

Przemyślenia na temat poprawki do Konstytucji RP, zaproponowanej przez grupę posłów w druku sejmowym nr 2374 –

Druk sejmowy nr 2374 zawiera wniosek grupy posłów wprowadzenia do Konstytucji RP art. 74 a, zawierającego trzy ustępy: (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.

Już na samym wstępie należy podnieść, że rozwiązanie legislacyjne, zaproponowane we wspomnianym wniosku, ostać się nie może, albowiem w sposób rażąco narusza zasady legislacji. W tym samym akcie prawnym niedozwolone jest bowiem używanie tych samych pojęć w dwóch różnych znaczeniach. Zgodnie z art. 1 dobrem wspólnym wszystkich obywateli jest Rzeczypospolita Polska. Skoro Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym, to jednocześnie do rangi dobra wspólnego nie mogą być wykreowane w Konstytucji RP lasy własności Skarbu Państwa. Lasy własności Skarbu Państwa nie stanowią synonimu Rzeczypospolitej Polskiej. Ustrojodawca będzie musiał się zdecydować, czy jest jego wolą, aby Rzeczypospolita Polska była dobrem wspólnym czy też jego wolą jest, aby lasy własności Skarbu Państwa stanowiły takie dobro. Można przypuszczać, że grupie posłów, która złożyła wniosek w sprawie zmiany Konstytucji, objęty drukiem sejmowym nr 2374, pojęcie dobra wspólnego pomyliło się z pojęciem dobra, które, stanowiąc skonkretyzowaną podmiotowo własność, powinno być wykorzystywane dla dobra ogólnego.

Niezależnie od tej dyskwalifikacyjnej wady legislacyjnej wniosku, zawartego w druku sejmowym nr 2374, należy z mocą podkreślić, że ze względu m.in. na bezpieczeństwo ekologiczne Polski – potrzeba wprowadzenia do Konstytucji RP zapisów, gwarantujących ochronę (dominującej w Polsce) publicznej własności większości lasów jest bezdyskusyjna.

Tego wymagają **po pierwsze** powszechnie akceptowane w Polsce wartości, zgodnie z którymi dostatecznie duża część lasów na terytorium Polski powinna pozostawać poza własnością prywatną. Tego wymaga **po drugie** zakorzeniona od niepamiętnych czasów tradycja korzystania na warunkach nieodpłatnych z lasów przez mieszkańców naszego kraju dla wypoczynku (rekreacji), najczęściej w połączeniu ze zbieractwem (także dla poprawy kondycji finansowej gospodarstw domowych) grzybów i jagód, czy choćby dla doznań estetycznych. Tego wymaga **po trzecie** imperatyw zachowania (w warunkach globalnego „rozchwiania” ekosystemu Ziemi) trwałości należycie funkcjonujących ekosystemów leśnych jako podstawowych elementów, kształtujących bezpieczeństwo ekologiczne w naszej szerokości geograficznej, (przy czym należy mieć na względzie, że doświadczenia europejskie wskazują, że - z tego właśnie punktu widzenia - publiczna własność większości lasów na terytorium danego kraju jest szczególnie pożądana). Tego wreszcie wymaga **po czwarte** bezpieczeństwo terytorialne kraju (jest przecież oczywiste, że ze względu na bezpieczeństwo terytorialne suwerennego państwa, postulat pozostawiania znacznej części lasów w rękach publicznych jest w naszym obszarze geopolitycznym w pełni uzasadniony).

Lasy publiczne mogą być: (1) lasami państwowymi własności Skarbu Państwa, (2) lasami państwowymi własności innych niż Skarb Państwa państwowych osób prawnych lub (3) lasami własności samorządowej.

W zapisie konstytucyjnym własność lasów publicznych powinna zostać skonkretyzowana. Biorąc pod uwagę to, co już powyżej częściowo podniesiono, iż zgodnie z powszechnie akceptowanym w Polsce systemem wartości (1) przeważająca część lasów w Polsce powinna mieć charakter lasów publicznych, a ponadto że (2) lasy publiczne powinny mieć status, pozwalający na ich traktowanie tak, jakby stanowiły one przedmiot (nienazwanej w prawie) wspólności majątkowej społeczeństwa – otóż biorąc to pod uwagę, właściciel tych lasów publicznych powinien być „postrzegany” („traktowany”) bardziej jako ich dzierżyciel, a nie podmiot uprawniony do wykorzystywania swojej własności przy bardzo ograniczonym prawie korzystania z tej własności przez inne podmioty.

Mając to m.in. na względzie – nie ulega wątpliwości, że w uwarunkowaniach prawnych i faktycznych występujących w Polsce „naturalnym” właścicielem lasów publicznych powinien być Skarb Państwa (Skarb Państwa jako najbardziej adekwatny właściciel lasów publicznych w Polsce).

Należy jednak mieć na względzie, iż zapis w Konstytucji RP, iż lasy stanowiące własność Skarbu Państwa nie mogą stawać się przedmiotem własności innych podmiotów (nie mogą podlegać przekształceniom własnościowym) , jest niewystarczający dla zabezpieczenia ich funkcji.

Wprawdzie zapis konstytucyjny, iż lasy stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym , ma być wprowadzony do Konstytucji RP w warunkach ukształtowanego już historycznie arealu terenów pokrytych roślinnością drzewiastą, a także w warunkach ukształtowanych już historycznie stosunków własnościowych odnoszących się do zasobów leśnych w Polsce - to jednak wprowadzenie takiego zapisu w wersji całkowicie blokującej obrót lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa w istocie byłoby sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju, którą to zasadą Rzeczypospolita Polska w świetle Konstytucji RP powinna się kierować przy prowadzeniu ochrony środowiska.

Z kolei rozwiązanie dopuszczające w Konstytucji RP obrót lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa w wykonaniu ustawy zwykłej (choćby na zasadach wyjątku) - z prawnego punktu widzenia oznacza brak konstytucyjnej ochrony państwowej własności lasów w takiej ich ilości, jaka jest wymagana ze względu na bezpieczeństwo ekologiczne i terytorialne kraju oraz zapotrzebowanie krajowe na świadczenia społeczne, dokonywane z wykorzystaniem tychże lasów. Konstytucja i zmiany Konstytucji są stanowione z woli 2/3 posłów, zaś ustawy są przyjmowane zwykłą większością głosów.

Dlatego zapis konstytucyjny chroniący państwową własność lasów w Polsce ma sens, jeżeli już na „poziomie” konstytucyjnym określi się, jak dużo tych lasów powinno być (w kontekście ww. zapotrzebowania na świadczenia społeczne, świadczenia w zakresie ochrony i kształtowania środowiska, a także w kontekście bezpieczeństwa terytorialnego kraju).

Kierując się dorobkiem piśmiennictwa naukowego – należy przyjąć, że lasy Skarbu Państwa, pozostające poza obszarową ochroną środowiska w formie parku narodowego lub

rezerwatu, powinny w Polsce występować co najmniej w ilości odpowiadającej ok. 0,19 ha w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.

Jeżeli nawet w omawianym zapisie konstytucyjnym uwzględniono się wymaganą ilość lasów stanowiących własność Skarbu Państwa – to nie gwarantuje to jeszcze zabezpieczenia na poziomie konstytucyjnych pożądanej ich funkcji w kształtowaniu bezpieczeństwa ekologicznego i bezpieczeństwa terytorialnego kraju oraz zabezpieczaniu pożądanej podaży świadczeń społecznych, dokonywanych z wykorzystaniem tych lasów.

Lasy własności Skarbu Państwa (nieobjęte obszarową formą ochrony przyrody w formie parku narodowego lub rezerwatu) mogą przecież pozostać lasami państwowymi przy faktycznym oddaniu ich na drodze prawnej do korzystania przez podmioty prawa prywatnego (dzierżenie, korzystanie na warunkach ograniczonych praw rzeczowych czy na warunkach praw obligacyjnych). Lasy własności Skarbu Państwa mogą pozostać lasami państwowymi po wykreowaniu wielu podmiotów, władających tymi lasami. Lasy własności Skarbu Państwa mogą wreszcie pozostać lasami państwowymi po przekształceniu podmiotu państwowego aktualnie nimi władającego w podmiot sektora finansów publicznych (na przykład po przekształceniu w agencję wykonawczą) z następczym „scedowaniem” prowadzenia gospodarki leśnej na koncesjonariuszy prywatnych (w tym na podmioty zajmujące się pozyskiwaniem i sprzedażą drewna).

Dlatego konstytucyjna ochrona własności Skarbu Państwa, odnosząca się do lasów w Polsce, powinna uwzględniać nie tylko aspekt ich ilości, lecz również aspekt wykorzystywania tych lasów z instytucjonalnego punktu widzenia.

Aktualnie lasy Skarbu Państwa, pozostające poza obszarową ochroną przyrody w formie parku narodowego lub w formie rezerwatu przyrody, są wykorzystywane przez jeden podmiot państwowy (przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”) do prowadzenia działalności gospodarczej, która obejmuje wytwarzanie na zasadach rynkowych surowca drzewnego pod warunkiem jednoczesnej realizacji (na zasadach niekomercyjnych) pozaprodukcyjnych funkcji lasu, skutkujących podażą, powszechnie dostępnych, świadczeń środowiskowych oraz społecznych. Działalność Lasów Państwowych jest w pełni zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju, bowiem nie wiąże się z zanikiem w funkcji czasu arealu tych lasów (wręcz odwrotnie: arealów tych lasów wciąż wzrasta) oraz z zanikiem ich funkcjonalności, ocenianej strumieniem użytków materialnych (w tym surowca drzewnego) oraz świadczeń środowiskowych (ocenianej m.in. stanem różnorodności biologicznej w lasach) oraz świadczeń społecznych (wręcz odwrotnie wielofunkcyjność lasów nieustannie wzrasta). Jest to możliwe m.in. dlatego, że ww. lasy Skarbu Państwa są wykorzystywane (w pełnym zakresie cyklu produkcyjnego: od sadzonki do drzewostanów dojrzałych, łączenie ze zbywaniem surowca drzewnego bez pośrednictwa) przez jeden podmiot państwowy samowystarczalny finansowo oraz działający w oparciu o własny system asekuracyjny, oparty o mechanizm funduszu leśnego, pozwalający na szybką „odbudowę” w razie wystąpienia wielkoobszarowych katastrof naturalnych.

Skoro jest powszechna zgoda co do tego, że w Polsce lasy własności Skarbu Państwa powinny być traktowane jakby były wspólnością majątkową społeczeństwa (co na Skarb Państwa nakłada szereg obowiązków w zakresie czynienia dobra dla ogółu, które zdecydowanie przewyższają

uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa, związane z tą własnością) – to za rozwiązanie prawidłowe należy uznać działanie podmiotu, mające te lasy w zarządzie, bez osobowości prawnej, przy zdolności prawnej indywidualnie określonej na drodze prawnej.

Omawiany wniosek grupy posłów pomija całkowicie aspekt wykorzystywania lasów własności Skarbu Państwa z instytucjonalnego punktu widzenia.

Obecny status oraz formę organizacyjno – prawną prowadzenia działalności leśnej z wykorzystaniem lasów własności Skarbu Państwa (w tym występowanie Lasów Państwowych w roli przedsiębiorcy w ramach podsektora przedsiębiorców publicznych) należy uznać za rozwiązanie najbardziej racjonalne i nie mające alternatywy. Detaliczny i objęty zarazem syntetycznym podsumowaniem dowód na prawdziwości tego stwierdzenia przeprowadzono w ramach opracowania studialnego „Status oraz forma organizacyjno – prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe””, dostępnego aktualnie m.in. na stronie Stowarzyszenia na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju Polski pod adresem internetowym www.ekorozwoj.pl

Występuje realne niebezpieczeństwo poważnego zakłócenia systemu funkcjonowania Lasów Państwowych w związku z ostatnią nowelizacją ustawy o lasach, nakładającą na ten podmiot nieuzasadnione świadczenia publiczne.. Poparty ponad dwoma milionami podpisów obywateli wniosek o przeprowadzenie referendum m.in. na temat systemu funkcjonowania Lasów Państwowych, a także, skierowany do Trybunału Konstytucyjnego, wniosek w sprawie zbadania konstytucyjności ustawy zmieniającej ustawę o lasach – mają rzecz jasną ścisły związek z omawianą tu inicjatywą poselską w sprawie znówelizowania Konstytucji RP, w tym znaczeniu, że oba wnioski służą w istocie obronie i przywróceniu ww. systemu funkcjonowania LP jako warunku, który musi być spełniony, aby ochrona własności Skarbu Państwa w odniesieniu do większości lasów pokrywających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miała sens. Jeżeli bowiem system funkcjonowania Lasów Państwowych zostanie trwale zaburzony – zachowanie przez Skarb Państwa własności w odniesieniu do większości lasów w Polsce nie będzie mieć praktycznego znaczenia z punktu widzenia bezpieczeństwa ekologicznego i terytorialnego Polski, jak również z punktu widzenia sprostania zapotrzebowaniom na świadczenia społeczne, dokonywane z wykorzystaniem lasów państwowych.

Występuje też realne niebezpieczeństwo poważnego zakłócenia systemu funkcjonowania Lasów Państwowych w związku z procesem nakładania na Lasy Państwowe coraz większych ciężarów publicznych, związanych ze stanowieniem obszarowych form ochrony przyrody. Rzeczypospolita Polska, mając na względzie zasadę zrównoważonego rozwoju, nie powinna godzić się na to, aby zwłaszcza w odniesieniu do obszarów Natura 2000, ochrona przyrody następowała bez określenia racjonalnych i przyrodniczo uzasadnionych „limitów” przypadających poszczególnych państwom – członkom Unii Europejskiej. Stąd poprawka konstytucyjna, która jako poprawka alternatywna w stosunku do poprawki konstytucyjnej, zawartej w druku 2374, zostanie w zarysie omówiona na zakończenie niniejszego

opracowania, uwzględnia również przedmiotowy zakres „limitów” obszarowych form ochrony przyrody.

Ostatnio do różnych instytucji zostało skierowane „SPRAWOZDANIE z prac nad zapisem konstytucyjnym dotyczącym społecznej własności lasów Skarbu Państwa” opracowane przez prof. dr. hab. Kazimierza Rykowskiego, pracownika naukowego Instytutu Badawczego Leśnictwa.

Dokument ten stanowi podsumowanie prac obywateli, którzy, działając społecznie i w porozumieniu, formę swojego grupowego działania nazwali Zespołem Sterującym. Na gruncie przepisów aktów prawnych polskiego systemu prawnego, ww. sprawozdanie należy oczywiście uznać za wniosek, sporządzony w interesie publicznym, w wykonaniu przepisu art. 63 Konstytucji RP, skonkretyzowanego przepisami art. 223 – 247 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli sprawozdanie to zostało skierowane również do Sejmu RP, to zgodnie z ppkt. 18. załącznika do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. w sprawie Regulaminu Sejmu („Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych”) – sprawozdanie to powinno zostać skierowane do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich celem dokonania analizy wniosków obywateli, inkorporowanych w tymże sprawozdaniu.

Powołane sprawozdanie zawiera bardzo krytyczne odniesienie do poprawki poselskiej, objętej drukiem poselskim nr 2374 – jednocześnie jednak zaproponowano w nim inny zapis nowelizujący Konstytucję RP, iż „lasy państwowe podlegają zarządowi jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa w zakresie w jakim ustawa nie przekazuje zarządu **innemu organowi władzy publicznej** dla potrzeb realizacji celu publicznego uniemożliwiającego prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej”.

Pomijając okoliczność, że na przykład parki narodowej nie mają lasów państwowych w zarządzie, lecz w użytkowaniu wieczystym (co samo w sobie jest rozwiązaniem kuriozalnym), wprowadzenie proponowanego zapisu do Konstytucji oznaczać będzie zaliczenie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” do sektora finansów publicznych – ze wszystkimi tego możliwymi konsekwencjami dla przyszłego systemu finansowego tego podmiotu (por. system finansowy agencji wykonawczych).

Proponowany zapis jest w sposób kategoryczny nie do przyjęcia – bowiem (być może wbrew intencjom pomysłodawców) sprzyja realizacji planu wykreowania Lasów Państwowych jako jednostki sektora finansów publicznych z przyszłościową opcją wykorzystywania tego podmiotu do udzielania koncesji podmiotom prawa prywatnego na prowadzenia gospodarki leśnej lub/oraz z opcją działania tego podmiotu w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego. Nie do przyjęcia jest również odstąpienie (jak to ma miejsce w ww. opracowaniu profesora Rykowskiego) od nazywania lasów, będących aktualnie w zarządzie Lasów Państwowych, lasami własności Skarbu Państwa, albowiem takie nazewnictwo dopuszcza możliwość jakiejś formy uwłaszczenia czy quasi uwłaszczenia „jednostki Skarbu Państwa” na lasach, skoro zostały one nazwane lasami państwowymi (lasy będą nadal lasami państwowymi, jeżeli podmiot nimi władający stanie się przedsiębiorcą państwowym „uwłaszczonym” na tych lasach). Jak to powyżej podniesiono, lasy znajdujące się aktualnie w zarządzie Lasów Państwowych, powinny być traktowane jakby były wspólnością majątkową społeczeństwa, a więc powinny pozostać własnością Skarbu Państwa.

W Konstytucji RP przepis art. 74 ust. 1 stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Przepis ten mógłby zostać uzupełniony przepisem art. 74 a, który w zarysie powinien mieć następujące brzmienie:

„Art. 74 a

1. Ekosystemy leśne jako elementy krajobrazów pierwotnych i naturalnych najbardziej istotne w kształtowaniu bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 74 ust.1, podlegają szczególnej ochronie.
2. Lasy własności Skarbu Państwa, wykorzystywane na zasadzie samowystarczalności finansowej przez podmiot państwowy do prowadzenia działalności gospodarczej, obejmującej na warunkach równoważnych trwałą podaż wszechstronnych świadczeń społecznych i środowiskowych podnoszących bezpieczeństwo, o którym mowa w art. 74 ust.1., oraz nieprzerwane wytwarzanie surowca drzewnego bez szkody dla tego bezpieczeństwa, powinny zajmować powierzchnię wynoszącą co najmniej 0,19 ha w przeliczeniu na jednego mieszkańca Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Świadczenia, o których mowa w ust.2, są powszechnie dostępne i mają charakter nieodpłatny. Wyjątki od bezpłatnego charakteru tych świadczeń określa ustawa.
4. Obowiązki władz publicznych w zakresie obszarowych form ochrony przyrody, ustalone w szczególności liczebnością, podlegającej ochronie obszarowej, populacji wybranych gatunków roślin, zwierząt oraz grzybów, będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty Europejskiej, oraz odnoszonym do ogólnej powierzchni terytorium Polski udziałem wybranych siedlisk przyrodniczych, będących przedmiotem takiego zainteresowania, określa ustawa.”