



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 2374

Warszawa, 13 marca 2014 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 235 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Józefa Zycha.

(-) Elżbieta Achinger; (-) Małgorzata Adamczak; (-) Romuald Ajchler; (-) Leszek Aleksandrak; (-) Tadeusz Arkit; (-) Paweł Arndt; (-) Urszula Augustyn; (-) Tadeusz Aziewicz; (-) Marek Balt; (-) Anna Bańkowska; (-) Joanna Bobowska; (-) Bartłomiej Bodio; (-) Krzysztof Borkowski; (-) Jerzy Borowczak; (-) Łukasz Borowiak; (-) Artur Bramora; (-) Krzysztof Brejza; (-) Jacek Brzezinka; (-) Beata Bublewicz; (-) Borys Budka; (-) Jerzy Budnik; (-) Jan Bury; (-) Renata Butryn; (-) Piotr Chmielowski; (-) Janusz Cichoń; (-) Piotr Cieśliński; (-) Marian Cycoń; (-) Barbara Czaplicka; (-) Czesław Czechyra; (-) Jacek Czerniak; (-) Zofia Czernow; (-) Andrzej Czerwiński; (-) Eugeniusz Czykwin; (-) Alicja Dąbrowska; (-) Andrzej

Dąbrowski; (-) Ewa Drozd; (-) Artur Dunin; (-) Zenon Durka; (-) Dariusz Cezar Dziadzio; (-) Janusz Dziecioł; (-) Waldy Dzikowski; (-) Joanna Fabisiak; (-) Jerzy Fedorowicz; (-) Arkady Fiedler; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Andrzej Gałązewski; (-) Elżbieta Gapińska; (-) Tomasz Garbowski; (-) Lidia Gądek; (-) Magdalena Gąsior-Marek; (-) Elżbieta Gelert; (-) Artur Gierada; (-) Czesław Gluza; (-) Tomasz Głogowski; (-) Marek Gos; (-) Jarosław Górczyński; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Mariusz Grad; (-) Rafał Grupiński; (-) Eugeniusz Tomasz Grzeszczak; (-) Andrzej Halicki; (-) Katarzyna Hall; (-) Agnieszka Hanajczyk; (-) Marek Hok; (-) Teresa Hoppe; (-) Stanisław Huskowski; (-) Tadeusz Iwiński; (-) Renata Janik; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Tadeusz Jarmuziewicz; (-) Dariusz Joński; (-) Roman Kaczor; (-) Stanisław Kalembe; (-) Bożena Kamińska; (-) Tomasz Kamiński; (-) Andrzej Kania; (-) Mieczysław Kasprzak; (-) Jarosław Katulski; (-) Jan Kaźmierczak; (-) Adam Kępiński; (-) Marcin Kierwiński; (-) Eugeniusz Kłopotek; (-) Krystyna Kłosin; (-) Magdalena Kochan; (-) Brygida Kolenda-Łabuś; (-) Agnieszka Kołacz-Leszczynska; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Domicela Kopaczewska; (-) Roman Jacek Kosecki; (-) Sławomir Kowalski; (-) Iwona Kozłowska; (-) Ligia Krajewska; (-) Elżbieta Królikowska-Kińska; (-) Marek Krząkała; (-) Tomasz Kulesza; (-) Stanisław Lamczyk; (-) Józef Lassota; (-) Tomasz Lenz; (-) Izabela Leszczyna; (-) Arkadiusz Litwiński; (-) Marek Łapiński; (-) Zofia Ławrynowicz; (-) Jan Łopata; (-) Mieczysław Marcin Łuczak; (-) Krystyna Łybacka; (-) Mirosław Maliszewski; (-) Beata Małecka-Libera; (-) Jagna Marczułajtis-Walczak; (-) Katarzyna Matusik-Lipiec; (-) Zbigniew Matuszczak; (-) Antoni Mężydło; (-) Leszek Miller; (-) Rajmund Miller; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Grzegorz Napieralski; (-) Anna Nemś; (-) Sławomir Neumann; (-) Dorota Niedziela; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Stefan Niesiołowski; (-) Sławomir Nowak; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Marzena Okła-Drewnowicz; (-) Janina Okrągły; (-) Alicja Olechowska; (-) Cezary Olejniczak; (-) Andrzej Orzechowski; (-) Maciej Orzechowski; (-) Artur Ostrowski; (-) Konstanty Oświęcimski; (-) Krystyna Ozga; (-) Zbigniew Pacelt; (-) Witold Pahl; (-) Paweł Papke; (-) Mirosław Pawlak; (-) Waldemar Pawlak; (-) Małgorzata Pępek; (-) Sławomir Jan Piechota; (-) Elżbieta Apolonia Pierzchała; (-) Lucjan Marek Pietrzczyk; (-) Jarosław Pięta; (-) Teresa Piotrowska; (-) Julia Pitera; (-) Marek Plura; (-) Mirosław Pluta; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Stanisława Prządka; (-) Józef Racki; (-) Damian Raczkowski; (-) Elżbieta Radziszewska; (-) Grzegorz Raniewicz; (-) Dariusz Rosati; (-) Dorota Rutkowska; (-) Jakub Rutnicki; (-) Zbigniew Rynasiewicz; (-) Marek Rząsa; (-) Wojciech Saługa; (-) Marek Sawicki; (-) Grzegorz Schetyna; (-) Małgorzata Sekuła-Szmajdzińska; (-) Krystyna Sibińska; (-) Henryk Siedlaczek; (-) Krystyna

Skowrońska; (-) Bożena Sławiak; (-) Waldemar Sługocki; (-) Henryk Smolarz; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Lidia Staroń; (-) Franciszek Jerzy Stefaniuk; (-) Wiesław Suchowiejko; (-) Paweł Suski; (-) Miron Sycz; (-) Michał Szczerba; (-) Adam Szejnfeld; (-) Grzegorz Sztolcman; (-) Andrzej Sztorc; (-) Jakub Szulc; (-) Krystyna Szumilas; (-) Bożena Szydłowska; (-) Halina Szymiec-Raczyńska; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Marcin Świącicki; (-) Genowefa Tokarska; (-) Piotr Tomański; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Jacek Tomczak; (-) Cezary Tomczyk; (-) Aleksandra Trybuś; (-) Łukasz Tusk; (-) Robert Tyszkiewicz; (-) Piotr Van der Coghen; (-) Piotr Walkowski; (-) Robert Wardzała; (-) Jerzy Wenderlich; (-) Monika Wielichowska; (-) Mariusz Witczak; (-) Radosław Witkowski; (-) Zbigniew Włodkowski; (-) Norbert Wojnarowski; (-) Marek Wojtkowski; (-) Ewa Wolak; (-) Bogusław Wontor; (-) Marek Wójcik; (-) Stanisław Wziętek; (-) Zbyszek Zaborowski; (-) Renata Zaremba; (-) Ryszard Zawadzki; (-) Ryszard Zbrzyzny; (-) Piotr Zgorzelski; (-) Wojciech Ziemniak; (-) Jerzy Ziętek; (-) Józef Zych; (-) Stanisław Żelichowski; (-) Stanisław Żmijan; (-) Ewa Żmuda-Trzebiatowska; (-) Adam Żyliński.

USTAWA

z dnia 2014 r.
o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1 W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.¹)..... dodaje się art. 74a w brzmieniu:

„Art. 74a. 1. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są dobrem wspólnym i podlegają szczególnej ochronie.

2. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

3. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności na równych zasadach. Zasady udostępniania i gospodarowania lasami określa ustawa.”

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946.

UZASADNIENIE

Akt prawny najwyższej rangi - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - w art. 5 wyraźnie wskazuje na podstawowe funkcje naszego Państwa, zasadnicze kierunki i cele jego działania. Wymienienie tych funkcji jest niezwykle istotne, gdyż z nich to bezpośrednio wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwowych. Jedną z kluczowych funkcji wskazanych w art. 5 Konstytucji RP jest konieczność zapewnienia przez Państwo ochrony środowiska naturalnego. U podstawy realizacji tej funkcji leży zasada zrównoważonego rozwoju, którą to Rzeczpospolita (i wszystkie organy publiczne) winna się kierować. Przyjęta w art. 5 zasada zrównoważonego rozwoju oznacza konieczność kierowania procesami gospodarczymi z dbałością o poprawę stanu środowiska przyrodniczego, jakości życia i poziomu dobrobytu obecnych i przyszłych pokoleń. Zobowiązuje ona wszystkich do jeszcze większej dbałości o racjonalne użytkowanie zasobów naturalnych.

We władaniu Państwa znajduje się większość zasobów naturalnych o strategicznym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa dominują w strukturze własnościowej lasów w Polsce i stanowią ponad 80% szczególnie cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym obszarów kraju. Lasy Państwowe w istniejącej formule własnościowej mają powszechną akceptację społeczną, duże społeczne zaufanie i są bardzo pozytywnie oceniane. Zarządzanie tak cennym majątkiem wymaga nie tylko ogromnej wiedzy i rozważań, ale także stworzenia długofalowej strategii i zapewnienia stabilnej, pewnej podstawy funkcjonowania. Zarządzanie lasami powinno pozostać politycznie niezależne, strategicznie spójne i zrównoważone z punktu widzenia użytkowania i ochrony oraz poddane nadzorowi społecznemu. **Prowadzenie właściwej gospodarki leśnej byłoby znacznie utrudnione lub wręcz uniemożliwione, w przypadku gdyby doszło do zmian w strukturze własnościowej lasów państwowych.**

Życie społeczne może nieść ze sobą kolizje między dobrem wspólnoty obywateli a prawami jednostki, w szczególności prawem jednostki do nabywania lasów, których dzisiejsze istnienie zawdzięczamy wysiłkom pokoleń. W takiej sytuacji interes społeczny musi zachować charakter nadrzędny wobec partykularnego interesu jednostki. Na tym polega istota konstytucyjnego pojęcia „dobro wspólne”. Stąd, w myśl art. 82 *in fine* Konstytucji, obowiązkiem obywatela polskiego jest troska o dobro wspólne. Dyspozycja art. 82 Konstytucji nakazuje każdemu obywatelowi do takiego zachowania się, które polega na powstrzymaniu się od działań przynoszących szkodę państwu lub jego interesom i wspólnemu dobru. Z kolei art. 86 wskazuje, iż każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi

odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. W odniesieniu do zakresu podmiotowego tego obowiązku w piśmiennictwie prawniczym podnosi się, że jego adresatem jest nie tylko obywatel RP, ale każda osoba znajdująca się pod władzą Państwa Polskiego, i co wymaga podkreślenia chodzi tu nie tylko o osoby fizyczne, ale i o osoby prawne (jednostki gospodarcze), gdyż to właśnie ich działalność w większym stopniu może zagrażać środowisku.

W sumie, przepisy Konstytucji ustanawiają prawo człowieka do środowiska w znaczeniu przedmiotowym, którego treść wyprowadzić można z art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 oraz art. 86 Konstytucji RP, z której to treści z kolei wyprowadza się prawo podmiotowe, czyli uprawnienia i obowiązki. Właśnie prawo do środowiska powinno obejmować wszystkie jego elementy składowe, a więc zarówno uprawnienia, jak i obowiązki. Przeto istotnym elementem składającym się na treść zasady powszechności ochrony jest obowiązek ochrony nałożony na człowieka. Oto człowiekowi przyznaje się uprawnienie do korzystania z wartości środowiska, ale jednocześnie z uprawnieniem tym wiąże się nakładany na człowieka obowiązek ochrony środowiska naturalnego. W literaturze prawniczej zaznacza się, że powyższy obowiązek posiada cechę nowości w polskim porządku konstytucyjnoprawnym. Wskazuje się, że **obowiązek dbałości o stan środowiska nie polega tylko na powstrzymaniu się (zaniechaniu) od działań mogących szkodzić środowisku, ale chodzi tutaj również o zachowania czynne, o przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko – w tym związanym ze strukturą własnościową – oraz o działania mające na celu utrzymanie stanu równowagi przyrodniczej, która nie istnieje bez zachowanych kompleksów leśnych, wymagających prowadzonej w sposób właściwy gospodarki leśnej.** Przedmiotowa regulacja stanowi również odzwierciedlenie realizacji trzech doniosłych zasad ustrojowych wyrażonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, znajdujących również szeroki oddźwięk w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Są to zasada solidaryzmu, zasada dobra ogółu (dobra wspólnego) oraz zasada sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z zasadą solidaryzmu, której wykładni dokonał Trybunał Konstytucyjny m. in. w orzeczeniu z dnia 24 kwietnia 2007 r., (sygn. akt SK 49/05) oraz w wyroku z 24 października 2005 r., (sygn. akt. P 13/04) na system prawny i poszczególne jego elementy należy patrzeć nie tylko w kontekście interesów jednostkowych, ale także interesów ogółu. W ocenie Trybunału zasada ta, mająca swoją podstawę w samej preambule do Konstytucji RP wymusza konieczność ponoszenia przez członków społeczeństwa istotnych kosztów związanych ze skutkami różnego rodzaju wydarzeń nadzwyczajnych, z uwzględnieniem w równym stopniu interesów wszystkich zainteresowanych. Pojęcie „dobra wspólnego” występuje w Konstytucji i tym samym stanowi nadrzędną wartość konstytucyjną, pomimo tego, że nie zostało przez ustrojodawcę wyraźnie

zdefiniowane. W orzeczeniu z dnia 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż **zasada „dobra ogółu” nakazuje patrzeć na system nie tylko w świetle interesów jednostkowych, ale i ogółu.** Trzecia zaś ze wskazanych zasad – zasada sprawiedliwości społecznej – określona w art. 2 Konstytucji RP winna być celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Demokratyczne państwo prawa winno realizować ideę sprawiedliwości rozumianą jako **dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Poszanowanie zasady sprawiedliwości społecznej jest jednym z istotnych obowiązków władzy ustawodawczej.**

Z kolei, zawarty w projektowanych zmianach przepisów zwrot „szczególna ochrona” oznacza odmienności ukształtowania tej ochrony, czego egzemplifikacją jest projektowany zakaz przekształceń własnościowych – i to na poziomie konstytucyjnym. Jednocześnie projektowany przepis w przedmiocie gospodarowania lasami odsyła do ustawy, co oznacza, że „szczególna ochrona” dotyczy też poziomu ustawodawstwa zwykłego oraz sposobu stosowania tego ustawodawstwa.

Należy podkreślić, że lasy mają charakter dóbr publicznych, gdyż są one w znacznej mierze niepodzielne, co ogranicza regulację ich użytkowania za pomocą procesów rynkowych. Dziś lasów nie można bowiem już postrzegać głównie jako producentów i dostawców drewna. Pełnią one wiele daleko ważniejszych funkcji pozaprodukcyjnych i dostarczają społeczeństwu zidentyfikowanych, choć trudnych do wyceny użyteczności. Dotyczy to zwłaszcza korzystnego oddziaływania lasu na klimat, wodę, glebę, zdrowie ludności itd. Mają więc dla społeczeństwa i rozwoju gospodarki fundamentalne znaczenie. Las jest dobrem narodowym i powinien być traktowany jako zasadniczy element naszej kultury i jeden z naturalnych fundamentów cywilizacji. Wartości, które prezentują lasy są wyjątkowe i nieprzemijające i nie dają się zastąpić. Z tego też względu troska o nie i obowiązek utrzymania lasów w należyтым stanie spoczywa na Państwie.

Z wyżej wymienionych względów – w ocenie projektodawców – niniejsza zmiana Konstytucji RP jest niezbędna i konieczna do zapobiegnięcia jakimkolwiek próbom zmiany struktury własnościowej lasów i ma za zadanie takie przekształcenia uniemożliwiać. Proponuje się również, aby lasy stanowiące własność Skarbu Państwa były udostępniane dla ludności na równych zasadach, co wynika z istoty pojęcia „dobro wspólne”, a co niemożliwe byłoby bez projektowanego konstytucyjnego zakazu zmian własnościowych.

Mając przekonanie, że lasy są dobrem wspólnym należy, ponad wszelkimi podziałami, za społeczną akceptacją, uznać lasy w Polsce za dziedzictwo narodowe, będące trwałą własnością publiczną nie podlegającą procesom przekształceń własnościowych. Dotychczasowe uregulowania prawne dotyczące lasów wydają się być niewystarczające. Akty prawne dotyczące lasów powinny zyskać spójną, prawną, ogólną koncepcję, która byłaby nadrzędną zasadą i na trwale wytyczonym kierunkiem działania. Zmiana ustawy zasadniczej w proponowanym zakresie na trwale zagwarantuje lasom stanowiącym własność Skarbu Państwa ochronę przed procesem przekształceń własnościowych w tym komercjalizacją i prywatyzacją. Ukierunkowanie działalności na zysk, typowe dla podmiotów komercyjnych, stanowiłoby zagrożenie dla trwałości lasów i bezpieczeństwa ekologicznego państwa. Przedmiotowy zapis zapewni, w zmiennych uwarunkowaniach polityczno –gospodarczych, stabilność i trwałość lasom gwarantując tym samym możliwość korzystania z dobrodziejstw lasu przyszłym pokoleniom.

Przedmiotowa ustawa nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa, ani jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 1 kwietnia 2014 r.

BAS-WAPEiM-637/14

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o
zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Józef Zych)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zmierza do uzupełnienia II rozdziału Konstytucji RP (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela - wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne) o art. 74a, dotyczący lasów będących własnością Skarbu Państwa. Zgodnie z projektem, przedmiotowe lasy mają stanowić dobro wspólne i podlegać szczególnej ochronie, a także mają być udostępniane dla ludności na równych zasadach, przy czym zasady udostępniania i gospodarowania lasami ma określić ustawa. Ponadto wskazane lasy nie mają podlegać przekształceniom własnościowym, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

Ustawa ma wejść w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Opiniowany projekt ustawy należy poddać ocenie z uwzględnieniem art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) (swoboda przedsiębiorczości), art. 63 TfUE (swoboda przepływu kapitału) oraz art. 345 TfUE (zasada neutralności). Ponadto, w odniesieniu do swobody przepływu kapitału, należy uwzględnić przepisy dyrektywy Rady z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu [ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą]¹ (88/361/EWG, dalej: dyrektywa 88/361). Artykuł 67 TEWG został co prawda uchylony zgodnie z postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego, niemniej – zważywszy, że Traktaty nie definiują pojęcia „przepływu kapitału” – również aktualne orzecznictwo Trybunału

¹ Dz. Urz. WE L 178 z 8.7.1988, s. 5.

Sprawiedliwości UE przyznaje dyrektywie istotną rolę jako instrumentowi wyjaśniającemu znaczenie tego pojęcia².

W kontekście regulacji prawa UE dotyczącej swobody przepływu kapitału uwzględnić należy okres przejściowy, który się do tej swobody odnosi i został zagwarantowany w Traktacie Akcesyjnym. Zgodnie z pkt. 4.2. Załącznika XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw (Dz. U. z 2004 r., Załącznik 1 do nr 90, poz. 864; dalej: Załącznik XII), „[n]ie naruszając zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawy UE, Polska może utrzymać w mocy przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia zasady przewidziane w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 1996 r., Nr 54, poz. 245, ze zmianami), w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. W żadnym przypadku, obywatele Państw Członkowskich lub osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami innego państwa członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu. (...)”. Okres przejściowy, o którym mowa w tym przepisie, upływa 1 maja 2016 r.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1 Zasada neutralności (art. 345 TfUE)

Zgodnie z art. 345 TfUE, Traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Przepis ten wyraża zasadę neutralności Traktatów wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich. W związku z tym, Traktaty co do zasady nie stoją na przeszkodzie ani nacjonalizacji przedsiębiorstw, ani ich prywatyzacji. Państwa członkowskie mają więc prawo wprowadzić lub zachować własność publiczną w określonych dziedzinach. W oparciu o art. 345 TfUE należy więc stwierdzić, że podjęcie zasadniczej decyzji w przedmiocie prywatyzacji (czy w ogóle prywatyzować, ewentualnie – w jakim zakresie) leży w kompetencji państw członkowskich i postanowienia Traktatów nie ograniczają ich kompetencji pod tym względem. Inaczej mówiąc, Traktaty nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku prywatyzacji.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału, art. 345 TfUE nie skutkuje wyłączeniem obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych zasad Traktatu³. Jakkolwiek więc przepis ten nie podważa prawa państw członkowskich do ustanawiania uregulowań w dziedzinie prywatyzacji, to muszą one być zgodne z podstawowymi zasadami

² Wyrok Trybunału z dnia 26 kwietnia 2012 r., Staatssecretaris van Financiën przeciwko L. A. C. van Putten (C-578/10), P. Mook (C-579/10) i G. Frank (C-580/10), dotychczas nieopublikowany, pkt 28.

³ Wyrok Trybunału z dnia 8 listopada 2012 r., C-244/11 - Komisja Europejska przeciwko Republice Greckiej, 2012 dotychczas nieopublikowany, pkt 16.

traktatu, do których należą swobody przedsiębiorczości i przepływu kapitału⁴. Dotychczasowe orzecznictwo w tym zakresie odnosiło się jednak do sytuacji innych niż ta, której dotyczy opiniowany projekt ustawy. Zważywszy bowiem na treść art. 345 TfUE należy przyjąć, że przepisy gwarantujące podstawowe swobody unijne nie mogą przesądzać o tym, czy państwo powinno prywatyzować, czy nie. Znajdują one zastosowanie dopiero w sytuacji, w której państwo podjęło decyzję o prywatyzacji, i w zakresie, w jakim prywatyzacja ma zostać przeprowadzona. Dopiero na tym etapie i w tym zakresie można poddać zachowanie państwa ocenie pod kątem zgodności z wymienionymi swobodami. Możliwość powoływania się przez państwo członkowskie na art. 345 TfUE podlega więc ograniczeniom dopiero wtedy, kiedy postanowiono o prywatyzacji (i w takim zakresie, w jakim państwo zamierza przeprowadzić – lub już przeprowadziło – prywatyzację). Patrząc na problem pod nieco innym kątem można stwierdzić, że chociaż państwo rzeczywiście nie powinno powoływać się na art. 345 TfUE w celu uchylecia się od ciążących na nim z mocy prawa UE obowiązków (takich jak realizacja podstawowych swobód), to przecież prawo UE nie nakłada na państwo obowiązku prywatyzacji. Nie można więc oceniać odwołania się przez państwo do art. 345 TfUE jako unikania realizacji rzekomego obowiązku wynikającego z prawa UE, skoro obowiązek taki nie istnieje. Należy więc zgodzić się ze poglądem rzecznika generalnego N. Jääskinena, wyrażonym w sprawie Essent, w ocenie którego zakaz prywatyzacji stanowi nieuniknioną konsekwencję dokonania wyboru własności publicznej oraz idei zatrzymania własności w rękach władz publicznych⁵.

Z powyższym stanowiskiem nie koliduje orzecznictwo Trybunału dotyczące ograniczeń w nabywaniu nieruchomości⁶. Rozpatrywane przez Trybunał sprawy nie dotyczyły bowiem zakazu prywatyzacji nieruchomości, a warunków, których spełnienie było wymagane w przypadku nabycia nieruchomości, przy czym w przywołanych sprawach nieruchomości były nabywane od podmiotów prywatnych. Nie chodziło więc o odmowę zbycia nieruchomości przez państwo, a o odmowę wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości lub zarejestrowania go.

Rozważając zakres stosowania art. 345 TfUE należy wziąć pod uwagę również orzeczenie Trybunału w przywołanej wyżej sprawie Essent⁷. Trybunał

⁴ Ibid., pkt 17.

⁵ Opinia rzecznika generalnego z 16 kwietnia 2013 r. w sprawach połączonych Staat der Nederlanden przeciwko Essent NV (C-105/12), Essent Nederland BV (C-105/12), Eneco Holding NV (C-106/12) i Delta NV (C-107/12), dotychczas nieopublikowana, pkt 48.

⁶ Wyrok Trybunału z 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Klaus Konle przeciwko Austrii, Zb. Orz. 1999 I-03099; wyrok Trybunału z 13 lipca 2000 r. w sprawie C-423/98 Alfredo Albore, Zb. Orz. 2000 I-05965; wyrok Trybunału z 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-515/99, C-519/99 do C-524/99 oraz C-526/99 do C-540/99 Reisch i inni, Zb. Orz. 2002 I-02157; wyrok Trybunału z 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 Salzmann, Zb. Orz. 2003 I-04899; wyrok Trybunału z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 Margarethe Ospelt, Zb. Orz. 2003 I-09743.

⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z 22 października 2013 r. w sprawach połączonych Staat der Nederlanden przeciwko Essent NV (C-105/12), Essent Nederland BV (C-105/12), Eneco Holding NV (C-106/12) i Delta

stwierdza tam, że zakaz prywatyzacji przedsiębiorstwa mieści się również w zakresie zastosowania art. 63 TfUE i należy go rozpatrywać w świetle tego postanowienia⁸. Oznaczałoby to, że należy ocenić, czy przedmiotowy zakaz prywatyzacji stanowi ograniczenie gwarantowanych w TfUE swobód przepływu kapitału, a w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej – czy to ograniczenie jest uzasadnione zgodnie z prawem UE. Trzeba jednak podkreślić, że przedmiotowy wyrok dotyczy prywatyzacji spółek akcyjnych, nie zaś sprzedaży poszczególnych składników mienia Skarbu Państwa. Wobec powyższego należy uznać, że zawarta w art. 345 TfUE klauzula neutralności pozostawia w gestii państw członkowskich decyzje w sprawie prywatyzacji lasów (i jej zakresu). Co prawda uregulowania wewnętrzne w dziedzinie prywatyzacji muszą być zgodne z podstawowymi zasadami Traktatu, do których należy swoboda przedsiębiorczości i przepływu kapitału, nie dotyczy to jednak nabywania nieruchomości leśnych, których państwo nie zamierza prywatyzować. Zakaz przekształceń własnościowych lasów będących własnością Skarbu Państwa, stanowiący przedmiot opiniowanego projektu, nie jest więc, jako taki, objęty unijnymi regułami dotyczącymi swobody przedsiębiorczości i przepływu kapitału.

3.2 Ograniczenia możliwości nabywania nieruchomości a swoboda przedsiębiorczości i przepływu kapitału

Projekt ustawy wymaga również analizy przy uwzględnieniu odmiennego (rozszerzającego) odczytania też wyroku w sprawie Essent, zgodnie z którym należałoby przyjąć, że przedmiot projektu jest objęty zakresem stosowania art. 63 TfUE (a także ewentualnie również art. 49 TfUE). Przyjmując to założenie należy wskazać, że projekt ustawy zmierza do wykluczenia możliwości przekształceń własnościowych lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, jednak z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Ponadto w ustawie mają zostać określone zasady gospodarowania lasami. Wobec powyższego można przyjąć, że z treści proponowanego przepisu wynika obowiązek określenia rzeczywistego zakresu ograniczeń w zakresie przekształceń własnościowych lasów na poziomie ustawowym. Regulująca tę materię ustawa podlegałaby ocenie pod kątem zgodności z prawem UE, w szczególności z przepisami dotyczącymi swobody przedsiębiorczości i przepływu kapitału.

Zgodnie z orzecnictwem TS wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego stanowi niezbędny element swobody przedsiębiorczości, co znajduje potwierdzenie w art. 50 ust. 2 lit. e) TfUE⁹. Również pojęcie przepływu kapitału obejmuje czynności, poprzez które nierezydenci dokonują inwestycji w

NV (C-107/12), dotychczas nieopublikowany.

⁸ Wyrok w sprawie Essent, pkt. 29-34, 38.

⁹ Wyrok w sprawie Konle, pkt 22.

nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego, jak wynika z nomenklatury przepływów kapitału znajdującej się w Załączniku I do dyrektywy Rady 88/361, która zachowuje instrukcyjny charakter dla zdefiniowania pojęcia przepływu kapitału¹⁰. Trzeba podkreślić, że Trybunał szeroko ujmuje środki krajowe, które są uznawane za ograniczenie obu swobód. W orzecznictwie zalicza się do nich bowiem nie tylko środki dyskryminujące ze względu na przynależność państwową, ale również wszelkie przepisy krajowe (choćby stosowane bez dyskryminacji), które mogą zakłócić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie z przedmiotowych swobód przez obywateli Unii¹¹. Ograniczenia możliwości nabywania lasów stanowiących własność Skarbu Państwa będą więc mogły zostać uznane za ograniczenie wymienionych swobód, nawet gdyby nie różnicowały statusu nabywcy z uwagi na jego przynależność państwową. Tym bardziej pozostawienie organom uznania w zakresie umożliwiającym dyskryminację na poziomie stosowania prawa w konkretnych przypadkach jest poczytywane jako okoliczność przemawiająca za uznaniem ograniczenia za naruszenie prawa UE¹².

Stwierdzenie istnienia ograniczenia wskazanych swobód nie oznacza jednak automatycznie stwierdzenia naruszenia prawa UE. Przepisy krajowe mogące utrudniać wykonywanie podstawowych swobód ustanowionych w TfUE lub czynić je mniej atrakcyjnym mogą mimo to być dopuszczalne, pod warunkiem że służą osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza zakres konieczny do jego osiągnięcia¹³. Zgodnie z projektem zakres dopuszczalnych przekształceń własnościowych przedmiotowych lasów ma zostać określony w ustawie. Ustawa ta musi być zgodna z określonymi w prawie Unii wymogami dotyczącymi dopuszczalności ograniczeń swobód rynkowych. Cel wskazywany przez projektodawców (umożliwienie prowadzenia prawidłowej gospodarki leśnej) może zostać uznany za leżący w interesie ogólnym, co znajduje potwierdzenie również w dokumentach UE¹⁴. Dokładnej analizy wymaga natomiast, w jakim zakresie ograniczenie możliwości nabywania lasów jest rzeczywiście konieczne dla osiągnięcia deklarowanego celu. Wydaje się bowiem, że obowiązki związane z zapewnieniem prawidłowej gospodarki leśnej mogą zostać nałożone

¹⁰ Wyrok Trybunału z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 Uwe Kay Festersen, Zb. Orz. 2007 I-01129, pkt. 22-23.

¹¹ Wyrok Trybunału z 16 grudnia 2010 r., C-89/09 - Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, Zb. Orz. 2010 I-12941, pkt 44; wyrok Trybunału z 10 listopada 2011 r., C-212/09 - Komisja Europejska przeciwko Republice Portugalskiej, Zb. Orz. 2011 I-10889, pkt 48; wyrok Trybunału z 13 maja 2003 r., C-98/01 - Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Zb. Orz. 2003 I-04641, pkt. 42-43, 47.

¹² Wyrok w sprawie Konle, pkt 49.

¹³ Wyrok Trybunału z 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych Eric Libert i inni przeciwko Gouvernement flamand (C-197/11) i All Projects & Developments NV i in. przeciwko Vlaamse Regering (C-203/11), dotychczas nieopublikowany, pkt 49.

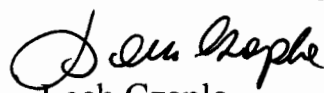
¹⁴ Zob. zwłaszcza komunikat Komisji „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego” (COM(2013) 659 final).

i egzekwowane zarówno w odniesieniu do lasów państwowych, jak i prywatnych. Ustawa, o której mowa w projektowanym art. 74a Konstytucji musi również uwzględniać treść Załącznika XII, który pozwala na utrzymanie w mocy do 1 maja 2016 r. zasad przewidzianych w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji nie jest sprzeczny z prawem UE. Ustawa, której wydanie przewiduje projektowany art. 74a Konstytucji, powinna spełniać traktatowe warunki dopuszczalności ograniczeń swobody przedsiębiorczości i przepływu kapitału.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

Warszawa, 31 marca 2014 r.

BAS-WAPEiM-638/14

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

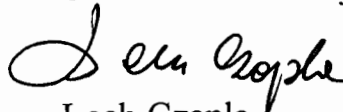
**Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o
zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Józef Zych) jest projektem ustawy wykonującej
prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projekt zmierza do uzupełnienia II rozdziału Konstytucji RP (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela - wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne) o art. 74a, dotyczący lasów będących własnością Skarbu Państwa. Zgodnie z projektem, przedmiotowe lasy mają stanowić dobro wspólne i podlegać szczególnej ochronie, a także mają być udostępniane dla ludności na równych zasadach, przy czym zasady udostępniania i gospodarowania lasami ma określić ustawa. Ponadto wskazane lasy nie mają podlegać przekształceniom własnościowym, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA III-021-124/14

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2014 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

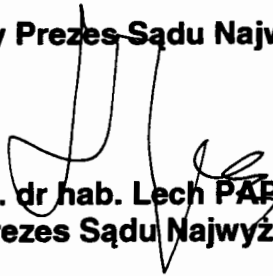
Data wpływu 24 kwietnia 2014

**Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 kwietnia 2014 r., GMS-WP-173-85/14 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 499) nie uznaje za celowe opiniowania *poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

Z poważaniem

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego


**p.o. Prof. dr hab. Lech PAPRZYCKI
Prezes Sądu Najwyższego**



Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 05 maja 2014 r.

ZW/0714/131/14

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. 06. 05. 2014

Data wpływu

Pan
Lech Czapla
Szef
Kancelarii Sejmu

Koncowy Pancerz Młodszy

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 kwietnia 2014 r., dotyczące przedłożenia opinii nt. poselskiego projektu ustawy: - o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (EK-020-938/14), w załączeniu przekazujemy opinie otrzymane z województw: mazowieckiego, śląskiego i podlaskiego.

Z wyrazami szacunku

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie
Departament Organizacji
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
tel. (22) 69-78-147 fax (22) 69-78-746
e-mail: urzed_marszalkowski@mazovia.pl

Mazowsze.
serce Polski

OR-OP-II.0821.162.2014.MM

Warszawa, 2. Kwietnia 2014 r.

Nr Kanc.:

Pan

BOGDAN CIEPIELEWSKI

Dyrektor Biura Związku Województw RP

e-mail:

laszramaka@zwrp.pl

biuro@zwrp.pl

W nawiązaniu do pisma przesłanego drogą elektroniczną w dniu 17 kwietnia 2014 r., dotyczącego próby o zgłoszenie ewentualnych uwag do projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (dot. Lasów Państwowych), przekazuje następujące uwagi i sugestie do ww. projektu.

Proponowana zmiana Konstytucji nie daje gwarancji ochrony polskich lasów państwowych przed prywatyzacją, ponieważ dokonanie przekształceń własnościowych będzie mogło zostać przeprowadzone poprzez nowelizację odrębnej ustawy. Przedstawiona propozycja zmiany nie zabezpiecza również polskiego modelu leśnictwa, bardzo wysoko ocenianego w Europie i na świecie.

Zmiana Konstytucji powinna dawać gwarancje i uniemożliwiać dokonywanie tak poważnych zmian, jakimi są sprywatyzowanie lasów czy zmiana dobrze funkcjonującego modelu leśnictwa. Naszym zdaniem zapisy projektu są zbyt ogólne. Warto również zwrócić uwagę, że w ramach prac zmierzających do zabezpieczenia Lasów Państwowych przed ewentualną możliwością prywatyzacji powstał projekt senacki, który w Naszej ocenie lepiej służy zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego Państwa w zakresie ochrony lasów.

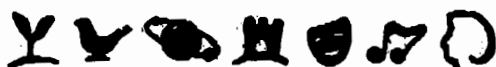
Zastępca Dyrektora Departamentu
ds. Organizacyjno-Prawnych

Tamara Borkowska

67
Sprawę prowadzi:
Marta Maksymowicz
tel. (22) 5978201

Monika Nalajko
26.04.2014

Leśnictwo Państwowe Mazowsze. Urząd realizuje zadania w oparciu o zintegrowany system zarządzania zgodny z normami: PN-EN ISO 9001:2008, PN-EN ISO 14001:2008, PN ISO/IEC 27001:2007, ON-BAS 18001:2007, Systemem Przewodnictwa Zagrożeń Korupcyjnych oraz na podstawie wytycznych PN-ISO 26000.



www.mazovia.pl



**URZĄD
MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA
ŚLĄSKIEGO**

**Wydział
Pomocy Prawnej i Nadzoru
Właścicielskiego**

Katowice, dnia 25 kwietnia 2014 r.

OP.0821.00071.2014

OP.KW-00169/14

Pan

Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura

Związku Województw RP

ul. Świętojerska 5/7

00-236 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 17 kwietnia 2014 r. (przesłane drogą elektroniczną) dotyczące konsultacji poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesiony przez grupę posłów PSL, PO, SLD, uprzejmie informuję, iż po konsultacji przedmiotowego projektu z Wydziałem Ochrony Środowiska tut. Urzędu nie wnosimy uwag do tego dokumentu. Również pod względem redakcyjnym i formalnym przedstawiony do opinii projekt zasadniczo odpowiada wymaganiom stawianym aktom normatywnym zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

RADCA PRAWNY

Józef Koczar

ul. Ligonia 46
40-037 Katowice
tel. +48 (32) 20 78 617
fax. +48 (32) 20 78 618
biuro.prawne@slaskie.pl
www.slaskie.pl

OPINIA KOMISJI

Statutowo-Regulaminowej Sejmiku Województwa Podlaskiego

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, (wniesiony przez grupę posłów PSL, PO, SLD).

Komisja po rozpatrzeniu w/w projektu ustawy w dniu 28.04.2014 r. zaopiniowała go *negatywnie*

/ 1 głos za, 3 przeciw, 1 wstrzymujący się /.

PRZEWODNICZĄCY

Komisji Statutowo-Regulaminowej

/-/ Leszek Dec



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-190/14/ZŚP
WM2975 /14

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2014 r.

SEKRETARIAT GŁÓWNY

L. GZ

Data wpływu 21.04.2014

Pan Adam PODGÓRSKI
ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU RP

Grzegorz Paweł Jędrzejowski

W nawiązaniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nadesłanego przy piśmie nr GMS-WP-173-85/14 z dnia 11 kwietnia 2014 r., uprzejmie informuję, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie zgłasza uwag do tego projektu.

[Signature]
WICEPREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa
Piotr Rodkiewicz