

30/3/A/2007

WYROK
z dnia 26 marca 2007 r.
Sygn. akt K 29/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 marca 2007 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności: art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.) z art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, Nr 157, poz. 1315, Nr 167, poz. 1399 i Nr 175, poz. 1460 i 1462 oraz z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 i Nr 245, poz. 1775) jest niezgodny z art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 21 sierpnia 2006 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.; dalej: ustawa o lasach) z art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji.

Wniosek został wniesiony w związku ze skargami kierowanymi do Rzecznika przez przedsiębiorców, którzy kwestionowali zgodność wskazanego przepisu z Konstytucją, zarzucając, że rozwiązanie, polegające na wyłączeniu możliwości sporządzenia przez nich planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych, narusza konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, ponieważ pozbawia ich dostępu do największego segmentu rynku usług polegających na sporządzaniu planów urządzenia lasu (art. 20 i art. 22 Konstytucji).

Wnioskodawca zarzuca, że przepis art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach ma charakter dyskryminacyjny, gdyż naruszając art. 32 Konstytucji, pozbawia podmioty gospodarcze mające zezwolenie na sporządzanie planów urządzenia lasu możliwości dostępu do rynku usług sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że skoro rynek usług

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 kwietnia 2007 r. w Dz. U. Nr 59, poz. 405.

sporządzania planów urządzenia lasu został już poddany daleko idącej kontroli administracyjnej w celu wymuszenia właściwej jakości tych usług, to nie istniała konstytucyjna konieczność sięgania po najdalej idący środek, jakim jest generalna eliminacja przez ustawodawcę spośród kontrahentów Lasów Państwowych innych podmiotów gospodarczych, niż wskazane imiennie przedsiębiorstwo państwowe: Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej (dalej: Biuro). Przepis art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach, naruszając zasadę proporcjonalności, przyznaje wymienionemu w nim przedsiębiorstwu państwowemu monopol na usługi sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych. Dlatego, w ocenie wnioskodawcy, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 9 stycznia 2007 r. wniósł o uznanie, że kwestionowany przepis art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach jest niekonstytucyjny.

Przypomniął, że w myśl art. 4 ustawy o lasach, lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Art. 19 ust. 1 ustawy o lasach stanowi, że plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa sporządza się uproszczone plany urządzenia lasu (art. 19 ust. 2 ustawy o lasach). Dla parków narodowych, stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 992, poz. 880, ze zm.) sporządza się plany ochrony.

Na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 175, poz. 1460; dalej: ustawa zmieniająca) dodano do ustawy o lasach art. 21a ust. 1, zgodnie z którym wykonywanie prac z zakresu: 1) okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów, 2) aktualizacji stanu zasobów leśnych, 3) prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów, 4) sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych – powierza się przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej.

W tej sytuacji Prokurator Generalny uznaje za uzasadnione zarzuty wnioskodawcy, że w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach ustawodawca – z naruszeniem zasady swobody działalności gospodarczej – przyznał przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej wyłączność w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Prokurator Generalny przypomina, że tą samą ustawą zmieniającą, w art. 1 pkt 1 dodano do ustawy o lasach przepis art. 19a ust. 1, który wprowadza powszechny obowiązek uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności sporządzania planów urządzenia lasu. Decyzję w sprawie wydania zezwolenia, odmowy wydania, zmiany i cofnięcia zezwolenia wydaje minister właściwy do spraw środowiska. Zezwolenie stanowi oświadczenie władzy administracyjnej wydawane w formie decyzji, że dany podmiot gospodarczy spełnia wszystkie wymagane przez prawo warunki do prowadzenia działalności w zakresie wykonywania usług sporządzania planów urządzenia lasu. Ustawa przewiduje też środki prawne zapewniające kontrolę państwa nad jakością prac w zakresie planów urządzenia lasu. Sporządzane przez podmioty posiadające zezwolenie plany urządzenia lasu uzyskują status planów podlegających realizacji dopiero w momencie ich zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 ustawy o lasach). W wypadku gdy przedstawiany do zatwierdzenia plan zawiera uchybienia – nie zostaje zatwierdzony przez organ administracji rządowej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przyznanie w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej wyłącznego uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sporządzaniu planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych istotnie ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez inne podmioty. Prawo ustanowienia takiej wyłączności stanowi wyjątek od ustrojowej i powszechnie obowiązującej zasady wolności działalności

gospodarczej wyrażonej zarówno w art. 20, jak i art. 22 Konstytucji. Przy wprowadzaniu ograniczania wolności działalności gospodarczej przesłanką, która może uzasadniać takie ograniczenie, jest względ na „ważny interes publiczny”. Wyjaśnienie pojęcia „ważny interes publiczny” zawiera, między innymi, przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Prokurator Generalny wyraża pogląd, że w celu wymuszenia właściwej jakości usług nie istniała konieczność sięgania po najdalej idący środek, jakim jest przyznanie wymienionemu w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach przedsiębiorstwu państwowemu monopolu na sporządzanie planów urządzenia lasu dla lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych. Rozwiązanie przyjęte w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności i jest niezgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Przepis art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach wprowadził też, z naruszeniem art. 32 Konstytucji, zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów legitymujących się zezwoleniem na sporządzanie planów urządzenia lasów, wydanym w trybie administracyjnym przez ministra właściwego do spraw środowiska.

3. Pismem z 22 stycznia 2007 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy o lasach.

Marszałek Sejmu stwierdził, że wolność gospodarcza nie jest wartością absolutną, gdyż Konstytucja dopuszcza ograniczenie tej wolności pod warunkiem, że zostanie wprowadzone w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W ustawie o lasach ograniczenie wolności działalności gospodarczej dotyczy sporządzania planów urządzenia lasów dla lasów pozostających w zarządzie przedsiębiorstwa Lasy Państwowe. Prawidłowe sporządzanie planów urządzenia lasów w skali całego kraju jest zadaniem, którego realizacja ma duże znaczenie dla bieżącego i perspektywicznego rozwoju gospodarki leśnej, a także dla ochrony środowiska. Ważny interes publiczny przemawia za tym, aby cały obszar lasów państwowych był objęty planami urządzenia lasu sporządzonymi według jednolitych zasad, uwzględniającymi wymagania nowoczesnej gospodarki leśnej. Plany te powinny być wykonywane według jednolitej metodologii. Należyta realizacja zadania polegającego na sporządzaniu planów urządzenia lasu dla lasów państwowych jest uwarunkowana posiadaniem wiedzy o aktualnym stanie lasów i zasobach leśnych oraz wysokokwalifikowanej kadry specjalistów w dziedzinie gospodarki leśnej. Można założyć, stwierdza Marszałek, że te warunki spełnia Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, któremu ustawodawca powierzył te zadania. Dostrzegając ważny interes publiczny w ustanowieniu wyłączności tego Biura w zakresie realizacji zadań, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach, należy uznać, że przepis ten nie narusza art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu inni przedsiębiorcy uzyskujący zezwolenie na sporządzanie planów urządzenia lasów nie mogą gwarantować należytej jakości prac, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 4, chociażby ze względu na brak wiedzy dotyczącej stanu lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych oraz na różnorodność metod sporządzania planów przez prywatnych zleceńbiorców. Marszałek Sejmu nie podziela wyrażonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich poglądu, że rozwiązanie przyjęte w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach ma charakter dyskryminacyjny wobec prywatnych przedsiębiorców, którzy zostali wykluczeni z udziału w sporządzaniu projektów planów urządzenia lasów dla lasów pozostających w zarządzie przedsiębiorstwa Lasy Państwowe. Powierzenie, na zasadzie wyłączności, wykonywania określonych prac jednemu przedsiębiorstwu, legitymującemu się odpowiednim potencjałem wiedzy i doświadczenia nie oznacza dyskryminacji innych podmiotów, dotychczas także wykonujących te prace. Wartości, które ustawodawca chronił, są na tyle istotne, że zdaniem Marszałka, nie można mówić o naruszeniu art. 32 Konstytucji.

II

Na rozprawę 26 marca 2007 r. stawiał się przedstawiciel wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich, a także Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych. Ze względu na fakt złożenia pisma wyjaśniającego przez Ministra Środowiska (niebędącego uczestnikiem postępowania, lecz kierującego działem administracji rządowej odpowiedzialnej za lasy) wraz z opinią prawną prof. Stanisława Gebethnera, Trybunał Konstytucyjny zarządził piętnastominutową przerwę w celu umożliwienia pozostałym uczestnikom postępowania wyrażenia zdania co do argumentacji w nim zawartej. Po przerwie uczestnicy odpowiadali na pytania Trybunału związane z kwestionowanym przepisem ustawy o lasach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich, w związku ze skargami do niego kierowanymi, złożył Trybunałowi Konstytucyjnego wnioszek o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.; dalej: ustawa o lasach). Kwestionowany przepis stanowi, że „Wykonywanie prac z zakresu: (...) 4) sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych – powierza się przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej”.

Art. 21a ustawy o lasach został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 175, poz. 1460; dalej: ustawa zmieniająca).

Kwestie związane z planami urządzenia lasu regulują przepisy rozdziału 4 ustawy o lasach. Zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy, plan urządzenia lasu sporządza się na lat 10, z uwzględnieniem przyrodniczych i ekonomicznych warunków gospodarki leśnej oraz celów i zasad gospodarki leśnej i sposobów ich realizacji, określonych dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu, z uwzględnieniem lasów ochronnych. W wypadkach uzasadnionych stanem lasów, a w szczególności wystąpieniem szkód lub klęsk żywiołowych, plan urządzenia lasu może być opracowany na okresy krótsze niż 10 lat (art. 18 ust. 2 ustawy o lasach). Z art. 19 ust. 1 ustawy wynika, że plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Uproszczone plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 19 ust. 2 ustawy o lasach). Dla parków narodowych sporządza się plany ich ochrony (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody, Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody).

Plany urządzenia lasu oraz uproszczone plany urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego (art. 19 ust. 5 ustawy o lasach). W myśl art. 19a ust. 1 ustawy o lasach, dodanego ustawą zmieniającą, wykonywanie planów urządzenia lasu, z zastrzeżeniem art. 21a, wymaga uzyskania zezwolenia na wykonywanie tej działalności. Decyzję w sprawie wydania zezwolenia, odmowy wydania, zmiany i cofnięcia zezwolenia wydaje minister właściwy do spraw środowiska. Minister zatwierdza też plany urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 22 ust. 1 ustawy o lasach).

Plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu sporządzany jest dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych – na zlecenie i koszt Lasów Państwowych (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Zgodnie z kwestionowanym przez Rzecznika art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o

lasach, wykonywanie prac z zakresu sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych może być powierzona wyłącznie przedsiębiorstwu państwowemu Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej (dalej: Biuro).

2. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji). Treść art. 20 Konstytucji pozostaje w organicznym związku z art. 22 Konstytucji, stanowiącym, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wymienione normy konstytucyjne pełnią dwójaką funkcję: po pierwsze, wyrażają jedną z zasad ustroju gospodarczego; po drugie, stanowią podstawę do konstruowania konstytucyjnego prawa podmiotowego przysługującego jednostce (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56).

W wyroku z 7 czerwca 2005 r. (sygn. K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Wolność wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej mieści w sobie niewątpliwie zarówno aspekt «ilościowy», związany ze swobodą określania intensywności prowadzenia działalności, jak i «jakościowy», przez który rozumieć można swobodę określenia zakresu prowadzonej działalności (terytorialnego, personalnego, rzeczowego). W zakresie wolności wykonywania działalności gospodarczej określonego rodzaju mieści się więc także możliwość podejmowania takiej działalności we wszystkich tych obszarach życia gospodarczego, w których, w świetle obowiązującego prawa, nie jest zakazane jej prowadzenie. Oznacza to, że dokonując reglamentacji określonej dziedziny działalności gospodarczej, np. przez zastrzeżenie wykonywania określonych działań wyłącznie przez indywidualnie wskazane podmioty, organy władzy publicznej zawężają tym samym sferę wolności wykonywania działalności gospodarczej przez inne podmioty specjalizujące się w tej samej kategorii świadczonych usług. Wybór pewnych podmiotów do realizacji (na zasadzie wyłączności) pewnych zadań w ramach rynku określonego rodzaju usług skutkuje zawężeniem zakresu wolności innych uczestników tego rynku”.

Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i możliwe są jej ograniczenia, jednak ograniczenia te muszą respektować konstytucyjne standardy. Art. 22 Konstytucji wymaga w płaszczyźnie formalnej, aby ograniczenie wolności działalności gospodarczej było ustanowione w drodze ustawy. Jednakże materialną przesłanką dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest istnienie ważnego interesu publicznego. W wyroku z 17 grudnia 2003 r. (sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Odwołanie się do kategorii interesu publicznego w art. 22 Konstytucji nie oznacza więc pozostawienia ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustaleniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie do kategorii «interesu publicznego» zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...)”.

Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie wolności działalności gospodarczej może zostać uznane za konstytucyjnie dopuszczalne wówczas, gdy jest uzasadnione potrzebą ochrony innych konstytucyjnych wartości (dookreślają je postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz inne normy konstytucyjne, na przykład art. 74 Konstytucji) i tylko ze względu na „ważny interes publiczny”. Wskazuje to na potrzebę respektowania zasady proporcjonalności, według której użyte przez ustawodawcę środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności, wyznaczająca dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wymaga zbadania, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i

proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a ponadto 3) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu) (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43 oraz z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K. 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Przesłanka „proporcjonalności”, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności, oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

3. Odnosząc powyższe do poddanej kontroli konstytucyjności regulacji art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że występuje niewątpliwy związek pomiędzy materią właściwą dla planów urządzenia lasów (na której treść, zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy o lasach, składa się m.in. analiza gospodarki leśnej, program ochrony przyrody, określenie zadań w zakresie zalesień, pielęgnowania i ochrony lasu, gospodarki łowieckiej) a ochroną środowiska w rozumieniu art. 31 ust. 3 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. W omawianym zakresie nie można postawić zarzutu, że wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie w ogóle nie jest konstytucyjnie legitymowane. Pozostaje jednak do rozstrzygnięcia kwestia, czy wprowadzone ograniczenie wolności działalności gospodarczej było konieczne, co oznacza poddanie regulacji zawartej w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach kontroli co do jej zgodności z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 22 Konstytucji.

Z uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 3975, Sejm IV kadencji) wynika, że „Wysoka ranga planów urządzenia lasu, będących podstawowym – o wysokim stopniu złożoności – dokumentem prowadzenia gospodarki leśnej w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, mających jednocześnie duży wpływ na kształtowanie środowiska przyrodniczego oraz wieloletnie skutki dla funkcjonowania obszarów leśnych, a także dla przemysłu drzewnego, wymaga, aby plany te były wykonywane przez jednostki dysponujące określoną wiedzą, doświadczeniem i potencjałem wykonawczym odpowiednim do zakresu prowadzonych prac. Obecnie działające na rynku prac urządzeniowych firmy prywatne charakteryzują się często brakiem doświadczenia oraz stosunkowo małym potencjałem wykonawczym (kadrowym i technicznym), co nie gwarantuje prawidłowego wykonawstwa planów urządzenia lasu – mających kluczowe znaczenie w prowadzeniu gospodarki leśnej. Wskazuje to na potrzebę istnienia na rynku prac urządzeniowych wiodącej jednostki podległej ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Wyrazem tego było m.in. zaliczenie w 1996 r. Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej do przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że środek w postaci ustanowienia wyłączności (monopolu) jednego przedsiębiorstwa prowadzącego działalność gospodarczą w określonym segmencie rynku jest ograniczeniem najdalej idącym, eliminującym całkowicie inne podmioty gospodarcze z danego rynku.

Trybunał przypomina, że zmiany w ustawie o lasach wprowadzone ustawą zmieniającą nie tylko polegały na powierzeniu jednemu przedsiębiorstwu państwowemu wyłączności na wykonywanie planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych. Zmiany ustawy objęły także zaostrzoną administracyjną reglamentację wykonywania przez wszystkie podmioty usług w postaci sporządzania planów urządzenia lasu, co też ma zapewnić wysoki poziom profesjonalny ich wykonania. Wspomniana nowelizacja art. 19a ustawy o lasach uzależnia możliwość wykonywania wszelkich planów urządzenia lasu od uzyskania stosownego zezwolenia. Decyzję w sprawie wydania zezwolenia (a więc dopuszczenia danego podmiotu na rynek owych specyficznych usług) oraz cofnięcia zezwolenia wydaje minister właściwy do spraw środowiska. Minister właściwy

do spraw środowiska potwierdza aktem administracyjnym, że dany podmiot gospodarczy spełnia wszystkie przewidziane prawem warunki niezbędne do wykonywania planów urządzenia lasu. Władza administracyjna swym autorytetem potwierdza, że dany podmiot gospodarczy dysponuje kadrą o wystarczających kwalifikacjach, wystarczającym wyposażeniu technicznym, niezbędnym do prawidłowego i terminowego wykonywania planów urządzenia lasu (por. art. 19a ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy o lasach). Ustawa (w szczególności jej art. 18 ust. 4) przewiduje jednolity standard planu urządzenia lasu, niezależnie od tego, czy las pozostaje, czy też nie pozostaje w zarządzie Lasów Państwowych. Każdy podmiot legitymujący się wydanym przez ministra zezwoleniem musi spełniać warunki przystąpienia do sporządzenia każdego planu urządzenia lasu, niezależnie od tego, w czym zarządzie ów las pozostaje. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie warunków udzielania zezwoleń na wykonywanie planów urządzenia lasu (Dz. U. Nr 256, poz. 2152; dalej: rozporządzenie z 20 grudnia 2005 r.) narzuca wysokie wymagania podmiotom występującym z wnioskiem o wydanie zezwolenia. Wnioskodawca taki, niezależnie od standardowo wymaganych od przedsiębiorców dokumentów o nadaniu REGON, NIP etc., powinien sporządzić w ciągu 3 ostatnich lat co najmniej 2 plany urządzenia lasu lub opracowania o podobnym charakterze, dysponować wyposażeniem technicznym niezbędnym do terminowego i prawidłowego wykonywania planów, a także zatrudniać osoby mające odpowiednie wykształcenie i doświadczenie związane z pracami nad sporządzaniem planów urządzania lasu.

Profesjonalizm wykonania planów jest dodatkowo weryfikowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, który zatwierdza plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 22 ust. 1 ustawy o lasach).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że system planów ochrony przewidziany dla parków narodowych i rezerwatów przyrody nie wprowadza tak daleko idących restrykcji w przygotowaniu planów dla obszarów obiektywnie znacznie cenniejszych przyrodniczo niż zwykłe państwowe lasy gospodarcze i ochronne. Przewidziany w ustawie o ochronie przyrody system planów ochrony jest zasadniczo analogiczny do regulacji zawartej w ustawie o lasach, lecz zakłada znacznie dalej posuniętą swobodę postępowania podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie planów, brak ograniczenia w zakresie doboru podmiotów wykonujących plan, współpracę z właściwymi miejscowo jednostkami samorządu terytorialnego (por. m.in. w art. 18 do 21 ustawy o ochronie przyrody oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody; Dz. U. Nr 94, poz. 794). Prawodawca nie wskazuje podmiotów uprawnionych na zasadzie wyłączności do przygotowania dokumentacji w zakresie planów ochrony obszaru chronionego (również w zakresie dotyczącym lasów). Podmiotami odpowiedzialnymi za przygotowanie planów są odpowiednio dyrektor parku narodowego, organ, który uznał dany obszar za rezerwat przyrody, lub – po uzgodnieniu z tym organem – zarządzający rezerwatem albo sprawujący nadzór nad rezerwatem, dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków krajobrazowych. Plany zatwierdzają: minister do spraw środowiska (w przypadku parku narodowego) lub wojewoda (gdy plan dotyczy rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego).

4. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że jeżeli osiągnięcie przez ustawodawcę zamierzonego celu jest możliwe przy użyciu środka mniej dolegliwego, pociągającego za sobą mniejsze ograniczenia praw i wolności, to użycie przez ustawodawcę środka znacznie bardziej uciążliwego, prowadzącego do znacznego ograniczenia praw i wolności, wykracza poza to, co jest konieczne w demokratycznym państwie, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności (por. między innymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., sygn. K. 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74 oraz z 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124).

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że treść art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach w sposób nadmierny ingeruje w sferę konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Eliminuje bowiem wszystkie – poza Biurem Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej podmioty gospodarcze świadczące usługi w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu z rynku usług wykonywanych na rzecz lasów państwowych, zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, w którego gestii znajduje się znakomita większość ogólnej powierzchni lasów gospodarczych i ochronnych w Polsce. Tak ukształtowana sytuacja faktyczna ma znaczący wpływ na działanie innych podmiotów gospodarczych na wysoce wyspecjalizowanym rynku usług nakierowanych na gospodarkę leśną, nie tylko ograniczając, ale wręcz eliminując ich prawa w tym zakresie.

Jeżeli przyczyną wprowadzenia kwestionowanych rozwiązań była potrzeba zapewnienia wysokiego poziomu usług świadczonych w sferze sporządzania planów urządzenia lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych i wgląd na ochronę środowiska miał być uznany za przesłankę wprowadzonych ograniczeń wolności działalności gospodarczej, to istotne pozostają pytania, czy dla uzyskania tego efektu konieczne było wprowadzanie najdalej idącego środka przez ustanowienie wyłączności na rzecz jednego konkretnego przedsiębiorstwa państwowego z wyeliminowaniem z rynku wszelkich innych podmiotów. Ustawa o lasach i powołane wcześniej rozporządzenie z 20 grudnia 2005 r. określają precyzyjnie zapewniające profesjonalizm i wysoką jakość usług wymogi dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przygotowania planu urządzenia lasu. To, czy dany podmiot gospodarczy spełnia wszystkie wymagane przez prawo warunki do prowadzenia działalności w zakresie wykonywania usług sporządzania planów urządzenia lasu, stwierdza wydający decyzję zezwalającą na wykonywanie tej działalności minister właściwy do spraw środowiska (art. 19a ustawy o lasach). Minister ten stwierdza też w procedurze ich zatwierdzania prawidłowość wykonania planów urządzenia lasu (art. 22 ust. 1 ustawy o lasach).

Wskazane rozwiązania, które również ograniczają wolność prowadzenia działalności gospodarczej, dają środki prawne zapewniające w wystarczającym stopniu kontrolę i nadzór państwa nad tworzeniem planów urządzenia lasu i gwarancję ich właściwej jakości, nie naruszając istoty prawa do działalności gospodarczej w tym sektorze rynku (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Ustawodawca w celu osiągnięcia odpowiedniej jakości sporządzanych planów urządzenia lasu wprowadził istotne ograniczenia wolności działalności gospodarczej polegające na konieczności uzyskania stosownego zezwolenia na wykonywanie planów urządzenia lasu i wymogu zatwierdzenia tych planów przez ministra. Proces planowania urządzenia lasu został poddany tak daleko idącej kontroli administracyjnej, że nie istnieje konstytucyjna konieczność sięgania po najdalej idący środek, jakim jest ustanowienie przepisem art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach wymienionemu w nim przedsiębiorstwu państwowemu monopolu na sporządzanie planów urządzenia lasu dla lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych. Jest to niezgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż narusza zasadę proporcjonalności ograniczenia działalności gospodarczej.

5. Na konstytucyjną wolność działalności gospodarczej składa się nie tylko swoboda podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, lecz także swoboda konkurowania z innymi podmiotami. Przedsiębiorcy prywatni i przedsiębiorcy publiczni (w tym przedsiębiorstwa państwowe) uczestniczą w obrocie gospodarczym na równych prawach. Dlatego też wszelkie różnicowanie w tym zakresie, jeśli jest wprowadzane przez ustawodawcę, nie może przybierać cech dyskryminacji. W szczególności zakaz dyskryminacji dotyczy życia gospodarczego (art. 32 ust. 2 Konstytucji). W świetle konstytucyjnej zasady równości nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Sprawiedliwość wymaga, aby różnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006,

poz. 28).

Wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie może być zaaprobowane wówczas, gdy jest to uzasadnione. Musi zatem być zachowana relewancja zróżnicowania, a więc musi ono pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Swoboda konkurencji z korzystającym z prawa wyłączności przedsiębiorstwem państwowym została zaś wyłączona na rynku, którego zasięg wyznacza treść art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach. Skoro celem regulacji miało być zapewnienie prawidłowego wykonawstwa planów urządzenia lasu, to cel ten, jak wyżej wykazano, realizują przepisy regulujące system udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu oraz przepisy określające kompetencje ministra w sprawie zatwierdzenia tych planów. Pozbawienie przez ustawodawcę innych podmiotów gospodarczych, które spełniają warunki określone w ustawie i mogą ubiegać się, na równi z przedsiębiorstwem państwowym Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu, możliwości dostępu do rynku usług sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych ma charakter dyskryminacyjny. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach jest niezgodny również z art. 32 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.