



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30 sierpnia 2016 r.

Adam Bodnar

V.811.16.2016.TS

**Pan
Prof. dr hab. Jan Szyszko
Minister Środowiska**

ul. Wawelska 52/54
00-922 WARSZAWA

Uprzejmie informuję, że wpłynęło do mnie pismo obywatela, w którym zwraca on uwagę na konieczność dokonania zmiany art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2015 r., poz. 2100, z późn. zm.), określającego zasady korzystania z dróg leśnych. Zgodnie z powołanym przepisem, ruch pojazdem silnikowym po drogach leśnych dozwolony jest tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Ograniczenie ruchu po drogach leśnych „nie dotyczy inwalidów poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb” (art. 29 ust. 1 zdanie drugie ustawy). Autor pisma wskazuje, że obowiązujące przepisy prawa nie zawierają legalnej definicji pojęcia „inwalida”, natomiast zwrot „pojazd przystosowany do potrzeb inwalidy” nie jest precyzyjny, przez co stwarza szerokie możliwości interpretacyjne. Nie wiadomo zatem, czy osoba niepełnosprawna posiadająca kartę parkingową, która użytkuje własny samochód bez żadnych przeróbek ułatwiających kierowanie nim, jest podmiotem uprawnionym do niestosowania się do zakazu poruszania się po drogach leśnych niedopuszczonych do ruchu pojazdów.

Z wpisów zamieszczonych na forach internetowych wynika, że strażnicy leśni w różny sposób interpretują art. 29 ust. 1 ustawy o lasach, a stosowana przez nich praktyka karania osób niepełnosprawnych mandatami karnymi za wykroczenie określone w art. 161 Kodeksu wykroczeń jest niejednolita. Także osoby niepełnosprawne mają trudności z właściwym rozumieniem treści art. 29 ust. 1 ustawy o lasach, przez co mogą nie wiedzieć, czy są uprawnione do poruszania się pojazdami silnikowymi po drogach leśnych, które nie są oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch drogowy, czy też obowiązuje je ogólny zakaz korzystania z tego rodzaju dróg. Wspomniane rozbieżności w praktyce

podmiotów odpowiedzialnych z ład i porządek w lasach państwowych oraz wątpliwości po stronie osób niepełnosprawnych są bezsprzecznie wynikiem posłużenia się przez ustawodawcę pojęciem niezdefiniowanym w polskim prawie oraz zwrotem niedookreślonym.

Na problemy związane z wykładnią art. 29 ust. 1 ustawy o lasach uwagę zwracają również przedstawiciele doktryny prawa. Tytułem przykładu wskazać można na opinię zamieszczoną w komentarzu do ustawy o lasach autorstwa Bartosza Rakoczego, w myśl której „przesłanka uchylający ogólny zakaz poruszania się po drogach leśnych jeżeli chodzi o inwalidów jest nieprecyzyjna” (B. Rakoczy „Ustawa o lasach. Komentarz”, wyd. Wolters Kluwer, 2011). Autor komentarza zauważa, że w obecnie obowiązującym systemie prawnym prawodawca nie posługuje się pojęciem inwalidy. Pojęcie to występuje jedynie w odniesieniu do inwalidów wojennych i wojskowych.

Wskazać w tym miejscu należy, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna o charakterze ustawowym musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Przepisy prawne powinny być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Obywatele oczekują bowiem od prawodawcy stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista dla adresata regulacji prawnej (por. wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Zasada określoności przepisów prawnych nakazuje w sposób ostrożny wykorzystywać zwroty niedookreślone. Przy posługiwaniu się tymi zwrotami istotne jest, aby dało się ustalić ich desygnaty, czyli zidentyfikować podstawowe wyznaczniki tego pojęcia. Nie jest zatem dopuszczalne stosowanie pojęć nieostrych, których interpretacja zgodna z zasadami wykładni prawa prowadzi do wniosku, że są one wieloznaczne.

Słowo „inwalida” w języku potocznym jest synonimem wyrażenia „osoba niepełnosprawna”. Jednak zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego PWN, inwalida to człowiek, który utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy. W związku z powyższymi rozbieżnościami, pojawia się problem właściwego rozumienia pojęcia „inwalida”, którym ustawodawca posłużył się w art. 29 ust. 1 ustawy o lasach.

Niejasny, a tym samym niezrozumiały dla obywateli, jest także zwrot „pojazd przystosowany do potrzeb inwalidy”. Wprawdzie w odpowiedzi z dnia 18 kwietnia 2005 r. na interpelację poselską Nr 9791 Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska przedstawił pogląd, że przez przystosowanie pojazdu inwalidy do jego potrzeb należy rozumieć, że „pojazd powinien być oznakowany, a jadąca w nim osoba niepełnosprawna powinna

posiadać legitymację inwalidzką”, jednak powyższa interpretacja przedmiotowego zwrotu tak dalece odbiega od językowego znaczenia słów użytych w tym zwrocie, że nie można przyjąć wyniku tej interpretacji. Za odstępniem od literalnego znaczenia zwrotu „pojazd przystosowany do potrzeb inwalidy” nie przemawiają istotne argumenty aksjologiczne, odwołujące się do wartości konstytucyjnych. Zastosowanie wykładni, w której interpretator odchodzi od sensu językowego przepisu, może być uzasadnione tylko w wyjątkowych okolicznościach, gdyż adresaci norm prawnych mają prawo polegać na tym, co ustawodawca w przepisie rzeczywiście wyraził, a nie na tym, co chciał uczynić lub co uczyniłby, gdyby znał nowe lub inne okoliczności (por. uchwała SN z dnia 1 marca 2007 r., sygn. akt III CZP 94/06).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zbadanie zasygnalizowanego problemu i rozważenie zasadności przygotowania projektu stosownej zmiany art. 29 ust. 1 ustawy o lasach. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Podpis na oryginale