



Opinia i rekomendacja do druku sejmowego nr 1394, zawierającego rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych

Spis treści

Wprowadzenie	4
Przedmiot analizy	4
Opis rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych (druk sejmowy nr 1394)	5
Zawartość projektu	5
Uzasadnienie projektu	7
Uwagi do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych	9
Wady projektu zawartego w druku nr 1394	9
Charakter proponowanych zmian i nowe kryteria zamiany nieruchomości niezgodne z celami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej	9
Brak wykazania konieczności wprowadzenia proponowanych regulacji	11
Potencjalna niezgodność projektu z prawem Unii Europejskiej	12
Przejawy pomocy publicznej w projektowanej regulacji	12
Pomoc publiczna w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	12
Omówienie projektu w świetle przesłanek pomocy publicznej z art. 107 TFUE	13
Brak przejrzystości procesu legislacyjnego i nierzetelna ocena skutków regulacji	16
Przebieg procesu legislacyjnego	16
Brak przejrzystości procesu legislacyjnego	17
Nierzetelna ocena skutków regulacji	17
Ryzyko powstania strat przyrodniczych i konsekwencje dla klimatu	18
Czasowość ustawy oraz lista nieruchomości podlegająca zamianie	18
Wyłączenie z zamiany niektórych form ochrony przyrody. Pominięcie innych istotnych dla środowiska kryteriów	19
Zamiana na nieruchomości, na których jest możliwe prowadzenie gospodarki leśnej	21
Ryzyko nieodwracalnych strat środowiskowych w lasach, pozostających w zarządzie Lasów Państwowych	22
Kwestie związane ze zmianą klimatu	22
Wątpliwości dot. katalogu podmiotów, z którymi będzie mogła być dokonana zamiana nieruchomości	24



Brak odpowiednich zabezpieczeń na wypadek braku realizacji celu, z powodu którego dokonano zamiany nieruchomości	25
Nieokreśloność pojęcia celu, dla którego ma być dokonana zamiana nieruchomości i jego realizacji	25
Zbyt długi okres realizacji celu	26
Brak rozliczenia nakładów poczynionych na nieruchomość przez Skarb Państwa w przypadku jej ponownej zamiany	27
Brak roszczenia o przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego	27
Ryzyko uszczerplenia majątku Skarbu Państwa	27
Wielkość nieruchomości	28
Brak należności i opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu	28
Bezpłatne usunięcie drzew i krzewów	29
Opinia komisji sejmowej właściwej do spraw leśnictwa i gospodarki leśnej	30
Związanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wnioskiem o zamianę nieruchomości	31
Rekomendacje	32
Odrzucenie projektu	32

Wprowadzenie

Przedmiot analizy

Przedmiotem opinii, wykonanej na zlecenie Fundacji Greenpeace Polska, jest analiza rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych, procedowanego w Sejmie pod nr druku 1394. Projekt ustawy stanowi rozwinięcie poselskich projektów zmiany ustawy o lasach (druki sejmowe nr 1098 oraz 1098-A) i dotyczy możliwości dokonywania zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych na inne lasy, grunty i inne nieruchomości w przypadkach uzasadnionych potrzebami i celami polityki państwa związanej ze wspieraniem rozwoju i wdrażaniem projektów dotyczących energii, elektromobilności lub transportu służących upowszechnianiu nowych technologii oraz poprawie jakości powietrza albo – co zostało po raz pierwszy zaproponowane w projekcie rządowym – strategicznej produkcji dla obronności państwa, wysokich technologii elektronicznych i procesorów, elektromobilności, innowacyjnej technologii wodorowej, lotnictwa, motoryzacji oraz przemysłu tworzyw sztucznych.

Mimo tego, że omawiany projekt stanowi trzecią już wersję regulacji opisanego wyżej obszaru opinia zawiera rekomendację jego odrzucenia, z uwagi na niewyeliminowanie jego najpoważniejszych wad, związanych z potencjalnym naruszeniem Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, narażaniem majątku Skarbu Państwa na uszczerplenie, doprowadzeniem do powstania nieodwracalnych strat środowiskowych w lasach oraz niewystarczającym zabezpieczeniem realizacji celów, dla których dokonywana ma być zamiana nieruchomości.

Opis rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych (druk sejmowy nr 1394)

Zawartość projektu

Zgodnie z rządowym projektem o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych zawartym w druku sejmowym nr 1394 (dalej jako: projekt) ma zostać wprowadzony nowy przypadek (obok istniejących i opisanych w art. 38e ustawy o lasach), w którym będzie możliwa zamiana lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych na inne nieruchomości. Przypadek ten ma dotyczyć sytuacji „uzasadnionych potrzebami i celami:

1. polityki państwa związanej ze wspieraniem rozwoju i wdrażaniem projektów dotyczących energii, elektromobilności lub transportu, służących upowszechnianiu nowych technologii oraz poprawie jakości powietrza, albo
2. strategicznej produkcji dla obronności państwa, wysokich technologii elektronicznych i procesorów, elektromobilności, innowacyjnej technologii wodorowej, lotnictwa, motoryzacji oraz przemysłu tworzyw sztucznych”.

Umowa zamiany będzie miała określać cel, dla którego zamiana jest dokonywana, a brak jego realizacji w terminie 10 lat od dnia dokonania zamiany będzie aktualizował po stronie podmiotów reprezentujących Skarb Państwa (Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub starosty) roszczenie o:

1. zwrot nieruchomości od każdorazowego jej właściciela; albo
2. zapłatę przez podmiot, z którym zawarto umowę zamiany, określonej w tej umowie różnicy między wartością zamienianych nieruchomości, będących przedmiotem zamiany, jeżeli wartość nieruchomości pierwotnie będących własnością Skarbu Państwa była wyższa niż wartość nieruchomości, które Skarb Państwa otrzymał w wyniku zamiany.

Zamiana ma dotyczyć nieruchomości określonych w załączniku do ustawy, który stanowi jej integralną część. W obecnym projekcie załącznika wymieniono 80 działek (25 w Jaworznie oraz 55 w Stalowej Woli) o łącznej powierzchni ok. 1250 ha.

Zamiana ma być dokonywana przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska złożony w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki. W dzisiejszych realiach oznacza to, że wniosek składałby Minister Klimatu i Środowiska w porozumieniu z Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii.

Zamiana będzie możliwa dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw leśnictwa i gospodarki leśnej (obecnie jest to Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), przy czym brak wydania opinii w terminie miesiąca od doręczenia komisji żądania

będzie uważany za pozytywną opinię. Umowa dokonana bez uzyskania pozytywnej opinii komisji będzie nieważna. Dodatkowo każdorazowe przeniesienie własności nieruchomości wskazanych w załączniku do ustawy będzie wymagało uzyskania pozytywnej opinii komisji. Warunek ten nie będzie dotyczył nieruchomości sąsiadujących (zob. niżej).

Przed dokonaniem zamiany zamieniane nieruchomości miałyby być wyceniane przez osobę posiadającą uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości. Jednak kryterium zamiany byłaby nie wartość, a wielkość powierzchni nieruchomości. Nie istniałby również obowiązek dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości.

Jednocześnie projekt, co stanowi novum w porównaniu do wcześniejszych projektów poselskich, przewiduje możliwość zamiany innych lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa sąsiadujących z nieruchomościami wymienionymi w załączniku do ustawy, o ile jest to niezbędne do prawidłowej realizacji celów, dla których dokonywana jest zamiana. Zamiany sąsiadujących nieruchomości w takiej samej procedurze jak opisana powyżej ma dokonywać starosta. Lista nieruchomości sąsiadujących nie została zawarta w załączniku do ustawy.

Z zamiany będą wyłączone obszary objęte niektórymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, czyli:

1. parki narodowe;
2. rezerваты przyrody;
3. parki krajobrazowe;
4. obszary chronionego krajobrazu;
5. obszary Natura 2000.

Projekt zawiera katalog podmiotów, które będą mogły być stronami umowy zamiany (poza Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych i starostą). Zgodnie z art. 2 ust. 6 projektu stronami umowy zamiany mogą być wyłącznie:

1. państwowa osoba prawna w rozumieniu art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735 oraz z 2021 r. poz. 159 i 255), lub
2. osoba prawna, w której Skarb Państwa posiada większość akcji w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, lub
3. jednostka samorządu terytorialnego.

Opisana wyżej zamiana będzie możliwa w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

W przypadku wyłączenia nieruchomości ujętych w załączniku i nieruchomości z nimi sąsiadujących z produkcji rolniczej lub leśnej na cele, dla których dokonywana jest zamiana nieruchomości, nowi właściciele (także kolejni) tych nieruchomości będą zwolnieni z uiszczania należności i opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania związanego z przedwczesnym wyrębem drzewostanu.

Lasy Państwowe zarządzające przed zamianą nieruchomościami, będącymi przedmiotem umowy, będą zobowiązane do dokonania nieodpłatnie wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzątnięcia

z terenu nieruchomości w terminie ustalonym w odrębnym porozumieniu z podmiotem, z którym została dokonana zamiana. Drewno pozyskane z wycinki stanie się nieodpłatnie własnością Lasów Państwowych.

Uzasadnienie projektu

W uzasadnieniu projektu wskazano m.in., że „w obecnym stanie prawnym, biorąc pod uwagę całość uwarunkowań: powierzchniowych, przestrzennych, infrastrukturalnych, komunikacyjnych i środowiskowych, jakie niekiedy muszą zostać spełnione w celu ustalenia lokalizacji pod daną inwestycję, często zdarza się, że samo wyłonienie tej lokalizacji jest dość utrudnione lub wręcz niemożliwe”. Równocześnie jednak nie wskazano żadnych danych czy innych dowodów na poparcie tej tezy. W uzasadnieniu brakuje również omówienia innych możliwości pozyskiwania gruntów pod inwestycję, szczególnie w drodze zakupu nieruchomości od Lasów Państwowych.

W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że „w dalszym ciągu zamiana wskazanych nieruchomości będzie możliwa jedynie po ich wycenie przez osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości, tym samym będzie odbywać się bez szkody dla Skarbu Państwa”. Jednocześnie jednak zamiana ma być dokonywana w oparciu o kryterium wielkości powierzchni nieruchomości oraz bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości. Zdaniem projektodawców projekt – w odróżnieniu od przepisów obecnie obowiązujących (zapewne chodzi o art. 38e ustawy o lasach – przyp. autor) – „wprowadza również jasne kryteria dokonywania zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa. W przypadkach uzasadnionych potrzebami i celami określonymi ustawą stosowane będzie kryterium wielkości powierzchni nieruchomości”. Uwaga ta jest sprzeczna zarówno z wynikami wykładni obowiązującego art. 38e ustawy o lasach, jak i stosowaną przez Lasy Państwowe praktyce w tym obszarze.

Autorzy uzasadnienia podkreślają, że „zamiana w stosunku 1:1 nie powoduje strat powierzchniowych i daje Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe możliwość prowadzenia gospodarki leśnej na nowym, możliwym do zagospodarowania na cele gospodarki leśnej, równoważnym powierzchniowo terenie pozostającym w zasobach Skarbu Państwa”. Jednocześnie jednak całkowicie pomijają środowiskowe i klimatyczne znaczenie takiej zamiany i ignorują fakt, że Lasy Państwowe oddadzą grunty zalesione, a w zamian mogą otrzymać nieruchomości całkowicie pozbawione roślinności leśnej.

W uzasadnieniu podkreśla się wprowadzenie „szeregu mechanizmów mających na celu ograniczenie możliwości dokonywania zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa w przypadkach konieczności zapewnienia lokalizacji dla określonych inwestycji”, a także ograniczonego katalogu podmiotów, z którymi będzie mogła być dokonana zamiana.

Autorzy uzasadnienia nie podają powodów, dla których do ustawy wprowadza się szereg instrumentów mających służyć uzyskaniu korzyści finansowych i gospodarczych przez podmioty, nabywające od Skarbu Państwa własność nieruchomości. Instrumenty te to możliwość nabycia działki o większej wartości, w zamian za działkę o mniejszej wartości, brak obowiązku uiszczania należności i

opłat oraz jednorazowego odszkodowania związanych z wyłączeniem nieruchomości z produkcji leśnej, a także nieodpłatna wycinka drzew i krzewów, którą mają przeprowadzić Lasy Państwowe.

Autorzy uzasadnienia wskazują dodatkowo, że proponowany projekt będzie wywierał jedynie pozytywne „skutki społeczne i gospodarcze przez przyczynienie się do tworzenia nowych miejsc pracy oraz wzrostu gospodarczego w związku z inwestycjami realizowanymi na terenach pozyskanych od Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Pośrednio ustawa wpłynie również na poprawę sytuacji mikro, małych i średnich przedsiębiorców przez umożliwienie im współpracy przy realizacji przedsięwzięć wykonywanych w efekcie zrealizowanych inwestycji. Należy też wskazać na pozytywne skutki dla finansów publicznych w związku z podatkami płaconymi w przyszłości przez podmioty gospodarcze zaangażowane w realizację inwestycji oraz w działalność prowadzoną po ich zrealizowaniu.” Uzasadnienie projektu milczy na temat jakichkolwiek potencjalnych negatywnych skutków dla gospodarki leśnej czy ochrony przyrody, ignorując, że celem prowadzonej przez Lasy Państwowe gospodarki leśnej jest m.in. zachowanie i ochrona lasów, a także powiększanie zasobów leśnych. Brak jest również analizy wpływu projektowanej regulacji na podmioty obecnie powiązane gospodarczo z nieruchomościami, mającymi być przedmiotem umów zamiany.

Zdaniem projektodawców projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, jednakże brak jest w jego uzasadnieniu jakiegokolwiek analizy na ten temat.

Uwagi do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych

Wady projektu zawartego w druku nr 1394

Jak wskazano wyżej procedowany obecnie projekt rządowy jest modyfikacją i rozwinięciem projektów poselskich zawartych w drukach nr 1098 oraz 1098-A. Obecna wersja proponowanych przepisów w dalszym ciągu nie odpowiada na najważniejsze zarzuty formułowane pod adresem projektów poselskich, a które związane są z ryzykiem:

1. powstania strat przyrodniczych w lasach;
2. uszczupleniem majątku Skarbu Państwa;
3. naruszenia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE);
4. a także brakiem odpowiedniego zabezpieczenia na wypadek braku realizacji celu, z powodu którego dokonano zamiany nieruchomości.

Jednocześnie projekt ustawy zawiera wiele dodatkowych wad dotyczących:

1. niezgodności proponowanych zmian z celami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej;
2. braku wykazania konieczności wprowadzania projektowanych regulacji;
3. prowadzenia procesu legislacyjnego w sposób nietransparentny i nierzetelny w zakresie oceny skutków regulacji;
4. katalogu podmiotów, mogących być stronami umowy zamiany nieruchomości;
5. roli komisji sejmowej właściwej do spraw leśnictwa i gospodarki leśnej w procesie zamiany nieruchomości;
6. związania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wnioskiem o dokonanie zamiany nieruchomości.

Charakter proponowanych zmian i nowe kryteria zamiany nieruchomości niezgodne z celami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej

Obecna konstrukcja art. 38e ustawy o lasach, regulującego zamianę lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych, kładzie nacisk na rolę i funkcję Lasów Państwowych w obszarze gospodarki leśnej. Zamiana nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych jest bowiem dopuszczalna wyłącznie w przypadkach uzasadnionych potrzebami i celami gospodarki leśnej. Wśród celów tych art. 7 ustawy o lasach wymienia m.in. zachowanie lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą, ochronę lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych, ochronę gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym, ochronę wód powierzchniowych i

głębinowych, retencji zlewni, oraz produkcję, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu. Cele te jasno wskazują, że zamiana nieruchomości może nastąpić tylko w przypadku, gdy służy to samym lasom i może poprawić gospodarkę leśną. Oznacza to, że do zamiany nieruchomości na podstawie art. 38e ustawy o lasach nie może dojść również w sytuacji, w której wartość oferowanej nieruchomości w zamian za nieruchomość, pozostającą w zarządzie Lasów Państwowych, jest równa, a nawet wyższa, o ile jednocześnie nie służy to celom i potrzebom gospodarki leśnej. Prowadzi to do wniosku, że art. 38e ustawy o lasach pełni funkcję gwarancyjną, że powierzone w zarząd Lasów Państwowych nieruchomości nie zostaną wykorzystane w celu uzyskania korzyści majątkowej, a będą służyć w pierwszym rzędzie zachowaniu i ochronie lasów.

Stanowisko to potwierdza dotychczasowa praktyka stosowania art. 38e ustawy o lasach¹ oraz treść obowiązującego do 1 stycznia 2013 r. zarządzenia nr 23 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie dokonywania zamian nieruchomości na podstawie przepisów art. 38e ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (ZS/GI-D-214/4/2009) zmienionego zarządzeniem nr 32 z dnia 15 lipca 2011 r., a także obowiązujących obecnie ramowych wytycznych w sprawie zamian lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (pismo DGLP z dnia 12 grudnia 2012 r., zn. spr. ZS-D-2141-11-2/12), które to dokumenty precyzują warunki dopuszczalności zamiany nieruchomości, podkreślając znaczenie gospodarki leśnej oraz zawężają krąg podmiotów, mogących być stronami umów zamiany nieruchomości. Wprowadzenie dodatkowych warunków oraz zawężenie kategorii stron umów było podyktowane próbami wykorzystywania art. 38e ustawy o lasach niezgodnie z celami i potrzebami gospodarki leśnej. „Przeprowadzone kontrole wykazały, iż w wielu przypadkach wnioskodawcami transakcji zamian (stroną inicjującą) były podmioty zewnętrzne, które proponowały swoje nieruchomości Lasom Państwowym w zamian za grunty Skarbu Państwa, przy czym zamiany były na ogół korzystne dla osób wnioskujących. [...] Ograniczenia przy dokonywaniu transakcji zamian mają aktualnie na celu poprawę czytelności zasad gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie LP. Podstawową przesłanką działań dyrektora generalnego LP było wyeliminowanie dyskusyjnych i wątpliwych z punktu widzenia Skarbu Państwa transakcji zamian. W ocenie dyrektora generalnego LP wątpliwości nie budzą jedynie takie transakcje zamian, w których Skarb Państwa zbywa lasy i grunty planowane do wykorzystania na cele publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednocześnie wykorzystanie takich gruntów nie może mieć charakteru komercyjnego, a otrzymane w drodze zamiany grunty w zdecydowany sposób mają popra-

¹ Informacje o zamiarze przeprowadzenia transakcji zamiany nieruchomości wraz z podaniem ich kategorii, powierzchni i wartości zamieszcza się w wydawanych co miesiąc Biuletynach Informacyjnych Lasów Państwowych, dostępnych na stronie: <https://www.lasy.gov.pl/pl/pro/publikacje/biuletyn-informacyjny-lasow-panstwowych/>. Informacje te zawierają równocześnie odesłanie do zarządzeń nr 23 i 32 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub ramowych wytycznych w sprawie zamian lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych.

wić prowadzenie gospodarki leśnej. Stąd też ograniczono zamiany do podmiotów, na których spoczywa obowiązek realizacji celów publicznych, czyli jednostek samorządu terytorialnego, administracji rządowej oraz kościołów i związków wyznaniowych”.²

Na tym tle za zupełnie niezrozumiały należy uznać pomysł wprowadzania nowej podstawy do zamiany nieruchomości, która całkowicie ignoruje powody, dla których ustanowiono Lasy Państwowe, powierzono im zarządzanie odpowiednimi nieruchomościami, i określono cele i zasady prowadzenia przez nie gospodarki leśnej. Proponowana w projekcie ustawy nowa przesłanka zamiany nieruchomości nie ma nic wspólnego z rolą i funkcją Lasów Państwowych jako podmiotu mającego za zadanie zachowanie i ochronę lasów, a także powiększania zasobów leśnych. Wręcz przeciwnie, wejście w życie projektowanych przepisów oznaczałoby, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych na wniosek odpowiednich ministrów byłby zmuszony do działania wbrew ogólnym przepisom ustawy o lasach, a także z naruszeniem roty ślubowania leśników, w której zobowiązał się do dbania i troszczenia o wspólne dobro narodowe – lasy oraz do nie szczędzenia wysiłku w pracy dla ich zachowania i powiększania, a także do ochrony wszystkich zasobów przyrody ojczystej.

W tym świetle za chybiony należy uznać zarzut autorów projektu jakoby obecnie istniejące kryteria zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa były niejasne.

Brak wykazania konieczności wprowadzenia proponowanych regulacji

Ustawa o lasach zawiera art. 38 ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym „sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych [...] może następować w przypadkach podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa”. W takiej sytuacji sprzedaż następuje na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska. W uzasadnieniu analizowanego projektu projektodawcy nie odnoszą się do tego przepisu, który wydaje się odpowiadać na zauważony przez nich problem istnienia trudności przy wyłanianiu lokalizacji dla inwestycji wpisujących się w potrzeby i cele „polityki państwa związanej ze wspieraniem rozwoju i wdrażaniem projektów dotyczących energii, elektromobilności lub transportu, służących upowszechnianiu nowych technologii oraz poprawie jakości powietrza, albo strategicznej produkcji dla obronności państwa, wysokich technologii elektronicznych i procesorów, elektromobilności, innowacyjnej technologii wodorowej, lotnictwa, motoryzacji oraz przemysłu tworzyw sztucznych”.

Skorzystanie z tej podstawy prawnej do nabycia nieruchomości pozostającej w zarządzie Lasów Państwowych oznaczałoby jednak konieczność dokonania jej zakupu na warunkach rynkowych, nie zaś

² Odpowiedź z dnia 18 grudnia 2008 r. podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 6667 w sprawie zamiany gruntów leśnych będących w zasobach Lasów Państwowych na inne równorzędne grunty należące do osób fizycznych (<https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2B040B00>)

jak proponują projektodawcy w drodze zamiany przy uwzględnieniu jedynie kryterium wielkości powierzchni nieruchomości. Dodatkowo w dalszej perspektywie wiązałyby się to z obowiązkiem uiszczenia jednorazowego odszkodowania oraz należności i opłat rocznych za wyłączenie nieruchomości z produkcji leśnej, o czym mowa w art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W końcu to na nowym właścicielu spoczywałby koszt wycinki drzew i krzewów, które w projekcie przerzuca się na Lasy Państwowe. Prowadzi to do wniosku, że istniejący obecnie art. 38 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach w zdecydowanie większym stopniu chroni interes majątkowy Skarbu Państwa i nie jest tak korzystny dla podmiotów, chcących potencjalnie skorzystać z możliwości zamiany nieruchomości, o ile dysponują odpowiednio dużą nieruchomością. Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że wprowadzenie dodatkowego instrumentu prawnego premiującego podmioty trzecie kosztem Skarbu Państwa i Lasów Państwowych jest niekorzystne dla interesu publicznego i nie znajduje uzasadnienia.

Potencjalna niezgodność projektu z prawem Unii Europejskiej

Przejawy pomocy publicznej w projektowanej regulacji

Analizowany rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych zawiera kilka instrumentów, które mogą wskazywać, że jego stosowanie będzie prowadziło do udzielenia pomocy publicznej:

1. uzyskanie od Skarbu Państwa – na podstawie umowy zamiany – gruntu o wyższej wartości od gruntu przekazywanego Skarbowi Państwa;
2. zwolnienie z należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji, a także jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu;
3. zwolnienie z kosztów usunięcia drzew i krzewów z nabytych gruntów.

Pomoc publiczna w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 107 TFUE „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Pojęcie pomocy publicznej jest pojęciem prawnym, zaś ocena czy określone środki stanowią pomoc publiczną powinna być dokonana zawsze w odniesieniu do konkretnych okoliczności sprawy.

Pomoc publiczna może przybrać zarówno formę bezpośrednią, taką jak np. granty czy dotacje, jak również formę pośrednią, taką jak np. umorzenie długu publicznego czy zwolnienie z obowiązku zapłaty określonych zobowiązań publicznych (podatków, kar finansowych, etc.).³

Aby określony środek został zakwalifikowany jako pomoc publiczna musi spełnić następujące warunki:

- a) musi dotyczyć jednego lub kilku przedsiębiorstw;
- b) przedsiębiorstwa muszą uzyskać korzyść gospodarczą;
- c) korzyść musi być przyznana bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych i musi pochodzić od państwa;
- d) korzyść musi sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów (kryterium „selektywności”);
- e) środek musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji i wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Omówienie projektu w świetle przesłanek pomocy publicznej z art. 107 TFUE

Ocena czy określne działanie stanowi pomoc publiczną musi być zawsze dokonana w oparciu o szczegóły konkretnego rozwiązania. W związku z tym dokonywanie oceny *a priori* w oparciu o bardzo ogólne założenia obarczone jest znacznym ryzykiem.

Jednakże już teraz w świetle dostępnych informacji (także medialnych) i treści projektu można wskazać, że z dużym prawdopodobieństwem zastosowanie jego przepisów doprowadzi do udzielenia pomocy publicznej:

- a) Projektowany mechanizm dotyczy wyliczonych enumeratywnie działek w dwóch lokalizacjach, co pozwala sądzić, że projektodawcy już na obecnym etapie znają wąską listę podmiotów, które będą mogły skorzystać z nowych regulacji. Z dużym prawdopodobieństwem będą to podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 6 pkt 2 projektu, czyli osoby prawne, w której Skarb Państwa posiada większość akcji, które należy kwalifikować jako przedsiębiorstwa.
- b) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE każda korzyść gospodarcza, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa, kwalifikuje się jako korzyść gospodarcza w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej. Dlatego też, aby móc zakwalifikować określony środek państwowy jako pomoc publiczną musi on poprawić sytuację gospodarczą lub finansową przedsiębiorstwa będącego beneficjentem. Poprawa ma nastąpić w porównaniu z „normalnymi” warunkami dla danego przedsiębiorstwa, tj. w

³ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 6

porównaniu z innymi przedsiębiorstwami znajdującymi się w takiej samej lub analogicznej sytuacji, a nie w porównaniu z wcześniejszą sytuacją domniemanego beneficjenta.⁴

Co prawda państwa członkowskie mają co do zasady swobodę w przeprowadzaniu transakcji gospodarczych, ale może powodować to zakwalifikowanie ich jako pomocy publicznej. Nie będzie to miało miejsca, gdy państwo działa tak, jakby było podmiotem prywatnym inwestującym w normalnych warunkach handlowych. W takich sytuacjach przeprowadzić należy tzw. test prywatnego inwestora. W trakcie przeprowadzania takiego testu ustala się czy podmiot prywatny o porównywalnej wielkości działający w normalnych warunkach rynkowych mógłby dokonać takiej samej inwestycji (lub udzielić pożyczki czy zawrzeć umowę sprzedaży na takich samych warunkach). W ramach testu prywatnego inwestora bierze się pod uwagę jedynie korzyści i obowiązki, jakie państwo posiada/ma jako podmiot gospodarczy, nie uwzględnia się zaś tych wynikających z jego roli jako podmiotu publicznego.⁵ „Właściwym punktem odniesienia nie może być racjonalne zachowanie podmiotu publicznego, które ma na celu osiągnięcie określonych celów polityki publicznej, ponieważ inwestor działający w warunkach gospodarki rynkowej działałby normalnie jedynie we własnym interesie. Dlatego też wszelkie względy społecznej, regionalnej, środowiskowej lub innej sektorowej polityki publicznej muszą zostać pominięte” (tłum. własne).⁶

Oznacza to, że korzyść uzyskana od Skarbu Państwa przez podmioty będące stronami umowy zamiany w postaci nieruchomości, zwolnienia z należności, opłat i obowiązku zapłaty odszkodowania, oraz braku ponoszenia kosztów wycinki drzew i krzewów, może być kwalifikowana jako korzyść gospodarcza.

- c) Termin „państwo” należy rozumieć szeroko, zatem za państwo zostaną uznane centralne, regionalne czy lokalne organy władzy publicznej, bez względu na ich status prawny. Każdy organ władzy publicznej czy instytucja publiczna może zostać uznana za podmiot udzielający pomocy publicznej. W związku z tym zasoby państwowe to zasoby będące w dyspozycji władz publicznych, w formie np. funduszy, ale również zasoby będące w dyspozycji przedsiębiorstw publicznych.⁷ Nie ulega wątpliwości, że przewidziane w projekcie ustawy korzyści będą udzielone podmiotom będącym stronami umowy zamiany przy użyciu zasobów państwowych i będą pochodzić od państwa.
- d) Z uwagi na jasno określony katalog celów i potrzeb w art. 1 projektu, które odwołują się do konkretnych branż, a także biorąc pod uwagę zamknięty na ten moment katalog nieruchomości mogących być przedmiotem umowy zamiany, a w końcu mając na względzie doniesienia prasowe należy skłaniać się do wniosku, że już w tym momencie projektodawcom

⁴ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 9-10

⁵ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 10-11

⁶ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 11

⁷ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 18

znane są podmioty, które będą mogły być stronami umowy zamiany, co oznacza, że do mechanizmów zawartych w projekcie będzie miała dostęp tylko wąska grupa podmiotów. Prowadzi to do wniosku, że proponowane rozwiązania mają charakter selektywny. „Nawet bowiem cele polityki zewnętrznej, na przykład cele polityki regionalnej, środowiskowej lub przemysłowej, nie mogą uzasadniać odmiennego traktowania przedsiębiorstw w tym zakresie, a zatem nie mogą wykluczać stwierdzenia selektywności. Środek, który faworyzuje pewne przedsiębiorstwo lub grupę przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej jak inne przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw, jest *prima facie* selektywny” (tłum. własne).⁸

- e) Środek zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli poprawia pozycję konkurencyjną domniemanego beneficjenta w stosunku do jego konkurentów. „Nie jest konieczne, aby przyznana korzyść pozwalała przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem na zdecydowane wzmocnienie jego pozycji konkurencyjnej. Wystarczy, że pomoc pozwoli przedsiębiorstwu na utrzymanie silniejszej pozycji konkurencyjnej niż ta, którą miałyby ono w przypadku nieudzielenia pomocy. W tym względzie wszelka pomoc, która zwalnia przedsiębiorstwo z wydatków, które musiałoby ono ponieść w innym przypadku w ramach bieżącej działalności gospodarczej, zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji” (tłum. własne).⁹ Warunki konkurencji w innych państwach członkowskich nie mają znaczenia dla oceny ewentualnego zakłócenia konkurencji. Należy brać pod uwagę jedynie sytuację konkurencyjną w państwie członkowskim przyznającym daną korzyść.¹⁰

„Element »wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi« ma na celu wyznaczenie granicy między właściwością Komisji a państwami członkowskimi: bez wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi środek pomocy nie groziłby negatywnym wpływem na rynek wewnętrzny. Wymóg ten jest spełniony, jeżeli środek pomocy wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa, które konkuruje w handlu wewnątrzunijnym. Wymóg ten jest zawsze spełniany, gdy domniemane przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy prowadzi działalność w zakresie handlu transgranicznego lub gdy w danym sektorze istnieje znaczny poziom wymiany handlowej”.¹¹

Biorąc pod uwagę branże wymienione w art. 1 projektu ustawy można stwierdzić z dużym prawdopodobieństwem, że podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 6 pkt 2 projektu, będą potencjalnymi stronami umów zamiany, będą działać na rynku wewnętrznym UE, co w konsekwencji oznacza, że zastosowanie projektowanego mechanizmu zamiany nieruchomości

⁸ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 25

⁹ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 27

¹⁰ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 27

¹¹ *State Aid and the Energy Sector*, L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Hart Publishing, 2018, str. 27-28

może prowadzić do zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji i wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Zarówno uzasadnienie projektu ustawy, jak również jego ocena skutków regulacji całkowicie pomijają kwestię potencjalnie udzielanej przez Skarb Państwa pomocy publicznej podmiotowi będącemu stroną umowy zamiany nieruchomości i nabywającemu nieruchomość na jej podstawie od Skarbu Państwa.

Ryzyko udzielenia takiej pomocy nabiera realnych kształtów w sytuacji dysproporcji wartości zamienianych nieruchomości i przeniesieniu na podmiot trzeci własności nieruchomości o wartości wyższej, niż wartość nieruchomości, której własność przenoszona jest na Skarb Państwa, reprezentowany przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych czy też starostę. Prawdopodobieństwo to staje się jeszcze wyższe, gdy weźmie się pod uwagę pozostałe mechanizmy zawarte w projekcie, a związane ze zwolnieniem z opłat, należności i jednorazowego odszkodowania, a także z ponoszenia kosztów wycinki drzew i krzewów na terenie nieruchomości, będących przedmiotem umowy zamiany.

Artykuł 107 i 108 TFUE zawiera katalog wyłączeń, gdy udzielenie pomocy publicznej jest dopuszczalne, jednakże badanie czy taki wyjątek zaistniał przy konkretnej umowie zamiany nieruchomości będzie musiał być dokonywany *in concreto*. Niesie to za sobą ryzyko stwierdzenia zaistnienia niedozwolonej pomocy publicznej oraz podważania pewności obrotu gospodarczego. Z tego względu należy stwierdzić, że wprowadzenie w projektowanych przepisach kryterium wielkości powierzchni nieruchomości jest błędne i powinno w ostateczności zostać zastąpione kryterium wartości. Z uwagi na szeroką konstrukcję pojęcia pomocy publicznej i istniejącym w art. 107 TFUE sformułowaniem, że może być ona udzielona „w jakiegokolwiek formie” nie można wykluczyć, że zamiana nieruchomości o takiej samej lub zbliżonej wartości, jeżeli doprowadzi to do zakłócenia lub ryzyka zakłócenia konkurencji i tak może stanowić niedozwoloną pomoc publiczną, w szczególności w sytuacji, gdy dostęp do projektowanego mechanizmu będzie dostępny tylko dla wybranych przez wnioskujących ministrów przedsiębiorców.

Jednocześnie z projektu powinny zniknąć pozostałe dwa instrumenty pomocowe – nieodpłatna wycinka drzew i krzewów oraz zwolnienie z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania, o których mowa w art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Brak przejrzystości procesu legislacyjnego i nierzetelna ocena skutków regulacji

Przebieg procesu legislacyjnego

W dniu 8 lipca 2021 r. informacja o projekcie została opublikowana w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Publikacja taka - jak wynika z Regulaminu pracy Rady Ministrów - winna inicjować rządowy etap procesu legislacyjnego, nie zaś być jego końcowym elementem. Tymczasem projekt już 13 lipca został skierowany na posiedzenie Rady Ministrów, gdzie został zatwierdzony i w dniu 14 lipca przekazany do Sejmu, gdzie ma być procedowany w dniach 21-23 lipca. Projekt został opublikowany na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego dopiero po jego przyjęciu przez Radę Ministrów i nie zawiera żadnych informacji o samym przebiegu procesu legislacyjnego.

Ani uzasadnienie projektu, ani też jego ocena skutków regulacji (dalej jako: OSR) nie zawierają informacji o powodach tak pośpiesznego procedowania projektu. W OSR wskazano jedynie, że „projekt ustawy zostanie przedłożony do rozpatrzenia przez Radę Ministrów z pominięciem konsultacji publicznych i opiniowania, po uzyskaniu zgody na odrębny tryb postępowania z projektem ustawy na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.)”.

Brak przejrzystości procesu legislacyjnego

Sposób prowadzenia procesu legislacyjnego jest skrajnie nietransparentny, uniemożliwia kontrolę społeczną i aktywny udział społeczeństwa w jego ramach, co nie powinno mieć miejsca w dobie kryzysów klimatycznego i bioróżnorodnościowego w tak istotnym obszarze jak ochrona środowiska i przyszłość polskich lasów. Rząd bez wątplenia zdaje sobie sprawę, że tematyka regulowana przez projekt budziła duże społeczne zainteresowanie na etapie procedowania druków sejmowych nr 1098 oraz 1098-A i była przedmiotem działalności organizacji pozarządowych, a także mediów. Jednocześnie istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące autorstwa projektu. Projekt miał zostać przygotowany w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, jednakże z uwagi na jego (jak również jego uzasadnienia) daleko idące podobieństwo do projektów poselskich procedowanych w maju 2021 r. w ramach druków sejmowych nr 1098 oraz 1098-A można powziąć wątpliwość na ile projekt rządowy w istocie jest projektem rządowym albo też na ile wspomniane projekty poselskie były w istocie projektami poselskimi. Pośpiech w pracach legislacyjnych, ujawnienie treści projektu po zakończeniu rządowego etapu procesu legislacyjnego, brak jakichkolwiek informacji o szczegółach jego przebiegu (w tym potencjalnym wpływie na treść projektu lobbystów zawodowych i niezawodowych), a także fakt, że z zapisów ustawy skorzysta bezpośrednio bardzo wąska i najpewniej znana projektodawcom grupa podmiotów, które uzyskają na podstawie umowy zamiany własność nieruchomości wymienionych w załączniku do ustawy, a w konsekwencji pomoc publiczną, rodzi pytanie o wpływ tych beneficjentów na końcowy kształt projektu.

Nierzetelna ocena skutków regulacji

Lakoniczna ocena skutków regulacji nie zawiera informacji o rzeczywistym wpływie projektu na wiele obszarów. Mimo tego, że projekt zakłada wycięcie około 1250 ha lasów, a w konsekwencji zniszczenie istniejących na ich terenie ekosystemów, siedlisk i przerwanie korytarzy ekologicznych, a także obniżenie potencjału pochłaniania przez lasy gazów cieplarnianych przy jednoczesnym przyspieszeniu uwolnienia do atmosfery zgromadzonego w drzewach węgla, OSR nie zawiera jakiegokolwiek omówienia wpływu projektu na środowisko naturalne i zmianę klimatu.

W OSR wskazano, że „projekt ustawy nie zostanie skierowany do opiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdyż nie reguluje kwestii będących bezpośrednio w obszarze działania samorządu terytorialnego”. Tymczasem jak wynika z art. 2 ust. 2 projektu to starosta będzie organem właściwym do dokonywania zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa sąsiadujących z nieruchomościami wskazanymi w załączniku do ustawy. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 6 pkt 3 projektu jednostki samorządu terytorialnego mają być podmiotami uprawnionymi do bycia stroną umowy zamiany. Organy samorządowe biorą również czynny udział w postępowaniach

związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów leśnych. Oznacza to, że wbrew twierdzeniom projektodawców projekt reguluje kwestie będące bezpośrednio w obszarze działania samorządu terytorialnego.

W OSR zawarto również twierdzenie o braku wpływu projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, mimo tego, że projekt w oczywisty sposób reguluje kwestie związane z przyznawaniem pomocy publicznej wyselekcjonowanym podmiotom. Niezależnie od powyższego sami projektodawcy wskazują w uzasadnieniu projektu, że „projektowana ustawa [...] będzie wywierała skutki społeczne i gospodarcze przez przyczynienie się do [...] wzrostu gospodarczego w związku z inwestycjami realizowanymi na terenach pozyskanych od Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe”, zapominając jednak o tym fakcie przy ocenie skutków regulacji.

W OSR nie uwzględniono także wpływu proponowanej regulacji na rynek pracy i sytuację osób, które swoje życie zawodowe związały z przeznaczonymi do wycięcia lasami. Projektodawca postanowił pominąć w tym obszarze opinię związków zawodowych, które potencjalnie mogłyby reprezentować te osoby. Co istotne związki zawodowe były aktywne w trakcie prac legislacyjnych nad drukami sejmowymi nr 1098 oraz 1098-A.

Ryzyko powstania strat przyrodniczych i konsekwencje dla klimatu

Projekt ustawy zawiera kilka zapisów mających zabezpieczyć środowisko przed negatywnymi następstwami zamiany nieruchomości, co należy ocenić jako zdecydowany postęp w porównaniu do wcześniejszych projektów poselskich. Mechanizmy te to w szczególności:

1. 2 letni okres, w którym możliwa jest zamiana nieruchomości;
2. ograniczenie liczby nieruchomości, będących w zarządzie Lasów Państwowych, które mogą być przedmiotem zamiany poprzez enumeratywne ich wyliczenie w załączniku do ustawy;
3. wyłączenie z możliwości dokonywania zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości pozostających w zarządzie Lasów Państwowych stanowiących obszary parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, chronionego krajobrazu oraz Natura 2000;
4. wprowadzenie zastrzeżenia, że w wyniku zamiany Lasy Państwowe będą otrzymywały w zarząd jedynie lasy, grunty lub nieruchomości, na których jest możliwe prowadzenie gospodarki leśnej.

Wymienione mechanizmy nie gwarantują jednak, że w wyniku zamiany nieruchomości i wycięcia ponad 1200 ha lasu nie dojdzie do istotnych szkód środowiskowych. Opisane mechanizmy nie wyłączają również możliwości przedłużenia stosowania ustawy, a także rozszerzenia listy nieruchomości, podlegających zamianie.

Czasowość ustawy oraz lista nieruchomości podlegająca zamianie

Przebieg procesu legislacyjnego, w ramach którego procedowany jest projekt, a także sięgnięcie po wątpliwy konstytucyjnie instrument w postaci specustawy, której celem jest rozwiązanie bardzo konkretnej i indywidualnej kwestii (bo związanej z interesem gospodarczym wąskiej grupy podmiotów,

wyselekcjonowanych przez Radę Ministrów) w akcie normatywnym, którego charakter powinien być generalny i abstrakcyjny, wskazują na to, że przedstawione wyżej zabezpieczenia w postaci 2 letniego okresu, w którym można dokonywać zamiany konkretnych nieruchomości wymienionych w załączniku do ustawy, mają charakter iluzoryczny. Przeprowadzenia całego rządowego etapu procesu legislacyjnego od opublikowania informacji o projekcie w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów do jego skierowania do Sejmu zajęło Radzie Ministrów 6 dni. Informacje opublikowane na stronie Sejmu wskazują na to, że tempo prac w niższej Izbie Parlamentu nie będzie dłuższe. Oznacza to, że w obecnej sytuacji wskazane zabezpieczenia mogą zostać usunięte w ciągu kilku tygodni. Prowadzi to do wniosku, że wszystkie poczynione w tej opinii uwagi powinny być odnoszone nie tylko do obecnego wąskiego katalogu nieruchomości mogących podlegać wymianie, ale powinny być również odczytywane w szerszym kontekście, z uwagi na ryzyko zmiany omówionych wyżej regulacji.

Wyłączenie z zamiany niektórych form ochrony przyrody. Pominięcie innych istotnych dla środowiska kryteriów

Zgodnie z art. 3 projektu „z zamiany, o której mowa w art. 2 ust. 1 i 2, wyłącza się lasy, grunty i inne nieruchomości pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, stanowiące obszary objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098)”. Art. 6 ustawy o ochronie przyrody zawiera katalog łącznie 10 form ochrony przyrody. Projektowany przepis wyłącza z zamiany 5 pierwszych, tj.: obszary parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, chronionego krajobrazu oraz Natura 2000. Nie wyłącza jednak nieruchomości na terenie, których znajdują się pomniki przyrody, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Dodatkowo o ile w projekcie wprost wyłączono spod zamiany obszary Natura 2000, o tyle nie uwzględniono wpływu wycinki drzew i krzewów oraz zmiany przeznaczenia nieruchomości będących w bezpośrednim sąsiedztwie z obszarami Natura 2000, co ma miejsce przy nieruchomościach wymienionych w załączniku do projektu i zlokalizowanych w Stalowej Woli.

Co więcej, projekt nie bierze pod uwagę – zarówno w najważniejszej warstwie normatywnej, jak również nawet w zakresie oceny skutków regulacji czy też analiz, które powinny zostać przeprowadzone przy przygotowywaniu uzasadnienia projektu – innych kategorii przyrodniczych, które mają kluczowe znaczenie dla ochrony środowiska. Kategoriami takimi są z jednej strony korytarze ekologiczne, które mają znaczenie dla migracji zwierząt i lasy ochronne.

Korytarze ekologiczne o znaczeniu kontynentalnym obejmują nieruchomości wymienione w załączniku do projektu i znajdujące się w Stalowej Woli. Ich przerwanie grozi poważnymi konsekwencjami dla swobodnej migracji wielu gatunków.

Zgodnie z art. 15 ustawy o lasach za lasy ochronne, czyli lasy szczególnie chronione, mogą zostać uznane lasy, które:

1. chronią glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin;

2. chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów;
3. ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków;
4. są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu;
5. stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej;
6. mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa;
7. są położone:
 - a) w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców,
 - b) w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1662 oraz z 2021 r. poz. 36 i 97),
 - c) w strefie górnej granicy lasów.

W lasach ochronnych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej (Dz. U. Nr 67, poz. 337), prowadzi się gospodarkę leśną w sposób zapewniający ciągłe spełnianie przez nie celów, dla których zostały wydzielone, w szczególności poprzez:

1. zachowanie trwałości lasów w drodze:
 - a) dbałości o stan zdrowotny i sanitarny lasów,
 - b) preferowania naturalnego odnowienia lasu,
 - c) ograniczania regulacji stosunków wodnych do prac uzasadnionych potrzebami odnowienia lasu oraz użytkowania sąsiadujących z lasami ochronnymi gruntów nieleśnych,
 - d) ograniczania trwałego odwadniania bagien śródleśnych do przypadków, w których wyniki przeprowadzonych badań i ekspertyz wykluczają niekorzystny wpływ tego zabiegu na stosunki wodne w lasach ochronnych,
2. zagospodarowanie i ochronę lasów w drodze:
 - a) kształtowania struktury gatunkowej i przestrzennej lasu zgodnie z warunkami siedliskowymi, w kierunku powiększania różnorodności biologicznej i zwiększania odporności lasu na czynniki destrukcyjne,
 - b) stosowania indywidualnych sposobów zagospodarowania i ochrony poszczególnych drzewostanów,
 - c) ustalania etatu cięć według potrzeb hodowlanych lasu,
 - d) ograniczania stosowania zrębów zupełnych do najsłabszych siedlisk leśnych oraz prowadzenia śinki drzew, zrywki i wywozu drewna w sposób zapewniający w maksymalnym stopniu ochronę gleby i roślinności leśnej,
 - e) zakazu pozyskiwania żywicy i karpiny.

„Lista funkcji ochronnych lasów jest doprawdy bardzo długa. A każda z nich ma zarazem swoisty wydźwięk społeczny. Można by rzec, że lasy takie mają do spełnienia przede wszystkim funkcje społeczne, a pozyskanie drewna nie powinno temu przeszkadzać. [...] Ogranicza się rębnie zupełne, podwyższa wiek rębności, dostosowuje skład gatunkowy do pełnionych funkcji, dopuszcza określone formy zagospodarowania rekreacyjnego (np. wokół wielkich aglomeracji miejskich) itp.”¹²

Lasy ochronne znajdują się na znacznej powierzchni nieruchomości przeznaczonych do zamiany zarówno w Jaworznie, jak i Stalowej Woli i zostały przez ustawodawcę przeznaczone do całkowitej wycinki, co oznacza, że cele dla których zostały ustanowione zostaną unicestwione.

Co więcej, nowi właściciele terenów, na których znajdują się lasy ochronne nie będą mieli obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych w lasach ochronnych, które – zgodnie z art. 12 ust. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – są wyższe o 50% od należności i opłat w przypadku pozostałych lasów, co jest podyktowane ich dodatkowymi walorami przyrodniczymi i społecznymi.

Zamiana na nieruchomości, na których jest możliwe prowadzenie gospodarki leśnej

Zgodnie ze zdaniem 2 art. 2 ust. 1 projektu ustawy „Lasy Państwowe mogą dokonywać zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w ich zarządzie jedynie na lasy, grunty i inne nieruchomości, na których jest możliwe prowadzenie gospodarki leśnej”. Celem cytowanego zapisu jest ograniczenie zakresu ryzyka strat przyrodniczych w wypadku zamiany przez Lasy Państwowe cennego przyrodniczo gruntu leśnego na grunt o niskiej wartości przyrodniczej. Należy wskazać jednak, że przepis ten w żaden sposób na to ryzyko nie wpływa. Prowadzenie gospodarki leśnej jest bowiem potencjalnie możliwe na każdym rodzaju nieruchomości. Choćby z art. 14 ustawy o lasach wynika, że gospodarka taka (w zakresie zalesienia) może być prowadzona m.in. na lotnych piaskach i wydmach piaszczystych; stromych stokach, zboczach, urwiskach i zapadliskach; czy hałdach i terenach po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie. Dodatkowo zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych jednym z kierunków rekultywacji gruntów, które utraciły wartość użytkową jest kierunek leśny. Oznacza to, że gruntem podlegającym zamianie na grunt pozostający w zarządzie Lasów Państwowych może być nieużytek, hałda, teren pokopalniany czy też grunt wymagający rekultywacji. W tym świetle jako dodatkowe ryzyko jawi się obciążenie Lasów Państwowych kosztem rekultywacji terenu, choćby w przypadku określonym w art. 129 w zw. z art. 39 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

¹² K. Fronczak, W stronę natury. Zrównoważona gospodarka leśna, 2017, str. 97

Ryzyko nieodwracalnych strat środowiskowych w lasach, pozostających w zarządzie Lasów Państwowych

Projekt ustawy całkowicie ignoruje przyrodnicze znaczenie nieruchomości Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Lasów Państwowych. Nieruchomości te to przede wszystkim czynne przyrodniczo lasy. Dopuszczenie możliwości ich zamiany na inne nieruchomości, w tym takie o niższych walorach przyrodniczych, bez możliwości zważenia potencjalnych strat środowiskowych, należy uznać za działanie szkodliwe zarówno z perspektywy celów i zasad prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, z perspektywy obywateli, korzystających z tych lasów, z perspektywy osób pracujących w tych lasach, jak również przede wszystkim z perspektywy ryzyk wynikających z trwających kryzysów klimatycznego i bioróżnorodnościowego. W żadnym wypadku nie można uznać, że straty te będą równoważone przez potencjalne szanse wynikające z lokowanych na tych nieruchomościach inwestycjach. Z tego względu za niezbędne należy uznać dodanie do projektowanych regulacji zastrzeżenia, że zamiana nieruchomości nie jest możliwa w sytuacji, gdy sprzeciwia się to celom trwale zrównoważonej gospodarki leśnej lub zasadom prowadzenia gospodarki leśnej, a zatem gdy może to prowadzić m.in. do naruszenia zachowania, trwałości lub ochrony lasów, gleb i wód, czy też do zmniejszenia zasobów leśnych.

Kwestie związane ze zmianą klimatu

Projekt ustawy w żaden sposób nie uwzględnia w swojej treści kwestii związanych z zagrożeniami związanymi ze zmianą klimatu. Nie czyni tego ani w odniesieniu do usunięcia lasu z ponad 1200 ha terenu, ani też w odniesieniu do rodzaju inwestycji mających być zlokalizowanych na nieruchomościach będących przedmiotem zamiany.

Znaczenie lasów w kontekście kryzysu klimatycznego

Istotność lasów i ich ochrona dla przeciwdziałania negatywnym zmianom klimatu nie ulega wątpliwości i nie podlega dyskusji. Jak wskazuje się w opracowaniu przygotowanym na zlecenie Lasów Państwowych „zdążyliśmy już – choć nastąpiło to dość późno, a w niektórych zakątkach Ziemi, niestety, poniewczasie – przyjąć do wiadomości, że ochrona lasów, sposób ich zagospodarowania, stan zdrowotny, zalesianie i wylesianie – to wszystko ma zasadnicze znaczenie dla globalnej równowagi klimatycznej. Z tych to powodów te kwestie współcześnie nie mogą ująć z pola widzenia trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej. Tak dzieje się w krajach rozwiniętych, tak też jest w Polsce. Lasy wpływają na klimat, opady, temperaturę i ruch powietrza, ale też tworzą warunki rozwoju niezliczonych pod względem biologicznej różnorodności form fauny i flory. To lasy w znacznym stopniu decydują o naturalnym obrocie biomasy, kumulującej węgiel, o skali jego przyswajania i uwalniania. Pokrywając bez mała trzecią część powierzchni lądów, są najważniejszym pochłaniaczem węgla. Ocenia się, że są w stanie zgromadzić ponad połowę węgla na Ziemi, czyli ok. 1200 gigaton (1 Gt = 1 mld ton). Lasy – czy to naturalne, czy gospodarcze – są najważniejszym czynnikiem kształtującym globalny bilans

węgla (rozumianego nie jako kopalne paliwo stałe, ale pierwiastek krążący w naturze). Dość powiedzieć, że mają ok. 80-procentowy udział w wymianie węgla pomiędzy powierzchnią Ziemi i atmosferą”.¹³

Z uwagi na powyższe okoliczności skrajne zdziwienie budzi podejście projektodawców, którzy w projekcie przesądającym o znaczącej wycince lasów nie analizują wpływu tej wycinki na zmianę klimatu. Co więcej, zasłaniając się potrzebami i celami polityki państwa związanej ze wspieraniem rozwoju i wdrażaniem projektów dotyczących energii, elektromobilności lub transportu, służących upowszechnianiu nowych technologii oraz poprawie jakości powietrza – a zatem zapewne mających mieć znaczenie w kontekście adaptacji do i łagodzenia skutków zmian klimatu – przesądzają o poświęceniu lasów pod rozwój przemysłu. Podejście takie jest sprzeczne z przygotowanym i przyjętym przez Radę Ministrów Krajowym planem na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030¹⁴, zgodnie z którym jednym z zadań stojących przed Polską to „zwiększanie lesistości zarówno w wyniku sztucznych zalesień, jak i sukcesji naturalnej, oraz racjonalizacja użytkowania gruntów, zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych”.

Projektowana regulacja stoi równocześnie w sprzeczności z przyjętą w dniu 16 lipca 2021 r. – w ramach Pakietu Fit for 55¹⁵ – Strategią leśną (New EU Forest Strategy for 2030)¹⁶, która ma na celu poprawę jakości, ilości i odporności lasów w Europie. Projekt nie uwzględnia również zaleceń Komisji Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej dot. środków łagodzących skutki zmian klimatu, zgodnie z którymi Polska powinna m.in. „zwiększyć rolę lasów w pochłanianiu dwutlenku węgla poprzez zrównoważoną gospodarkę leśną, większą wielofunkcyjność, większe wykorzystanie agroleśnictwa, zalesianie i zwiększoną odporność lasów na zmianę klimatu” (tłum. własne).¹⁷

W żadnym przypadku nie można twierdzić, że straty poniesione w lesistości z perspektywy klimatycznej zostaną zbilansowane przez uzyskanie przez Lasy Państwowe nowych terenów, na których będzie można prowadzić gospodarkę leśną. Po pierwsze, podejście takie w żaden sposób nie wpisuje się w racjonalizację użytkowania gruntów i zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych, o których mowa w cytowanym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Po drugie zaś, zanim prowadzenie gospodarki leśnej na nowym (tj. wcześniej niezalesionym) obszarze przyniesie wymierne rezultaty upłynie znaczny czas, którego w dobie kryzysu klimatycznego nie ma zbyt wiele. Zalesienia są oczywistym sposobem łagodzenia zmian klimatu, „ale też nie w każdych warunkach od razu przyniosą one profit w postaci dodatkowej akumulacji węgla. Na przykład po zalesieniu gruntu porolnego przyrost akumulacji węgla bywa niewielki, a niekiedy jego zasób początkowo wręcz maleje. [...] Najwięcej węgla

¹³ K. Fronczak, W stronę natury. Zrównoważona gospodarka leśna, 2017, str. 44-45

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu>

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_3541

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12674-Lasy-nowa-strategia-UE_pl

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-regulation-ghg-land-use-forestry_with-annex_en.pdf

magazynuje w sobie drzewostan dojrzały, o złożonej strukturze, cechujący się dużą ilością biomasy nadziemnej i podziemnej. [...] Ochrona lasów, sposób ich zagospodarowania, zalesianie lub wylesianie, stan zdrowotny, to wszystko ma zasadnicze znaczenie dla globalnej równowagi klimatycznej”.¹⁸

Cele i potrzeby zawarte w projekcie ustawy a adaptacja do i łagodzenie zmian klimatycznych

Zgodnie z projektem zamiana nieruchomości może być uzasadniona celami i potrzebami strategicznej produkcji dla obronności państwa, wysokich technologii elektronicznych i procesorów, elektromobilności, innowacyjnej technologii wodorowej, lotnictwa, motoryzacji oraz przemysłu tworzyw sztucznych. Branże wymienione powyżej nie muszą wpisywać się w przesłanki opisane w art. 1 ust. 1 pkt 1 projektu, tj. potrzeby i cele polityki państwa związanej ze wspieraniem rozwoju i wdrażaniem projektów dotyczących energii, elektromobilności lub transportu, służących upowszechnianiu nowych technologii oraz poprawie jakości powietrza, z uwagi na użycie między punktem pierwszym a drugim spójnika „albo” opisującego alternatywę rozłączną. Prowadzi to do wniosku, że zamiana nieruchomości będzie możliwa jeżeli będzie to uzasadnione potrzebami i celami np. strategicznej produkcji broni palnej, pojazdów opancerzonych, silników odrzutowych lub spalinowych, czy też pyrolizy gumy. Prowadzi to do pytania na ile grunty leśne powinny być wykorzystywane pod budowę instalacji służących takim i podobnym działaniom. Uzasadnienie projektu ustawy całkowicie milczy na temat powodu dodania – względem wcześniejszych projektów poselskich – do treści projektu tej kategorii branż.

Projekt ustawy nie zawiera żadnych gwarancji, że działalności prowadzone na dawnych nieruchomościach pozostających w zarządzie Lasów Państwowych będą w jakikolwiek sposób zrównoważone środowiskowo, co mogłoby się potencjalnie wpisywać w działania zmierzające do adaptacji do i łagodzenie skutków zmian klimatu. Projekt w szczególności nie odwołuje się do obowiązującego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniającego rozporządzenia (UE) 2019/2088 (Dz. Urz. UE L 198 z 22.06.2020, str. 13), które – wraz z aktami wykonawczymi – określa jaki rodzaj działalności stanowi działalność gospodarczą zrównoważoną środowiskowo i tworzy tzw. taksonomię Unii Europejskiej. Należy stwierdzić, że takie odwołanie i wskazanie wprost, że na terenie zamienianych nieruchomości dopuszczona jest wyłącznie działalność zrównoważona środowiskowo pozwalałoby w pewnym stopniu na ograniczenie negatywnych skutków omawianego projektu.

Wątpliwości dot. katalogu podmiotów, z którymi będzie mogła być dokonana zamiana nieruchomości

O ile pozytywnie należy ocenić dalsze – względem projektów poselskich (druki sejmowe nr 1098 oraz nr 1098-A) – ograniczanie katalogu podmiotów, które mogą być stronami umowy zamiany nieruchomości, poprzez wskazanie, że stroną taką może być m.in. osoba prawna, w której Skarb Państwa

¹⁸ K. Fronczak, W stronę natury. Zrównoważona gospodarka leśna, 2017, str. 50-51

posiada większość (a nie jak wcześniej jakąkolwiek liczbę) akcji w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, o tyle obecna propozycja w dalszym ciągu nie przesądza o faktycznej kontroli korporacyjnej Skarbu Państwa nad taką osobą prawną, zarówno w ujęciu kodeksowym, jak i pozakodeksowym.¹⁹ Dodatkowo istniejąca kontrola korporacyjna nad takim podmiotem może w czasie ulegać zmniejszeniu lub całkowitemu zniesieniu, co będzie miało miejsce w przypadku zbycia przez Skarb Państwa części lub całości akcji. Oznacza to, że nabycie przez taki podmiot własności nieruchomości pozostających w zarządzie Lasów Państwowych nie eliminuje ryzyka powstania straty w majątku Skarbu Państwa, ani też nie gwarantuje, że inwestycja na poczet której ma być dokonana zamiana zostanie zrealizowana. Takie skonstruowanie katalogu podmiotów, z którymi będzie mogła być dokonana zamiana nieruchomości oznacza równocześnie, że co najmniej częściowo niezależne od Skarbu Państwa podmioty będą przejmowały udziały w nieruchomościach dawniej należących do Skarbu Państwa oraz będą beneficjentami udzielanej za pośrednictwem omawianych regulacji pomocy publicznej.

Brak odpowiednich zabezpieczeń na wypadek braku realizacji celu, z powodu którego dokonano zamiany nieruchomości

Nieokreśloność pojęcia celu, dla którego ma być dokonana zamiana nieruchomości i jego realizacji

W artykule 2 ust. 7 projektu zawarto regulację, zgodnie z którą umowa zamiany określa cel, o którym mowa w art. 1 ust. 1. Cele te zgodnie z tym drugim przepisem mają być związane z:

1. polityką państwa związaną ze wspieraniem rozwoju i wdrażaniem projektów dotyczących energii, elektromobilności lub transportu, służących upowszechnianiu nowych technologii oraz poprawie jakości powietrza, albo
2. strategiczną produkcją dla obronności państwa, wysokich technologii elektronicznych i procesorów, elektromobilności, innowacyjnej technologii wodorowej, lotnictwa, motoryzacji oraz przemysłu tworzywa sztucznych.

Brak jest – czy to w treści normatywnej projektu, czy też w dokumentach mu towarzyszących (uzasadnienie oraz ocena skutków regulacji) – jakichkolwiek dyrektyw interpretacyjnych w jaki sposób należy te cele rozumieć. Brak ten jest o tyle istotny, że zgodnie z projektowanym artykułem 5 brak realizacji celu zawartego w umowie ma aktualizować po stronie Lasów Państwowych jedno z roszczeń, mających zabezpieczać przedmiot umowy. W szczególności niejasne jest czy cel ten ma mieć charakter materialny czy niematerialny. Czy chodzi w nim o pewien produkt pracy koncepcyjnej, np. projekt rozwiązania technologicznego, czy też np. ukończoną inwestycję z działającymi instalacjami. Czy realizacją

¹⁹ M. Bałtowski, *Spółki Skarbu Państwa – próba typologii* [w:] *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015.

celu będzie np. przeprowadzenie określonej inwestycji i wybudowanie oraz uruchomienie konkretnej instalacji, wypełnienie odpowiednich wskaźników związanych np. ze stopniem poprawy jakości powietrza czy też liczbą wyprodukowanych przedmiotów, czy też wyłącznie zainicjowanie postępowania zmierzającego do uzyskania jednej z decyzji niezbędnych dla wyłączenia nieruchomości z produkcji leśnej? Pozostawienie tak szerokiego pola interpretacyjnego przy konstruowaniu umowy zamiany i posługiwanie się pojęciem obcym szeroko rozumianym regulacjom normującym proces inwestycyjny należy ocenić krytycznie. Istnieje bowiem realne ryzyko, że cel ten będzie opisywany w umowie zamiany w taki sposób, że zabezpieczenia z projektowanego art. 5 będą miały charakter wyłącznie iluzoryczny.

Zbyt długi okres realizacji celu

Projekt określa w art. 5 ust. 1 termin realizacji celu, dla którego została przeprowadzona umowa zamiany, na 10 lat od dokonania zamiany. Niedochowanie tego terminu aktualizuje po stronie po stronie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych albo starosty roszczenia związane ze zwrotem pierwotnie zamienionej nieruchomości (poprzez ponowną umowę zamiany z każdorazowym właścicielem nieruchomości pierwotnie będącej w zarządzie Lasów Państwowych) albo zapłatą różnicy pomiędzy wartością zamienianych nieruchomości, będących przedmiotem zamiany, jeżeli wartość nieruchomości będącej przed zamianą własnością Skarbu Państwa była wyższa niż wartość nieruchomości, które Skarb Państwa otrzymał w wyniku zamiany.

Należy wskazać, że okres ten jest zbyt długi i może potencjalnie działać na szkodę Skarbu Państwa. W związku z brakiem wprowadzenia do projektu jakiegokolwiek mechanizmu rozliczenia nakładów poczynionych przez Lasy Państwowe na nabytą na podstawie umowy zamiany nieruchomość Lasy Państwowe będą ponosiły ryzyko finansowe i przyrodnicze związane z prowadzeniem gospodarki leśnej na otrzymanej nieruchomości. Może bowiem okazać się, że po upływie 10 lat nieruchomość będąca wówczas w zarządzie Lasów Państwowych zyska na tyle na wartości – czy to finansowej czy przyrodniczej – że ponowna zamiana będzie nieopłacalna z perspektywy Skarbu Państwa. Podobnie, nieruchomość pierwotnie będąca w zarządzie Lasów Państwowych może na tej wartości stracić. Co prawda, projektowany przepis zawiera jedynie zapis o możliwości żądania powrotnej zamiany, co oznacza, że nie będzie to obowiązkiem podmiotów reprezentujących Skarb Państwa, a jedynie ich uprawnieniem, co nie zmienia jednak faktu, że proponowana konstrukcja prawna rozkłada ewentualne ryzyko w nieproporcjonalny sposób, faworyzując podmioty trzecie względem Skarbu Państwa.

Zastosowany okres 10 lat oznacza jednocześnie, że Skarb Państwa w tym okresie – chcąc potencjalnie skorzystać z roszczenia zawartego w projektowanym art. 5 ust. 1 pkt 1 nie będzie mógł rozporządzać otrzymaną w drodze zamiany nieruchomością w sposób nieskrępowany (z zastrzeżeniem innych ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów ustawy o lasach oraz projektowanej ustawy), ponieważ dalsze przeniesienie jej własności doprowadzi do braku możliwości zrealizowania warunków roszczenia zwrotu nieruchomości.

Brak rozliczenia nakładów poczynionych na nieruchomości przez Skarb Państwa w przypadku jej ponownej zamiany

Jak wskazano wyżej projekt nie wprowadza jakiegokolwiek mechanizmu rozliczenia nakładów poczynionych przez Skarb Państwa na nabytą na podstawie umowy zamiany nieruchomości. Oznacza to, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych czy starosta w razie braku realizacji celu określonego w umowie zamiany wraz ze zwrotem nieruchomości (który będzie następował na podstawie ponownej umowy zamiany) nie będą mogli żądać zwrotu poniesionych kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości, w szczególności prowadzoną gospodarką leśną, np. w zakresie przeprowadzonego zalesienia czy budowy budynków i budowli, dróg, czy urządzeń służących prowadzeniu gospodarki leśnej. Takie rozwiązanie prowadzi do ryzyka, że podmiot trzeci nie tylko będzie mógł przez co najmniej 10 lat korzystać z nieruchomości pierwotnie będącej w zarządzie Lasów Państwowych, ale następnie otrzyma w zamian nieruchomość, która dzięki nakładom Skarbu Państwa zyskała na wartości.

Brak roszczenia o przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego

W projektowanych przepisach Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych czy staroście nie będzie również przysługiwało roszczenie o przywrócenie nieruchomości pierwotnie będących własnością Skarbu Państwa do stanu poprzedniego. Oznacza to, że w sytuacji, w której Dyrektor Generalny czy starosta zażądają zwrotu nieruchomości będą mogli otrzymać nieruchomość, która będzie wymagała dodatkowych nakładów, żeby przygotować ją do prowadzenia gospodarki leśnej, np. w zakresie usunięcia fundamentów niedokończonej inwestycji czy też usunięcia skutków degradacji tej nieruchomości, związanej z prowadzoną na niej działalnością przemysłową.

Ryzyko uszczuplenia majątku Skarbu Państwa

Jak wskazano w części poświęconej pomocy publicznej projekt ustawy przewiduje trzy mechanizmy, w wyniku zastosowania których może dojść do uszczuplenia majątku Skarbu Państwa, przy jednoczesnym wzbogaceniu podmiotu uzyskującego własność nieruchomości będących przedmiotem zamiany. Mechanizmy te to:

1. uzyskanie od Skarbu Państwa – na podstawie umowy zamiany – gruntu o wyższej wartości od gruntu przekazywanego Skarbowi Państwa;
2. zwolnienie z należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji oraz obowiązku zapłaty jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu, o których mowa w art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
3. zwolnienie z kosztów usunięcia drzew i krzewów z terenu nabytych nieruchomości.

Przedstawione niżej argumenty poddają w wątpliwość rzetelność stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu projektu, zgodnie z którym „wejście w życie projektowanych regulacji nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.

Wielkość nieruchomości

Zaproponowane w projekcie ustawy kryterium powierzchni nieruchomości, wraz z dodatkowym zastrzeżeniem braku obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości, będzie prowadzić do sytuacji, w których Skarb Państwa będzie przenosił na podmioty trzecie własność nieruchomości o wartości wyższej niż te, których własność będzie nabywał. Skutkować to będzie nieuzasadnionym uszczupleniem majątku Skarbu Państwa i zyskiem podmiotów trzecich. Biorąc pod uwagę opisane wyżej ryzyko zarzutu udzielenia w takiej sytuacji niedozwolonej pomocy publicznej oraz braku istnienia zabezpieczenia realizacji celu, z powodu którego zamiana ma być dokonana, za konieczne należy uznać zrezygnowanie z kryterium wielkości nieruchomości i zastąpienie go – tak jak ma to miejsce w dzisiejszym stanie prawnym – kryterium wartości nieruchomości.

Opisane wyżej przepisy dot. ewentualnych roszczeń Skarbu Państwa związanych z brakiem realizacji celu określonego w umowie (art. 5 projektu) jasno wskazują, że projektodawcy dopuszczają sytuację, w której będzie dochodziło do uszczuplenia majątku Skarbu Państwa. Oznacza to równocześnie, że ryzyko udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej za pośrednictwem Lasów Państwowych i tym samym naruszenia art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na podstawie analizowanych przepisów jest realne.

Brak należności i opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu

Zgodnie z art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiszczyć jednorazową należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Zgodnie z art. 4 pkt 13 tej ustawy opłatę roczną uiszcza się w wysokości 10% należności: w razie trwałego wyłączenia – przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia – przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji. Należność za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntu leśnego bez drzewostanu wynosi – w zależności od typu siedliskowego lasu – od 250 do 2000 razy cena średnia 1 m³ drewna ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny (w roku 2020 było to 194,24 zł). Należność i opłaty roczne za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych w lasach ochronnych są wyższe o 50% od należności i opłat za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych w pozostałych lasach. Oznacza to, że należność za wyłączenie 1 ha lasu kształtuje się w granicach od ok. 50 000 zł do niemal 600 000 zł w przypadku najbardziej żyznych gruntów na obszarze lasów ochronnych. W przypadku 1250 ha lasów objętych przedmiotowym projektem, zgodnie z wyliczeniami Fundacji Dziedzictwo Przyrodnicze, należność będzie wynosiła ok. 321 milionów złotych. Przy ustalaniu kwoty jednorazowej należności do zapłaty należy odjąć od wspomnianych 321 milionów złotych wartość gruntów.

Opłaty i należność mają charakter nie tylko odszkodowawczy z uwagi na wartość materialną wyciętych drzew, ale również niematerialną związaną z cechami danego lasu, co znajduje przejaw w wyższych kwotach za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych w lasach ochronnych.

Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wysokość jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu stanowi różnicę między spodziewaną wartością drzewostanu w wieku rębności, określonym w planie urządzania lasu, a wartością w chwili jego wyrębu. W drzewostanach młodszych, w których nie można pozyskać sortymentów drzewnych, odszkodowanie to stanowi wartość kosztów poniesionych na założenie i pielęgnację drzewostanów. Zgodnie z informacjami publikowanymi przez Lasy Państwowe wysokość odszkodowania może sięgać 100 000 zł za 1 ha, chociaż najczęściej kształtuje się na poziomie 5-10 tys. zł za 1 ha.

Projekt przewiduje w swoim art. 3 ust. 2, że w przypadku wyłączenia gruntów, o których mowa w art. 1 ust. 2 i 3, z produkcji rolniczej lub leśnej na cele, o których mowa w art. 1 ust. 1, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 oraz z 2020 r. poz. 471) dotyczących należności i opłat rocznych oraz jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1 tej ustawy. Oznacza to, że Skarb Państwa w perspektywie 10 lat nie uzyska z tytułu samych opłat rocznych kwoty ok. 321 milionów złotych. Do kwoty tej powinna zostać dodana wartość jednorazowej należności (321 milionów złotych minus wartość gruntów) oraz wartość odszkodowania za przedwczesny wyrąb. Prowadzi to do wniosku, że ostateczna kwota należności, opłat rocznych i odszkodowania może przekroczyć 400 milionów złotych. Środki te – gdyby zostały zapłacone – powinny zasilić (zgodnie z art. 57 ustawy o lasach) fundusz leśny, który przeznaczają się m.in. na koszty związane z zalesianiem oraz gospodarką leśną w parkach narodowych (art. 58 ustawy o lasach). Kwota ta jednocześnie będzie stanowiła korzyść dla podmiotów, które nabędą od Skarbu Państwa na podstawie umów zamiany nieruchomości, do której stosować się będzie przepisy nowej ustawy.

W uzasadnieniu projektu, ani też w ocenie skutków regulacji nie zawarto informacji o powodach rezygnacji z pobierania opłat i odszkodowania, ani też nie przedstawiono wyliczeń w tym obszarze.

Na marginesie należy wskazać, że omawiany tu art. 3 ust. 2 projektu nie powinien znajdować się w art. 3, gdyż jego ust. 1 dotyczy całkowicie innej problematyki. Łączenie ze sobą dwóch zupełnie różnych myśli w ramach tego samego artykułu jest sprzeczne z zasadą wyrażoną w §55 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którą „każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł”, a „jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy”.

Bezpłatne usunięcie drzew i krzewów

Zgodnie z art. 4 projektu Lasy Państwowe zarządzające przed zamianą lasami, gruntami i innymi nieruchomościami będącymi przedmiotem tej zamiany, są obowiązane do dokonania nieodpłatnie wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzętnięcia w terminie ustalonym w odrębnym porozumieniu zawartym między Lasami Państwowymi a podmiotem, z którym została dokonana ta zamiana. Przepis ten może doprowadzić nie tylko do nieodwracalnych strat w środowisku naturalnym (biorąc pod uwagę fakt, że część z nieruchomości mających podlegać zamianie znajduje się na obszarze lasów ochronnych i korytarzy ekologicznych oraz graniczy z obszarami Natura 2000), ale także do dalszych

strat finansowych po stronie Skarbu Państwa i powstania korzyści (w postaci braku kosztów) po stronie podmiotów nabywających od Skarbu Państwa własność zamienianych nieruchomości.

Co prawda w art. 4 ust. 2 projektu zawarto przepis, zgodnie z którym drewno pozyskane z wycinki drzew i krzewów staje się nieodpłatnie własnością Lasów Państwowych, jednakże brak jest w uzasadnieniu projektu ustawy oraz w ocenie skutków regulacji jakichkolwiek wyliczeń jakie koszty będą musiały ponieść Lasy Państwowe, żeby całkowicie usunąć z 1250 ha lasu wszystkie drzewa i krzewy, a ile mogą potencjalnie uzyskać środków finansowych ze sprzedaży tak pozyskanego drewna.

Opinia komisji sejmowej właściwej do spraw leśnictwa i gospodarki leśnej

Projekt ustawy w swoim art. 2 ust. 3-5 i 8 oraz art. 6 przewiduje w procesie dokonywania zamiany nieruchomości istotną rolę komisji sejmowej właściwej do spraw leśnictwa i gospodarki leśnej. Komisja ta ma opiniować zamiar dokonania zamiany nieruchomości w trybie przewidzianym w projektowanej ustawie. Opinia komisji ma być wydawana na żądanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub starosty (w zależności od tego, które nieruchomości mają być przedmiotem zamiany) w terminie miesiąca od doręczenia jej tego żądania. Brak wydania opinii w terminie będzie uważany za tożsamy z opinią pozytywną. Co więcej, każdorazowe przeniesienie własności nieruchomości (również w innej formie niż na podstawie umowy zamiany, czyli np. na podstawie umowy sprzedaży) wymienionych w załączniku do ustawy będzie wymagało uzyskania takiej samej pozytywnej opinii komisji.

Zaproponowana regulacja budzi daleko idące wątpliwości. Po pierwsze, należy zauważyć, że komisje sejmowe są organami wewnętrznymi sejmów i nie są uprawnione co do zasady do jego reprezentowania na zewnątrz. Zgodnie z art. 17 Regulaminu Sejmu komisje sejmowe są organami powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu. Co prawda w ust. 2 tego artykułu wskazuje się, że komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami, jednakże należy stwierdzić, że opisana wyżej procedura opiniowania nie stanowi kontroli w rozumieniu tego przepisu.

Po drugie, należy wskazać, że podobnego uprawnienia nie ma żadna inna komisja sejmowa, ani też Sejm jako organ władzy publicznej. Zaproponowany mechanizm angażowania elementu władzy ustawodawczej do procedury zmierzającej do zawarcia przez odpowiednie podmioty umowy cywilnoprawnej jest wątpliwe.

Po trzecie, z uwagi na polityczny charakter samej komisji sejmowej, jak również celów dla których zawierana ma być umowa zamiany nieruchomości (jednym z takich celów może być realizacja polityki państwa, która co do zasady prowadzona jest przez rząd) za niepokojący należy uznać przepis dot. milczącego wyrażania pozytywnej opinii o zamianie nieruchomości w przypadku niewydania opinii w terminie miesiąca od wpłynięcia żądania jej wydania. Przepis ten może rodzić ryzyko celowej obstrukcji prac komisji w tym zakresie, w celu pozytywnego zaopiniowania zamiany nieruchomości.

Po czwarte, za zastanawiający należy uznać fakt, dla którego projektodawcy nie wymagają pozytywnej opinii komisji dla dalszego przenoszenia własności nieruchomości sąsiadujących z nieruchomościami wymienionymi w załączniku do ustawy, mimo tego, że taka opinia jest wymagana przy pierwszej umowie zamiany również w odniesieniu do tych nieruchomości.

Po piąte, należy zauważyć, że bezterminowe kompetencje komisji w zakresie opiniowania dalszego przenoszenia własności nieruchomości w znaczący sposób ingerują w zakres prawa własności nieruchomości.

Związanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wnioskiem o zamianę nieruchomości

Konstrukcja projektowanych przepisów wskazuje, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych będzie związany wnioskiem odpowiednich ministrów i będzie miał obowiązek dokonać zamiany nieruchomości. Oznacza to, że Dyrektor Generalny nie będzie miał możliwości zważenia potencjalnych korzyści i strat dokonywanej zamiany – zarówno z perspektywy majątkowej, jak i przede wszystkim przyrodniczej i związanej z celami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej. Może to prowadzić do opisywanych wyżej sytuacji, w których Dyrektor Generalny będzie zmuszony do zawarcia umowy sprzeniewierzającej się rocie złożonego przez niego ślubowania, celom trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, jak również powodującej uszczuplenie majątku Skarbu Państwa i w konsekwencji stanowiącej udziałnie pomocy publicznej podmiotowi będącemu drugą stroną umowy zamiany. Z tego względu w ostateczności za konieczne należy uznać dodanie do projektu przepisu, wskazującego na brak związania Dyrektora Generalnego wnioskiem, a także przewidującego co najmniej obligatoryjne przesłanki braku zawarcia umowy zamiany nieruchomości. Jednocześnie jednak trzeba mieć świadomość, że z uwagi na treść art. 33 ust. 2 ustawy o lasach i fakt, że Dyrektor Generalny powoływany i odwoływany jest przez ministra właściwego do spraw środowiska, zabezpieczniki te mogą mieć charakter czysto iluzoryczny. W szczególności biorąc pod uwagę fakt, że inwestycje na które będą miały być przeznaczane nieruchomości Skarbu Państwa, będą korzystały – ze względu na organy wnioskujące o zamianę do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych – z protekcji politycznej.

Rekomendacje

Odrzucenie projektu

Z uwagi na istnienie poważnych wad rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych, procedowanego w Sejmie pod nr druku 1394, a dotyczących przede wszystkim:

1. potencjalnej niezgodności projektowanych regulacji z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz wynikającemu z jego art. 107 zakazu udzielenia przez państwo pomocy publicznej;
2. ryzyka powstania strat w majątku Skarbu Państwa;
3. spowodowania nieodwracalnych strat środowiskowych w lasach;
4. braku wystarczającego zabezpieczenia zrealizowania celów, dla których dokonywana ma być zamiana nieruchomości;

a w dalszej kolejności

5. niezgodności proponowanych zmian z celami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej;
6. braku wykazania konieczności wprowadzania projektowanych regulacji;
7. prowadzenia procesu legislacyjnego w sposób nietransparentny i nierzetelny w zakresie oceny skutków regulacji;
8. katalogu podmiotów, mogących być stronami umowy zamiany nieruchomości;
9. roli komisji sejmowej właściwej do spraw leśnictwa i gospodarki leśnej w procesie zamiany nieruchomości;
10. związania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wnioskiem o dokonanie zamiany nieruchomości;

projekt ustawy powinien zostać odrzucony.