



Projekt z dnia 31.10.2012 r.

Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw

Warszawa, październik 2012

I. Cel projektowanej regulacji

Celem projektowanej regulacji jest zapewnienie efektywności prawa wspólnotowego poprzez ustanowienie sankcji za naruszenie unijnych przepisów dotyczących FLEGT i za niedopełnienie obowiązków przy wprowadzaniu do obrotu drewna i produktów z drewna, ponadto celem jest włączenie dochodów PGL LP będących efektem prowadzonej gospodarki leśnej pod reguły działania ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, dostosowanie zasad gospodarki finansowej w tej jednostce do aktualnych wymogów, doprecyzowanie sprawy należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów leśnych z produkcji. Planuje się również umożliwienie przekazywania środków funduszu leśnego, związanych z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w zarządzie parków narodowych, które są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym, raz do roku w postaci rekompensat do gmin położonych na terenach parków narodowych, jako forma dotacji w związku z utraconymi dochodami wynikającymi z konieczności ograniczenia działalności gospodarczej. Równocześnie przepisy projektowanego aktu prawnego umożliwią planowanie i prowadzenie gospodarki leśnej stosownie do wymogów zrównoważonego rozwoju i adaptacji do zmian klimatu, spowodują efektywne gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych oraz wprowadzą odpowiadające oczekiwaniom środowiska zawodowego zasady zatrudniania w PGL LP na podstawie Kodeksu pracy.

II. Zakres zmian w innych aktach

Projektowane regulacje dotyczyć będą zmiany ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych w zakresie uchylenia przepisu wyłączającego jej stosowanie do dochodów z gospodarki leśnej prowadzonej przez PGL LP i konsekwencji tej zmiany w innych uregulowaniach ustawy.

Przewidziane jest także uzupełnienie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych o uregulowania dotyczące dochodzenia odsetek od należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów leśnych z produkcji oraz możliwości ich rozkładania na raty i umarzania.

Ponadto planuje się znowelizować art. 38a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych poprzez wskazanie do art. 19 ustawy o lasach mówiącego o planach urządzenia lasu.

III. Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania

A. Projektowana nowelizacja ustawy wynika z potrzeby uwzględnienia zmian, jakie zaszły w leśnictwie i jego otoczeniu w ostatnich latach oraz ma służyć wypełnieniu zobowiązań określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT¹ i w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 955/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna².

Rozporządzenie nr 955/2010 zobowiązuje Państwa Członkowskie Unii Europejskiej do wyznaczenia organów właściwych odpowiedzialnych za implementację i wykonanie przepisów rozporządzenia na poziomie krajowym. Polska zgłosiła do Komisji Europejskiej Ministerstwo Środowiska jako organ właściwy. Do kompetencji organu właściwego zgodnie z art. 8 pkt 4 oraz art. 10 należy kontrola organizacji monitorujących działających na terenie Państwa Członkowskiego oraz podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna do obrotu. Kontrole podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna zgodnie z pkt 3 art. 10 mogą obejmować analizę systemu zasad należytej staranności, w tym ocenę ryzyka i procedury jego ograniczania. Analiza odbywa się na podstawie dokumentów i zapisów oraz kontroli wrywkowych, w tym kontroli w terenie. Regularne kontrole organizacji monitorujących odbywają się na podstawie art. 8 pkt 4 tego rozporządzenia i polegają na sprawdzeniu czy organizację monitorującą wykonują zadania i spełniają wymogi określone rozporządzeniem. W związku z tym, że rozporządzenie nr 955/2010 nie zawiera zapisu, w którym wyszczególnia się organy właściwe zgłoszone przez Państwa Członkowskie, to takie przypisanie powinno znaleźć się w prawie krajowym, mając na uwadze wykonywanie przez Ministerstwo Środowiska obowiązków wynikających z rozporządzenia.

Zgodnie z art. 5 ust. 8 rozporządzenia nr 2173/2005 oraz art. 19 rozporządzenia nr 955/2010 państwa członkowskie zostały zobowiązane do określenia sankcji w przypadku naruszenia przepisów tych rozporządzeń, tj. w przypadku przywozu do Wspólnoty produktów z drewna bez zezwolenia FLEGT oraz wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów pochodzących z takiego drewna. Dobór sankcji pozostawiony jest państwom członkowskim, z tym że muszą one być skuteczne, proporcjonalne, odstrasżające i mogą obejmować m.in. grzywny, konfiskatę drewna i produktów z drewna, zawieszenie zezwoleń na prowadzenie działalności handlowej i będą zawarte w przepisach rangi ustawowej w odpowiednim kodeksie.

B. Przedmiotem regulacji w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych będzie wprowadzenie zapisów mających na celu objęcie podatkiem dochodów z całości działalności PGL LP, a nie jak to ma miejsce dotychczas, wyłączenie przychodów z gospodarki leśnej

¹ Dz. Urz. UE L 347 z 30.12.2005

² Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2010

w rozumieniu ustawy o lasach. Fundusz leśny będzie wyłączony z podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Podatek dochodowy płatny będzie przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych. Celem nowelizacji jest również doprecyzowanie przepisów dotyczących zasad gospodarki finansowej w PGL LP.

C. Przedmiotem regulacji w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach będą następujące zmiany:

1. Podstawowy dokument planistyczny w leśnictwie, jakim jest plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa, sporządzany na okres 10 lat, będzie zatwierdzany przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który kieruje Lasami Państwowymi, a nie jak dotychczas przez ministra właściwego do spraw środowiska, który nadzoruje Lasy Państwowe.

W przypadku braku aktualnego planu urządzenia lasu, zadania z zakresu gospodarki leśnej na dany rok będzie ustalał dla nadleśnictwa dyrektor właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, na podstawie projektu planu urządzenia lasu, co zlikwiduje lukę prawną dotyczącą prowadzenia gospodarki leśnej, w sytuacji, gdy brak jest zatwierdzonego planu.

Ilość przewidzianego do pozyskania drewna zostanie określona w planie urządzenia lasu odrębnie jako etat miąższościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych.

2. PGL LP zobowiązane jest na mocy art. 13a ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach do prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów wszystkich form własności. Brak jest uregulowań określających sposób pozyskiwania i udostępniania danych oraz prowadzenia banku. Ustawa będzie nakładała obowiązki dostarczania danych do banku na: starostów sprawujących nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, dyrektorów parków narodowych, Agencję Nieruchomości Rolnych i inne podmioty władające lasami oraz będzie zawierała delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia sposobu, zakresu i formy prowadzenia banku.

3. W ustawie zawarte zostanie upoważnienie dla Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do ustalania zasad sprzedaży drewna w PGL LP. Gospodarkę leśną w nadleśnictwie prowadzi samodzielnie nadleśniczy. Ze względu na konieczność utrzymania jednolitych warunków konkurencji na rynku surowca drzewnego i wyrobów drzewnych niezbędne jest ustalenie jednolitych zasad sprzedaży drewna w PGL LP.

4. W zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w zarządzie PGL LP wzmocnione zostaną kompetencje i odpowiedzialność nadleśniczego poprzez umożliwienie przekazywania nieruchomości oraz gruntów nieleśnych nieprzydatnych do prowadzenia gospodarki leśnej – staroście

gospodarującemu zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz samodzielne wydzierżawianie i wynajmowanie nieruchomości.

Uchylona zostanie regulacja dotycząca przekazywania określonych nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz regulacja ustanawiająca możliwość zmiany lasu na użytek rolny w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów (art. 13 ust. 2 i 3).

5. W zakresie ochrony lasów przed pożarami jednoznacznie określone zostaną podmioty zobowiązane do zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów wraz z zakresem ich obowiązków, w tym wykonywania pasów przeciwpożarowych.

6. Zmieniona zostanie ranga aktu nadającego Statut PGL LP z zarządzenia na rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska oraz określone będą szczegółowe wytyczne do wydania rozporządzenia.

7. Dotychczasowe zatrudnianie pracowników PGL LP na podstawie powołania zostanie zastąpione zatrudnianiem na podstawie umowy o pracę, dotyczy to stanowisk: leśniczego, inżyniera nadzoru, głównego księgowego, zastępcy nadleśniczego, nadleśniczego, kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym, zastępców dyrektora regionalnej dyrekcji LP, kierowników jednostek organizacyjnych LP o zasięgu krajowym, Głównego Inspektora Straży Leśnej.

Natomiast powołanie zostanie zachowane w stosunku do stanowisk: Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który będzie powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska, zastępców Dyrektora Generalnego, którzy będą powoływani i odwoływani przez Dyrektora Generalnego, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz dyrektorów regionalnych dyrekcji LP, powoływanych i odwoływanych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

8. Uregulowania dotyczące gospodarki finansowej PGL LP, szczególnie w zakresie przepisów dotyczących funkcjonowania funduszu leśnego, funduszu stabilizacji, dotacji celowych na zadania zlecone przez administrację rządową oraz dotyczące rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP zostaną zaktualizowane oraz dostosowane do wymogów ustawy o rachunkowości i wniosków de lege ferenda zgłoszonych przez NIK. Planuje się, że środki funduszu leśnego będą przekazywane również na cele statutowe parków narodowych oraz stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów. Środki funduszu leśnego związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w zarządzie parków narodowych, które są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym, będą przekazywane raz do roku w postaci rekompensat do gmin położonych na terenach parków

narodowych, jako forma dotacji w związku z utraconymi dochodami wynikającymi z konieczności ograniczenia działalności gospodarczej.

9. Rozszerzone zostaną możliwości udostępniania lasów dla podmiotów świadczących usługi na rzecz PGL LP, dla podmiotów wywożących drewno oraz pracowników obsługujących organy ochrony przyrody.

10. Rozszerzony zostanie katalog osób, które mogą być zaliczone do Służby Leśnej, poprzez wyeliminowanie wymogu posiadania obywatelstwa polskiego oraz konieczności zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, w tym osób powracających do pracy po urlopie macierzyńskim.

11. Ujednolicone zostaną zasady przyznawania odprawy emerytalnej i rentowej dla pracowników PGL LP zaliczonych do Służby Leśnej i zatrudnionych poza nią – stosownie do uregulowań obowiązującego Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników PGL LP z dnia 29 stycznia 1998 r. z późniejszymi zmianami.

D. W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych zostanie uregulowana możliwość i sposób dochodzenia odsetek od należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów leśnych z produkcji i jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanów, gromadzonych na rachunku funduszu leśnego oraz możliwości rozkładania na raty i umarzania takich należności, analogicznie jak to ma miejsce przy dochodzeniu należności Skarbu Państwa. Ponadto uściślone zostaną przepisy związane z wyłączeniem gruntów leśnych z produkcji.

E. Regulacje przejściowe i dostosowujące polegać będą na:

1/ czasowym utrzymaniu w mocy przepisów wykonawczych określających szczegółowe zasady gospodarki finansowej w PGL LP tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. – nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy,

2/ czasowym utrzymaniu w mocy zarządzenia nadającego Statut PGL LP – do czasu wydania rozporządzenia przez Ministra Środowiska, nie dłużej niż 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy,

3/ przekształceniu zatrudnienia pracowników PGL LP z dotychczasowego powołania na zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, w okresie 2 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

F. Wejście w życie ustawy

Przepisy ustawy wejdą w życie z dniem 3 marca 2013 r., a przepisy dotyczące podatku CIT oraz funduszu leśnego z dniem 1 stycznia 2014 r.

TEST REGULACYJNY

1. Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące

Ministerstwo Środowiska, współpraca Ministerstwo Finansów

2. Nazwa dokumentu, data utworzenia

Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw. 31.10.2012 r.

3. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 70 słów)

Istotą projektu jest określenie sankcji za wwóz do Polski drewna i produktów z drewna bez zezwolenia FLEGT oraz wprowadzanie do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów z niego, objęcie podatkiem dochodowym od osób prawnych dochodu z gospodarki leśnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (PGL LP), dokonanie zmian w funduszu leśnym umożliwiającym przekazywanie środków do gmin, parków narodowych oraz stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów, uwzględnienie zmian, jakie nastąpiły w leśnictwie i jego otoczeniu w zakresie gospodarki leśnej, zarządzania, finansów, gospodarki gruntami.

4. Źródło:

- exposé Premiera
 decyzja PRM/RM
 strategię rozwoju

- prawo UE
 orzeczenie TK
 upoważnienie ustawowe
 inne (jakie?)

5. Jeżeli projekt implementuje prawo UE, czy wprowadzane są dodatkowe rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?

Projektowana ustawa w zakresie wdrożenia postanowień prawa unijnego nie wprowadza dodatkowych regulacji poza wymaganymi przez prawo UE.

6. Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt (maksymalnie 70 słów)

Projektowane rozwiązania dot. sankcji za naruszenie przepisów w zakresie przywozu drewna muszą być zrealizowane na poziomie legislacyjnym, poprzez wprowadzenie do rodzimego systemu prawa. Ponadto mają na celu objęcie podatkiem CIT przychodów z gospodarki leśnej, skutkującym zwiększeniem wpływów do budżetu, uszczegółowienie zasad gospodarki finansowej w PGL LP i zmiany w funduszu leśnym, uregulowanie prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku aktualnego planu urządzenia lasu, określenie zasad funkcjonowania banku danych o zasobach leśnych, zdecentralizowanie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych, wzmocnienie ochrony przeciwpożarowej lasów, unowocześnienie zasad zatrudniania w PGL LP.

7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?

Nie jest możliwe wprowadzenie rozwiązań pozalegisacyjnych. Zakres zmian dotyczy zakresu dotychczas regulowanego ustawowo, unormowań podatkowych oraz praw i obowiązków pracowniczych. W sprawie obrotu drewnem akty prawa unijnego wymagają wprowadzenia sankcji, które muszą być regulowane na poziomie ustawowym.

8. Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)

	w mln PLN				
	2012	2013	2014	2015	2016*
			130	135	140

Opis metodologii:

9. Koszty i korzyści społeczne

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Małe i średnie przedsiębiorstwa	przedsiębiorcy drzewni		
Pozostałe przedsiębiorstwa	przedsiębiorcy drzewni		
Obywatele	pracownicy PGL LP 25 tys.		
Inne grupy (np. rolnicy, górnicy, itp.)			
Koszty i korzyści pozafinansowe:			

10. **Inne dane podkreślające wagę projektu (dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.)**

11. **Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?**

- TAK NIE
 zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

12. **Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?**

- TAK NIE
 zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

13. **Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia (zasada "1 za 1")**

Obciążenia biurokratyczne nie zostaną zredukowane. Zwiększone obciążenia biurokratyczne związane z ustanowieniem systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty oraz ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna wynikają wprost z rozporządzeń: Rady (WE) oraz Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) i wejdą w życie w marcu 2013 r.

14. Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki)

Projektowany akt normatywny w zakresie drewna stanowi wdrożenie postanowień prawa unijnego, dlatego tylko do tych państw może odnosić się powyższa ocena. Państwa członkowskie (27) są w trakcie opracowywania rozwiązań prawnych dotyczących wdrożenia do prawa krajowego systemu sankcji za naruszenie przepisów dotyczących nielegalnego obrotu drewnem (w sposób wynikający z prawa unijnego).

15. Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli tak, jakie?

1) październik/listopad 2012 r. - skierowanie projektu założeń do konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych;

2) listopad/grudzień 2012 r. - przekazanie projektu do KSRM.

Wskazane jest, aby przepisy dot. sankcji weszły w życie z dniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 tj. od dnia 3 marca 2013 r.

16. Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena ex-post)

Ocena wielkości rzeczywistych wpływów z podatku CIT od dochodów z gospodarki leśnej w PGL LP nastąpi w 2014 r. i latach następnych. Ocena funkcjonowania PGL LP nastąpi w kolejnych okresach sprawozdawczych po wejściu ustawy w życie. Ocena systemu sankcji za naruszenie przepisów dotyczących nielegalnego obrotu drewnem prowadzona będzie w sposób stały (w szczególności w związku z realizacją obowiązków sprawozdawczych wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej).

17. Kontakt merytoryczny: imię, nazwisko, departament, telefon, email

Nina Dobrzyńska, tel.:(22) 57 92 553, e-mail:nina.dobrzynska@mos.gov.pl

18. Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt

Podsekretarz Stanu Janusz Zaleski