Jeżeli nawet ktokolwiek, nie znając treści projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, wykazałby zainteresowanie pracami nad projektem ustawy o lasach - z praktycznego punktu widzenia mogłby je zgłosić najwcześniej w dniu 30 grudnia 2014 r. po godzinach urzędowania Rady Ministrów i Ministerstwa Środowiska lub w dniu 31 grudnia 2014 r. Ponadto, z praktycznego punktu widzenia, swoje zainteresowanie mogłby urzeczywistnić po Nowym Roku, tj. w dniu 2 stycznia 2014 r., jeżeli wcześniej uzyskałby dostęp do treści projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach. Rzecz w tym, że w dniu 2 stycznia 2014 r. projekt ustawy o lasach, opatrzone datą 18 grudnia 2014 r., będący przedmiotem

tytułarnego jedynie ujęcia w numerycznej wersji wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów utracił byt prawny. W dniu 2 stycznia 2014 roku Minister Środowiska opracował bowiem nowy projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, który w tym samym dniu skierował do Sekretarza Rady Ministrów z wnioskiem o przedłożenie Radzie Ministrów do rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu.

Opisany powyżej bieg zdarzeń w pełni uprawnia do stwierdzenia, że z praktycznego punktu widzenia nie było żadnej możliwości „skonsumowania” art. 7 ustawy lobbingowej przez podmioty zainteresowane stanowieniem ustawy o zmianie ustawy o lasach. Dotyczy to zwłaszcza projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, opatrzonego datą 2 stycznia 2014 r. – bowiem wiedza o nim nie została utrwalona w numerycznej wersji wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. W tym stanie rzeczy – naruszenie art. 7 ustawy lobbingowej w trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach wydaje się być bezdyskusyjne.

W dniu 24 lutego 2014 r. o godz. 13⁵⁰ Rządowe Centrum Legislacji w Biuletynie Informacji Publicznej udostępniło dwa dokumenty: oba opatrzone datą 7 stycznia 2014 r. W pierwszym z tych dokumentów Sekretarz Rady Ministrów, powołując się na przepis § 51 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów¹, zwrócił się do Ministra Środowiska o bardzo pilne przekazanie „informacji o zgłoszeniach podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej (...) lub o ich braku, co umożliwi przekazanie projektu ustawy do Sejmu”. W drugim z tych pism (wysłanym z Departamentu Leśnictwa do Sekretarza Rady Ministrów faksem z utrwaloną datą 07 stycznia godz. 00:08) Główny Konserwator Przyrody - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska stwierdził: „nawiązaniu do pisma z dnia 7 stycznia 2014 r. (...) uprzejmie informuję, że w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach nie wpłynęły zgłoszenia podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem, w trybie przepisów ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa”.

W tym miejscu należy jeszcze raz podnieść, że nie było żadnej praktycznej możliwości zgłoszenia przez jakikolwiek podmiot swojego zainteresowania procesem stanowienia ustawy o zmianie ustawy o lasach – z tego m.in. powodu, że projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, opatrzonej datą 2 stycznia 2014, nie był uwidoczniiony w numerycznej wersji wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, zaś w dniu jego

¹ chodzi o Regulamin pracy Rady Ministrów, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

opracowania został skierowany do Sekretarza Rady Ministrów z prośbą o umieszczenie w porządku posiedzenia Rządu. W tym kontekście należy wyrazić pogląd, że w demokratycznym państwie prawa – prawo nie powinno być wykonywane dla pozorów, t. j. w szczególności w sposób uniemożliwiający z praktycznego punktu widzenia skorzystanie przez podmioty uprawnione z przysługujących im praw i wolności (a konkretnie z prawa do zgłoszenia zainteresowania procesem stanowienia prawa).

Powołany przepis § 51 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów stanowi, że organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący „wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku”.

W grudniu 2013 r. Minister Środowiska jako organ wnioskujący w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz inne organy państwowe były związane m.in. przepisami § 10 ust. 6, § 11 ust. 1, § 12. ust. 1 oraz § 19. ust. 1. obowiązującego podówczas Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Zgodnie z § 10 ust. 6 Regulaminu odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, do sporządzenia którego Minister Środowiska jako organ wnioskujący był obowiązany w wykonaniu przepisu § 10 ust. 2 tegoż regulaminu, powinna stanowić ocena skutków regulacji (OSR) - zawierająca: (1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa o zmianie ustawy o lasach, (2) wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów prawa, (3) przedstawienie analizy wpływu ustawy o zmianie ustawy o lasach w szczególności na sektor finansów publicznych (...), rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny, (4) wskazanie źródeł finansowania (...).

Z kolei zgodnie z § 11. 1. Regulaminu – Minister Środowiska, jako organ wnioskujący, przed skierowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach do uzgodnień był obowiązany przesłać ten projekt Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz z uzasadnieniem celem umożliwienia Kancelarii przedstawienia stanowiska dotyczącego oddziaływania skutków regulacji, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych.

W myśl § 19 ust. 1 Regulaminu – projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, przed wniesieniem pod obrady Rady Ministrów, powinien podlegać rozpatrzeniu przez stały Komitet Rady Ministrów.

Zgodnie z § 12 ust. 1 w powiązaniu z § 19 ust. 1 Regulaminu - Minister Środowiska, jako organ wnioskujący, przed skierowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach do rozpatrzenia przez stały Komitet Rady Ministrów był obowiązany uzgodnić projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji.

Ocena skutków regulacji, stanowiąca część składową uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, opracowanego przez Ministra Środowiska w dniu 18 grudnia 2013 r., zawiera sformułowanie: „Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach obejmowały zakres przedmiotowej nowelizacji. Projekt założeń był konsultowany społecznie m.in. poprzez umieszczenie na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji i Ministerstwa Środowiska”.

Jak to w sposób niebudzący wątpliwości wykazano w dotychczasowej części uzasadnienia do niniejszego wniosku, projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, opracowany w dniu 18 grudnia 2013 r, powstał jako wytwór suwerenny. Powstał mianowicie po (kwestionowanym w niniejszym wniosku z prawnego punktu widzenia) przerwaniu procedowania nowelizacji ustawy o zmianie ustawy (w części odnoszącej się do prawa krajowego) według postępowania, przewidującego wyprzedzające opracowanie i uzgodnienie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach. Ponadto należy jeszcze raz podnieść, że zgodnie z dokumentacją, odtwarzającą w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji przebieg procesu legislacyjnego, dotyczącego nie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, lecz projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach – konsultacjom społecznym poddano jedynie projekt założeń z 31 października 2012 r. Inne projekty założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (projekty opracowane: w dniu 17 kwietnia 2013 r., w dniu 2 września 2013 r., w dniu 4 listopada 2013 r. oraz w dniu 28 listopada 2013 r.) nie były poddane konsultacjom społecznym. Projekt założeń z dnia 31 października 2012 r. (ani żaden inny projekt założeń) nie zakładał w odniesieniu do Lasów Państwowych świadczeń publicznych, zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia

2013 r. Zabieg prawny polegający na zasugerowaniu w OSR, że konsultacje społeczne projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. zostały przeprowadzone w ten sposób, że konsultacjom społecznym poddano założenia do projektu (co w rzeczywistości odnieść można jedynie do projektu założeń z dnia 31 października 2012 r.), jak również w ten sposób, że na stronach internetowych organów państwowych wywieszano kolejne projekty założeń – otóż zabieg ten należy uznać za zupełnie chybiony. Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. (powtórzmy) nie powstał jako „następstwo” prawne któregoś z projektów założeń, a ponadto żaden z projektów założeń nie zakładał świadczeń publicznych, jakimi Lasy Państwowe zostały obciążone w projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, obowiązujący w roku 2013, jak również obowiązujący aktualnie, nie zawiera przepisów, pozwalających na przeprowadzanie konsultacji społecznych projektu aktu normatywnego poprzez konsultowanie innego projektu aktu normatywnego aniżeli projekt aktu normatywnego, jaki ma zostać poddany konsultacji. W tym stanie rzeczy uprawnione jest stwierdzenie, że podczas procedowania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. projekt ten został sporządzony bez konsultacji społecznych (zresztą z dokumentów, udostępnionych w dniach 18.02.2014 r., 21.02.2014 r. oraz 24.02.2014 r. w Biuletynie Informacji Publicznej dla odtworzenia przebiegu prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach brak jest jakichkolwiek dowodów z dokumentów, iż konsultacje społeczne dotyczące jakiegokolwiek z projektów ustawy o zmianie ustawy o lasach zostały przeprowadzone). Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o związkach zawodowych – reprezentatywne organizacje związkowe w LP miały prawo opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. , albowiem (jak to wykazano w wyżej wymienionej opinii, dotyczącej skutków społecznych i ekonomicznych ustawy o zmianie ustawy o lasach) projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach ma bardzo duże znaczenia dla przyszłego zatrudnienia i warunków wynagradzania w Lasach Państwowych.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach powstał bez powiadamiania ww. organizacji związkowych o pracach nad tym dokumentem. W trakcie przygotowywania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach wraz z uzasadnieniem, w tym wraz z OSR jako jego integralną częścią uzasadnienia, doszło zatem do oczywistego naruszenia

ustawy o związkach zawodowych poprzez pozbawienie ww. organizacji możliwości wykonania prawa z art. 19 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy. Ocena skutków oddziaływania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach nie powinna być dokonana bez stworzenia warunków do zaopiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach przez uprawnione do tego organizacje związkowe.

W dniu 19 grudnia 2013 r. Minister Środowiska skierował do Sekretarza Rady Ministrów pismo, w którym stwierdził, co następuje: „Z uwagi na konieczność pilnego przyjęcia przez Radę Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach zwracam się z uprzejmą prośbą o wyrażenie zgody na zastosowanie trybu z § 8 pkt 4 lit. b uchwały nr 49 Rady Ministrów (...)”. Powołany przepis stanowi, że „odrębny tryb opracowania, uzgodnienia i wniesienia projektu dokumentu rządowego może polegać w szczególności na (...) wyrażeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, zgody na rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego, który (...) nie został uzgodniony z członkami Rady Ministrów zgodnie z § 12 ust.1”.

Odpowiedź na ww pismo Ministra Środowiska została sporządzona przez Sekretarza Rady Ministrów w dniu 30 grudnia 2013r.. W odpowiedzi tej stwierdzono: „W odpowiedzi na wniosek (...) uprzejmie wyjaśniam, że zgodnie z § 8 a (...) Regulaminu pracy Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów może podjąć decyzję o zastosowaniu odrębnego trybu po przedstawieniu przez Pana Ministra projektu ustawy, wyrażając zgodę na umieszczenie dokumentu w porządku obrad Rady Ministrów lub jego rozpatrzeniu w trybie obiegowym, lub bezpośrednio na posiedzeniu Rady Ministrów”

W świetle tych wyjaśnień – Prezes Rady Ministrów mógł podjąć decyzję o zastosowaniu trybu procedowania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. niewymagającego uzgodnień z członkami Rady Ministrów:

- 1) albo bezpośrednio na posiedzeniu Rady Ministrów,
- 2) albo po przedstawieniu tego projektu przez Ministra Środowiska Prezesowi Rady Ministrów, jeżeli wskutek tego przedstawienia Prezes Rady Ministrów wyraziłby zgodę na umieszczenie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. w porządku któregoś z posiedzeń Rządu.

Nie doprowadzając do takiej decyzji – Minister Środowiska w dniu 19 grudnia 2013 r. (a więc w tym samym dniu, w którym wniosek w sprawie przedmiotowej decyzji dopiero

wystosował) skierował do Sekretarza stałego Komitetu Rady Ministrów pismo, przy którym w załączeniu przekazał projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. „z uprzejmą prośbą o umieszczenie w porządku obrad najbliższego stałego Komitetu Rady Ministrów”.

W piśmie tym Minister Środowiska stwierdził m.in., iż „projekt nie był uzgadniany międzyresortowo, gdyż wystąpiono do Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie zgody na jego rozpatrzenie w trybie odrębnym (...)”.

Należy podkreślić, że przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów nie uzależniały możliwości procedowania projektów ustaw w trybie odrębnym od wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów o zgodę na taki odrębny tryb, lecz od decyzji Premiera o zastosowaniu trybu odrębnego.

Nie legitymując się taką decyzją – Minister Środowiska nie miał podstaw formalnych, inkorporowanych w przepisach Regulaminu pracy Rady Ministrów, do skierowania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. celem rozpatrzenia tego projektu przez stały Komitet Rady Ministrów – bez uprzedniego przeprowadzenia tzw. uzgodnień międzyresortowych. Z dokumentów, zamieszczonych w dniach 18 lutego 2014 r., 21 lutego 2014 r. oraz 24 lutego 2014 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w sprawie przebiegu prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. nie wynika, aby decyzja Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu odrębnego zapadła w odniesieniu do tego projektu do dnia 30 grudnia 2013 roku lub do dnia, w którym projekt ten utracił byt prawny i ostatecznie nie został wprowadzony pod obrady Rady Ministrów. Nie legitymowany ww. decyzją – Minister Środowiska nie dochował ponadto wymogu, wynikającego z § 11 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Pomimo to projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r., został w dniu 30 grudnia 2013r. rozpatrzony przez stały Komitet Rady Ministrów. Z protokołu ustaleń nr 54/2013 z posiedzenia stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2013 r. wynika, że „Komitet Rady Ministrów przyjął dokument i rekomendował go Radzie Ministrów z rozbieżnością stanowisk pomiędzy Ministrem Środowiska a Ministrem Finansów dotyczącą sposobu określania wysokości kwot corocznych wpłat przez Lasy Państwowe do budżetu Państwa od 2016 r. (podczas posiedzenia Komitetu Minister Finansów zaproponował, aby wysokość tych wpłat została określona na

poziomie 2 % przychodów. Podczas posiedzenia propozycję Ministra Finansów poparł Minister Gospodarki oraz Minister Skarbu Państwa). (Minister Środowiska zastrzegł możliwość zgłoszenia na Radzie Ministrów autopoprawki, zgodnie z którą wysokość wpłat przez Lasy Państwowe do budżetu Państwa opierałaby się o wartości procentowe od zysku)".

W dniu 20 grudnia 2013 roku Minister Środowiska sporządził pismo, zapraszające m.in. przedstawicieli organizacji związkowych „na spotkanie poświęcone nowym regulacjom prawnym dotyczącym leśnictwa, które odbędzie się w dniu 2 stycznia 2014 roku o godz. 12⁰⁰".

W trakcie tego spotkania partnerzy społeczni LP : Przewodniczący KSZNiL NSZZ Solidarność, Przewodniczący Związku Leśników Polskich, Przewodniczący Polskiego Towarzystwa Leśnego, Prezes Towarzystwa Przyjaciół Lasu oraz Prezes Ruchu Obrony Lasów złożyli na ręce Ministra Środowiska „Wspólne oświadczenie podmiotów zaproszonych do konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r.", w którym stwierdzili m.in., co następuje: „Projekt zamieszczony na stronie Ministerstwa (...) był uprzednio nieznanym środowiskom związanym z leśnictwem do dnia 27 grudnia 2013 roku, to jest do dnia wysłania zaproszenia. Z uwagi na trwający do dnia 01.01.2014 r. okres świąteczny, powiadomieni zaproszeniami szefowie organizacji działających na rzecz leśnictwa nie mieli możliwości dokonać konsultacji wewnętrznych organizacji przedłożonych przez Ministra Środowiska nowych, niekonsultowanych wcześniej regulacji prawnych dotyczących leśnictwa. W tej sytuacji większość uczestników nie posiada umocowania prawnego do wyrażenia opinii w tej sprawie. Niemożliwym również okazało się zasięgnięcie profesjonalnej pomocy prawnej dotyczącej konstytucyjnej dopuszczalności proponowanych rozwiązań. W związku z powyższym uczestnicy spotkania wnoszą o przesunięcie w czasie procedowania nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach i ustalenie terminu konsultacji z organizacjami działającymi na rzecz leśnictwa tak, aby zostało ich prawo do konsultowania projektów aktów prawnych. Konsultujące podmioty wyrażają ponadto poważne zaniepokojenie nadmiernym tempem nadanym projektowi, znajdującym oczywiste przełożenie na niską jakość proponowanej legislacji".

Należy podnieść, że w dniu 2 stycznia 2014 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. , opatrzony oceną skutków regulacji (która powinna

obejmować wyniki konsultacji społecznych) był już rozpatrzony przez stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów. Pomimo, że spotkanie konsultacyjne w dniu 2 stycznia 2014 r. nie mieściło się w procedurze legislacyjnej, określonej w stosownym Regulaminie pracy Rady Ministrów – wyniki takich konsultacji mogły mieć przecież wpływ na decyzję Ministra Środowiska o ewentualnym odstąpieniu od dalszego procedowania nad ww. projektem ustawy. Minister Środowiska nie odniósł się jednak pozytywnie do postulatu partnerów społecznych o spowolnienie procedury legislacyjnej i wyznaczenie późniejszego terminu konsultacji. W tym stanie rzeczy po raz kolejny doszło do naruszenia prawa reprezentatywnych organizacji związkowych do opiniowania projektów aktów ustawowych.

W tym miejscu nie sposób nie zauważyć, że projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r., który miał być poddany („pozaproceduralnym”) konsultacjom w dniu 2 stycznia 2014 roku – w dniu 2 stycznia 2014 r. utracił byt prawny. W dniu 2 stycznia 2014 roku został bowiem wytworzony przez Ministra Środowiska zupełnie inny (w kwestiach dotyczących świadczeń publicznych mających obciążać Lasy Państwowe od roku 2016) projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach. W tym samym dniu Minister Środowiska skierował ten nowy projekt (jako rzekomo wpisany do wykazu prac legislacyjnych pod numerem UD 142) do Sekretarza Rady Ministrów z „uprzejmą prośbą o przedłożenie Radzie Ministrów do rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu”.

Minister Środowiska, sporządzając ów nowy projekt, przekroczył ramy ustaleń, jakie zapadły podczas posiedzenia stałego Komitetu Rady Ministrów – albowiem (przypomnijmy) podczas tego posiedzenia Minister Środowiska zastrzegł, iż rozważy wprowadzenie podczas obrad Rady Ministrów autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r., nie zaś że opracuje i skieruje pod obrady Rady Ministrów nowy projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach.

W piśmie z dnia 19 grudnia 2013 r. Minister Środowiska stwierdził, że do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów został zgłoszony projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. W piśmie zaś z dnia 2 stycznia 2014 roku stwierdził, że w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów został zarejestrowany nie projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 roku (rozpatrzony i rekomendowany Radzie Ministrów), lecz projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 2 stycznia 2014 r., zawierający istotnie inne zapisy aniżeli projekt z dnia 18 grudnia 2013 r. (pomimo że

ustalenia z posiedzenia stałego Komitetu Rady Ministrów takiego biegu spraw nie przewidziały).

Należy przy tym zauważyć, że internetowy wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów zawiera tylko dwie akcje: akcję wykonaną przez Panią Renatę Hołota w dniu 30. 12. 2013 r. o godzinie 15⁰⁰ oraz akcję wykonaną przez Panią Renatę Hołota w dniu 10. 01. 2014 r. o godzinie 16⁰⁶. Daje to mocną podstawę do stwierdzenia, że w dniu 2 stycznia 2014 projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, opatrzony datą 2 stycznia 2014 r., w dacie tej nie był zarejestrowany w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 2 stycznia 2014 r. , w istotnym fragmencie różny od projektu ustawy z dnia 18 grudnia 2013 r. (przyjętego i rekomendowanego Radzie Ministrów przez stały Komitet Rady Ministrów) powinien zostać potraktowany jako wytwór nowy, wymagający określenia jemu właściwej procedury legislacyjnej, a nie poddawania procedurze, będącej kontynuacją procedury, której etapem było rozpatrzenie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. przez stały Komitet Rady Ministrów (w Biuletynie Informacji Publicznej rozpatrzenie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 roku uznano jako część składową procedowania nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 2 stycznia 2014 r.). W przeciwnym przypadku należałoby przyjąć, że organ właściwy po przyjęciu oraz rekomendowaniu projektu aktu normatywnego przez stały Komitet Rady Ministrów ma możliwość dość zasadniczej zmiany treści tego przyjętego i rekomendowanego projektu. Prowadziłoby to do utraty sensu funkcjonowania i roli stałego Komitetu Rady Ministrów.

Kierując pod obrady Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 2 stycznia 2014 r., Minister Środowiska, jako organ wnioskujący, nie dochował obowiązku z § 51 Regulaminu pracy Rady Ministrów (obowiązującego od 1 stycznia 2014 r.). Przepis ten zobowiązuje organ wnioskujący do sporządzenia raportu z konsultacji obejmującego m.in. omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku – przy czym przy omawianiu wyników konsultacji publicznych i opiniowania powinno wskazywać podmioty, które przedstawiły

stanowisko lub opinię, oraz zawierać omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez Ministra Środowiska jako organ właściwy .

Pomimo że w piśmie z dnia 2 stycznia 2014 roku Minister Środowiska skierował pod obrady Rady Ministrów konkretny projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach – okazało się, że Rada Ministrów w dniu 7 stycznia 2014 nie zajmowała się ani projektem z dnia 18 grudnia 2013 r. , ani projektem z dnia 2 stycznia 2014 r., lecz jeszcze innym projektem – projektem nadającym rzekomo art. 58 a ust. 2 ustawy o lasach następujące brzmienie: „Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do wpłaty stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (...)”.

W Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji – w części, dotyczącej odtworzeniu prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach, w dniu 30 stycznia 2014 r. został utworzony katalog „rozstrzygnięcia Rady Ministrów”.

W ramach tego katalogu zostały zarejestrowane trzy akcje: (1) 18.02.2014 r. o godzinie 15.¹⁵ (akcja pod nazwą „Dodanie dokumemu „RM – 10- 130 – 13 pdf””), (2) 18.02. 2014 r. o godzinie 15 ²⁰ (akcja pod nazwą „Usunięcie dokumentu „RM – 10 – 130 – 13. Pdf””) oraz (3) 18.02.2014 r. o godzinie 15 ²¹ (akcja pod nazwą „Dodanie dokumentu „rozstrzygnięcia – RM. pdf”).

Funkcjonalność systemu, obsługującego Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, nie pozwala na odtworzenie treści dokumentu wprowadzonego, a następnie usuniętego z ww. katalogu. Natomiast dokument „rozstrzygnięcia – RM, pdf” jest wyciągiem z protokołu ustaleń nr 1/2013 posiedzenia Rady Ministrów w dniach 7 i 8 stycznia 2014 r. Z dokumentu tego wynika, że „Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach (...) przedstawił Minister Środowiska (...), zgłaszając autopoprawkę. Rada Ministrów, po dyskusji (...) przyjęła projekt ustawy z autopoprawką, ustalając, że (...) coroczna, począwszy od 2016 r. , wpłata przez Lasy Państwowe do budżetu państwa będzie stanowiła równowartość 2 % przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna (bez limitu kwotowego), (...) ministrem właściwym w sprawach dotyczących ww. wpłaty będzie Minister Środowiska (...).

W dniu 7 stycznia 2014 r. Minister Środowiska skierował do Sekretarza Rady Ministrów pismo, w załączeniu do którego, „w nawiązaniu do ustaleń podjętych przez

Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 7 stycznia 2014” przekazał „poprawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach”.

Ten (poprawiony zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów) projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach w art. 1 pkt 4 zawierał m.in. następującą treść: „Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do wpłaty stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (...), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują ministrowi właściwemu do spraw środowiska”.

Powyższa treść projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, która według Ministra Środowiska odpowiadała ustaleniom podjętym przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 7 stycznia 2014 r., została odręcznie poprawiona w ten sposób, że:

- 1) wykreślono następujące wyrażenie: „W zakresie nieuregulowanym w ustawie do wpłaty stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują owi mu do spraw środowiska”,
- 2) nad ww. wykreślonym wyrażeniem nadpisano odręcznie słowa, które z dużym prawdopodobieństwem miały mieć w zamyśle dokonującego tego nadpisania następujące brzmienie: „W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest”,
- 3) odręcznie przerobiono literę „e” wyrazu właściwe (powstałym z wykreślenia końcówki „mu” w wyrazie „właściwemu”) prawdopodobnie na literę „y”.

W obrębie treści projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, poddanej odręcznemu przerobieniu - na marginesie osnowy dokumentu został utrwalony odcisk pieczęci o treści „Sekretarz Rady Ministrów *Marek Berek*”. W obrębie tej pieczęci został zakreślony, w wersji parafkowej, własnoręczny podpis (prawdopodobnie osoby wypełniającej funkcję Sekretarza Rady Ministrów).

Wbrew powszechnie przyjętej zasadzie poprawiania dokumentów urzędowych – oznaczenia uwiarygodniające dokonanie ww. poprawki nie objęły daty jej dokonania. Wbrew zasadzie pisemności postępowania w administracji publicznej, która zdaniem wnioskodawcy powinna być szczególnie restrykcyjnie stosowana w procesie stanowienia prawa – w dokumentacji, udostępnionej w dniach 18.02.2014 r., 21.02.2014 r. oraz 24.02.2014 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, odtwarzającej przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o

lasach, brak jest dokumentów, z których można by wywieść, iż nastąpiło umocowanie konkretnej osoby do dokonania wyżej opisanego przerobienia projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach.

Uwzględniając ww poprawkę – analizowany fragment projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 2014 roku uzyskał prawdopodobnie następujące brzmienie: „Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska.”

W dniu 7 stycznia 2014 r. Prezes Rady Ministrów skierował do Marszałka Sejmu pismo , przy którym przedstawił Sejmowi projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach wraz z uzasadnieniem, w tym wraz z OSR. Dokumentacja, przesłana do Marszałka Sejmu, różni się od dokumentacji (jako dokumentacji odpowiadającej ustaleniom z posiedzenia Rady Ministrów) przesłanej przez Ministra Środowiska do Sekretarza Rady Ministrów w dniu 7 stycznia 2014 r., a także różni się od tejże dokumentacji po dokonaniu w niej wyżej opisanych odrębnych poprawek.

Biorąc pod uwagę powyższy opis stanu faktycznego, uprawnione jest stwierdzenie, że w okresie od 18 grudnia 2013 roku do 7 stycznia 2014 roku zostało wytworzonych pięć, istotnie różniących się, dokumentacji funkcjonujących jako dokumentacja obejmująca projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, przy czym są podstawy do twierdzenia, że w obiegu znalazł się jeszcze jeden projekt.

Choć (jak to wykazano w dotychczasowej treści niniejszego uzasadnienia) nie zostały dochowane procedury skutkujące nadaniem projektowi ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. odrębnego trybu procedowania – projekt ten, wytworzony (po bezprawnym przerwaniu postępowania, przewidującego wyprzedzające opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów projektu założeń) był procedowany tak, jakby taki tryb odrębny został temu projektowi nadany.

W tym miejscu należy ponownie podnieść, że w konkretnym przypadku tryb odrębny mógł być nadany projektowi ustawy o zmianie ustawy o lasach, jeżeli przyjąć, że waga lub pilność tego projektu wymagała niezwłocznego jego przyjęcia przez Radę Ministrów.

W wykonaniu ustawy o zmianie ustawy o lasach dochody budżetu państwa w roku 2014 wzrosną zaledwie o ok. 0,29%. W świetle ustawy budżetowej na rok 2014 - świadczenie publiczne, nałożone na Lasy Państwowe w roku 2014 w kwocie 800 mln zł,

stanowią zaledwie 0,1 % sumy dochodów budżetu państwa, dochodów budżetu UE oraz przychodów budżetu państwa.

Projekt ustawy budżetowej na rok 2014 opracowany przez Radę Ministrów, przyjęty przez Sejm i skierowany do rozpatrzenia przez Senat RP w ogóle nie przewidywał, iż dochody budżetu państwa w roku 2014 będą obejmować środki z realizacji przez Lasy Państwowe świadczenia publicznego w wykonaniu przyszłej ustawy o zmianie ustawy o lasach. Dopiero na etapie prac legislacyjnych nad ustawą budżetową w Senacie została wprowadzona i przegłosowana przez izbę wyższą poprawka, zwiększająca dochody budżetowe o kwotę tego właśnie świadczenia. Nawiasem – dokonano tego (z rażącym, jak się zdaje, przekroczeniem uprawnień przysługujących Senatowi) w dniu 10.01.2014 r., zanim odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach.

Biorąc to pod uwagę – 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 zagrożiłoby funkcjonalności budżetu państwa w roku 2014.

Ponadto należy mieć na względzie, że przy standardowym koszcie budowy 1 km drogi lokalnej (2,5 mln zł/km) – z wykorzystaniem środków pieniężnych w kwocie 650 mln zł w roku 2014 będzie można wybudować w Polsce około 260 km dróg lokalnych, to jest około 105 metrów drogi w przeliczeniu na jedną gminę w Polsce. Należy przy tym zauważyć, że średniorocznie same remonty obejmują w Polsce ok. 2200 km dróg lokalnych. Jeżeli dodać do tego drogi lokalne modernizowane i budowane od podstaw – kwota 650 milionów złotych nie będzie miała istotnego znaczenia dla przyspieszenia rozwoju i przyspieszenia poprawy stanu technicznego lokalnej sieci drogowej w Polsce w roku 2014, abstrahując od czasu, jaki pochłonie wyłanianie wykonawców robót budowlanych nim w roku 2014 prace w tym zakresie będą mogły być podjęte w oparciu o środki, wpłacane przez Lasy Państwowe.

Biorąc to pod uwagę – nie sposób uznać, że 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 zagrożiłoby lub „unicestwiło” w roku 2014 rozwój oraz poprawę stanu technicznego sieci lokalnych dróg w Polsce – zwłaszcza że istniała racjonalna alternatywa dla rozwiązania, przyjętego ostatecznie w ustawie o zmianie ustawy o lasach. Alternatywą tą było wprowadzenie do ustawy o lasach w pierwszym kwartale 2014 roku przepisu określającego realizowanie wspólnych przedsięwzięć Lasów Państwowych oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie budowy i modernizacji dróg lokalnych w zintegrowaniu funkcjonalnym z modernizacją oraz budową sieci dróg leśnych – w oparciu o rzetelną analizę możliwości ekonomicznych Lasów Państwowych w zakresie wykorzystywania w tym celu środków, związanych z funduszem leśnym.

W tym stanie rzeczy staje się oczywiste, że nawet jeżeli przyjąć, że projektowi ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. przypisano w sposób zgodny z przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów tryb odrębny (co zdaniem wnioskodawców nie miało miejsca w odniesieniu do tego projektu, jak również tym bardziej w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 2 stycznia 2014 r.) - to w pełni uprawnione jest twierdzenie, iż odwołanie się do tego trybu odrębnego w sposób rażący naruszyło *ratio legis* przepisu § 8 pkt 4 lit. b Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Przepisy prawa nie mogą być przecież wykonywane niezgodnie z ich przeznaczeniem, w szczególności nie mogą stanowić pretekstu do kreowania procedur nadzwyczajnych, nie mających merytorycznego uzasadnienia.

Podsumowując – procedowanie nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o lasach, zainicjowane opracowaniem w dniu 18 grudnia 2013 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach okazało się ciągiem działań, w realizacji których doszło do istotnego naruszenia wskazanych powyżej przepisów Regulaminów pracy Rady Ministrów, ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy lobbingowej, a także Konstytucji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 roku nie powinien zostać opracowany po przerwaniu postępowania, przewidującego wcześniejsze opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów projektu założeń. Nie powinna być podjęta próba przypisania do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. procedury odrębnej, gdyż nie było ku temu żadnego uzasadnienia merytorycznego (także w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 2 stycznia 2014 r.).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r., jak również projekt z dnia 2 stycznia 2014 r. nie powinny zostać opracowane łącznie z uzasadnieniem oraz OSR bez przeprowadzenia konsultacji z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi. Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 roku nie powinien być skierowany do stałego Komitetu Rady Ministrów bez skutecznego przypisania mu procedury odrębnej albo bez przeprowadzenia tzw. uzgodnień międzyresortowych. Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 2 stycznia 2014 r. nie powinien zostać opracowany przez Ministra Środowiska w kontynuacji prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 roku, gdyż naruszało to ustalenia i rekomendacje stałego Komitetu Rady Ministrów. Działania w zakresie prowadzenia numerycznej wersji wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów nie powinny być prowadzone z opóźnieniem, zaś prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013 r. i 2 stycznia 2014 r. nie powinny być prowadzone w ten sposób, iż uniemożliwiałoby to określonym podmiotom zgłoszenie zainteresowania oraz urzeczywistnienie zainteresowania procesem stanowienia ustawy o zmianie ustawy o lasach (w wykonaniu przepisów ustawy lobbingowej). Minister Środowiska nie powinien przystać na wniosek przedstawicieli organizacji związków zawodowych z dnia 2 stycznia 2014 r. w sprawie wyznaczenia późniejszego terminu konsultacji społecznych – zwłaszcza że (jak się okazało) nosił się z zamiarem opracowania nowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (projektu z dnia 2 stycznia 2014 r.). Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 7 stycznia 2014 r., przesłany (wraz z uzasadnieniem i OSR jako jego integralnymi częściami składowymi) w dniu 7 stycznia 2014 r. przez Ministra Środowiska do Sekretarza Rady Ministrów jako projekt uwzględniający ustalenia z posiedzenia Rady Ministrów w dniu z dnia 7 stycznia 2014 r. nie powinien być poddawany (na niejasnych zasadach, w tym bez zachowania pisemności postępowania w administracji publicznej) przerobieniu w dniu 7 stycznia 2014 r. przed przekazaniem tego projektu w dniu 7 stycznia 2013 r. do Marszałka Sejmu – gdyż oznaczało to naruszenie zasady rzetelności oraz przejrzystości (transparentności) w procesie stanowienia prawa (zwłaszcza, że w tym przypadku mieliśmy do czynienia z prawem podatkowym).

W szczególności należy podnieść, iż w dniu 30.12.2013 r. Rządowe Centrum Legislacji o godzinie 17:28 wystosowało drogą faksu pismo, w którym poinformowało Sekretarza Rady Ministrów, że do skierowanego przez Ministra Środowiska celem

rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach zgłasza dwie uwagi: jedną podnoszącą niewypełnienie ustaleń stałego Komitetu Rady Ministrów, drugą – dotyczącą tego, że przedłożony materiał „nie zawiera wariantu dotyczącego proponowanego w projekcie art. 58 a ustawy o lasach (...), o którym mowa w piśmie Ministra Środowiska, kierującym projekt do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Przedmiotowe pismo jest jedynym śladem „dokumentacyjnym”, dowodzącym, iż po posiedzeniu stałego Komitetu Rady Ministrów Minister Środowiska, nie czekając na wyniki spotkania z organizacjami związkowymi i partnerami społecznymi, zamierzał projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 30.12.2013 r., sporządzony w niewiadomym brzmieniu skierować pod obrady Rady Ministrów. Nie można tego interpretować inaczej aniżeli w ten sposób, że spotkanie z organizacjami związkowymi oraz z partnerami społecznymi mogło być zaplanowane wyłącznie dla stworzenia pozoru zasięgnięcia opinii czynnika społecznego.

Jest oczywiste, że Sejm, poprzez stanowienie ustaw na podstawie wątpliwych prawnie ich projektów, nie powinien dokonywać aktów swoistego legalizowania tychże projektów.

Rzecz w tym, że dokumentacja, odtwarzająca przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach na etapie procedowania przez Ministra Środowiska i Radę Ministrów została upubliczniona w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji dopiero w dniach 18 lutego 2014 r., 21 lutego 2014 r. oraz 24 lutego 2014 r.

W trakcie procedowania projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach w okresie od 18 grudnia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. obowiązywał przepis § 11 a Regulaminu pracy Rady Ministrów, przyjętego na mocy uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002. Z przepisu tego wynikało, iż projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tym projektem powinny być udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

W Regulaminie pracy Rady Ministrów, który zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2014 roku – funkcję ww przepisu § 11 a wypełniają przepisy § 4 i § 51. Jakkolwiek z dyspozycji przepisu § 11a (w odróżnieniu od dyspozycji § 52 regulaminu obowiązującego od 1 stycznia 2014 r.) nie wynika, że proces udostępniania treści projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz wszelkich dokumentów, związanych z procedowaniem nowelizacji

ustawy o zmianie ustawy o lasach powinien cechować się niezwłocznością oraz systematycznością – to przecież zasada przejrzystości (transparentności) stanowienia prawa nakazywała wykonywanie tego przepisu w ten właśnie sposób.

Okoliczność, że dokumentacja procesu stanowienia ustawy o zmianie ustawy o lasach zaczęła być udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji dopiero sześć dni po podpisaniu tej ustawy przez Prezydenta oraz dzień przed jej ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw RP, a zakończona pięć dni po tym ogłoszeniu – oznacza, że ani na etapie procedowania nowelizacji ustawy o lasach w Sejmie, ani na etapie poprzedzającym decyzję Prezydenta RP o podpisaniu tej ustawy nie było możliwości prawnej, gwarantowanej prawidłowym wykonaniem § 11 a Regulaminu pracy Rady Ministrów, oceny, czy projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, przekazany przez Prezesa Rady Ministrów, został wytworzony bez naruszenia kryterium legalności.

Pomimo że Prezes Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach przekazał Marszałkowi Sejmu bez nadawania mu klauzuli pilności (choć na etapie prac rządowych projekt ten był traktowany jako ekstraordynaryjnie pilny) – procedowanie nad tą ustawą trwało w Sejmie niespotykankie krótko. Ustawa została uchwalona w ciągu 27 godzin. Trudno wskazać na inną ustawę, odnoszącą się do ¼ terytorium kraju (lub jakkolwiek inną ustawę), która w Sejmie byłaby uchwalona w ciągu tak krótkiego czasu – nie mając przy tym statusu ustawy pilnej w rozumieniu Konstytucji RP.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że ustawa o zmianie ustawy o lasach wyczerpuje wszelkie znamiona ustawy podatkowej (co samo w sobie jest naruszeniem co najmniej zwyczaju niepomieszczania przepisów podatkowych w ustawach „merytorycznych”) – i jako taka do I czytania nie powinna być skierowana na komisje sejmowe. Pierwsze czytanie powinno mieć tu miejsce podczas obrad plenarnych Sejmu. Należy podkreślić, że podczas pierwszego czytania ww ustawy został odrzucony wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego dotyczącego tej (jakże ważnej i brzemiennej w skutki społeczne) ustawy.

W trakcie wspólnego posiedzenia w dniu 23 stycznia 2014 r. Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Finansów Publicznych – przedstawicielka Biura Legislacyjnego Sejmu (już po protestacyjnym opuszczeniu sali przez posłów PiS oraz przez leśników, będących gośćmi obu komisji) zgłosiła (bez skutków następczych) wątpliwość co do treści art. 2 rządowego projektu ustawy o

zmianie ustawy o lasach z dnia 7 stycznia 2014 r. Przepis ten nakłada na Lasy Państwowe obowiązek odprowadzenia świadczeń publicznych w latach 2014 i 2015 - po 800 milionów złotych rocznie. Wątpliwość Biura Legislacyjnego Sejmu dotyczyła tego, czy przepis art. 2 projektu ustawy o lasach nie narusza art. 50 tej ustawy, tj. przepisu stanowiącego o samodzielności finansowej Lasów Państwowych. Wątpliwość ta w istocie wspiera diagnozę prawną, iż nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku odprowadzenia ww świadczeń publicznych w latach 2014 i 2015 będzie przykładem działania prawa wstecz (o czym dalej).

III.3. W tym miejscu należy wskazać, iż w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, iż „Legislacja daninowa (podatkowa) zawsze podlegać musi starannej ocenie z punktu widzenia dochowania przez ustawodawcę proceduralnych wymagań. Nie należy bowiem tracić z pola widzenia, że jej efekty dla podmiotów obciążonych daninami publicznymi przybierają konkretny wymiar finansowy i najczęściej łączą się z uszczupleniem dochodów. zamykającą się w następującym roku” (zob. wyrok TK z dnia 15 lipca 2013, r.).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „w demokratycznym państwie prawnym (...) stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. (...) Urzeczywistnieniu tych dyrektyw pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy”.

III.4. Wskazania wymaga, iż dotychczasowa treść uzasadnienia nie pozostawia wątpliwości, że zaskarżona ustawa zmieniająca ustawę o lasach została przyjęta przez Radę Ministrów bez konsultacji społecznych, pomimo jednoznacznych wymogów wynikających z Regulaminu pracy Rady Ministrów, a przede wszystkim wbrew regulacjom ustawy o związkach zawodowych. Również na etapie prac w Sejmie (ustawę uchwalono w ciągu 27 godzin) nie można mówić o dialogu społecznym.

Ponadto należy również stwierdzić, iż w toku prac nad zaskarżoną ustawą doszło do naruszenia przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.), która nakłada obowiązek udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu prac legislacyjnych

Rady Ministrów (w tym ze wskazaniem projektów ustaw), a w przypadku gdy projekt nie był zawarty w tym wykazie - obowiązek udostępnienia go w Biuletynie Informacji Publicznej, wraz ze wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem. Naruszenie to również oznacza obrazę zasady dialogu społecznego w szerokim tego słowa znaczeniu.

Niezależnie od powyższego – jest oczywiste, że naruszenie przepisów prawa powszechnego (ustawy o związkach zawodowych, ustawy o działalności lobbingowej), jak również naruszenie Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów w procesie stanowienia ustawy o zmianie ustawy o lasach, samo w sobie jest nośnikiem deliktu konstytucyjnego, albowiem obraża art. 7 Konstytucji RP.

III.5. Zarzut naruszenia zasady dialogu gospodarczego należy również rozpatrywać w odniesieniu do innego wzorca konstytucyjnego, tj. w odniesieniu do przepisu art. 20 Konstytucji. Zgodnie z przepisem art. 20 Konstytucji podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, **dialogu i współpracy partnerów społecznych**.

Materią ustawy o zmianie ustawy o lasach są bez wątpienia kwestie związane z funkcjonowaniem Lasów Państwowych jako podmiotu działającego w ramach społecznej gospodarki rynkowej.

W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, **społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych**.

III.6. Społeczna gospodarka rynkowa wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przezwyciężenie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania.

Dialog społeczny to stworzenie relacji pomiędzy grupami społecznymi, organizacjami pracodawców etc., który obejmuje ich wzajemne stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne

instytucje państwowe. Jest procesem wymiany informacji czy stanowisk w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach ważnych dla jednostki. Przewidziany we wskazanym art. 20 Konstytucji RP dialog społeczny oparty jest na niezależności i równowadze stron dialogu, a także na zaufaniu i kompromisie, gdzie strony powinny kierować się zasadami wzajemnego zaufania, poszanowania oraz prowadzenia dialogu w dobrej wierze. Strony powinny być także nastawione na zawarcie kompromisu - przy dużej rozbieżności stanowisk - przynajmniej w kwestiach podstawowych. Wreszcie, muszą być gotowe do przestrzegania zawartych porozumień.

Zarówno referenda, konsultacje społeczne czy wysłuchania publiczne stanowią namiastkę sprawowania władzy przez Naród. Władzę w Polsce sprawuje Naród przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Forma pośrednia to sprawowanie władzy przez przedstawicieli Narodu, wybranych w wyborach demokratycznych. Forma bezpośrednia, nie jest stosowana powszechnie i stanowi wyjątek od formy pośredniej sprawowania władzy. Forma bezpośrednia zastrzeżona została do rozstrzygania spraw szczególnej wagi państwowej lub lokalnej.

III.7. Przy interpretacji przepisu art. 20 Konstytucji należy uwzględnić jego związek z przepisami art. 1 i art. 2 ustawy zasadniczej. Z treści przepisu art. 1 Konstytucji wynika, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, co oznacza, że 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.

Należy zauważyć, iż znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20 Konstytucji musi być odczytywane w związku z art. 2 Konstytucji, formułującym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma społecznej gospodarki. Treść art. 20 Konstytucji nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 Konstytucji; pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” i „solidarności” ma swoje odniesienie do zasady sprawiedliwości społecznej, zaś pojęcie „dialogu i współpracy partnerów społecznych” do zasady państwa demokratycznego, którą szeroko omówiono w kontekście wcześniejszych zarzutów.

W zakresie dialogu i współpracy partnerów społecznych istotną rolę odgrywa również zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji, której treść sprowadza się do nałożenia na organy władzy publicznej obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa.

Innymi słowy zasada legalizmu powinna być rozumiana w ten sposób, że organ władzy publicznej nie może podejmować decyzji bez podstawy prawnej albo nie może unikać podejmowania decyzji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na niego taki obowiązek.

Podkreślenia wymaga, iż każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu. Za takie naruszenie należy zatem uznać m.in. zaniechanie przeprowadzenia konsultacji społecznych.

W świetle powyższych założeń ewidentnym zarzutem niekonstytucyjności jest brak konsultacji społecznych odnośnie do treści ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 222). Przyjąć nawet można, że konsultacje społeczne z uwagi na niezwykle szybkie, sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, a nade wszystko praktycznie utajone prezentacje publiczne projektu tej ustawy zostały całkowicie wyeliminowane, podczas gdy potrzebę zachowania konsultacji społecznych wyniesiono w obecnym stanie prawnym do rangi kardynalnej zasady konstytucyjnej.

W toku prac legislacyjnych organy rządowe odmówiły dialogu społecznego z obywatelami i środowiskami zainteresowanymi wprowadzaniem zmian ustawowych. W ogóle nie wysłuchano zainteresowanych stron. Dialog społeczny to stworzenie relacji pomiędzy grupami społecznymi, organizacjami pracodawców etc., który obejmuje ich wzajemne stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne instytucje państwowe. Jest to proces wymiany informacji czy stanowisk w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach ważnych jednostek. Przewidziany we wskazanym art. 20 Konstytucji RP dialog społeczny oparty jest na niezależności i równowadze stron dialogu, a także na zaufaniu i kompromisie, gdzie strony

powinny kierować się zasadami wzajemnego zaufania, poszanowania oraz prowadzenia dialogu w dobrej wierze.

Nic z powyższych założeń odnośnie do znaczenia i roli dialogu społecznego nie zostało spełnione, a wprost przeciwnie 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.

IV. Zarzut niezgodności wszystkich przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach z przepisami art. 5, art. 22 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

IV.1. Zgodnie z art. 5 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz **zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju**”.

Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji).

IV.2. W tym kontekście niezbędne jest wskazanie, że wykorzystywanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe do zapewniania przez władze publiczne ochrony środowiska przy kierowaniu się zasadą zrównoważonego rozwoju następuje poprzez nałożenie na ten podmiot obowiązku prowadzenia działalności, obejmującej prowadzenie m.in. trwale zrównoważonej gospodarki leśnej na zasadzie samowystarczalności finansowej.

Chodzi mianowicie o to, aby z zachowaniem samowystarczalności finansowej :

- 1) działalność prowadzona przez Lasy Państwowe przyczyniała się do kształtowania bezpieczeństwa ekologicznego w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym i globalnym poprzez wykorzystywanie lasów jako narzędzia ochrony i kształtowania środowiska, w tym poprzez wypełnianie przez lasy funkcji ochrony i wzmaganie ochrony różnorodności biologicznej w sprzężeniu zwrotnym z funkcją poprawy

roli lasów jako naturalnego zbiornika węgla w postaci organicznej;

a jednocześnie aby

- 2) działalność ta doprowadzała do możliwie pełnego zaopatrywania na zasadach rynkowych gospodarstw domowych oraz różnych gałęzi gospodarki narodowej w surowiec drzewny, w połączeniu z szerokim wachlarzem innych świadczeń społeczno – gospodarczych o charakterze materialnym i niematerialnym, udostępnianych b. różnym i licznym grupom beneficjentów na warunkach niekomercyjnych (możliwość zbioru grzybów i jagód, możliwość rekreacji i wypoczynku, obowiązek udostępniania lasów do badań itd. itp.),

a jednocześnie aby

- 3) działalność ta oznaczała w określonym zakresie współdziałanie oraz udzielanie pomocy organom i instytucjom, związanym z organami szeroko rozumianej władzy publicznej, np. w zakresie: (1) gromadzenia wiedzy o państwie na drodze inwentaryzacji wielkoobszarowej lasów, (2) edukacji ekologicznej, w tym edukacji leśnej społeczeństwa, (3) kształtowania bezpieczeństwa terytorialnego kraju poprzez utrzymywanie w należytym stanie gruntów leśnych własności państwowej, zajmujących odpowiednio znaczącą część powierzchni terytorium kraju, (4) doprowadzanie do rozwoju terenów niezurbanizowanych, a na tej drodze do zmniejszania bezrobocia na tych terenach,

a jednocześnie, aby

- 4) działalność ta polegała na udzielaniu organom władzy publicznej pomocy w zakresie ich funkcji imperialnych.

IV.3. Jak to wykazano w pkt. II 3 uzasadnienia do niniejszego wniosku – wykonanie ustawy o zmianie ustawy o lasach zakłóci funkcjonowanie Lasów Państwowych, w szczególności zagrozi zachowaniu zasady samowystarczalności finansowej tego podmiotu.

Jak to już podniesiono, działalność Lasów Państwowych, w tym działalność w zakresie gospodarki leśnej, powinna być prowadzona zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej; powinna być nakierowana na ochronę i wzmaganie różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych i ekosystemów przyrodniczych funkcjonalnie związanych z ekosystemami leśnymi.

Wykonywanie zapisów ustawy o zmianie ustawy o lasach w sposób zasadniczy zakłóci możliwość wykorzystywania Lasów Państwowych jako instytucji do zapewniania przez władze publiczne ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do Lasów Państwowych – ich rola w zapewnianiu przez władzę publiczną ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju polega na prowadzeniu gospodarki leśnej łączącej w sposób zrównoważony jej funkcje produkcyjne z funkcjami pozaprodukcyjnymi. Realizacja w ramach gospodarki leśnej pozaprodukcyjnych funkcji lasu oznacza używanie lasów jako narzędzie ochrony i kształtowania środowiska, w tym do kształtowania i ochrony różnorodności biologicznej, ochrony gleb, ochrony środowiska przed wiatrami, kształtowania i ochrony zasobów wodnych, gromadzenia węgla organicznego w ramach łagodzenia efektu cieplarnianego itd.. itp. Realizacja w ramach gospodarki leśnej pozaprodukcyjnych funkcji lasu oznacza także zapewnianie przez lasy państwowe podaży całej gamy świadczeń społecznych, związanych ze zbieractwem grzybów i jagód, wypoczynkiem, rehabilitacją leśną itd. Załączona opinia nie pozostawia wątpliwości, że w następstwie nałożenia nowych obowiązków zakresie świadczeń publicznych nastąpi zakłócenie prawidłowej gospodarki leśnej w związku z zanikiem wolnych środków w obrocie, a w następnych latach – w związku z wielce prawdopodobnym zanikiem nadwyżkowości Lasów Państwowych. Zakłócenie to może w szczególności polegać na wymuszonym zwiększeniu pozyskania drewna w LP, co również oznaczać będzie naruszenie zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (na przykład poprzez zanik lub choćby ograniczenie występowania w lasach gatunków charakterystycznych dla drzewostanów starszych klas wieku). W tym kontekście staje się oczywiste, że wykonywanie ustawy o zmianie ustawy o lasach narusza art. 5 Konstytucji – albowiem w sposób ewidentny ogranicza możliwość wykorzystywania Lasów Państwowych jako instytucji do zapewniania przez władzę publiczną ochrony środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Wykonywanie ustawy o zmianie ustawy o lasach doprowadzi również do ograniczenia w odniesieniu dla Lasów Państwowych wolności działalności gospodarczej (w tym poprzez ograniczenie możliwości rozwojowych, ale także poprzez zakłócenie gospodarki finansowej).

V. Zarzut niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach z przepisami art. 2 i 22 Konstytucji RP

V.1. Należy zauważyć, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wynika m.in. zakaz retroaktywności prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że „zasada niedziałania prawa wstecz jako dyrektywa skierowana pod adresem organów stanowiących prawo polega na tym, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych. W przypadku gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych nowych norm w życie, mamy do czynienia z ustanowieniem norm z mocą wsteczną (z nadaniem nowym normom mocy wstecznej). Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie” (orzeczenie z 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86, OTK w 1986 r., s. 46). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru absolutnego, ale dopuszcza odstępstwa, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa.

V.2. Przepis art. 2 ust. 1 przedmiotowej nowelizacji ustawy o lasach nakłada obowiązek dokonania przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe wpłaty do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln złotych rocznie w latach 2014 i 2015.

Zgodnie z ustawą z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych – przepisów tego aktu nie stosuje się m.in. do przychodów z gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o lasach. Przy przyjmowaniu takiego rozwiązania w roku 1992, wzięto pod uwagę, iż wartość nieodpłatnych świadczeń pozaprodukcyjnych Lasów Państwowych (zbór grzybów i jagód, świadczenia turystyczne, pochłanianie dwutlenku węgla itp. świadczenia społeczne i środowiskowe, związane z prowadzeniem gospodarki leśnej.) oraz wartość nieodpłatnych usług LP na rzecz administracji publicznej wielokrotnie

przekracza wartość ewentualnego podatku dochodowego od przychodów z gospodarki leśnej.

Wyżej wymienione świadczenia publiczne w latach 2014 i 2015 mają być zrealizowane w powiązaniu z kapitałem własnym Lasów Państwowych. Dokonanie tych świadczeń będzie więc oznaczać częściową dekapitalizację Lasów Państwowych. Kapitał własny Lasów Państwowych stanowi sumę kapitału zasobów, funduszu leśnego oraz zysku w części nie rozliczonej z kapitałem zasobów. W praktyce, w latach 2014 i 2015 wyżej wymienione świadczenia publiczne będą zrealizowane w powiązaniu z kapitałem zasobów Lasów Państwowych. W uproszczeniu kapitał zasobów Lasów Państwowych stanowi aktualnie sumę kapitału początkowego (t. j. kapitału własnego zarachowanego w urzędzeniach księgowych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w dniu 1 stycznia 1992 roku, czyli w dniu rozpoczęcia działalności przez Lasy Państwowe pod rządami Ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach) oraz zysków (wyników finansowych) osiągniętych przez Lasy Państwowe w okresie od roku 1992 do końca roku 2013.

Świadczenia publiczne, przewidziane dla Lasów Państwowych w latach 2014 i 2015, będą oczywiście dokonywane w powiązaniu z tą częścią kapitału zasobów, która odpowiada zyskom, kumulowanym przez Lasy Państwowe od roku 1992 do końca roku 2013.

Do końca roku 2013 Lasy Państwowe swoją sytuacją 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. Majątek we władaniu Lasów Państwowych (w tym środki pieniężne na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych) mający pokrycie w zyskach kumulowanych od roku 1992 wypełnia dwie funkcje: kształtuje zdolność rozwojową Lasów Państwowych oraz zdolność do działań reasekuracyjnych na wypadek klęsk naturalnych.

Faktyczna „konfiskata” wyżej wymienionych środków pieniężnych w związku z ewentualną realizacją przez Lasy Państwowe świadczeń publicznych w latach 2014 i 2015 będzie ewidentnym przejawem działania prawa wstecz. Naruszy konstytucyjną zasadę zaufania przedsiębiorców do Państwa jako „obrońcy” przedsiębiorczości.

Wykonanie tego zapisu obniży istotnie zdolności rozwojowe Lasów Państwowych oraz w sposób negatywny wpłynie na system reasekuracyjny Lasów Państwowych, związany z prawną możliwością tworzenia w Lasach Państwowych funduszu stabilizacyjnego na wypadek konieczności finansowaniu usuwania skutków wielkoobszarowych klęsk naturalnych.

Zaskarżony przepis, w przyjętym przez Trybunał rozumieniu, ma zatem zastosowanie do zdarzeń i zachowań podejmowanych przed jego wejściem w życie i ma charakter retroaktywny. Są więc podstawy do stwierdzenia naruszenia zasady *lex retro non agit*.

V.3. W przedmiocie zarzutu obciążenia świadczeniami publicznymi wyznaczonymi z góry dla całego roku w ciągu roku, w którym świadczenie to ma być realizowane, należy wskazać, iż zaskarżony przepis art. 2 ust. 1 nałożył na Lasy Państwowe obowiązek zrealizowania m.in. w roku 2014 świadczenia publicznego, określonego z góry w skali rocznej na kwotę 800 mln zł, przy czym przepis ten wszedł w życie w dniu 6 marca 2014 r., a więc w trakcie roku, w którym przedmiotowe świadczenie ma być przez Lasy Państwowe wykonane, na 26 dni przed upływem terminu rozpoczęcia realizacji tegoż świadczenia.

W dacie wejścia w życie kwestionowanego przepisu Państwowe Gospodarstwo Leśne miało już ustalone Prowizorium Planu Finansowo – Gospodarczego LP na rok 2014. Należy podkreślić, że Prowizorium Planu Finansowo – Gospodarczego LP na rok 2014 stanowiło zasadniczą podstawę procesu zamówieniowego, w szczególności na usługi zakładów usług leśnych.

Jest oczywiste, że w tym stanie rzeczy nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku zrealizowania w roku 2014 świadczenia publicznego w kwocie 800 mln zł z mocy przepisu prawnego uchwalonego w ciągu tego roku i wchodzącego w życie na niespełna trzydzieści dni przed datą, wyznaczającą rozpoczęcie realizacji tegoż świadczenia, stanowiło i nadal stanowi istotny czynnik zakłócający funkcjonalność LP. Takie działanie doprowadziło ponadto do utraty zaufania ogółu przedsiębiorców do aparatu państwa.

V.4. Podkreślenia wymaga, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Ze względu na fakt, iż zasada ta została szczegółowo omówiona w kontekście zarzutu niezgodności wszystkich przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach z przepisami art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 Konstytucji, zasygnalizowania jedynie wymaga, iż zasada ta opiera się na pewności prawa, która daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ta wymaga, ażeby osoba miała możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (zob. wyrok z 14 czerwca 2000 r., OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

W świetle zaprezentowanego znaczenia tejże zasady bezsporne jest, że obciążenie Lasów Państwowych w ciągu roku 2014 świadczeniem publicznym, podlegającym rocznemu rozliczeniu, na mocy przepisów prawa, nie ustanowionych choćby na miesiąc przed początkiem roku 2014, lecz w ciągu tego roku, dwadzieścia sześć dni przed rozpoczęciem przez Lasy Państwowe realizacji przedmiotowego świadczenia, stanowi delikt konstytucyjny.

VI. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 4 i art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach z przepisami art. 2, art. 7, art. 21 oraz 22 Konstytucji RP

VI.1. Tytułem wstępu, należy wskazać, iż wpłata do budżetu państwa wprowadzona na mocy zaskarżonych przepisów ustawy zmieniającej ustawę o lasach w rzeczywistości stanowi podatek w rozumieniu przepisu art. 217 Konstytucji.

Wyjaśnienia wymaga, iż daniny publiczne stanowią świadczenia publiczne o charakterze pieniężnym (są elementem środków finansowych gromadzonych na cele publiczne – art. 216 ust. 1 Konstytucji), powszechnym i obowiązkowym (art. 84 Konstytucji), ustalonym jednostronnie w drodze ustawy na rzecz związku

publicznoprawnego (przede wszystkim państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) w celu realizacji zadań publicznych (bezzwrotnym). W świetle powyższych przesłanek należy stwierdzić, że daniną jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (por. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 120).

Warto zauważyć, iż ustawodawca zwykły, choć także posługuje się terminem daniny publicznej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: u.f.p.) – gdzie w art. 5 ust. 2 pkt 1 do danin publicznych zalicza: „podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw” – również go nie definiuje.

Niezależnie od tego, należy zaznaczyć, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że znaczenie terminów przyjęte w ustawach „nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens. Punktem wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych (zob. wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zwracał uwagę, że interpretacja pojęć konstytucyjnych przez pryzmat terminów ustawowych niosłaby ze sobą ryzyko zmiany

zakresu zastosowania ustawy zasadniczej na skutek nowelizacji ustawowych, co prowadziłyby do naruszenia zasady nadrzędności Konstytucji. Kierowanie się jedynie ustawowym rozumieniem pojęcia danina publiczna prowadziłyby do niedającej się uzasadnić sytuacji, w której przed nowelizacją ustawy o finansach publicznych opłaty nie podlegałyby wymogom art. 217 Konstytucji, a po nowelizacji tej ustawy – już jako daniny – wymogom tym by podlegały (por. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011 nr 2, s. 49; B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007 nr 7, s. 74).

Do typowych danin publicznych zalicza się przede wszystkim podatki, opłaty oraz cła. 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 (w tym – jak zauważa się ostatnio w doktrynie prawa – czasem świadomie wprowadza podatek pod postacią opłaty z uwagi na opór przed nowymi formami opodatkowania; zob. C. Kosikowski, *Ustawa daninowa...*, s. 248). W świetle orzecznictwa sądów oraz poglądów doktryny **podatek to świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne, ustalone jednostronnie przez organ publicznoprawny, stanowiące dochód publiczny** (budżetu państwa lub samorządu).

Konstytucja nie przesądza jednak o odpłatności lub jej braku danin publicznych. O tym przesądza charakter prawny konkretnej daniny. W doktrynie, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz literaturze przedmiotu przyjmuje się, że **nieodpłatność (nieekwiwalentność) jest cechą właściwą podatkom, natomiast przymiotu tego nie mają inne daniny publiczne**. W szczególności opłaty publiczne od podatków odróżnia to, że opłaty są świadczeniem odpłatnym (pozostałe cechy podatków są wspólne także dla opłat).

Trzeba zaznaczyć, iż Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że odpłatność opłat wynika z tego, iż pobierane są one „w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych” i dokonywane są w interesie konkretnych podmiotów. „Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza że wartość świadczenia

administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (zob. P. Smoleń, *Oplaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgodą, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 257-258)” (sygn. P 6/02).

Nie ulega zatem wątpliwości, iż wprowadzona na gruncie ustawy o lasach wpłata ma charakter nieodpłatny, bezzwrotny, przymusowy i pieniężny, przy czym jest ustalana jednostronnie w drodze ustawy i stanowi dochód budżetu państwa.

VI.2. Z zasadą demokratycznego państwa prawa związana jest zasada równości wobec prawa, która stanowi przejaw zasady sprawiedliwości społecznej. Trzeba zasygnalizować, iż zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie, pod pojęciem „sprawiedliwości społecznej” rozumie się miarę, za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa. Wszelkie sporne wartości – wolność i możliwości, dochód i bogactwo oraz podstawy szacunku dla samego siebie – mają być bowiem równo rozdzielone, chyba że nierówna dystrybucja jakiegokolwiek (czy też wszystkich) spośród tych wartości jest korzystna dla każdego. (J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN 1994 s. 89; St. Biernat, *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Kraków 1985, s. 49 i nast.).

Pojęcie „sprawiedliwości społecznej” jest interpretowane w połączeniu z pojęciem równości. Oznacza to, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność (por. uzasadnienie w sprawie sygn. K. 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5, s., 53). Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (op.cit., s. 54).

Należy zatem wskazać, iż 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.

Odnotowania również wymaga, iż 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.

VI.3. Na potrzeby identyfikacji statusu oraz formy prawnej i organizacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe - należy wskazać na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego III S.A. 1314 – 1315/93 z 2 marca 1994 r., w którym przyjęto, że „art. 50 (...) ustawy jednoznacznie stwierdza, że Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę na własną rzecz /rachunek/, na zasadzie samodzielności finansowej”. Ponadto w dniu 29 grudnia 2008 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podjął decyzję Nr DOK – 9/2008, w której zostały zawarte m.in. następujące stwierdzenia:

- 1) „zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za przedsiębiorcę należy rozumieć m.in. przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej”,
- 2) „wyrokiem z dnia 17 października 2007 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie o sygn. VI ACa 856/07 stwierdził, że dyrekcja regionalna Lasów Państwowych jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”,
- 3) „Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. III SK 5/08 podtrzymał powyższe stanowisko Sądu Apelacyjnego, uznając, iż dyrekcje regionalne Lasów Państwowych podlegają kognicji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tym samym są przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ww ustawy”,
- 4) „mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że jeżeli orzecznictwo uznaje za przedsiębiorcę dyrekcję regionalną Lasów Państwowych, to tym bardziej Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe taki status posiada. Zgodnie z art. 32 ustawy o lasach regionalne dyrekcje Lasów Państwowe są jednostką organizacyjną Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zatem jeżeli jednostki organizacyjne posiadają przymiot przedsiębiorcy to za oczywiste należy uznać, iż organizm, w skład którego one wchodzi również należy traktować jako przedsiębiorcę”.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie², zwanym dalej rozporządzeniem o rachunkach narodowych, każdy krajowy podmiot gospodarki narodowej, jak również osoby fizyczne, działające jako szeroko rozumiane gospodarstwa domowe – powinny być zaliczone do jednego z sektorów instytucjonalnych: (1) sektora przedsiębiorstw, (2) sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, (3) sektora instytucji rządowych i samorządowych, (4) sektora gospodarstw domowych oraz (5) sektora instytucji niekomercyjnych.

Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych. Lasy Państwowe nie mogą należeć do sektora finansów publicznych jako prowadzone rynkową działalność gospodarczą w ramach gospodarki leśnej (choć – dalej w ramach gospodarki leśnej – zintegrowanej z realizacją na zasadach nierynkowych pozaprodukcyjnych funkcji lasu).

Zgodnie z rozporządzeniem o rachunkach narodowych - Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i jednostki organizacyjne Lasów Państwowych są przedsiębiorcami w rozumieniu ww rozporządzenia – albowiem:

- 1) obejmują swoją rachunkowością pełny zestaw kont,
 - 2) nie będąc osobą prawną legitymują się zdolnością prawną,
 - 3) charakteryzując się odpowiednim stopniem samodzielności w podejmowaniu decyzji gospodarczych, przejawiającej się (1) możliwością swobodnego poddawania obrotowi prawnemu wytworzonych produktów wyjściowych działalności, (2) własnością środków pieniężnych uzyskiwanych ze sprzedaży tych produktów, (3) działaniem na własne ryzyko ekonomiczne, choć imieniem Skarbu Państwa,
 - 4) uzyskują korzyści ze sprzedaży produktów wyjściowych działalności w postaci własnych przychodów
- prowadzą działalność gospodarczą (z zastrzeżeniem jednak co do działalności w wypełnianiu obowiązków sektora rządowo – samorządowego w sferze imperium).

² Dz.UrzUEL.1996.310.1;zm.Dz.UrzUEL.1998.58.1;Dz.UrzUEL.1997.162.1;Dz.UrzUEL.2000.172.3;Dz.UrzUEL.2000.290.1;Dz.UrzUEL.2001.139.3;Dz.UrzUEL.2001.344.1;Dz.UrzUEL.2002.21.3;Dz.UrzUEL.2002.58.1;Dz.UrzUEL.2003.180.1;Dz.UrzUEL.2007.324.1;Dz.UrzUEL.2009.126.11;Dz.UrzUEL.2010.210.1;Dz.UrzUEL.2013.158.1

W zakresie spraw, związanych z podatkami konkretyzację zasady równości przedsiębiorców wobec prawa stanowi następujący zbiór powszechnie znanych zasad podatkowych - obejmujący:

- 1) zasady fiskalne:
 - a) wydajność- według tej zasady państwo powinno sięgać do takiego przedmiotu opodatkowania, który dostarczy dochodów niezbędnych do realizacji funkcji i zadań państwa i władz samorządowych;
 - b) elastyczność- podatek powinien reagować na zmieniające się procesy i zdarzenia gospodarcze oraz społeczne;
 - c) stałość - mówi o konieczności unikania wprowadzania nowych podatków i zmian w podatkach już istniejących;
- 2) zasady ekonomiczne: nienaruszalność majątku podatników- wysokość podatku nie może zmniejszać majątku podatnika. Podatek powinien być pokrywany z dochodów bieżących;
- 3) zasady sprawiedliwości :
 - a) powszechność - ciężary podatkowe powinny mieć charakter powszechny, tj. każdy obywatel, przedsiębiorca itp. powinien być objęty podatkiem, jeżeli spełnione są warunki powstania stosunku podatkowego;
 - b) równość- ciężary podatkowe powinny być rozłożone równomiernie na wszystkich podatników;
 - c) zdolność dochodowa- wedle tej zasady, każdy podatnik osiągający taki sam dochód, powinien poświęcić na rzecz państwa identyczną korzyść;
- 4) zasady techniczne:
 - a) pewność- podatki powinny być niezawodnym źródłem dochodów państwa. Oprócz tego każdy podatnik powinien być poinformowany o wysokości podatku, który jest zobowiązany zapłacić;
 - b) dogodność- pobór podatku powinien uwzględniać warunki finansowe podatnika, a także cykl i charakter jego działalności;
 - c) taniaość- koszty realizowania podatków nie mogą nadmiernie uszczuplać dochodów państwa.

Bacząc na powyższe zasady, a także uwzględniając scharakteryzowaną już w uzasadnieniu do niniejszego wniosku linię orzecznictwa TK dotyczącą danin publicznych – należy z mocą podkreślić, że daniny publiczne, w tym podatki, powinny być (muszą być) stanowione z zastosowaniem norm generalnych i abstrakcyjnych – właściwych (jak wiadomo) dla aktów prawa powszechnego, w tym dla aktów rangi ustawowej. Stosunkowo niedawno ustawodawca wprowadził do obrotu prawnego świadczenie publiczne od ilości wydobytej miedzi i srebra. Choć jest oczywiste, że w praktyce norma ta aktualnie dotyczy głównie KGHM, to jednak warunek zastosowania normy generalnej i abstrakcyjnej został tu zachowany. Tymczasem w ustawie o zmianie ustawy o lasach mamy do czynienia z normą indywidualną, adresowaną do jednego tylko podmiotu (do Lasów Państwowych). Normy indywidualne są charakterystyczne przede wszystkim dla aktów indywidualno – konkretnych, w tym dla decyzji administracyjnych oraz ogólnych aktów stosowania prawa.

Nałożenie na Lasy Państwowe daniny publicznej za pomocą normy indywidualnej, zawartej w akcie prawnym rangi ustawowej, jest zabiegiem prawnym niezwykle wątpliwym z konstytucyjnego punktu widzenia. Warunek kreowania danin publicznych z zastosowaniem norm generalnych oraz abstrakcyjnych zostałby dochowany, gdyby wpłaty w wysokości 2 % przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna dotyczyły wszystkich podmiotów, prowadzących gospodarstwa leśne, a nie tylko Lasów Państwowych.

Powyższe sprawie, że z konstytucyjnego punktu widzenia norma prawna, kreująca daninę publiczną, polegającą na wpłatach 2 % przychodów ze sprzedaży drewna, jest wadliwa, co sprawia, że z konstytucyjnego punktu widzenia wadliwa jest ustawa o zmianie ustawy o lasach, rozpatrywana jako ustawa podatkowa. Jak to podniesiono powyżej, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe prowadzi działalność jako przedsiębiorca państwowych w formie organizacyjno – prawnej określonej w szczególności w ustawie o lasach. Z art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że dochodami budżetu państwa są m.in. zasilające budżet państwa daniny publiczne, w tym zasilające budżet państwa: (1) podatki, (2) składki, (3) opłaty, (4) wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych, (5) wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, (5) inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz budżetu państwa wynika z odrębnych ustaw.

W myśl art. 12 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych – przedsiębiorstwa państwowe działające na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych oraz na podstawie innych ustaw, co do zasady są obowiązane do dokonywania wpłat z zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym na rzecz budżetu państwa. Zgodnie z art. 14 przedmiotowej ustawy - wysokość stopy procentowej do naliczania wpłat z zysku wynosi 15 % zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

Kierując się zasadą pierwszeństwa szczegółowych regulacji prawnych nad regulacjami ogólnymi – należy podkreślić, że do Lasów Państwowych nie odnoszą się oczywiście przepisy ww ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw finansowych. Gospodarka finansowa w Lasach Państwowych została uregulowana w ustawie o lasach (stan przed zmianami, wynikającymi z ustawy o zmianie ustawy o lasach) oraz w akcie wykonawczym do ustawy o lasach, t.j. w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe. W ustawie o lasach (stan przed zmianami, wynikającymi z ustawy o zmianie ustawy o lasach), ani w ww rozporządzeniu Rady Ministrów nie ma przepisów stanowiących o daninach publicznych, wypełniających funkcje wyżej wymienionych wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych.

Elementarny jednak 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 podatki 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, wyczerpujący wszelkie znamiona podatku obrotowego, 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.

Biorąc pod uwagę analizę, zawartą w załączniku do wniosku – należy stwierdzić, że świadczenie publiczne, będące równowartości 2 % wartości sprzedaży drewna w

Lasach Państwowych, będzie stanowić w latach 2016 – 2020 nawet wielokrotność zysku po opodatkowaniu (liczonego bez koszty tego świadczenia).

Pozostaje zatem poza jakąkolwiek dyskusją, że świadczenie publiczne, odpowiadające 2 % wartości rocznej sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe wiąże się z efektem skrajnej nierówności Lasów Państwowych jako przedsiębiorcy państwowego w stosunku do innych podmiotów działających jako przedsiębiorcy państwowi. Ogół przedsiębiorców państwowych jest obowiązany do odprowadzania do budżetu państwa 15% zysku po opodatkowaniu. Lasom Państwowym narzucono w ustawie o zmianie ustawy o lasach świadczenie publiczne, które w praktyce będzie oznaczać odprowadzanie do budżetu państwa nawet wielokrotność zysku po opodatkowaniu. Dodatkowo należy zauważyć, że w art. 12. ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych przewidziano zwolnienia z obowiązku dokonywania wpłat z zysku po opodatkowaniu w odniesieniu do przedsiębiorstw, działających przy zakładach karnych i aresztach śledczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, a także – przedsiębiorstw żeglugowych (w okresie opodatkowania ww. przedsiębiorstw podatkiem tonażowym – w zakresie przychodów z działalności opodatkowanej tym podatkiem).

Ponadto, Rada Ministrów ma kompetencje do zwalniania z obowiązku dokonywania wpłat z zysku przedsiębiorstw, wykonujących w całości lub w części zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów może również przyznawać tym przedsiębiorstwom ulgi w wpłatach z zysku.

Lasy Państwowe (jako przedsiębiorca) na warunkach nieodpłatnych realizują na rzecz różnych beneficjentów, wchodzących w skład państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, wiele świadczeń społecznych i środowiskowych. Lasy Państwowe na warunkach nieodpłatnych świadczą usługi na rzecz administracji publicznej – tak w sferze dominium, jak i w sferze imperium. Zgodnie z regulacjami unijnymi, Lasom Państwowym przysługuje, bez konieczności notyfikacji, wynagrodzenie w postaci pomocy publicznej za wyżej wymienione wspomaganie i wyręczania administracji publicznej. Lasy Państwowe nie korzystają z tej możliwości. Wartość świadczeń z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu oraz wartość usług wspomagających i wyręczających administrację państwową szacuje się na miliardy złotych.

Pozostaje poza dyskusją, że w tym kontekście Lasy Państwowe powinny raczej być objęte zwolnieniami lub ulgami we wpłatach z zysku (lub zwolnieniami lub ulgami

w realizacji świadczeń publicznych funkcjonalnie odpowiadających), a nie być obowiązane do publicznych świadczeń pieniężnych, odpowiadających nawet wielokrotności tegoż zysku. Wykreowanie daniny publicznej, polegającej na obowiązku odprowadzania przez Lasy Państwowe równowartości 2 % rocznej sprzedaży drewna, stanowi rażące i kardynalne naruszenie konstytucyjnej zasady równości przy obciążaniu podmiotów gospodarczych ciężarami oraz świadczeniami publicznymi,

Z punktu widzenia ciężarów i świadczeń publicznych – niekorzystny dla Lasów Państwowych brak równości Lasów Państwowych w stosunku do innych przedsiębiorców państwowych pogłębiają niewątpliwie wykreowane w ustawie o lasach świadczenia publiczne, przewidziane na lata 2014 i 2015.

W obowiązującym w Polsce porządku prawnym nie ma bowiem drugiego przykładu świadczenia publicznego, przypominającego świadczenia konfiskacyjne, do ponoszenia których Lasy Państwowe będą obowiązane w dwóch „transzach” (w roku 2014 i w roku 2015).

Świadczenia publiczne, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, nie tylko naruszyły zasadę równości przedsiębiorców w stanowieniu ciężarów i świadczeń publicznych, lecz dodatkowo w sposób ewidentny naruszyły zasadę nienaruszalności majątku podmiotów praw i obowiązków.

W tym stanie rzeczy jest oczywiste, że przepisy art. 1 pkt 4 oraz art. 2. ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o lasach są niezgodne z art. 2, art. 21 oraz art. 22 Konstytucji RP – przez to, że przepisy te w sposób rażący naruszają zasadę równości podmiotów gospodarczych w ponoszeniu ciężarów i świadczeń publicznych.

VII. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. poz. 222) z przepisami art. 2 i art. 7 Konstytucji

VII.1. Należy zasygnalizować, iż zasada demokratycznego państwa prawa, w szczególności zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, a także zasada legalizmu, zostały już dotychczas szczegółowo omówione w kontekście innych zarzutów.

VII.2. Odnutowania wymaga, iż projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 7 stycznia 2014 r., przekazany w dniu 7 stycznia 2014 r. jako projekt wynikający z ustaleń, jakie w dniu 7 stycznia 2014 r. zapadły podczas posiedzenie Rady Ministrów, przewidywał wykreowanie Ministra Środowiska do funkcji organu, któremu przysługują uprawnienia organu podatkowego. Przy takiej konstrukcji prawnej – Minister Środowiska na mocy Ordynacji podatkowej uzyskałby możliwość udzielania Lasom Państwowym w uzasadnionych przypadkach zwolnień i ulg w regulowaniu przez ten podmiot świadczeń publicznych, mający obciążać LP od roku 2016.

W dniu 7 stycznia 2014 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach został odręcznie przerobiony (prawdopodobnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). W konsekwencji, w dniu 7 stycznia 2014 r. do Marszałka Sejmu został wysłany projekt, w którym określono tylko, że „w sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska” (art. 1 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o lasach, zdanie ostatnie).

Należy zauważyć, że 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 lub zwolnień będzie wymagało utarcia, wątpliwej prawnie, praktyki powoływania się na przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące tzw. niepodatkowych należności budżetowych.

Wydaje się, zasada określoności przepisów prawa wymagała umocowania Ministra Środowiska do udzielania ww ulg lub zwolnień wprost. Wymagała zawarcia w ustawie o zmianie ustawy o lasach upoważnienia Ministra Środowiska do dokonywania takich ulg i zwolnień poprzez wydawania (stanowienie) określonych aktów prawnych (co najmniej decyzji administracyjnych), skutkujących takimi właśnie ulgami lub zwolnieniami.

Jednocześnie należy wskazać, iż wbrew twierdzeniom Ministra Finansów nie jest oczywiste czy do niniejszej wpłaty powinny być stosowane przepisy Ordynacji podatkowej czy też Kodeksu postępowania administracyjnego. Kwestia ta nie została bowiem wyjaśniona na gruncie zaskarżonej ustawy.

Przyjmując powyższe, niniejszy wniosek należy uznać za uzasadniony.

Załączniki:

1. Analiza skutków społecznych i ekonomicznych ustawy o zmianie ustawy o lasach
2. Lista podpisów posłów popierających wniosek
3. 6 odpisów wniosku wraz z załącznikami