

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 7 września 2023 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o współpracy Rady Ministrów
z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej
w Unii Europejskiej**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17 sierpnia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na 67. posiedzeniu Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i zdecydował o jej odrzuceniu.

W ocenie Senatu ustawa nie może stać się częścią porządku prawnego ze względu na daleko idące zastrzeżenia co do zgodności jej przepisów z Konstytucją, a także z prawem Unii Europejskiej (dalej także „UE”).

Proponowany przepis art. 6a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach przewiduje, iż Rzeczpospolita Polska zachowuje wyłączną kompetencję w zakresie kształtowania i realizacji polityki związanej z ochroną i gospodarowaniem lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Z uwagi na to, że we wskazanej regulacji mowa jest o wyłączonej kompetencji, jaka miałaby przysługiwać Polsce w określonej dziedzinie, niezbędnym jest przeprowadzenie oceny pod kątem przepisów prawa UE określających podział kompetencji pomiędzy Unią a państwem członkowskim. Kluczowe postanowienia traktatowe odnośnie do podziału kompetencji określają, że granice kompetencji Unii Europejskiej wyznacza zasada przyznania (art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej, dalej „TUE”). Zgodnie z zasadą przyznania UE działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Natomiast w stosunku do kompetencji państw członkowskich, nie ma potrzeby ich pozytywnego określenia, ponieważ w razie nieprzyznania danych kompetencji Unii przysługują one państwu członkowskim.

Podkreślenia wymaga, że co prawda w przepisach TUE oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej także „TFUE”) nie zamieszczono postanowień, które określałyby prowadzenie polityki związanej z ochroną lasów lub gospodarowania lasami, co nie oznacza jednak, że tak rozumiana dziedzina może zostać automatycznie uznana za objętą wyłączną kompetencją państw członkowskich. Zauważyć należy, że pojęcia „ochrona lasów” nie można uznać za autonomiczne względem „ochrony środowiska”. W tej dziedzinie UE na mocy Traktatów ma określone kompetencje. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. e TFUE dziedzina „środowisko” objęta jest kompetencją dzieloną między UE a państwami członkowskimi. W myśl art. 2 ust. 2 TFUE w takim przypadku UE i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie, zaś państwa członkowskie

wykonyują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonyują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

Podstawowymi przepisami traktatowymi w dziedzinie „środowiska” są art. 191–193 TFUE, na podstawie których są przyjmowane akty prawa pochodnego dotyczące różnych aspektów ochrony środowiska. Mając na względzie zakres przedmiotowej ustawy nowelizującej należy zwrócić uwagę na akty prawne, których celem jest ochrona przyrody m.in. na terenach leśnych, tj. na:

- dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia).

Senat podziela stanowisko, wyrażone również w trakcie sejmowego procesu legislacyjnego¹⁾, że projektowany art. 6a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach może zostać uznany za niezgodny z prawem UE, ponieważ zmierza on do przyznania Polsce wyłącznej kompetencji w zakresie należącym do dziedziny „środowiska”, w której kompetencje są dzielone między UE a państwami członkowskimi. Propozycja, aby Polska miała wyłączną kompetencję do kształtowania i realizacji polityki związanej z ochroną i gospodarowaniem lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, może skutkować tym, że w odniesieniu do części terytorium kraju podważone zostałyby podstawy prawne obowiązywania prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska. Senat zauważa, że takie rozwiązanie może zostać uznane za niezgodne z art. 2 ust. 2 TFUE w związku z art. 4 ust. 2 lit. e i art. 191–193 TFUE. Ponadto przyjęcie art. 6a w proponowanym nowelą brzmieniu mogłoby zagrozić realizacji celów UE w zakresie ochrony środowiska, wobec czego mogłoby zostać uznane za naruszenie zasady lojalnej współpracy w rozumieniu z art. 4 ust. 3 TUE.

Jak wcześniej podkreślono lasów ani leśnictwa nie ma w kompetencji UE, zaś ochrona lasów mieści się częściowo w polityce „środowiska”. Senat, w ślad za głosami ekspertów, zauważa, że w chwili obecnej nie toczą się żadne formalne prace legislacyjne nad zmianą Traktatu, a wręcz przeciwnie – na zakończonej w ubiegłym roku Konferencji w sprawie przyszłości Europy wybrzmiało wyraźnie, iż nie ma woli politycznej do dokonywania zmian

¹⁾ por. Opinia Biura Analiz Sejmowych z dnia 17 maja 2023 r., w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (BAS-WAPEiM-894/23).

traktatowych. W świetle powyższego Senat wyraża wątpliwości co do racjonalności zakładanego przez projektodawców celu, jaki miałyby realizować proponowane uregulowania rozdziału 1a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

Dodatkowo Senat wziął pod uwagę, że art. 2 ustawy wyłącza stosowanie art. 11–13 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w odniesieniu do „projektów aktów prawnych [UE] dotyczących leśnictwa”, a więc wyłącza dotychczasową procedurę przedstawienia właściwemu organowi Senatu pisemnej informacji o planowanym stanowisku Rady Ministrów oraz zasięgnięcia opinii tego organu Senatu. Ustawa całkowicie pomija zatem Senat, odbierając mu nawet rolę opiniodawcy działań podejmowanych przez Państwo Polskie na forum UE, a dotyczyć ma to tylko jednej – dość arbitralnie wybranej, choć niewątpliwie istotnej – dziedziny spraw (leśnictwa).

Senat przypomina, że z preambuły Konstytucji, ustanowionej przez Suwerena „jako prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) współdziałaniu władz”, jasno wynika jednoznaczny nakaz kształtowania wszystkich aktów normatywnych oraz postrzegania wszystkich działań władz publicznych właśnie w perspektywie współdziałania władz. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest zaś na podziale i równowadze wszystkich władz, przy czym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 10 ust. 1 i 2 oraz niemal jednobrzmiący art. 95 ust. 1 Konstytucji), które są równorzędnymi (w znaczeniu ważności), choć nierównoprawnymi podmiotami władzy ustawodawczej; dwuizbowość traktuje się w literaturze przedmiotu „jako dodatkowy element »mechanizmu hamulców i równowagi«, wmontowany w wewnętrzną strukturę władzy ustawodawczej” (Leszek Garlicki, uwaga 8 do Rozdziału IV, s. 4, [w:] red. idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999–2007; edycja kołoblokowa).

Opiniodawcza funkcja Senatu w procesie formułowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów „unijnych” aktów prawnych, była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który przesądził, że przepis, który „pomija obowiązek zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, jest niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji” (wyrok z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3). Współpraca parlamentu z rządem w zakresie działalności prawodawczej UE jest bowiem w istocie wykonywaniem kompetencji władzy ustawodawczej, a opiniowanie „nie jest wykonywaniem funkcji kontrolnej” (nie jest więc

zastrzeżone dla Sejmu). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „rząd i parlament są partnerami, nie zaś oponentami – ich wspólnym zadaniem jest wypracowanie stanowiska, które w najwyższym stopniu odpowiadałoby racji stanu, czyli dobru Rzeczypospolitej”. Polskie stanowisko – zawsze, gdy tylko jest to możliwe – powinno być efektem współpracy władz ustawodawczej i wykonawczej, „bo tylko wówczas można go przekonująco bronić i dążyć do przekonania doń partnerów w negocjacjach”. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał, że „[s]koro rola wybranego w wyborach bezpośrednich parlamentu została w praktyce sprowadzona do niewiążącego opiniowania poglądów władzy wykonawczej, to dalej idące ograniczenie którejkolwiek z izb nie tylko nie znajduje uzasadnienia, ale też musi być uznane za godzące w fundamentalną (...) zasadę dwuizbowości”. Szanując i podzielając pogląd Trybunału Konstytucyjnego, Senat odrzuca więc ustawę, jako – w tej części – sprzeczną z art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Senat zdecydował o odrzuceniu ustawy.