

Wrocław, dnia 15.04.2014 r.

**Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Al. J. Ch. Szucha 12a  
00 – 918 Warszawa**

**Wnioskodawca: Rada Krajowa Związku Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej,**

reprezentowana przez radcę prawnego Macieja Skorego z Kancelarii IURICO Skory i Sołtys Spółka Partnerska Radców Prawnych, ul. Rynek 7, 50 – 106 Wrocław

### **WNIOSEK**

#### **RADY KRAJOWEJ ZWIĄZKU LEŚNIKÓW POLSKICH W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Działając w imieniu Rady Krajowej Związku Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej, pełnomocnictwo w załączeniu, w oparciu o uchwałę nr 1/2014 Rady Krajowej Związku Zawodowego Leśników Polskich z dnia 27 marca 2014r., na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 ze zm. – zwanej dalej Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej lub Konstytucją RP) oraz art. 31 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997r. (Dz. U. z 1997r. Nr 102, poz. 643) w zw. z § 8 oraz § 25 ust. 1 Statutu Związku Zawodowego pod nazwą Związek Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej (w załączeniu) **wnoszę o stwierdzenie niezgodności:**

- 1) **ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach** (Dz. U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) z:
  - a) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w zw. z art. 20 Konstytucji RP i w zw. z § 36 ust. 1, § 40 ust. 1, § 48 ust. 2 pkt 2, § 51 ust. 1 pkt 1 i § 58 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013r., tj. Regulaminu Pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013r. poz. 979), a także z:
  - b) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 7 i art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 34 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992r., tj. Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1992r. nr 26, poz. 185, tekst jednolity z dnia 17 stycznia 2012r., M.P. z 2012r. nr 0 poz. 32).
- 2) **art. 58a ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r.** (Dz.U. z 1991r. Nr 101, poz. 444), **w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach** (Dz.U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) z art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) **art. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach** (Dz. U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) z art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) **art. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach** (Dz. U. z 2014r., Nr 0, poz. 222) – w zakresie nakładającym na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązek dokonania wpłaty do budżetu państwa kwoty 800 mln złotych w roku 2014 - z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) **art. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach** (Dz. U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) z art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie, na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o przeprowadzenie następujących dowodów:

- 1) z uchwały nr 1/2014 Rady Krajowej Związku Leśników Polskich z dnia 27 marca 2014r. wraz z protokołem posiedzenia Rady Krajowej Związku Leśników Polskich z dnia 27 marca 2014r. – na okoliczność, że pełnomocnik działający w imieniu i na rzecz Rady Krajowej Związku Leśników Polskich jest należycie umocowany do wystąpienia z niniejszym wnioskiem oraz do reprezentowania Wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym;
- 2) z wydruku KRS Wnioskodawcy ze strony urzędowej Ministerstwa Sprawiedliwości - na okoliczność, że pełnomocnik działający w imieniu i na rzecz Rady Krajowej Związku Leśników Polskich jest należycie umocowany do wystąpienia z niniejszym wnioskiem oraz do reprezentowania Wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz na okoliczność posiadania przez Wnioskodawcę legitymacji do wystąpienia z niniejszym wnioskiem;
- 3) ze Statutu Związku Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej wraz z Załącznikiem nr 2 – na okoliczność, że pełnomocnik działający w imieniu i na rzecz Rady Krajowej Związku Leśników Polskich jest należycie umocowany do wystąpienia z niniejszym wnioskiem oraz do reprezentowania Wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz na okoliczność posiadania przez Wnioskodawcę legitymacji do wystąpienia z niniejszym wnioskiem;
- 4) z projektów ustawy o zmianie ustawy o lasach - z dnia 18 grudnia 2013r. oraz z dnia 7 stycznia 2014r. – na okoliczność niezgodności tej ustawy z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w zw. z art. 20 Konstytucji RP i w zw. § 48 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013r., tj. Regulaminu Pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013r. poz. 979), a mianowicie wprowadzenia w projekcie istotnych zmian i nieprzedstawienia im podmiotom zainteresowanym w celu przedstawienia przez nich stanowiska w ramach konsultacji publicznych;
- 5) z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) wraz z oceną skutków regulacji – druk 2041 – na okoliczność niezgodności tej ustawy z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 7 i art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009r. Nr 5, poz. 77 ze zm.);
- 6) z zeznań świadka Bronisława Sasina (adres do doręczeń: Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie, ul. Słowackiego 2, 70 – 965 Szczecin) – na okoliczność nieprzeprowadzenia konsultacji społecznych, przebiegu spotkania z Ministrem Środowiska w dniu 2 stycznia 2014r.

## **UZASADNIENIE**

### **I. Wprowadzenie**

W związku ze zwiększającymi się zagrożeniami dla środowiska naturalnego, wśród wielu wartości chronionych przez Konstytucję, coraz większe znaczenie ma dbanie o ochronę środowiska i zrównoważony rozwój. Dbłość o przestrzeganie tej wartości powinna należeć nie tylko do obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, ale przede wszystkim do organów władzy publicznej, w tym szczególności władzy ustawodawczej.

Wobec powyższego konieczne jest również zagwarantowanie, aby wszelkie przepisy ingerujące w środowisko naturalne były podejmowane w oparciu o zasadę praworządności, będącą jedną z podstawowych wartości w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska. Z tego też względu nie sposób przyzwalać na działania organów władzy publicznej podejmowane z lekceważeniem zasady legalności oraz ochrony środowiska.

Nie jest również możliwym wyrażanie zgody na praktykę polegającą na uchwalaniu aktów normatywnych – w szczególności nakładających obowiązek uiszczania daniny publicznej oraz godzących w dobro leśnictwa i środowiska naturalnego – w sposób niedokładny, nierzetelny i pośpieszny, z pominięciem tak ważnego w demokratycznym państwie prawnym dialogu społecznego. Pamiętać ponadto należy, że wszelkie ustawy nakładające obowiązek uiszczania

daniny publicznej powinny być uchwalane rozważnie, po dokładnym przeanalizowaniu skutków ich wejścia w życie i w sposób regulujący wszystkie konieczne elementy jasno i precyzyjnie – a także pozwalający podmiotowi obciążanemu taką daniną na przygotowanie się do konieczności jej uiszczenia. Również w doktrynie podkreślane jest, że *swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania treści ustaw podatkowych ograniczona jest obowiązkiem przestrzegania reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej podczas stanowienia przepisów prawnych (...). Swoboda ta jest, oczywiście, ograniczona również nakazem respektowania zasady vacatio legis i zakazem nadawania mocy wstecznej oraz dokonywania zmian w ciągu roku podatkowego* (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego., red. I. Chojnacka, Warszawa 2013; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2009r., P 80/08).

Ogólnie w ten sposób zarysowane względy przesądzają o konieczności poddania przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach, naruszającej ww. wartości, kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod kątem spełnienia wymagania zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

## **II. Uzasadnienie wniosku o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach z:**

**a) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w zw. z art. 20 Konstytucji RP i w zw. z § 36 ust. 1, § 40 ust. 1, § 48 ust. 2 pkt 2, § 51 ust. 1 pkt 1 i § 58 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013r., tj. Regulaminu Pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013r. poz. 979), a także z:**

**b) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 7 i art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 34 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992r., tj. Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1992r. nr 26, poz. 185, tekst jednolity z dnia 17 stycznia 2012r., M.P. z 2012r. nr 0 poz. 32)**

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę Trybunału Konstytucyjnego na niedochowanie prawidłowego trybu przy uchwalaniu ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach. Działania organów władz publicznych spowodowały niezgodność zaskarżonej ustawy nowelizującej z Konstytucją RP, godząc w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie zasadę praworządności, nakazującą organom władzy publicznej, a zatem także Sejmowi i Radzie Ministrów, działanie na podstawie i w granicach prawa.

*Zasada demokratyzmu jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, o którym stanowi art. 2 Konstytucji RP, oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa* (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego., red. I. Chojnacka, Warszawa 2013; W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., red. L. Garlicki; T. Górzyńska, Zasada praworządności i legalności [w:] Zasady podstawowe polskiej Konstytucji, red. W. Sokolewicz).

Wątpliwości dotyczące prawidłowości procesu legislacyjnego należy powiązać przede wszystkim z zarzutem naruszenia zasady legalizmu. Na gruncie ustawy zasadniczej zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. W doktrynie wskazuje się zaś, że *zasada ta stanowi element składowy klauzuli demokratycznego państwa prawnego, kształtując jej treść w ujęciu formalnym* (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu.*, Warszawa 2011, s. 60 – 61). Norma art. 7 Konstytucji RP jest adresowana do każdego organu państwa, a więc także do ministrów, Rady Ministrów oraz organu ustawodawczego, jakim jest Parlament RP. Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa obejmuje również funkcję ustawodawczą organów państwa, w tym obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z Konstytucją RP. W wyroku z dnia 19 października 1993r. (K 14/91) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że *każde naruszenie prawa przez organ państwowy, w tym także w procesie prawotwórczym jest jednocześnie niewykonaniem obowiązku przestrzegania norm prawnych*.

Na gruncie niniejszego wniosku zarzut naruszenia zasady legalizmu został zatem powiązany z niedochowaniem obowiązków organów władz publicznych w procedurze stanowienia prawa. Zaznaczyć należy, że w takim przypadku przepisy art. 2 i 7 Konstytucji RP nie mogą stanowić – jako mające charakter zasad prawnych – bezpośredniego wzorca kontroli. Dokładny tryb

stanowienia aktów prawnych został bowiem uregulowany w przepisach szczegółowych – zarówno Konstytucji RP, jak i ustaw i regulaminów odpowiednich organów, zatem to zawarte w nich postanowienia są rzeczywistym wzorcem kontroli.

Niemniej jednak należy podkreślić, że stwierdzenie naruszenia trybu legislacyjnego może – i powinno – być również traktowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji) czy też szerzej - zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). W tym miejscu należy powołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 23 marca 2006r. (sygn. K 4/06), zgodnie z którym *naruszenie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji*. Również w innych orzeczeniach Trybunał podkreślał, że dochowanie trybu ustawodawczego jest warunkiem dojścia ustawy do skutku, zaś kompetencje poszczególnych organów są w tym procesie ściśle wyznaczone, a działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (m.in. wyrok TK z dnia 27 maja 2002r., sygn. K 20/01, wyrok z dnia 24 czerwca 1998r., sygn. K 3/98, wyrok z dnia 19 września 2008r., sygn. K 5/07, wyrok z dnia 13 lipca 2011r., sygn. K 10/09).

Odnosząc się zaś do powołanych przez Wnioskodawcę uszczegółowionych wzorców kontroli zaskarżonej ustawy nowelizującej należy wskazać na naruszenie poniższych przepisów.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, *społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*. Ta zasada wyrażona w Konstytucji stanowi podstawę obowiązku organów władzy państwowej do przeprowadzania konsultacji społecznych projektów aktów prawnych, które mogą w jakikolwiek sposób wpływać na społeczną gospodarkę rynkową. Niewątpliwym jest zaś, że wpływ na nią ma zaskarżona ustawa nowelizująca, której pozostawienie w porządku prawnym powodowałoby zachwianie rynku i konieczność „wyprzedawania” lasów w celu uzyskania przez Lasy Państwowe możliwości pokrywania daniny dla Skarbu Państwa. Spowodowałoby to zatem znaczne zachwianie rynku, rozumianego jako dobro wspólne całego społeczeństwa.

Naruszenie procesu legislacyjnego podczas uchwalania zaskarżonej ustawy nowelizującej wynika zaś przede wszystkim z nieprzeprowadzenia konsultacji społecznych. Tymczasem, w demokratycznym państwie prawnym, obywatele i ich organizacje mają konstytucyjne prawo do pełnej partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływu na jego kształt. Zapewnienie możliwości realizacji tego prawa jest obowiązkiem władz publicznych, zaś konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych projektów ustaw i ich założeń jest immamentną częścią demokratycznego porządku konstytucyjnego i pochodną m.in. zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa, zasady oparcia społecznej gospodarki rynkowej m.in. na dialogu i współpracy partnerów społecznych, a także zasady dialogu społecznego wyrażonej w Preambule Konstytucji RP.

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych projektów aktów prawnych wiąże się zatem ściśle z demokratycznym charakterem procesu stanowienia prawa, o którym nie może być mowy bez otwartości na dialog społeczny i prawa każdego, kogo dotyczy projekt ustawy, do przedstawienia swoich uwag w procesie prawotwórczym. W doktrynie zaznacza się, że *w preambule Konstytucji RP podkreślono, że dialog społeczny jest podstawową zasadą respektowaną przez państwo. Istotne znaczenie dla podstaw prawnych całego dialogu ma przede wszystkim art. 20 Konstytucji RP, który stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. **W świetle powyższego unormowania prowadzenie dialogu społecznego nie powinno być traktowane jako przejaw uprawnienia władz, ale jako jeden z jej naczelných obowiązków*** (W. Bednarek, Ł. Bonczek, M. Jędrejek, O. Jurkowska, A. Koba, M. Sacewicz, P. Wieleba, Analiza jakości konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Ministerstwo Zdrowia na przykładzie projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym [w:] Praktyka konsultacji społecznych w pracy administracji publicznej – prace analityczne, red. A. Wojciuk).

Odnosząc się zaś do sposobu, w jaki powinny być przeprowadzane ww. konsultacje podnosi się, iż *niezwykle istotne jest, aby zakres podmiotów objętych konsultacjami był konstruowany w oparciu o przejrzyste kryteria i obejmował wszystkie podmioty, które mogą być zainteresowane daną umową międzynarodową lub ustawą. Aby konsultacje uznać za w pełni demokratyczne, należy tak określić zakres podmiotów objętych nimi, by nie pominąć żadnego z potencjalnie zainteresowanych. Należy również okazać elementarny szacunek ich uczestnikom, dostarczać im pełnych informacji o przebiegu prac, planowanych zmianach pierwotnego projektu, o napływających ekspertyzach, itp.* (B. Banaszak, M. Bernarczyk, Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie

prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”). Wskazuje się również, że *współuczestnictwo określonych podmiotów (...) zakłada nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednolicania i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów dyskusji – wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej* (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego., red. I. Chojnacka, Warszawa 2013).

Konieczne jest zatem przyjęcie, że *problematyka dotycząca prawidłowości procedury prawodawczej, w tym w szczególności procedur przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy, znajduje zakotwiczenie w ogólnej zasadzie praworządności i przyzwoitej legislacji, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego* (T. Zalasieński, Kwartalnik KRS 2010, nr 4). W doktrynie wskazuje się ponadto, że wyłączenie konsultacji rządowych projektów ustaw na rzecz dyskusji o ich założeniach wydaje się wątpliwe z punktu widzenia minimalnych standardów partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa właściwych dla społeczeństwa obywatelskiego. *Warto zatem przyjąć jako zasadę, że proces konsultacji społecznych powinien przebiegać dwuetapowo, podobnie jak proces tworzenia projektu ustawy przez rząd. Pierwszy etap dotyczyłby założeń projektu ustawy i obejmował dyskusję nad kierunkiem zmiany prawa oraz podstawowymi rozstrzygnięciami prawodawcy. Drugi obejmowałby analizę projektu ustawy* (tak T. Zalasieński, Zreformowana legislacja [w:] Rzeczpospolita z dnia 30 lipca 2010r.).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, m.in. w wyroku z dnia 9 stycznia 1996r. (K 18/95) *że 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*. Proces ustawodawczy powinien być zatem przeprowadzany rozważnie i bez niepotrzebnego pośpiechu.

Uściślenie obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych nastąpiło w Regulaminach Rady Ministrów oraz w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (który – zgodnie z art. 112 Konstytucji RP – określa *organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu*). W zakresie tym należy wskazać na następujące uregulowania:

- 1) zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów, *organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu założeń ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno - gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub organ pomocniczy*.

Ewidentnym jest zatem, że Minister Środowiska naruszył § 36 ust. 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów z uwagi na nieskierowanie projektu zaskarżonej ustawy nowelizującej ustawę o lasach do konsultacji społecznych. Ustawa ta ma bowiem ogromne znaczenie dla środowiska Rzeczypospolitej Polskiej i może rodzić znaczące skutki społeczno – gospodarcze, powodując nawet konieczność prywatyzacji Lasów Państwowych. Koniecznym zatem było skierowanie projektu tej ustawy do konsultacji społecznych – przede wszystkim do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych oraz Związku Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Niestety jednak nie zostało to uczynione. Jedynie pismem rozesłanym e-mailem (!!!) Minister Środowiska zaprosił stowarzyszenia i organizacje działające w zakresie leśnictwa oraz Dyrektorów Regionalnych Lasów Państwowych wraz z Dyrektorem Generalnym na „spotkanie poświęcone nowym regulacjom prawnym dotyczącym leśnictwa”, organizowane w dniu 2 stycznia 2014r.

Podkreślenia wymaga, że ww. podmioty nigdy nie otrzymały oficjalnego zaproszenia do rozpoczęcia konsultacji społecznych, ani chociażby pisemnego zaproszenia na ww. spotkanie. Zostało ono rozesłane tylko e-mailem, dopiero w dniu 27 grudnia 2013r. Nie wysłano im również projektu proponowanej ustawy, a wcześniej nie zapoznano ich z założeniami do tego projektu. Z uwagi na trwający do dnia 1 stycznia 2014r. okres świąteczny, powiadomieni zaproszeni szefowie organizacji działających na rzecz leśnictwa nie mieli możliwości dokonać konsultacji wewnątrz swoich organizacji przedłożonych, niekonsultowanych wcześniej, regulacji prawnych. W tej sytuacji większość uczestników nie miała umocowania prawnego do wyrażania wiążących opinii w sprawie.

Konsultacje zaś w rzeczywistości się nie odbyły – w kształcie pozwalającym na określenie ich konsultacjami publicznymi w rozumieniu obowiązujących przepisów. Podczas spotkania z dnia 2 stycznia 2014r. nie miał bowiem miejsca jakikolwiek dialog społeczny. Poinformowano ww. podmioty jedynie o ogólnych założeniach projektu, nie dając nawet możliwości wyrażenia opinii w tym względzie. Przede wszystkim z uwagi na pośpiech towarzyszący procedurze ustawodawczej, „konsultacje społeczne” miały charakter pozorny. Nie poddano żadnej debacie kwestii prawnych dotyczących projektu ustawy nowelizującej, nie dokonano analiz ani symulacji ekonomicznych dla przyszłych skutków przyjęcia tej ustawy. Mimo wielokrotnym próśb zainteresowanych podmiotów o odbycie kolejnych spotkań, wyznaczenie czasu na zajęcie stanowiska – nie miały one w istocie żadnej rzeczywistej możliwości na przedstawienie swojej opinii na temat przepisów zawartych w projekcie ustawy nowelizującej oraz przygotowania i przedstawienia analiz – przede wszystkim finansowych – skutków, jakie pociągnęłoby wejście w życie proponowanych przez Ministra Środowiska przepisów.

**Dowód:** Zeznania świadka Bronisława Sasina.

Tym samym bezspornym jest, że naruszony został obowiązek poddania projektu ustawy – a wcześniej założeń do tego projektu – pod dialog społeczny.

- 2) zgodnie z § 40 ust. 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów, *organ wnioskujący, kierując projekt dokumentu rządowego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, wskazuje termin do zajęcia stanowiska.*

Minister Środowiska nigdy nie wyznaczył podmiotom związanym z leśnictwem jakiegokolwiek terminu do zajęcia stanowiska. W ogóle w rzeczywistości nie wzywał do jego zajęcia, ani nie umożliwił jego wyrażenia. Spowodowało to w istocie brak możliwości wyrażenia przez podmioty zainteresowane swojej opinii na temat projektu ustawy.

- 3) zgodnie z § 48 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Pracy Rady Ministrów, *zmieniony projekt dokumentu rządowego organ wnioskujący przedstawia podmiotom, którym przekazał projekt do zaopiniowania, oraz podmiotom, do których skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych – w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów.*

Po spotkaniu, które odbyło się w dniu 2 stycznia 2014r. projekt ustawy nowelizującej ustawę o lasach został zmieniony. Minister Środowiska nie poinformował jednak o tym żadnego z zainteresowanych podmiotów. Projekt przyjęty przez Radę Ministrów różnił się zaś od projektu omawianego w dniu 2 stycznia 2014r. – i były to zmiany leżące w obszarze zainteresowania wszystkich organizacji i stowarzyszeń działających w zakresie leśnictwa. Zmiany te były przy tym bardzo istotne i znaczne. Poniższa tabela obrazuje różnicę między treścią projektu ustawy nowelizującej z dnia 18 grudnia 2013r. (który został udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska i był przedmiotem spotkania z dnia 2 stycznia 2014r.) a projektem z dnia 7 stycznia 2014r., który nigdy nie był przesłany w celu poddania go konsultacjom społecznym, ani o którym nie poinformowano nawet zainteresowanych podmiotów.

<b>Projekt z dnia 18 grudnia 2013r.</b>	<b>Projekt z dnia 7 stycznia 2014r.</b>
Po art. 58 ustawy o lasach dodaje się art. 58a w brzmieniu:	Po art. 58 ustawy o lasach dodaje się art. 58a w brzmieniu:
1. <i>Lasy Państwowe dokonują corocznej wpłaty do budżetu państwa w wysokości 100 mln złotych, zwanej dalej wpłatą.</i>	1. <i>Dyrekcja Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna, zwanej dalej „wpłatą”.</i>
2. <i>Wpłata dokonywana jest przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych w formie rat kwartalnych, w terminie do ostatniego dnia każdego kwartału.</i>	2. <i>Wpłaty dokonuje się za każdy kwartał kalendarzowy w terminie do trzydziestego dnia miesiąca następującego po tym kwartale.</i>
3. <i>W szczególnie uzasadnionych przypadkach, wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań Lasów Państwowych, Rada Ministrów może, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, w drodze uchwały, zwolnić Lasy Państwowe z obowiązku</i>	3. <i>Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do wpłaty stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy</i>

<p><i>dokonywania wpłaty lub przyznać Lasom Państwowym ulgę we wpłacie.</i></p>	<p><i>z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012r. poz. 749, z późn. zm.), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują ministrowi właściwemu do spraw środowiska.</i></p>
<p>Art. 59 ustawy o lasach otrzymuje brzmienie: <i>Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia gospodarki finansowej w Lasach Państwowych, mając na uwadze konieczność zapewnienia jednolitości, sprawności i przejrzystości gospodarowania przez Lasy Państwowe majątkiem Skarbu Państwa.</i></p>	<p>-</p>
<p>Art. 2</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>W latach 2014 i 2014 Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej „Lasami Państwowymi”, dokonuje wpłaty do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln złotych rocznie.</i></li> <li>2. <i>Wpłata dokonywana jest przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych w formie równych rat kwartalnych, w terminie do ostatniego dnia każdego kwartału.</i></li> <li>3. <i>W odniesieniu do wpłaty w 2015r., w szczególności uzasadnionych przypadkach, wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań Lasów Państwowych, Rada Ministrów może, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, w drodze uchwały, zwolnić Lasy Państwowe z obowiązku dokonania wpłaty lub przyznać Lasom Państwowym ulgę we wpłacie.</i></li> </ol>	<p>Art. 2</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>W latach 2014 i 2015 Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej „Lasami Państwowymi”, dokonuje wpłaty do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln złotych rocznie.</i></li> <li>2. <i>Wpłata dokonywana jest przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych w formie równych rat kwartalnych, w terminie do ostatniego dnia każdego kwartału.</i></li> <li>3. <i>W odniesieniu do wpłaty za 2015r., w uzasadnionym przypadku, w szczególności wystąpienia szkody lub kłeski żywiołowej lub gdy nastąpi zmiana ceny sprzedaży drewna oraz popytu mogąca zagrozić realizacji planu gospodarczo – finansowego Lasów Państwowych, Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, może udzielić, w drodze uchwały, zgody na niedokonanie wpłaty przez Lasy Państwowe albo jej zmniejszenie.</i></li> </ol>

Wyraźnie zatem widać w powyższym porównaniu, że w projekcie zostały wprowadzone istotne zmiany. Oznacza to, że wszystkie organizacje i stowarzyszenia działające w zakresie leśnictwa oraz Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych powinny być zaznajomione ze zmianami wprowadzonymi w projekcie w celu umożliwienia im zajęcia stanowiska.

- Dowody:**
1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013r.
  2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 7 stycznia 2014r.

Nieprzesłanie zainteresowanym podmiotom zmienionego projektu i niepoddanie go konsultacjom społecznym wskazuje na fakt niedochowania podstawowych zasad procesu legislacyjnego i całkowicie arbitralnego – niedemokratycznego – trybu podjęcia ustawy nowelizującej ustawę o lasach.

- 4) zgodnie z § 51 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów, *organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania.*

Niewątpliwym jest, że raport z konsultacji publicznych nie został sporządzony z uwagi na nieprzeprowadzenie w istocie żadnych konsultacji. Niemożliwe zatem było jego sporządzenie, ani załączenie do oceny skutków regulacji (OSR). Tym samym został naruszony kolejny przepis

Regulaminu Pracy Rady Ministrów, co wskazuje ewidentnie na to, że zamiarem organów publicznych było jak najszybsze wprowadzenie zmian do ustawy o lasach i nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku uiszczania daniny publicznej już od 2014r. Pominięto przy tym całkowicie czynnik społeczny.

- 5) zgodnie z § 58 Regulaminu Rady Pracy Rady Ministrów, *projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu oraz w przypadku projektu dokumentu rządowego regulującego sprawy objęte zakresem działania właściwego komitetu – po rozpatrzeniu projektu ustawy przez właściwy komitet lub komitety, z uwzględnieniem § 55.*

Z wyżej zacytowanego przepisu jasno wynika, że konsultacje społeczne powinny być przeprowadzone zanim projekt ustawy zostanie przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Tymczasem, spotkanie z Ministrem Sprawiedliwości z dnia 2 stycznia 2014r. (które w istocie w ogóle nie stanowiło konsultacji społecznych) miało miejsce już po przekazaniu projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. W rzeczywistości zatem Minister Środowiska z góry zakładał, że nie będzie brał pod uwagę jakichkolwiek uwag stowarzyszeń i organizacji działających w zakresie leśnictwa, ani Dyrektorów Regionalnych Lasów Państwowych czy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Widoczne to zresztą było podczas samego spotkania, na którym podmioty zainteresowane nie zostały nawet zapytane o opinię na temat zawartych w projekcie ustawy nowelizującej przepisów.

Ewidentnym jest zatem, że w pracach nad nowelizacją ustawy o lasach nie był dochowany warunek przeprowadzenia konsultacji społecznych w odniesieniu do projektu założeń lub projektu ustawy, wyczerpującej przy tym znamiona ustawy podatkowej – przed ich skierowaniem do zaopiniowania przez Stały Komitet Rady Ministrów.

- 6) zgodnie z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, *uzasadnienie (projektu ustawy) powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wynikach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W przypadku komisyjnych i poselskich projektów ustawy, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu, przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.*

Powyższy przepis jasno wskazuje na obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz zawarcia wyników przeprowadzonych konsultacji w uzasadnieniu projektu ustawy. Tymczasem ani w uzasadnieniu ustawy (druk 2041 – zamieszczony na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej), ani w Ocenie Skutków Regulacji (zwaney dalej: OSR) projektu ustawy nowelizującej ustawę o lasach (dołączonym do uzasadnienia) nie zawarto informacji o przeprowadzonych konsultacjach społecznych, ani ich wynikach i opiniach. W OSR wskazano jedynie, że *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.*

Niedochowanie wymogu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jest zatem ewidentne. Informacja o zamieszczeniu na stronach internetowych projektu ustawy nie może być zakwalifikowana jako przedstawienie wyników przeprowadzonych konsultacji. Podkreślenia wymaga, że przepis art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP nie pozwala na jakiegokolwiek odstępstwo od zawarcia w uzasadnieniu wyników przeprowadzonych konsultacji i opinii – za wyjątkiem enumeratywnie wskazanych projektów komisyjnych i poselskich (które w takim wypadku należy skierować do konsultacji). Minister Środowiska, a następnie cała Rada Ministrów mieli zatem bezwzględny obowiązek skierowania projektu ustawy do konsultacji społecznych, zebrania stanowisk zainteresowanych podmiotów i rozważenia ich w toku dialogu społecznego oraz przedstawienia dokładnych wyników tak przeprowadzonych konsultacji w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej. Żadne jednak z tych działań nie miało miejsca, co skutkowało uchwaleniem ustawy nowelizującej w obecnym brzmieniu, bez dbania o skutki ekonomiczno – finansowe oraz skutki dla środowiska naturalnego, jakie może ona wyrzucić.

**Dowód:** Uzasadnienie ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (druk 2041)

Podkreślenia wymaga, że naruszenia w procesie legislacyjnych dotyczące niedochowania wymogów związanych z przeprowadzeniem konsultacji społecznych miały istotny wpływ na treść uchwalonej ustawy nowelizującej. Stowarzyszenia i organizacje działające w zakresie leśnictwa oraz Dyrektorzy Regionalni i Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie mieli żadnej rzeczywistej możliwości

zgłoszenia swojego stanowiska, a organ wnioskujący w istocie w ogóle nie przewidywał możliwości uwzględnienia, czy nawet rozważenia, ich opinii. Sejm zaś – mimo braku przedstawienia wyników konsultacji społecznych – przyjął ustawę bez żadnych przeszkód. Również błyskawiczne tempo procesu legislacyjnego (ustawa została uchwalona w niespełna miesiąc) wskazuje na to, że ustawa ta nie była przemyślana i miała na celu jak najszybsze obciążenie Lasów Państwowych daniną w rzeczywistości nie pozostawiając czasu na przeprowadzenie dialogu społecznego. Tymczasem przeprowadzenie właściwych konsultacji publicznych mogłoby znacząco wpłynąć na treść ustawy, gdyż podmioty działające w zakresie leśnictwa mogłyby przedstawić rzeczywisty wpływ proponowanych zmian na Lasy Państwowe i środowisko naturalne.

W związku z powyższym, zdaniem Wnioskodawcy, ustawa z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie o lasach jest w całości niezgodna z Konstytucją RP, w związku z czym powinna zostać wyeliminowana z porządku prawnego.

### **III. Uzasadnienie wniosku o:**

- 1) stwierdzenie niezgodności art. 58a ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r. (Dz.U. z 1991r. Nr 101, poz. 444), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) z art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) stwierdzenie niezgodności art. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) z art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 3) stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) z art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 4) art. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r., Nr 0, poz. 222) – w zakresie nakładającym na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązku dokonania wpłaty do budżetu państwa kwoty 800 mln złotych w roku 2014 - z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Niezależnie od podniesionego w pkt II powyżej zarzutu niezgodności procesu legislacyjnego uchwalonej ustawy nowelizującej z Konstytucją RP należy wskazać także na sprzeczności merytoryczne przepisów tej ustawy z przepisami ustawy zasadniczej.

Ustawa z dnia 24 stycznia 2014r. dodała do ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r. przepis art. 58a w następującym brzmieniu:

- 1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2 % przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna, zwanej dalej „wpłatą”.*
- 2. Wpłaty dokonuje się za każdy kwartał kalendarzowy w terminie do trzydziestego dnia miesiąca następującego po tym kwartale.*
- 3. Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska.*

Ponadto, w art. 2 i 3 ustawy nowelizującej z dnia 24 stycznia 2014r. postanowiono:

#### **Art. 2**

- 1. W latach 2014 i 2015 Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej „Lasami Państwowymi”, dokonuje wpłaty do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln złotych rocznie.*
- 2. Wpłata dokonywana jest przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych w formie równych rat kwartalnych, w terminie do ostatniego dnia każdego kwartału.*
- 3. W odniesieniu do wpłaty za 2015r., w uzasadnionym przypadku, w szczególności wystąpienia szkody lub klęski żywiołowej lub gdy nastąpi zmiana cen sprzedaży drewna oraz popytu mogąca zagrozić realizacji planu gospodarczo – finansowego Lasów Państwowych, Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, może udzielić, w drodze uchwały, zgody na niedokonanie wpłaty przez Lasy Państwowe albo na jej zmniejszenie.*

### Art. 3.

*Pierwsza wpłata, o której mowa w art. 58a ustawy zmienianej w art. 1, jest dokonywana przez Lasy Państwowe w 2016r.*

W ocenie Wnioskodawcy, wszystkie wyżej zacytowane przepisy są niezgodne z art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei art. 2 ustawy nowelizującej – w zakresie nakładającym na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe bezwzględny obowiązek uiszczenia daniny za 2014r. jest sprzeczny także z art. 2 Konstytucji RP i wywiedzioną z niego zasadą pewności prawa oraz zasadą niedziałania prawa wstecz.

#### **1. Zarzut niezgodności ww. przepisów z art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP**

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, *Rzeczypospolita 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.* Przepis ten doprecyzowuje art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.*

Przyjmuje się, że art. 5 Konstytucji wskazuje najdonioślejsze wartości i najbardziej podstawowe cele, w których realizację winny się włączyć wszelkie organy władzy publicznej, wykorzystując wszystkie ich kompetencje (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2009r., KP 2/09). Zapewnienie ochrony środowiska, o którym mowa w przepisie oznacza nie tylko zapewnienie mieszkańcom nieskażonego powietrza, zdrowej wody pitnej czy terenów rekreacyjnych (...) lecz również ochronę (...) konkretnego krajobrazu, ukształtowania terenu czy sieci rzecznej, indywidualizującej Polskę i stanowiącej czynnik jej tożsamości (P. Sarnecki, uwagi do art. 5 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, red. L. Garlicki).

Ochrona środowiska naturalnego jest zatem jedną z podstawowych wartości wyrażonej w Konstytucji RP. Element ten jest zresztą coraz bardziej istotny ze względu na nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego. Tymczasem przepisy wprowadzone ustawą nowelizującą zagrażają wycinką lasów, a tym samym środowisku naturalnego. W celu wypełnienia – znacznych – zobowiązań pieniężnych nałożonych na Lasy Państwowe ustawą nowelizującą, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych będzie musiała zwiększyć wycinkę drzew i zamiast na ochronę lasów i środowiska nastawić swoje działanie na zysk. Grozi to nawet koniecznością częściowej prywatyzacji Lasów Państwowych. W przeciwnym wypadku mogą nie być one zdolne do wpłacenia do Skarbu Państwa daniny w takiej wysokości, jaka została na nie nałożona ustawą nowelizującą.

Konieczne jest w tym miejscu przypomnienie, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (zwane dalej PGL Lasy Państwowe) 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 Lasy Państwowe płaci już podatek od towarów i usług, podatek dochodowy od osób prawnych oraz taksy lokalne, m.in. podatek leśny, podatek od nieruchomości i podatek rolny. Już teraz zatem odprowadza znaczną część swoich zysków do budżetu państwa i partycypuje w związku z tym w budżecie państwa – a zatem uzasadnianie ustawy o zmianie ustawy o lasach z 24 stycznia 2014r. twierdzeniem, iż zasadnym jest, aby Lasy Państwowe część zysku odprowadzały do budżetu państwa jest niewłaściwe. Ustanawianie dodatkowej daniny – w szczególności w przewidywanej wysokości – może znacząco naruszyć sytuację finansową Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz zdestabilizować system finansowania Lasów Państwowych. Niewątpliwie zatem ustanowienie zasady odprowadzania znacznej części zysków do budżetu państwa będzie godziło w interesy Lasów Państwowych, pracowników leśnictwa, a w dłuższej perspektywie także w interes społeczny.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – mimo, że jest państwową jednostką organizacyjną – nie jest przy tym 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 Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe nie jest zatem przynoszenie dochodów właścicielowi, czyli Skarbowi Państwa, ale prowadzenie właściwej gospodarki leśnej. Lasy Państwowe nie mogą zatem prowadzić działalności nastawionej wyłącznie

na zysk, jednak z uwagi na wprowadzone zmiany będą do tego zmuszone – aby sprostać zebraniu środków odpowiednich na uiszczenie wprowadzonej ustawą daniny publicznej. Doprowadzi to zatem do wycinki lasów większej niż konieczna dla zachowania zrównoważonego rozwoju. Konsekwencją wprowadzonych zmian może być również konieczność skorzystania przez PGL Lasy Państwowe z możliwości przewidzianej w art. 38 ustawy o lasach, a zatem sprzedaż lasów z uwagi na ważne względy gospodarcze.

Przypomnieć zaś należy, że lasy pełnią ważną funkcję w środowisku naturalnym. Poprzez liście i szpilki wychwytyują cząsteczki pyłów i sadzy, a także rozmaite szkodliwe substancje gazowe zanieczyszczające powietrze. Lasy to również główne źródło tlenu na Ziemi. Rośliny mają zdolność przeprowadzania procesu fotosyntezy, podczas którego pobierają dwutlenek węgla z powietrza oraz wydzielają do atmosfery tlen jako produkt uboczny. To właśnie dzięki roślinom i ich zdolnościom do tworzenia tlenu mogło dojść do powstania i rozwoju organizmów zwierzęcych wymagających tego gazu do życia. Lasy są ponadto miejscem występowania wielu gatunków roślin i zwierząt, także rzadkich i chronionych. Stymulują również produkcję rolną, a w gospodarce są źródłem ważnych surowców dla przemysłu. Nie można również pomijać roli lasów jako elementów zróżnicowanego krajobrazu.

Wprowadzone ustawą nowelizującą przepisy naruszają zasadę zrównoważonego rozwoju, która *oznacza konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp. sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, czy szerzej cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne. Odnosi się ona zarówno do sfery stanowienia prawa i zawiera nakaz skierowany do ustawodawcy, jak i do sfery stosowania prawa* (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.). W doktrynie podkreśla się ponadto, że *celem zrównoważonego rozwoju jest zachowanie środowiska w stanie zapewniającym korzystanie z niego przez obecne i przyszłe pokolenia przy jednoczesnym zachowaniu trwałości funkcjonowania procesów przyrodniczych oraz różnorodności biologicznej obejmującej wszystkie poziomy: genowy, gatunkowy, krajobrazowy i ekosystemowy* (G. Grabowska, Europejskie prawo środowiska, Warszawa 2001, s. 197; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.).

Zbyt duża wycinka lasów i ich nieprawidłowe odnawianie doprowadzi do szkód w środowisku, zmian ekosystemów leśnych, co odczują zarówno rośliny, jak i zwierzęta, a w dłuższej perspektywie także ludzie.

Aby ograniczać wyniszczanie lasów, niezbędna jest rozsądna, racjonalna gospodarka, która powinna polegać na ograniczaniu wycinki lasów oraz prawidłowym zalesieniu. Tymczasem przepisy wprowadzone ustawą nowelizującą doprowadzą do całkowitego odwrócenia tych proporcji – a mianowicie do wzmożonej wycinki lasów oraz do niedostatecznego zalesienia (celem oszczędzenia kwoty niezbędnej do uiszczenia daniny – w szczególności za lata 2014 i 2015).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje co prawda na to, że władza ustawodawcza dysponuje znaczną swobodą w kształtowaniu systemu podatkowego. Istotny jest jednak fakt, 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* (wyrok z dnia 7 czerwca 1999r., K 18/98). Wprowadzone zaś przez ustawę nowelizującą przepisy nakładające na Lasy Państwowe obowiązek uiszczenia „wpłat” prowadzą do naruszenia podstawowych wartości wskazanych w art. 5 Konstytucji RP.

## **2. Zarzut niezgodności ww. przepisów z art. 217 Konstytucji RP**

Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP, *nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy*. Nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku dokonywania „wpłat”, o której mowa w art. 58a ustawy o lasach, dodanym ustawą z dnia 24 stycznia 2014r. nowelizującą ustawę o lasach oraz w art. 2 i 3 ustawy nowelizującej są niczym innym, jak daniną publiczną. W doktrynie wskazuje się bowiem, że *daniną publiczną w rozumieniu konstytucyjnym będzie świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów publicznych (...) którego ustanowienie, choć częściowo, będzie służyło gromadzeniu środków potrzebnych na realizację przez państwo celów publicznych* (A. Krzywoń, Podatki). Ustawa nowelizująca nakazuje bowiem dokonywanie wpłat na rzecz ministra właściwego do spraw środowiska (niewątpliwie zatem podmiotu publicznego).

Jak podkreśla się w doktrynie, z art. 217 Konstytucji RP wynika, że ustawodawca *powinien określić elementy konstrukcji podatków oraz innych danin publicznych – tj. podmiot, przedmiot i stawkę oraz ulgi i umorzenia oraz podmioty zwolnione* (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.). Trybunał Konstytucyjny podkreślał z kolei, że art. 217 Konstytucji RP ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy dla normowania *nakładania podatków, innych danin publicznych,*

określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych. W tych materiałach konieczne jest więc uregulowanie w samej ustawie wszystkich podstawowych elementów, tak aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności (wyrok z dnia 9 listopada 1999r., K 28/98 oraz wyrok z dnia 15 lipca 2013r., K7/12). Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, że należy to rozumieć jako przejaw reguły o bardziej ogólnym charakterze, zgodnie z którą *wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie* (wyrok z dnia 16 czerwca 1998r., U 9/97). Podobne stanowisko zajmują przedstawiciele doktryny wskazując, że w drodze ustawy musi być unormowane nie tylko wprowadzenie podatku lub innej daniny publicznej, ale także wszystkie elementy stosunku daninowego objęte daną regulacją ustawową (R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja podatkowa. Komentarz.). Trybunał Konstytucyjny zaznaczył zaś, że pozostałe elementy, tj. zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych dotyczą konieczności uregulowania w ustawie właśnie tych zasad – ich uszczegółowienie może być pozostawione aktom wykonawczym. Zasady te muszą się jednak znaleźć w ustawie (wyrok z dnia 9 listopada 1999r., K 28/98). Trybunał wskazał, że *niezależnie od tego, czy będziemy mieli do czynienia z podatkiem, czy też z inną daniną publiczną, o której mowa w art. 217 Konstytucji, ustawodawcę wiązać będzie tzw. reżim ustawy daninowej, tj. obowiązek nie tylko nałożenia daniny publicznej w drodze ustawy, ale i ustawowego określenia jej konstrukcji prawnej* (wyrok TK z dnia 15 lipca 2013r., K 7/12).

**Tymczasem w przepisach ustawy nowelizującej ustawę o lasach brak jest sprecyzowania wszystkich wymienionych w art. 217 Konstytucji RP elementów.** W odniesieniu do daniny, którą Dyrekcja Lasów Państwowych ma wpłacać na rachunek Skarbu Państwa co roku (poczynając od 2016), wprowadzonej art. 58a dodanym do ustawy o lasach, w ogóle nie przewidziano żadnej ulgi, umorzenia czy zwolnienia z tej daniny. Oznacza to, że niezależnie od tego, w jakiej sytuacji finansowej znajdują się Lasy Państwowe wciąż będą obowiązane do dokonywania wpłaty 2% uzyskanych przychodów ze sprzedaży drewna na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska. Nie przewidziano żadnej możliwości zwolnienia PGL Lasów Państwowych z tego obowiązku.

Z kolei wpłata przewidziana w art. 2 ustawy nowelizującej określona została w arbitralnie ustalonej, stałej wysokości – niezależnej od przychodów uzyskiwanych przez Lasy Państwowe. Brak jest zatem określenia podstawy opodatkowania oraz stawki. Jak zaś wskazuje się w doktrynie, *stawką podatkową jest wysokość podatków lub innych danin mierzona w stosunku do przedmiotu opodatkowania* (P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Nie przewidziano w ogóle możliwości zwolnienia z opłaty za 2014r., zaś możliwość zwolnienia z obowiązku wpłaty za 2015r. została sformułowana w sposób pozostawiający Radzie Ministrów całkowitą uznaniowość w decyzji dotyczącej wyrażenia zgody na niedokonanie wpłaty przez Lasy Państwowe albo na jej zmniejszenie. Mimo przewidzenia – choć i tak bardzo ogólnych – kryteriów wskazujących na zasadność dokonania zwolnienia, i tak pozostawiono Radzie Ministrów swobodę w tym zakresie. Oznacza to zatem, że nawet w razie bardzo złej sytuacji finansowej Lasów Państwowych i istnienia tym samym uzasadnionego przypadku, Rada Ministrów będzie mogła arbitralnie stwierdzić, że Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych wciąż jest obowiązana do dokonania wpłaty. Co więcej – Rada Ministrów będzie mogła rozważyć możliwość zwolnienia z tego obowiązku wyłącznie, jeżeli z odpowiednim wnioskiem wystąpi minister do spraw środowiska.

W doktrynie wskazuje się zaś, że *podatki i inne obciążenia mają istotny charakter nie tylko w wymiarze indywidualnym (osoby fizycznej, osoby prawnej), ale i generalnym wywołującym skutki w zakresie funkcjonowania całej gospodarki kraju. Odpowiednie regulacje prawne mogą wpływać kreując na powstawanie dziedzin działalności gospodarczej, z drugiej strony mogą przyczynić się do jej destabilizacji. Dlatego też istotne jest, aby w procesie podejmowania decyzji budżetowych (planowania państwowego) kierować się zasadami określonymi w art. 20 Konstytucji, tj. m.in. zasadą społecznej gospodarki rynkowej* (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.).

W wyroku z dnia 12 kwietnia 2011r. (SK 62/08) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *system podatkowy powinien realizować zasadę sprawiedliwości wywodzoną z art. 2 Konstytucji, której treścią jest – z jednej strony – wspomniana już powszechność, wyrażająca się w obowiązku przyczyniania się do pokrywania wspólnych potrzeb w miarę możliwości przez wszystkich. Z drugiej natomiast strony przejawem sprawiedliwości jest równość, która oznacza właściwe rozłożenie ciężaru podatkowego, proporcjonalnie do zdolności płatniczej podatnika.* Z kolei w orzeczeniu z dnia 25 listopada 1997r. (K 26/97) Trybunał zaznaczył, że *ustawodawca ma swobodę powiększania obciążeń podatkowych obywateli, chyba że zakres tych obciążeń stanie się tak szeroki, iż podatek stanie się instrumentem konfiskaty mienia.* Tymczasem wysokość nałożonej ustawą nowelizującą daniny za lata 2014 i 2015 (która jest niezwykle duża) nie jest w ogóle uzależniona od sytuacji finansowej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Norma dotycząca daniny

publicznej powinna zaś nie tylko wprowadzać podstawę do jej pobierania, ale również w sposób wystarczający zabezpieczać interes opodatkowanego, wyznaczając granice opodatkowania.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy wprowadzone ustawą nowelizującą nie określają wszystkich elementów wymaganych art. 217 Konstytucji RP i z uwagi na to pozostają z tym przepisem w sprzeczności. Nie mogą one tym samym pozostać w porządku prawnym.

### **3. Zarzut niezgodności art. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach z art. 2 Konstytucji RP**

Należy ponadto podnieść, że nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku odprowadzania danin publicznych za rok 2014 dopiero w roku 2014 stanowi już samo w sobie naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a dokładniej – wywiedzionej z niej zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.

Zasada bezpieczeństwa i pewności prawa, zwana również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą lojalności państwa wobec adresata norm prawnych, wyraża się w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla danej jednostki, która powinna móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (wyrok TK z dnia 3 grudnia 1996r., K 25/95). *Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania* (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego., red. I. Chojnacka, Warszawa 2013). Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że *zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa (...) jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny(...) wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła być go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000r., P 3/00; wyrok z dnia 19 marca 2007r., K 47/05).

Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. *Przy zwiększaniu obciążeń daninowych należy zapewnić podmiotom, których to dotyczy, odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002r., K 33/02).

Z powyższymi zasadami powiązana jest zasada niedziałania prawa wstecz, która *stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi w państwie podstawową zasadę porządku prawnego, opartego na założeniu, że "każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość"* (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2006r., I OPS 1/06). Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa, a *ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, ale także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)* (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992r., K 15/91; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2002r., P 7/01).

W wyroku z dnia 15 lipca 2013r. (K 7/12), Trybunał Konstytucyjny wskazał zaś wprost, że stanowienie w ciągu roku podatkowego prawa, skutkującego w tymże roku zmianą obowiązków daninowych lub skutkującego całkiem nowymi daninami jest niekonstytucyjne, jeżeli dotyczy to danin publicznych, rozliczanych lub mających podlegać rozliczeniu w skali rocznej. W innym orzeczeniu (wyrok z dnia 29 marca 1994r., K 13/93) Trybunał podkreślił, że *chodzi o możliwość rozporządzania przez obywateli swoimi interesami przy uwzględnieniu obowiązku podatkowego jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego. Należy przeto wymagać, aby ustawodawstwo podatkowe dotyczące podatków płaconych w skali rocznej tworzone było nie tylko z respektowaniem zasady niedziałania prawa wstecz, lecz także przy zachowaniu stosownego vacatio legis w roku poprzedzającym rok podatkowy. Podatnicy powinni mieć bowiem czas na dostosowanie swoich decyzji do podatku, który będą musieli zapłacić w nadchodzącym roku podatkowym. Zaskakiwanie podatników zmianą podatku w trakcie trwania roku podatkowego jest niezgodne z*

zasadami wynikającymi z art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Małą Konstytucję.

Ustawa z dnia 24 stycznia 2014r. nowelizująca ustawę o lasach weszła w życie 6 marca 2014r. Nakłada ona jednak na PGL Lasy Państwowe obowiązek dokonania już w roku 2014 (a zatem w roku jej wejścia w życie) wpłaty do budżetu państwa z kapitału własnego w wysokości aż 800 milionów złotych. Tym samym nakłada ona na PGL Lasy Państwowe całkowicie nowy obowiązek uiszczenia daniny publicznej w trakcie roku podatkowego – ponad trzy miesiące po jego rozpoczęciu. Tymczasem PGL Lasy Państwowe kształtowały swoją sytuację finansową do końca roku 2013 w przeświadczeniu, że wyniki finansowe po zmniejszeniu o konieczne podatki, nie będą podlegać dalszemu zmniejszeniu. Postępowanie PGL Lasów Państwowych niewątpliwie różniłoby się znacznie w tym zakresie, gdyby już w 2013r. zostały one poinformowane o konieczności odprowadzenia w kolejnym roku aż 800 milionów złotych do budżetu państwa – bez żadnej możliwości zwolnienia z tego obowiązku. PGL Lasy Państwowe nie miały zatem jakiegokolwiek czasu na dostosowanie swoich decyzji finansowych podejmowanych w poprzednich latach do daniny w wysokości 800 milionów złotych, którą mają zapłacić w roku wejścia w życie ustawy nowelizującej. W doktrynie wskazuje się zaś, że *jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza* (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, red. I. Chojnacka, Warszawa 2013).

Doprowadzenie poprzez wejście w życie przepisów objętych niniejszym wnioskiem do takiej sytuacji poprzez nałożenie obowiązku odprowadzenia również w roku 2014 kwoty 800 milionów złotych jest klasycznym przejawem niedopuszczalnego w demokratycznym państwie prawnym, działania prawa wstecz oraz naruszenia zasady pewności prawa. Jest to tym bardziej widoczne, że przepisy ustawy nowelizującej nie przewidują w ogóle możliwości zwolnienia PGL Lasy Państwowe z obowiązku dokonania wpłaty za 2014r. – niezależnie od tego, w jakiej sytuacji Lasy się znajdują lub będą się znajdować.

#### **IV. Uzasadnienie legitymacji Wnioskodawcy do wystąpienia z niniejszym wnioskiem**

Legitymacja Wnioskodawcy do wystąpienia z niniejszym wnioskiem wynika z art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 w zw. z art. 188 Konstytucji RP. Zgodnie z tymi przepisami, z wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją mogą wystąpić ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Wskazać zaś należy, że Rada Krajowa Związku Leśników Polskich posiada legitymację do wystąpienia z niniejszym wnioskiem zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym.

**Zakres działania Związku Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym jego naczelnego organu stanowiącego - Rady Krajowej - obejmuje bowiem obszar całego kraju** (zgodnie z § 7 ust. 1 Statutu, *terenem działania Związku jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej*). Związek Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej (zwany dalej Związkiem lub Związkiem Leśników Polskich) posiada struktury organizacyjne w całym kraju, w skład Związku wchodzi organizacje zakładowe zgrupowane w 17 Regionach, a także jednostki terenowe w postaci Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Przemysłu, Zakładowej Organizacji Związkowej Leśników Polskich przy Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie oraz Związku Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej Regionu Piłskiego. Najwyższym organem Związku jest Krajowy Zjazd Delegatów (§ 24 ust. 1 Statutu), zaś w okresie między Zjazdami naczelnym organem Związku jest Rada Krajowa Związku, która w myśl § 25 ust. 1 pkt 6 Statutu Związku, m.in. *podejmuje decyzje, które nie są zastrzeżone dla Zjazdu, a w szczególności zajmuje stanowiska i podejmuje decyzje w sprawach szczególnie ważnych dla Związku*. Rada Krajowa Związku posiada uprawnienia ogólnokrajowej ponadzakładowej organizacji związkowej w rozumieniu ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych. W związku z tym, Rada Krajowa Związku Leśników Polskich podjęła w dniu 27 marca 2014r. uchwałę w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. Nr 0, poz. 222), a w szczególności art. 2 i 3 tej ustawy oraz art. 58a ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r. (Dz.U. z 1991r. Nr 101, poz. 444), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2014r. Nr 0, poz. 222). Z uwagi na to, że organem wykonawczym Rady jest Prezydium Rady Krajowej Związku (§ 25 ust. 1 Statutu), Rada upoważniła ww. uchwale Prezydium do wykonania tej uchwały, w tym w szczególności do udzielenia pełnomocnictwa radcy prawnemu

Maciejowi Skoremu do wystąpienia z niniejszym wnioskiem oraz do reprezentowania Rady Krajowej Związku Leśników Polskich przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W postanowieniu z dnia 23 lutego 2009r. (Tw 4/09) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *dla ustalenia, że wniosek pochodzi od ogólnokrajowego organu związku zawodowego, a nie od osoby, która go sporządziła i podpisała, potrzebny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały uprawnionego organu. Treść uchwały i wniosku musi cechować zbieżność, ale nie znaczy to, że sprecyzowane w ustawie o TK wymagania co do treści wniosku odnoszą się także do uchwały. Minimalna zbieżność, która musi cechować wniosek i uchwałę, obejmuje wskazanie kwestionowanego przepisu przez odpowiednie oznaczenie aktu normatywnego (przedmiot kontroli), wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego wyższego rzędu (wzorzec kontroli). Na gruncie zacytowanego orzeczenia wskazać należy, że niniejszy wniosek stanowi ścisłą realizację ww., uchwały uprzednio podjętej przez Radę Krajową Związku Leśników Polskich. Nie ulega przy tym wątpliwości, że powierzenie wykonania takiej uchwały Prezydium Rady Krajowej, a w dalszej kolejności – radcy prawnemu Maciejowi Skoremu – nie wpływa na ocenę legitymacji procesowej wnioskodawcy, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP.*

Przedmiotowy wniosek jest zatem składany przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego, którego terenem działania jest Rzeczypospolita Polska, a więc dyspozycja art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP została wyczerpana.

**Z kolei zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.**

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001r. nr 79 poz.854 z późn.zm.) – dalej zwana u.z.z. - zawiera generalne określenie przedmiotu działania związków zawodowych (tj. art. 1 ust. 1, art. 4 i art. 6 u.z.z.). W tej zaś materii w art. 1 ust. 1 u.z.z. postanowiono, że *związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związki zawodowe - w myśl art. 4 u.z.z. - reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2 u.z.z., a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Nadto - współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku.*

Wszystkie te zadania Związek Leśników Polskich realizuje tak na podstawie ww. ustawy, jak i swojego Statutu. Zgodnie z § 8 Statutu Związku Leśników Polskich, *celem Związku jest koordynowanie współdziałania jego członków w wypełnianiu zadań przewidzianych statutem oraz wyrażenie wspólnego stanowiska wobec organów władzy, administracji: państwowej, samorządowej i gospodarczej, organizacji społecznych i politycznych, a w szczególności:*

- 1) *obrona praw, godności zawodowej i interesów członków Zarządu i ich rodzin oraz dążenie do stałej poprawy ich bytu materialnego, kulturalnego i kwalifikacji zawodowych;*
- 2) *obrona interesów polskiego leśnictwa, troska o jego rozwój i trwałość gospodarki leśnej;*
- 3) *promowanie i działalność na rzecz podniesienia rangi członków Zarządu.*

W § 9 ust. 2 Statutu wskazano ponadto, że *Związek realizuje swoje cele poprzez opiniowanie projektów oraz występowanie z projektami aktów prawnych, przede wszystkim dotyczących pracowników leśnictwa, gospodarki leśnej i środowiska naturalnego kraju.*

W wyroku z dnia 18 listopada 1998r. (K 20/98) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wniosek złożony do Trybunału przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego *musi być bezpośrednio związany z interesem prawnym danej organizacji jako takiej lub interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania dana organizacja została powołana*. Należy wskazać, że wymogi te są spełnione.

Przepisy wprowadzone ustawą nowelizującą ustawę o lasach, będącą przedmiotem niniejszego wniosku, ingerują w gospodarkę leśną i grożą interesom polskiego leśnictwa. Ich wejście w życie spowoduje bowiem pogorszenie stanu polskiego leśnictwa (gdyż Polskie Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe będzie zmuszone zwiększyć wycinkę lasów), a tym samym wpłynie w sposób negatywny na warunki pracy, bytu oraz wypoczynku pracowników Lasów Państwowych. Podkreślenia wymaga, że obrona interesów polskiego leśnictwa oraz troska o trwałość gospodarki leśnej, będące jednymi z celów Związku Leśników Polskich, są ściśle powiązane z obroną praw i interesów pracowników zrzeszonych w związku. Stan gospodarki leśnej i leśnictwa ma bowiem ogromny wpływ na pozycję pracowników, również na ich pozycję finansową. Jeżeli Państwowe

Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe będzie zmuszone do odprowadzania na rzecz Skarbu Państwa daniny w wysokości przewidzianej ustawą nowelizującą ustawę o lasach, niewątpliwie spowoduje to pogorszenie sytuacji finansowej pracowników Lasów Państwowych. W dłuższej zaś perspektywie wycinka lasów, do której mogą doprowadzić wprowadzone ustawą nowelizującą przepisy, może spowodować likwidację stanowisk pracy. Istotne jest również, że pracownicy zatrudnieni w leśnictwie mają na względzie dobro leśnictwa oraz rozwój gospodarki leśnej. Nie jest to jedynie ich obowiązek pracowniczy, ale także niejako moralny. Las stanowi nie tylko ich środowisko pracy, ale często także miejsce zamieszkania. Spora część pracowników mieszka bowiem w leśniczówkach położonych w lesie. Pogorszenie stanu leśnictwa stanowić zaś będzie równocześnie pogorszenie warunków pracy, bytu oraz wypoczynku pracowników zatrudnionych w PGL Lasy Państwowe.

Wniosek niniejszy jest zatem bezpośrednio związany z interesem Związku Leśników Polskich, a także z interesem jego członków, do którego obrony został ustanowiony Związek Leśników Polskich. Tym samym należy uznać, że dyspozycja art. 191 ust. 2 Konstytucji została wyczerpana.

- Dowody:**
1. Statut Związku Leśników Polskich wraz z Załącznikiem nr 2.
  2. Uchwała Rady Krajowej Związku Leśników Polskich nr 1/2014 z dnia 27 marca 2014r.
  3. Wydruk z KRS Związku Leśników Polskich ze strony urzędowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Z uwagi na powyższe, zdaniem Wnioskodawcy, jest on uprawniony do wystąpienia z niniejszym wnioskiem, zaś zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. Nr 0, poz. 222), a w szczególności art. 2 i 3 tej ustawy oraz art. 58a ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r. (Dz.U. z 1991r. Nr 101, poz. 444), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 stycznia 2014r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2014r. Nr 0, poz. 222) jest konieczne ze względu na dobro polskiego leśnictwa, środowiska naturalnego oraz pracowników Lasów Państwowych.

**Załączniki:**

1. Pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej.
2. Wydruk z KRS Związku Leśników Polskich.
3. Uchwała nr 1/2014 Rady Krajowej Związku Leśników Polskich z dnia 27 marca 2014r.
4. Protokół z posiedzenia Rady Krajowej Związku Leśników Polskich z dnia 27 marca 2014r.
5. Lista obecności na posiedzeniu Rady Krajowej Związku Leśników Polskich z dnia 27 marca 2014r.
6. Statut Związku Leśników Polskich wraz z Załącznikiem nr 2.
7. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach – druk 2041.
8. Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 18 grudnia 2013r.
9. Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z dnia 7 stycznia 2014r.

**Otrzymują:**

1. Trybunał Konstytucyjny – x4.
2. A/a.