

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 sierpnia 2021 r.

**w sprawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym
przeznaczeniem gruntów leśnych**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2021 r. ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

TOMASZ GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 6 sierpnia 2021 r. Senat rozpatrzył ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych i podjął uchwałę o jej odrzuceniu.

Senat, decydując o odrzuceniu ustawy, wziął w szczególności pod uwagę fakt, że projekt ustawy nie był przedmiotem konsultacji publicznych ani opiniowania. Jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy (druk sejmowy nr 1394) projekt został przedłożony do rozpatrzenia przez Radę Ministrów z pominięciem konsultacji publicznych i opiniowania po uzyskaniu zgody na odrębny tryb postępowania z projektem ustawy na podstawie § 99 Uchwały Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów. W uzasadnieniu wskazano ponadto, że projekt ustawy nie został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdyż nie reguluje kwestii będących bezpośrednio w obszarze działania samorządu terytorialnego. Biorąc jednak pod uwagę brzmienie ustawy, w tym w szczególności jej art. 2 ust. 6 pkt 3, który wśród trzech kategorii podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy zamiany nieruchomości wymienia jednostki samorządu terytorialnego, trudno zgodzić się z tym stwierdzeniem.

Senat zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego mają obowiązek przedstawić Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych, zaś opinia Komisji Wspólnej dotycząca projektów dokumentów rządowych, jest dołączana do projektu dokumentu. Przyjęcie przez Radę Ministrów odrębnego trybu postępowania z projektem ustawy na podstawie Regulaminu pracy Rady Ministrów, nie wyłącza obowiązku stosowania innych przepisów powszechnie obowiązujących.

Senat stoi na stanowisku, że opiniowanie jest istotnym elementem procesu legislacyjnego, zaś brak wystąpienia o opinię do uprawnionego podmiotu może skutkować

zarzutem niedochowania trybu wymaganego przepisami w trakcie ewentualnego badania jego zgodności z Konstytucją.

Senat wziął pod uwagę stanowisko prezentowane przez partnerów społecznych, w tym w szczególności biorących udział w pracach nad ustawą organizacji pozarządowych, które wskazywały, że z uchwaleniem ustawy wiąże się w szczególności ryzyko powstania nieodwracalnych strat przyrodniczych w lasach. Wylesianie dużych obszarów pod inwestycje jest ponadto sprzeczne z celami zapobiegania zmianom klimatu, a także prowadzenia zrównoważonej i proekologicznej gospodarki leśnej.

Senatorowie zwracali uwagę, że ustawa nie stwarza równych szans rozwoju dla innych obszarów Rzeczypospolitej Polskiej i nie uwzględnia tego, że na tych obszarach dostępne są tereny, które mogłyby być przeznaczone na działalność inwestycyjną bez konieczności dokonywania drastycznej wycinki drzew i krzewów.

Efektom wejścia ustawy w życie może być również uszczuplenie majątku Skarbu Państwa. Zagrożenie to wynika w szczególności z możliwości zamiany gruntu o wyższej wartości od wartości gruntu przekazywanego Skarbowi Państwa, zwolnienia z należności i opłat za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji oraz obowiązku zapłaty jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu, a także zwolnienia z kosztów usunięcia drzew i krzewów z terenu nabytych nieruchomości. Wskazywano ponadto, że wyższa wartość gruntów leśnych od nieruchomości, na które będą one zamieniane oraz zwolnienie strony umowy z wymienionych powyżej opłat może potencjalnie grozić zakłóceniem konkurencji rynkowej i jako taka może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącym zakazu udzielania pomocy publicznej.

W trakcie senackich prac legislacyjnych zwracano uwagę, że ustawa nie zawiera mechanizmów, które stanowiłyby wystarczające zabezpieczenie na okoliczność niezrealizowania celu, z powodu którego dokonano zamiany nieruchomości. Bardzo ogólny katalog celów, określony w art. 1 ust. 1 ustawy, oraz brak wskaźników ich realizacji sprawia, że zarzucenie stronie umowy niezrealizowania celu w konkretnym przypadku może być niemożliwe. Zbyt długi jest też czas na jego realizację (aż 10 lat), zaś przewidziana w ustawie możliwość wystąpienia z żądaniem ponownej zamiany gruntu będącego przedmiotem umowy zamiany w przypadku niezrealizowania celu, będzie wiązała się dla Lasów Państwowych z koniecznością poniesienia kosztów rekultywacji zdegradowanego przez inwestora terenu i potrzebą zwrotu nieruchomości, na których Lasy Państwowe poczyniły nakłady.

Ponadto w ocenie Senatu rozwiązania zawarte w ustawie budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Ustawa uzależnia bowiem zawarcie umowy zamiany nieruchomości od pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw leśnictwa i gospodarki leśnej, która miałaby być wydawana w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania jej wydania przez właściwy organ (art. 2 ust. 4). W przypadku niewydania opinii w terminie przyjmuje się domniemanie, że opinia jest pozytywna (art. 2 ust. 5). Umowa zamiany nieruchomości nie będzie mogła być zawarta bez uzyskania pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw leśnictwa i gospodarki leśnej (art. 2 ust. 8).

Ustawa wprowadza zatem wymóg uzyskania akceptacji organu izby parlamentu dla zawarcia umowy zamiany nieruchomości, co oznacza, że komisja sejmowa miałaby być organem decydującym o tym czy nieruchomości objęte wnioskiem ministra właściwego do spraw środowiska, złożonym na podstawie art. 2 ust. 1 lub 2, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki, mogą być przedmiotem umowy zamiany. Rozwiązanie to, w ocenie Senatu, może być uznane za niezgodne z Konstytucją, ponieważ organ wewnętrzny organu władzy ustawodawczej realizowałby zadania organów władzy wykonawczej, co można zakwalifikować jako naruszenie zasady podziału władzy. Zgodnie z art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji Sejm i Senat sprawują władzę ustawodawczą. W myśl art. 110 ust. 3 Konstytucji oraz art. 9 pkt 4 Regulaminu Sejmu komisje sejmowe są organami wewnętrznymi Sejmu. Zadaniem komisji sejmowych jest rozpatrywanie i przygotowywanie spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu, a także wyrażanie opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu (por. art. 17 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Wyrażenie zgody przez komisję sejmową na zawarcie umowy zamiany nieruchomości nie jest czynnością mieszczącą się w zakresie stanowienia prawa, a zatem nie jest sprawowaniem władzy ustawodawczej, o którym stanowi art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

W doktrynie podkreśla się, że rolą parlamentu nie jest współdecydowanie, ani podejmowanie decyzji wykonawczych, to znaczy rozstrzygających konkretne sprawy państwowe. Jest to rola i odpowiedzialność organów władzy wykonawczej, a uprawnienia parlamentu do podejmowania pewnych jednostkowych rozstrzygnięć należących do zakresu działania władzy wykonawczej na tle zasady podziału władzy muszą mieć wyraźną podstawę konstytucyjną.

Kwestionowana przez Senat regulacja budzi również wątpliwości co do jej zgodności z art. 112 Konstytucji, zgodnie z którym 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 określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. Zasada autonomii parlamentu jest jedną z zasad określających pozycję ustrojową parlamentu w systemie organów państwa. Stanowi ona podstawową gwarancję, zapewniającą parlamentowi niezależność w sprawach własnej organizacji i sposobu działania, a przez to zabezpiecza zachowanie równowagi w stosunkach legislatywy z pozostałymi władzami. Autonomia jest jednym z warunków merytorycznej niezależności w wykonywaniu przez Sejm i Senat ich funkcji. Takie znaczenie zasady autonomii sprawia, że każda ingerencja organu pozaparlamentarnego w sferę autonomii izb parlamentu narusza obszar ich autonomii.

Senat stoi na stanowisku, że regulacja nakładająca na organ Sejmu obowiązek obarczony terminem, a także przyjęcie domniemania pozytywnego rezultatu określonego zachowania komisji sejmowej po przekroczeniu tego terminu, narusza autonomię tej izby parlamentu oraz przeczy zasadom racjonalnego prawodawstwa. Ponadto Senat uważa, że wadliwe jest rozwiązanie, zgodnie z którym umowa zamiany nieruchomości mogłaby być zawarta tylko po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej komisji sejmowej, a jednocześnie za wyrażenie pozytywnej opinii uważa się brak opinii. Oznacza to, że opinia właściwej komisji sejmowej zasadniczo nie jest istotna skoro ustawodawca dopuszcza jednak prawo zawarcia umowy zamiany nieruchomości bez uzyskania opinii.

Podejmując decyzję o odrzuceniu ustawy Senat wziął ponadto pod uwagę, że znaczna część jej przepisów budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Tytułem przykładu można wskazać przepis art. 1 ust. 3, który przewiduje, że „lasy, grunty i inne nieruchomości Skarbu Państwa sąsiadujące z nieruchomościami wskazanymi w ust. 1 mogą być przedmiotem zamiany na lasy, grunty i inne nieruchomości w celach, o których mowa w ust. 1”. W związku z tym przepisem nasuwały się następujące pytania: czy nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zarządzie Lasów Państwowych będące jednocześnie „nieruchomościami sąsiadującymi” będą mogły być przedmiotem zamiany na podstawie art. 1 ust. 3. Jeśli tak to dlaczego nie zostało to uregulowane wprost w ustawie i dlaczego takie nieruchomości nie zostały wymienione w załączniku do ustawy. Senat zastanawiał się również dlaczego w takiej sytuacji nie przesądzono o odpowiednim stosowaniu przepisu

art. 2 ust. 1 (który określa zasady dokonywania zamiany nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych), w tym także zdania drugiego z art. 2 ust. 1, które stanowi, że Lasy Państwowe mogą dokonywać zamiany nieruchomości pozostających w ich zarządzie jedynie na lasy, grunty i inne nieruchomości, na których jest możliwe prowadzenie gospodarki leśnej. Ponadto Senat zauważył, że w zdaniu drugim w art. 2 ust. 1 posłużono się sformułowaniem innym aniżeli w art. 1 ust. 1 („nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe”), ust. 2 („nieruchomości, o których mowa w ust.1”) i ust. 3 („nieruchomości wskazane w ust. 1”), a mianowicie określeniem „lasy, grunty i inne nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zarządzie Lasów Państwowych”. Taka konstrukcja pogłębia chaos terminologiczny, utrudnia odkodowanie norm prawnych i uniemożliwia jednoznaczne wskazanie jaki jest zakres przedmiotowy ustawy i jakie nieruchomości będą mogły być przedmiotem umowy zamiany.

Innym przykładem przepisu, który budzi wątpliwości interpretacyjne jest art. 5 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym roszczenie o zwrot nieruchomości może być wykreślone po upływie 10 lat od dnia wpisu w księdze wieczystej, chyba że Skarb Państwa wykaże, że wystąpił do sądu o powrotne przeniesienie własności. W związku z tak sformułowaniem przepisem pojawiły się wątpliwości co do możliwości skorzystania z tej regulacji przez Skarb Państwa, ponieważ realnym terminem na dochodzenie roszczenia przez Skarb Państwa po 10 latach od dnia dokonania zamiany będzie okres odpowiadający różnicy między dniem zawarcia umowy zamiany (złożenia wniosku o ujawnienie roszczenia o zwrot nieruchomości) a dniem wpisu roszczenia do księgi wieczystej. Ponadto nie jest jasne jaki termin ma na myśli ustawodawca w zdaniu drugim w art. 5 ust. 3, stanowiąc, że „bieg terminu do wykreślenia roszczenia liczy się od dnia zakończenia postępowania”. W ocenie Senatu zdanie drugie we wskazanym przepisie nie jest skorelowane ze zdaniem pierwszym. Jeśli postępowanie zakończy się „powrotnym przeniesieniem własności” to roszczenie zostanie zrealizowane. Nie wiadomo zatem do jakiej sytuacji miałby się odnosić termin (nieokreślony) liczony od dnia zakończenia tego postępowania. Przepis jest niejasny i może budzić wątpliwości w praktyce jego stosowania.

Senat zwrócił ponadto uwagę na liczne mankamenty techniczno-legislacyjne ustawy.

Mając na względzie wskazane powyżej argumenty merytoryczne i prawne, Senat podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy w całości.