



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Warszawa, dnia 9 lutego 2006 r.

**RPO-522854-VI/06/ST**

**Pan Jan Szyszko**

00-090 Warszawa    Tel. centr. 022 551 77 00  
Al. Solidarności 77    Fax 022 827 64 53

**Minister Środowiska**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „KRAMEKO” sp. z o. o. w Krakowie kwestionująca zmiany jakie w zakresie powierzania sporządzania planów urządzenia lasów wprowadziła ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 175, poz. 1460).

Zgodnie z dodanym wymienioną na wstępie ustawą art. 19a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.) wykonywanie planów urządzenia lasów, 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. Z kolei z art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach wynika, iż wykonywanie prac z zakresu sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych powierza się przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej. Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że ustawodawca w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach ustanowił na rzecz wskazanego przedsiębiorstwa państwowego monopol w zakresie sporządzenia planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych.

Dodatkowo podmiot, na rzecz którego ów monopol został ustanowiony, z uwagi na zastrzeżenie zawarte w art. 19a ust. 1 ustawy o lasach, nie musi legitymować się zezwoleniem na wykonywanie działalności w zakresie sporządzania planów urządzenia lasów.

Z art. 4 ust. 1 ustawy o lasach wynika, że lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Przepisu tego nie stosuje się do lasów będących w zarządzie parków narodowych, lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także lasów będących w użytkowaniu wieczystym na mocy przepisów odrębnych. W świetle zaś art. 19 ust. 1 ustawy o lasach plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Natomiast uproszczone plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W konsekwencji zasadne w kontekście powoływanych przepisów jest stwierdzenie, iż w istocie plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych. W pozostałych przypadkach sporządza się bowiem jedynie uproszczone plany urządzenia lasu, zaś dla parków narodowych sporządza się plan ochrony (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody - Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.).

Analiza omawianych powyżej przepisów wskazuje po pierwsze, iż podmiot, który uzyska zezwolenie na wykonywanie planów urządzenia lasów w praktyce będzie mógł wykonywać jedynie uproszczone plany urządzenia lasu, po drugie, pełne plany urządzenia lasu może wykonywać bez uzyskania wymaganego zezwolenia wyłącznie wskazane przez ustawodawcę przedsiębiorstwo państwowe.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ustanowiony w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach monopol wskazanego w tym przepisie przedsiębiorstwa państwowego na

sporządzanie planów urządzenia lasu musi, z racji swej istoty, podlegać ocenie na tle konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej.

W myśl art. 216 ust. 3 Konstytucji RP ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy. Monopol oznacza zaś przyznanie przez państwo określonemu podmiotowi wyłącznego uprawnienia do prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej. W konsekwencji ze swej istoty monopol stanowi wyjątek od ogólnej i mającej ustrojowy charakter zasady wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Nie wystarczy zatem, iż normodawca spełni zawarty w art. 216 ust. 3 Konstytucji RP wymóg formalny ustanowienia monopolu w akcie prawnym rangi ustawy. Muszą także w omawianym zakresie zostać spełnione przewidziane Konstytucją materialne kryteria legitymizujące wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnej wolności. W przypadku wolności działalności gospodarczej kryterium tym jest niewątpliwie „ważny interes publiczny”. Pojęcie „ważnego interesu publicznego” musi zaś być interpretowane m. in. poprzez odwołanie się do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowi on, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności 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.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w omawianym zakresie materialnoprawnej przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej (istota tego ograniczenia- jak już wspomniano - polega na monopolu w sporządzaniu planów urządzenia lasu) można poszukiwać poprzez odwołanie się do klauzuli ochrony środowiska. Jednakże przyjęte w art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach rozwiązanie nie spełnia kryterium proporcjonalności czyli używając terminologii zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie jest „konieczne w demokratycznym państwie”. Kryterium „konieczności” zastosowania ograniczenia oznacza

obowiązek ustawodawcy wyboru najmniej uciążliwego środka. Jeżeli zatem ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a w konsekwencji narusza Konstytucję (por. m. in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98, OTK z 1999 r., Nr 4, poz. 71; z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98, OTK z 1999 r., Nr 4, poz. 74; z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00, OTK z 2001 r., Nr 5, poz. 124).

Nie ulega wątpliwości, iż rozwiązanie polegające na ustanowieniu monopolu jest rozwiązaniem najdalej idącym. Eliminuje ono bowiem całkowicie inne podmioty gospodarcze z określonego rynku usług. Rozwiązanie to - jak należy przypuszczać - podyktowane zostało chęcią zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych w omawianym zakresie usług. Paradoksalnie jednak w ustawie o lasach istnieją wystarczające instrumenty prawne zapewniające kontrolę państwa nad jakością prac w zakresie sporządzania planów urządzenia lasów. Przede wszystkim, co było już przedmiotem rozważań, prace takie mogą być wykonywane po uzyskaniu stosownego zezwolenia, które jest niczym innym niż przybierającym formę decyzji administracyjnej oświadczeniem odpowiedniej władzy administracyjnej (w tym przypadku rangi ministra), że dany podmiot gospodarczy spełnia wszystkie wymagane przez prawo warunki, aby podjąć działalność w zakresie wykonywania planów urządzenia lasu. Ponadto minister właściwy dla spraw środowiska sam zatwierdza plan urządzenia lasu (art. 22 ust. 1 ustawy o lasach), co gwarantuje, iż jeśli wystąpią uchybienia w jego sporządzeniu, to plan taki nie zostanie po prostu zatwierdzony przez władzę administracyjną.

W świetle powyższego nie powinno budzić wątpliwości, iż ustawa o lasach zapewnia wystarczające gwarancje z punktu widzenia realizacji zasady ochrony środowiska. Nie

istniała w związku z tym konieczność skorzystania przez ustawodawcę z ostatecznego środka w postaci wprowadzenia monopolu na rzecz przedsiębiorstwa państwowego, które dodatkowo (argument z art. 19a ust. 1 ustawy o lasach) zostało zwolnione z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na wykonywanie planów urządzenia lasu.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich za uzasadniony uznaje wniosek, iż art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W związku z tym działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie, a także - jeśli Pan Minister podzieli poglądy wyrażone w niniejszym piśmie - o podjęcie działań w celu dostosowania obowiązującego stanu prawnego do standardów konstytucyjnych.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich.

*/-/Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich