

Opinia dot. zgodności projektu zmian do ustawy o lasach z Konstytucją.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej PGL) jest państwową jednostką organizacyjną, której fundamentem ekonomicznym jest zasada samofinansowania się. Nie jest ono zatem jednostką budżetową. Zarządza ono i gospodaruje mieniem Skarbu Państwa. PGL płaci podatek VAT, CIT oraz taksy lokalne, m.in. podatek leśny, podatek od nieruchomości i podatek rolny. Już teraz zatem odprowadza znaczną część swoich zysków do budżetu państwa. Partycypują zatem już teraz w budżecie państwa – **a zatem uzasadnianie projektu twierdzeniem, iż zasadnym jest, aby część zysku odprowadzały do budżetu państwa jest niewłaściwe.** Ustanawianie dodatkowej daniny – w szczególności w przewidywanej wysokości – może znacząco naruszyć sytuację finansową PGL i zdestabilizować system finansowania Lasów Państwowych. Niewątpliwie zatem ustanowienie zasady odprowadzania znacznej części zysków do budżetu państwa będzie godziło w interesy Lasów Państwowych, a w dłuższej perspektywie także w interesy społeczeństwa. Należy jednak rozważyć, czy można to jednocześnie uznać za sprzeczne z Konstytucją czy ustawami.

Pamiętać należy o tym, że PGL – mimo, że są państwową jednostką organizacyjną – **nie są jednostką budżetową**, ani żadną inną jednostką sektora finansów publicznych. Nie ma zatem do nich zastosowania przepis art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje na to, że jednostki budżetowe odprowadzają swoje dochody na rachunek budżetu państwa, ale też pokrywają swoje wydatki z budżetu. Lasy Państwowe funkcjonują na zasadzie **samofinansowania się**, nie obciążają zatem budżetu państwa.

Oceniając zasadność wprowadzenia proponowanych zmian należy również mieć na uwadze art. 4 ust. 3 ustawy o lasach, zgodnie z którym *w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość. Celem PGL nie jest zatem przynoszenie dochodów właścicielowi*, czyli Skarbowy Państwa, ale prowadzenie właściwej gospodarki leśnej. Można zatem twierdzić, że wprowadzane zmiany byłyby niezgodne z już obowiązującą ustawą. Zgodnie bowiem z obowiązującą ustawą PGL nie mogą prowadzić działalności nastawionej wyłącznie na zysk, co wielokrotnie może uniemożliwiać im zebranie środków odpowiednich na uiszczenie przewidywanej projektem daniny publicznej.

Obowiązek przekazywania części zysku do budżetu państwa może ponadto zostać zakwalifikowany jako danina publiczna. Zgodnie zaś z art. 217 Konstytucji, *nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku następuje w drodze ustawy*. Tymczasem, proponowany przepis nie określa wszystkich wskazanych w art. 217 elementów. W uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy o lasach widać, iż kwestia zwolnień z opłaty jest całkowicie uznaniowa. Wysokość nałożonej daniny (przynajmniej za 2014 i 2015 rok) nie jest ponadto uzależniona od sytuacji finansowej PGL. Norma dotycząca daniny publicznej powinna zaś nie tylko wprowadzać podstawę do ich pobierania, ale również w sposób wystarczający zabezpieczać interes opodatkowanego, wyznaczając granice opodatkowania. **Można zatem wskazywać na niezgodność proponowanych zmian z art. 217 Konstytucji.**

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje co prawda na to, iż władza ustawodawcza dysponuje znaczną swobodą w kształtowaniu systemu podatkowego. Dla omawianej sprawy istotny jest jednak fakt, iż *odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania muszą być usprawiedliwione celami społeczno-gospodarczymi, odzwierciedlonymi w systemie konstytucyjnie chronionych wartości* (orz. TK z 12.4.2011 r., SK 62/08, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 22). Takie samo stanowisko zostało przyjęte kolejnym wyroku TK, z którego wynika, iż *przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną* (wyr. z 7.6.1999 r., K 18/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 95).

Kolejny argument wskazujący na możliwość niezgodności planowanych zmian z Konstytucją daje art. 5 Konstytucji, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo*

obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia **ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju**. Wprowadzenie zaś na PGL obowiązku automatycznego nastawienia się na zysk (aby było możliwe pokrycie daniny publicznej) mogłoby prowadzić do naruszenia środowiska – szybkiej wycinki lasów. Można zatem twierdzić, że planowane zmiany byłyby sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Z powyższego wynika, że istnieje wiele argumentów uzasadniających pogląd o niezgodności proponowanych zmian z Konstytucją. Wynika to również z aktualnego brzmienia ustawy o lasach oraz celów, jakie nakłada ona na Lasy Państwowe.

Abstrahując od powyższego przypominamy, że projekt ustawy został przygotowany z naruszeniem zasad konsultacji społecznych (o czym pisaliśmy w poprzedniej opinii). Może to zatem stanowić kolejny argument do negocjacji.

z up. mec. Marzeny Czuksanow

Dorota Domino
aplikantka radcowska



SKORY I SOŁTYS Spółka Partnerska Radców Prawnych

Rynek 7, 50-106 Wrocław
tel. (+48) 71 344 56 59
fax. (+48) 71 341 04 86
www.iurico.pl

Opinia o konsultacji projektu zmian do ustawy o lasach.

Kwestie opiniowania projektów aktów prawnych reguluje Regulamin pracy Rady Ministrów (zwany dalej Regulaminem). Zgodnie z § 19 ust. 1 Regulaminu, *projekty dokumentów rządowych* (którym jest m.in. projekt ustawy) *podlegają, przed ich wniesieniem pod obrady Rady Ministrów, rozpatrzeniu przez stały komitet Rady Ministrów*. Z Regulaminu nie wynika wprost, czy konsultacje społeczne powinny być przeprowadzone przed rozpatrzeniem projektu przez stały komitet Rady Ministrów, czy też mogą być przeprowadzone później. Wydaje się jednak, że pośrednio kwestia ta wynika z innych zapisów.

Zgodnie z § 12 ust. 5 Regulaminu, że *organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności (...), może zdecydować o skierowaniu projektu dokumentu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje*. Z kolei w § 14 wskazano, że w razie zgłoszenia licznych uwag o charakterze merytorycznym przez organy administracji rządowej i inne podmioty, o których mowa w art. 12 ust 2-5, obowiązkowe jest przeprowadzenie tzw. konferencji (mogą być wówczas do nich zaproszeni przedstawiciele organizacji i organów, które opiniowały projekt). Następnie w § 15 stwierdzono, że w razie nieusunięcia w toku uzgodnień rozbieżności stanowisk, *organ wnioskujący załącza protokół rozbieżności do projektu rządowego, kierowanego do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów*. Z Regulaminu wynika również, że do projektu ustawy wnioskujący musi dołączyć OSR (Ocenę Skutków Regulacji), której jednym z elementów są wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Analizując powyższe zapisy można dojść do wniosku, że **rzeczywiście konsultacje społeczne powinny być przeprowadzone przed przekazaniem projektu do rozpatrzenia przez stały Komitet Rady Ministrów**. Nie zostało to jednak wskazane w tym Regulaminie dostatecznie jasno. Inaczej będzie od nowego roku (2014). Od 1 stycznia 2014r. ma bowiem obowiązywać nowy Regulamin Pracy Rady Ministrów. Zgodnie z nim, organ wnioskujący będzie miał obowiązek sporządzenia raportu z konsultacji. Dopiero z chwilą skierowania do konsultacji publicznych organ wnioskujący udostępnia projekt w BIP – w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. W § 58 wprost zaś wskazano, że *projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu (...)*. Do wniosku o rozpatrzenie projektu przez Komitet Stały konieczne będzie dołączenie raportu z konsultacji.

W związku z powyższym wydaje się, że – chcąc wykorzystać niejasne sformułowania w obowiązującym do końca roku Regulaminie – projekt został skierowany do Stałego Komitetu nieprawidłowo przed przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Nie są jasno sformułowane skutki odwrócenia takiej kolejności. Można jednak stwierdzić, że w takiej sytuacji **Sekretarz Rady Ministrów powinien zwrócić projekt organowi wnioskującemu do uzupełnienia o wyniki**

przeprowadzonych konsultacji społecznych lub wezwać do uzupełnienia projektu o raport z konsultacji. Sekretarz Rady Ministrów powinien bowiem podjąć takie działania, jeżeli projekt nie odpowiada wymaganiom wskazanym w Regulaminie (zapis ten jest w obu wersjach Regulaminu).

z up. mec. Marzeny Czuksanow

Dorota Domino
aplikantka radcowska



SKORY I SOŁTYS Spółka Partnerska Radców Prawnych

Rynek 7, 50-106 Wrocław

tel. (+48) 71 344 56 59

fax. (+48) 71 341 04 86

www.iurico.pl