



V.7200.12.2020.MŻ

**Pan
Michał Woś
Minister Środowiska**

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich z zaniepokojeniem przyjął wiadomość o wprowadzonym 3 kwietnia 2020 r. zakazie wstępu do lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych i zamknięciu parków narodowych.

Jak ustalił Rzecznik w oparciu o dostępne informacje, decyzje te zostały podjęte po rekomendacji Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, przekazanej Dyrekcji Lasów Państwowych i dyrektorom parków narodowych przez Ministerstwo Środowiska. Wynika to z komunikatów widniejących na stronach internetowych Lasów Państwowych i poszczególnych parków narodowych, a także wiadomości zamieszczonej na profilu Facebook Ministerstwa Środowiska, do której odsyłają te komunikaty.¹

W komunikatach podano, że wprowadzone ograniczenia podyktowane są troską o zdrowie i bezpieczeństwo, w związku ze stanem epidemii, a także, że bezpośrednią ich przyczyną jest fakt, iż „(...) mimo próśb i apeli, wciąż dużo osób wykorzystuje czas odizolowania na pikniki i towarzyskie spotkania, m.in. na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe.” Dalej jako podstawa prawna wprowadzonych ograniczeń, powoływane są przepisy art. 11 ust. 2 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, z późn. zm.) w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 566, z późn. zm.).

W związku z powyższym, pragnę przede wszystkim podkreślić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zdaje sobie sprawę z zasięgu epidemii Covid – 19, prędkości z jaką

¹ <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/komunikat>, <http://zpppn.pl/komunikat-321/n>.

następuje jej rozwój, jak i łatwości rozprzestrzeniania się wirusa w warunkach bliskiego kontaktu między ludźmi. Dostrzega też, że wielu obywateli nie przestrzega podstawowych zasad ostrożności i mimo apeli władz, a nawet zakazów prawnych, spotyka się w mniejszych lub większych grupach, w ogólnodostępnych miejscach publicznych na świeżym powietrzu, dla celów towarzyskich. Często nie zachowuje przy tym między sobą odległości koniecznej do zapobieżenia zakażeniu.

Równocześnie jednak Rzecznik zauważa, że dla przeważającej części społeczeństwa, możliwość ruchu poza domem, w kontakcie z naturą, jest niezbędną dla zachowania dobrostanu fizycznego i psychicznego. Wpływa korzystnie na odporność i pozwala na odprężenie. Pomaga w przezwyciężeniu stresu i stanów depresyjnych. Rozległe tereny leśne i parków narodowych pozwalają przy tym na zachowanie bezpiecznego dystansu do drugiej osoby. Z tego punktu widzenia, całkowity zakaz wstępu na te tereny wydaje się być nadmiernie dolegliwym środkiem zapobiegawczym.

Przed wszystkim jednak, poważne zastrzeżenia budzi prawne umocowanie zakazów wstępu do lasów i parków narodowych, a w tym – legitymacji Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych oraz dyrektorów parków narodowych do ich ustanowienia. Rzecznik uważa też, że w świetle funkcjonujących już prawnych rozwiązań przyjętych przez władze państwowe w związku z zapobieganiem i zwalczaniem Covid - 19, zakazy te są zbyt daleko idące, a przez to godzą w prawa i wolności obywatelskie podlegające ochronie konstytucyjnej.

I.

Przywoływane w komunikacie przepisy, a mianowicie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, jak i §17 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii² nie mogą stanowić podstawy prawnej dla odebrania obywatelom dostępu do dóbr naturalnych jakimi są lasy i tereny wchodzące w skład parków narodowych.

Pierwszy z powołanych przepisów stanowi bowiem, że:

Art.11. 2. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z

² Dalej: „Ustawa o Covid -19” i „rozporządzenie w sprawie Covid – 19”.

przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.

Zgodnie z art. 11 ust. 7. ustawy, ww. polecenie, może być wydane także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności, a następnie utrwalone w formie protokołu.

Nie podano jednak do wiadomości publicznej treści polecenia Szefa Rządu RP skierowanego do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz dyrektorów parków narodowych wydanego w formie decyzji administracyjnej, czy też w formie niepisemnej, lecz utrwalonej protokołem. O takim poleceniu – wydanym przez uprawniony ustawowo podmiot, w przepisanej przez ustawę formie – nie wspomniano też w komunikatach o zakazach. Mowa jest tam jedynie o „rekomendacji” Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego – a to wszak nie to samo, co polecenie wskazane w art. 11 ust. 2.

Następnie – przywołany w komunikacie §17 ust. 1 rozporządzenia stanowi o zakazie korzystania z terenów zieleni w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. Z tym, że jak podaje ten przepis, chodzi tu o korzystanie z: (...) **pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż.**

Tereny zieleni, do których odnosi się ww. zakaz, charakteryzować muszą więc dwa elementy: 1) funkcja publiczna, jaką pełnią 2) pokrycie roślinnością. Nie wystarczy zatem, żeby na terenie była zieleń, żeby uzasadnić zakaz wstępu na mocy §17 ust. 1 rozporządzenia.

Rozporządzenie nie definiuje „terenów zieleni o funkcji publicznej”. Przykłady zawarte w drugiej części przepisu, służyć mają - zgodnie z zasadami poprawnej legislacji - ułatwieniu zdefiniowania tego pojęcia. Na ich podstawie trzeba zatem uznać, że zakaz z §17 ust. 1 odnosi się do terenów zielonych „urządzonych”, czyli zagospodarowanych przez władze publiczne dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, między innymi socjalizacyjnych. Taki wniosek jest tym bardziej uprawniony, jeśli zważyć na definicję „terenów zieleni” z art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody: *tereny zieleni - tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady,*

bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleni towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym.

Zatem pojęcie „tereny zieleni” posiada swoją legalną definicję. Jest ona zawarta w art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody. Z całą pewnością ta legalna definicja terenów zielonych nie obejmuje lasów, które zostały zresztą zdefiniowane w art. 3 *ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach*³. Stąd też całkowicie chybione jest odwołanie się przy wprowadzaniu zakazu wstępu do lasów do treści § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Covid - 19. Ta bowiem nie daje żadnych podstaw do wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń w zakresie powszechnego korzystania z lasów i innych terenów pokrytych dziką roślinnością.

Już na marginesie i niezależnie od przedmiotu regulacji §17 rozporządzenia w sprawie Covid - 19 wypada zauważyć, że jest to przepis powszechnie obowiązujący i nadający się do bezpośredniego stosowania. Nie jest tu potrzebna władcza decyzja jakiegokolwiek podmiotu o zakazie wstępu.

Z powyższego niezbicie wynika, że prawnego uzasadnienia dla zakazu wstępu do lasu i parku narodowego nie mogą stanowić spec – przepisy, jakimi są art. 11 ust. 2 ustawy o Covid -19 oraz §17 rozporządzenia w sprawie Covid -19.

II.

Rzecznik Praw Obywatelskich obowiązany jest zauważyć ponadto, że generalny zakaz wstępu do lasu i parku narodowego z powodu epidemii choroby ludzkiej, takiej jak choroba wywołana Covid - 19, nie daje się wywieść także z przepisów już wcześniej obowiązujących aktów prawnych z zakresu szeroko pojętej ochrony zasobów przyrodniczych.

Obecnie jedyną podstawą dla wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu, może być realizacja przesłanek z art. 26 ust. 3 *ustawy o lasach*, a mianowicie: 1) wystąpienie zniszczenia albo znacznego uszkodzenia drzewostanów lub degradacja runa leśnego; 2) wystąpienie dużego zagrożenia pożarowego; 3) wykonywanie zabiegów gospodarczych związanych z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna.

Wskazany przepis art. 26 ust. 3 *ustawy o lasach* pozostaje również do dyspozycji dyrektorów parków narodowych w ramach uprawnienia do wydania zarządzenia o sposobie udostępnienia obszarów parku, a to na zasadzie odwołania zawartego w przepisie art. 8a

³ Dalej: „ustawa o lasach”

ust.3 ustawy o ochronie przyrody⁴. Dodatkowo, przepis art. 12 ustawy o ochronie przyrody, potwierdza, że podobnie jak w przypadku lasów, jedyną przesłanką wydania zarządzenia o nieudostępnieniu któregoś z obszarów parku narodowego, może być zagrożenie dla przyrody⁵. Przy tym trzeba też zwrócić uwagę, że zamknięcie całego parku narodowego nie stanowi „sposobu udostępnienia obszarów parku”, a brak jego udostępnienia.

Widocznym jest więc, że ani przepisy ustawy o lasach, ani przepisy ustawy o ochronie przyrody nie przewidują możliwości zakazania wstępu do lasu i parku narodowego z powodu epidemii choroby ludzkiej. Podobnej przesłanki przepisy tych ustaw bowiem nie wymieniają.

Pragnę w tym miejscu także poinformować, że Rzecznik poruszał już tę kwestię w piśmie skierowanym przez Zastępcę RPO, Stanisława Trociuka, do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 marca 2020 r. (BPK.565.2.2020), a to w związku z licznymi wprowadzanymi już wcześniej przez nadleśnictwa, zakazami wstępu do lasu z powodu epidemii. Zwrócił się w nim o wskazanie podstawy prawnej, na których oparto owe zakazy. Do dziś RPO nie otrzymał jednak odpowiedzi.⁶

III.

Wprowadzone zakazy stanowią wątpliwą prawnie ingerencję w przysługujące każdemu prawo do korzystania ze środowiska⁷, obejmujące m.in. prawo do korzystania z publicznych lasów⁸. Stanowi też ograniczenie wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantowanej art. 52 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie to może zostać wprowadzone wyłącznie w drodze ustawy 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 osób⁹. Przy tym, ograniczenie to nie może naruszać „istoty wolności” poruszania się¹⁰.

⁴ Art.8e.4. Do dyrektora parku narodowego należą odpowiednio zadania i kompetencje określone w art. 5 ust. 2-4, art. 9 ust. 1 pkt 1 i 3 i ust. 2, art. 14a ust. 1 i 2, art. 26 ust. 3 i 4 oraz art. 35 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

⁵ Art. 12. 1. Obszar parku narodowego może być udostępniany w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym.

⁶ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zakaz-wchodzenia-do-lasu-rpo-pyta-o-podstawy-prawne-dyrektora-lasow-panstwowych>.

⁷ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.).

⁸ Por. M. Walas, Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska w: B. Rakoczy (red.), Wybrane problemy prawa leśnego, Lex (el.) 2011.

⁹ Art. 52.1 Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. 2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

¹⁰ Art. 31 Konstytucji RP: 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

Możliwość wprowadzenia ograniczenia w poruszaniu się przewiduje *ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*¹¹, na drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia lub Prezesa Rady Ministrów – o czym stanowią odpowiednio art. 46 ust. 4, a następnie art. 46 a i 46 b tej ustawy.

Przywoływane wyżej rozporządzenie w sprawie Covid - 19, istotnie wprowadza ograniczenie wolności poruszania się. Zgodnie z aktualnym brzmieniem §5 rozporządzenia - w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. - zakazane jest przemieszczanie się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, poza kilkoma, wymienionymi w tym przepisie wyjątkami¹². Osoby objęte tymi wyjątkami, jeśli przemieszczają się pieszo, muszą jednak zachowywać **odległość nie mniejszą niż 2 m od siebie**, chyba że zachowanie tej odległości nie jest możliwe ze względu na opiekę nad dzieckiem do ukończenia 13. roku życia lub nad osobą z niepełnosprawnością. Ponadto, rozporządzenie o Covid – 19 zakazuje gromadzenia się i spotkania z wyłączeniem spotkań danej osoby z jej osobami najbliższymi¹³.

Oczywistym jest, że zawarte w rozporządzeniu ograniczenia w poruszaniu się, odnoszą się również do obszarów podlegających ochronie przyrodniczej, w tym lasów i parków narodowych. Niewątpliwie są one wystarczającą barierą prawną dla tworzenia się skupisk ludzkich na tych terenach.

Abstrahując od wątpliwości konstytucyjnych co do przyjętych w rozporządzeniu rozwiązań, które były sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich Prezesowi Rady Ministrów pismem z 3.04.2020 r. (VII.565.3.2020.ST/MM¹⁴), nie ulega wątpliwości, że stanowią one prawo powszechnie obowiązujące wydane przez – co do zasady – kompetentny organ państwowy. Tymczasem decyzja o zakazie wstępu do lasów i

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.

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz.1239 ze zm.

¹²§5. *W okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkiem przemieszczania się danej osoby w celu: 1) wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej lub prac w gospodarstwie rolnym, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych; 2) zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, w tym uzyskania opieki zdrowotnej lub psychologicznej, tej osoby, osoby jej najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128), a jeżeli osoba przemieszczająca się pozostaje we wspólnym pożyciu z inną osobą - także osoby najbliższej osobie pozostającej we wspólnym pożyciu, oraz zakupu towarów i usług z tym związanych; 3) wykonywania ochotniczo i bez wynagrodzenia świadczeń na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym w ramach wolontariatu; 4) sprawowania lub uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych; 5) wykonywania czynności związanych z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r. poz. 67 i 148) i ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 oraz z 2020 r. poz. 148 i 285) oraz zakupu towarów i usług z nimi związanych.*

¹³§14 rozporządzenia w sprawie Covid – 19.

¹⁴ Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rozporzadzenie-rzadu-z-31-marca-krytyczna-ocena-rpo%C2%A0>

zamknięciu parków narodowych, nie została podjęta w formie i sposobie mieszczącym się w obowiązującym porządku prawnym, a co więcej, przewiduje dalej idące ograniczenie wolności poruszania niż wymienione przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o Covid -19.

IV.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest zaniepokojony tragicznymi skutkami epidemii wywołanej SARS-CoV-2 i ciągłym jej rozwojem, czego przyczyną mogą być też spotkania ludzi w licznych grupach na terenach zielonych będących w zarządzie Lasów Państwowych, czy na terenach parków narodowych.

Nierozsądne zachowania jednych obywateli, nie mogą jednak prowadzić do ustanawiania ograniczeń dla wszystkich, tym bardziej jeśli idzie o korzystanie z podstawowych praw i wolności, takich jak wolność poruszania się, prawo do korzystania ze środowiska, jak i dbałości o własne zdrowie – także psychiczne. Nie można też uznać słuszności wprowadzania nowych, dalej idących zakazów prawnych (jak zakaz wejścia do lasu i parku narodowego) w sytuacji, gdy już istniejące (zawarte w rozporządzeniu w sprawie Covid - 19) nie odnoszą spodziewanego rezultatu, choć potencjalnie mogą być skutecznie egzekwowane przez władze państwowe.

Z dostępnych informacji wynika, że te dwa powody legły u podstaw podjętych decyzji. Szanując intencje dla jej podjęcia, obowiązany jestem z całą powagą stwierdzić, że pozbawione są one właściwych podstaw prawnych. Tak jak wskazałem, nie znajdują bowiem oparcia w obowiązującym prawie – ani w przepisach pochodzących jeszcze sprzed wybuchu epidemii, ani w tych specjalnych, uchwalonych dla jej zwalczania. Pozwolę sobie jeszcze raz podkreślić, że Konstytucja RP pozwala na ograniczanie wolności obywatelskich wyłącznie na mocy ustawy.

Dlatego też, działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁵, zwracam się do Pana Ministra jako organu nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym „Lasy Państwowe”¹⁶ oraz działalnością parków narodowych¹⁷ o podjęcie stosownych czynności zmierzających do uchylecia pozbawionych podstaw prawnych decyzji, wprowadzających generalne zakazy wstępu na tereny leśne pozostające w zarządzie Lasów Państwowych oraz na tereny parków narodowych.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018. poz. 2179, z późn. zm.).

¹⁶ Art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019 poz. 945, z późn. zm.).

¹⁷ Art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Pismo niniejsze pozwalam sobie przekazać za pośrednictwem departamentów: Leśnictwa oraz Ochrony Przyrody, które jak wynika z rządowych stron internetowych¹⁸ funkcjonują nadal w strukturze Ministerstwa Klimatu.

Z wyrazami szacunku,

Maciej Taborowski
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/klimat/biura-i-departamenty-1>.