RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

V.7200.6.2018.ŁK

Pan
Henryk Kowalczyk
Minister Środowiska

Uprzejmie informuję, iż docierają do mnie zastrzeżenia odnośnie do wprowadzania przez Lasy Państwowe ograniczeń w zakresie korzystania z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Zastrzeżenia te obejmują dwie zasadnicze kwestie. Pierwszą z nich jest praktyka korzystania przez nadleśniczych z uprawnienia do wprowadzania okresowych zakazów wstępu do lasów. Druga to określanie zasad wykorzystania dla ruchu kołowego dróg znajdujących się w lasach. Zainteresowani mieszkańcy wskazują, że obok – w ich ocenie – arbitralności działań nadleśniczych, problemem jest sposób powiadamiania o wprowadzanych ograniczeniach, które mają się pojawiać „z dnia na dzień". Obok utrudnień związanych z poruszaniem się przez mieszkańców (uciążliwe objazdy), skutki omawianych działań nadleśniczych odczuwają w szczególności osoby związane z branżą turystyczną, ze względu na spadek zainteresowania przyjazdami wynikający z obawy przed wprowadzaniem zakazów. Na kanwie wskazanych sygnałów podjąłem analizę obowiązujących regulacji rangi ustawowej, limitujących możliwość korzystania z lasów publicznych pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Moje wątpliwości budzi to, czy regulacje te w pełni odpowiadają konstytucyjnemu standardowi.

I. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.) przyznaje każdemu prawo do powszechnego korzystania ze środowiska (art. 4). Powszechne korzystanie ze środowiska obejmuje przy tym korzystanie bez użycia instalacji w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu. W zakresie pojęcia korzystania ze środowiska mieści się niewątpliwie również pojęcie korzystania z lasów[1]. Przepisy ustawy z dnia 28 września

[1] Por. M. Walas, Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska w: B. Rakoczy (red.), Wybrane problemy prawa leśnego, Lex (el.) 2011.

1991 r. o lasach (Dz.U. z 2017 r. poz. 788, z późn. zm.) przewidują *explicite*, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności (art. 26 ust. 1 ustawy). Wskazują one przy tym na jedną szczególną część składową prawa do korzystania z zasobu środowiska, jakim są lasy, a mianowicie na prawo do zbioru płodów runa leśnego (art. 27 ust. 1 ustawy).

Choć w obecnie obowiązującej Konstytucji RP[2] brak jest przepisu, który wprost statuowałby powszechne prawo do środowiska, nie oznacza to, że uprawnienie do korzystania z publicznych lasów nie znajduje umocowania konstytucyjnego. Przeciwnie, Konstytucja RP stanowi źródło tego uprawnienia, tyle, że poszczególne jego elementy są rozproszone w szeregu przepisów Konstytucji. Jednym z nich jest niewątpliwie art. 52 ust. 1, który gwarantuje każdemu wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przywołany przepis stanowi bezsprzecznie źródło uprawnienia do wstępu do publicznych lasów. Konstytucyjne umocowanie prawa do wstępu do lasów ma niebagatelne znaczenie. Oznacza bowiem, że wprowadzanie jego ograniczeń odbywać się musi w zgodzie ze standardem określonym w Ustawie Zasadniczej. Ten zaś przewiduje, że wprowadzanie ograniczeń wolności poruszania się jest możliwe wyłącznie w drodze ustawy (art. 52 ust. 3 Konstytucji) i tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ograniczenie nie narusza istoty wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jednocześnie, Konstytucja (art. 77 ust. 2) wymaga istnienia realnej możliwości dochodzenia przed sądem naruszenia omawianego prawa.

II. Ustawa o lasach, jak zaznaczono wyżej, przewiduje generalną swobodę wstępu do lasów publicznych. Swoboda ta nie jest i – rzecz jasna – nie może być nieograniczona. Wyjątki określone są w szczególności w art. 26 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, zakazem wstępu objęte są: uprawy leśne do 4 m wysokości; powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne; ostoje zwierząt; źródliska rzek i potoków; obszary zagrożone erozją. Prócz tych, wynikających wprost z przepisów ustawy zakazów, ustawodawca przewidział wszakże również upoważnienie dla nadleśniczych[3] do wprowadzania dodatkowych ograniczeń wstępu do lasu. Wspomniane normy kompetencyjne obejmują w szczególności uprawnienie do wprowadzania okresowego zakazu wstępu do lasu w trzech sytuacjach, a mianowicie gdy wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, występuje duże zagrożenie pożarowe, lub gdy wykonywane są

[2] W przeciwieństwie do obowiązującego do 17 października 1997 r. art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 Nr 7 poz. 36, z późn. zm.), utrzymanego w mocy ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84 poz. 426, z późn. zm.).

[3] W przypadku lasów pozostających w użytkowaniu wieczystym lub wchodzących w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa – również podmiotów i organów wskazanych w art. 31 ustawy o lasach.

zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna (art. 26 ust. 3 ustawy o lasach). Wystąpienie którejś ze wskazanych przesłanek ma charakter ocenny.

Prócz generalnych zasad wstępu do lasów, ustawa (art. 29) reguluje także zasady korzystania z dróg leśnych, które w świetle ustawy (art. 3 pkt 2[4]) także są „lasem". W tym zakresie przewiduje, iż ruch pojazdów silnikowych, zaprzęgowych i motorowerów na drogach leśnych jest dopuszczalny wyłącznie wówczas, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Zastrzeżenie to nie dotyczy „inwalidów poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb" (art. 29 ust. 1 ustawy). Także ruch konny na drogach leśnych jest przedmiotem ograniczenia ustawowego. Artykuł 29 ust. 1a ustawy o lasach wprowadza bowiem generalny zakaz takiego ruchu z wyłączeniem tych dróg leśnych, na których jazdę konną dopuścił nadleśniczy.

Zaznaczyć przy tym należy, że z uwagi na to, że drogi leśne są niczym innym, jak jednym z rodzajów dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.)[5], do zarządzania ruchem na nich kompetentne są – z zastrzeżeniem szczególnych rozwiązań przyjętych w ustawie o lasach – właściwe jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe[6]. Mogą one więc swobodnie decydować o dopuszczeniu dróg leśnych do ruchu, jak i o zasadach prowadzenia na drogach leśnych ruchu.

III. Z przytoczonych wyżej regulacji wynika, że choć ustawodawca deklaruje swobodę wstępu do lasów, wprowadza jednocześnie ograniczenia tej swobody lub dopuszcza wprowadzanie takich ograniczeń przez kompetentne podmioty. Takie rozwiązanie należy – co do zasady – uznać za konstytucyjnie dopuszczalne. Niewątpliwie bowiem te z podstaw wprowadzania ograniczeń, które są wskazane w ustawie, mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie budzą wątpliwości w tym kontekście wynikające wprost z ustawy (art. 26 ust. 2) stałe zakazy wstępu do lasów. Inaczej jest jednak w przypadku zakazów okresowych, których wprowadzenie uzależnione jest od „uznania" nadleśniczego, a także w odniesieniu do zasad poruszania się po drogach leśnych, które określane są w ramach bardzo dużego marginesu swobody. Pamiętając przy tym, że ograniczenia wstępu do lasu stanowią ingerencję w prawa i wolności jednostki, niezbędne jest zapewnienie obywatelom możliwości sądowej ochrony potencjalnie naruszonych praw

---

[4] „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, **drogi leśne**, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne".

[5] Art. 8 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152 poz. 1018) wprost wymieniał „drogi dojazdowe do gruntów leśnych", jako jeden z rodzajów dróg wewnętrznych.

[6] Względnie użytkownik wieczysty lub podmiot zarządzający lasem pozostającym w zasobie własności rolnej Skarbu Państwa.

(art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Ta jednak w aktualnym stanie prawnym wydaje się niedostateczna.

IV. W doktrynie prawa[7] poddano już pod rozwagę, czy wykonywanie przez nadleśniczego uprawnień w oparciu o art. 26 ust. 3 ustawy o lasach jest działaniem z zakresu administracji publicznej. Przyjęcie takiej tezy czyniłoby dopuszczalnym kontrolę prawidłowości wprowadzonego okresowego zakazu wstępu do lasu przez sądy administracyjne. Przeważają jednak argumenty przemawiające za uznaniem stosowania przywołanej normy prawnej, jako elementu wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do lasów państwowych, co wyklucza w konsekwencji sądowoadministracyjną kontrolę omawianych działań.

Możliwości poddania ocenie sądu administracyjnego organizacji ruchu na drogach wewnętrznych (a takimi są – jak zaznaczono powyżej – drogi leśne) nie dopuszcza z kolei, z tożsamych do podanych powyżej względów, judykatura. Oddając głos Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie[8] należy wskazać, że działanie zarządcy lub właściciela „terenu, na którym zlokalizowana jest droga wewnętrzna, polegające na umieszczeniu na tej drodze znaku drogowego, nie jest działaniem z zakresu administracji publicznej", podlegającym kontroli sądu administracyjnego.

Aktualnie, sądowa kontrola zgodności z prawem zakazów wprowadzanych przez nadleśniczych w oparciu o art. 26 ust. 3 ustawy o lasach następować może tylko w postępowaniu toczonym w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w związku ze skierowaniem wniosku o ukaranie osoby, która miałaby się dopuścić naruszenia zakazów wprowadzonych przez nadleśniczego[9]. Ta ścieżka postępowania chroni jednak wyłącznie przed sankcjami związanymi z wprowadzeniem z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zakazu. Nie eliminuje jednak formalnie tego ostatniego.

V. W świetle powyższego, należy postawić tezę o konieczności wprowadzenia zmian do ustawy o lasach, które gwarantowałyby osobom, w których prawo do korzystania z lasów przysługuje, możliwość sądowego dochodzenia tego prawa.

Zmiany te mogą w szczególności prowadzić do jednoznacznego określenia formy prawnej wprowadzania zakazów, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach, jak też formy prawnej rozstrzygania o dostępności dróg leśnych dla ruchu, która czyniłaby

---

[7] Por. B. Rakoczy, Ustawa o lasach. Komentarz., Lex (el.) 2011.

[8] Wyrok z 5 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 714/07.

[9] Ocenę taką przeprowadził np. Sąd Rejonowy w Hajnówce w wyroku z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII W 955/17 (opubl. w Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych) stwierdzając m.in., że „w zakresie kompetencji Nadleśniczego mieściło się jedynie wprowadzenie okresowego zakazu wstępu, z którym to uprawnieniem korelował obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego oznaczenia terminu zakończenia obowiązywania zakazu wstępu do lasu. Brak określenia daty zakończenia zakazu, a więc *de facto* wprowadzenie zakazu stałego, stanowiło z kolei przekroczenie normy kompetencyjnej przewidzianej w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach".

dopuszczalną sądowoadministracyjną kontrolę rozstrzygnięć nadleśniczych. Warto przy tym wspomnieć, że w systemie prawa istnieje od wielu lat model wprowadzania podobnych ograniczeń w odniesieniu do pasa drogi granicznej. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1869), wojewodowie zostali wyposażeni w kompetencję do wprowadzania zakazów przebywania na określonym odcinku drogi granicznej. Korzystają z tej kompetencji wydając, podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego, akty prawa miejscowego (art. 59 ust. 1 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2017 r. poz. 2234, z późn. zm.).

W odniesieniu do rozstrzygnięć o zasadach korzystania z dróg leśnych, prócz samej formy prawnej, niezbędne jest także ustawowe określenie przesłanek, jakimi powinien się kierować nadleśniczy rozstrzygając w tym przedmiocie. Bez ich określenia bowiem, formalna dopuszczalność zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu, nie zapewni rzeczywistej kontroli tego rozstrzygnięcia, skoro organ dysponował będzie niczym nieograniczoną swobodą (wręcz dowolnością) w jego podjęciu.

Przedkładając powyższe uwagi, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do problemu będącego przedmiotem niniejszego pisma.