

Maciej Perkowski

Uniwersytet w Białymstoku, Polska

e-mail: m.perkowski@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3909-3967

Wojciech Zoń

Uniwersytet w Białymstoku, Polska

e-mail: w.zon@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5421-7668

**SPRAWA PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ PRZED
TRYBUNAŁEM SPRAWIEDLIWOŚCI UNII
EUROPEJSKIEJ – UWAGI Z (ODPOWIEDNIEJ)
PERSPEKTYWY CZASU**

**THE CASE OF THE BIAŁOWIEŻA FOREST BEFORE THE COURT
OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION: COMMENTS FROM
AN (APPROPRIATE) TIME PERSPECTIVE**

Abstract

The judgment of the Court of Justice of the European Union of 17 April 2018 in Case C-441/17 (failure of a Member State to fulfil obligations), brought by the European Commission against Poland, concerning “logging” in the Białowieża Forest, was widely reported in the media and on the scientific forum (naturally, also in the doctrine of international and European law). Analysing this decision and referring to the jurisprudence and achievements of the doctrine, commentators cautiously (but, in essence, not always correctly) indicated what decisions and actions constituted the basis

of this dispute, which ultimately led to Poland's defeat before the Court, considering the judgment an end to the case and, at the same time, the canon for the subject knowledge. It should be emphasised, however, that the judgment itself did not resolve the dispute as to which model of protection of the Białowieża Forest is appropriate. In particular, it has not contributed to determining whether the previous activities of the State Forests (although it proved them formally inconsistent with EU law) were beneficial (or harmful) to the protection of the Białowieża Forest stand. By emphasising the imperfection of the situation, the authors try to constructively draw from it conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*.

KEYWORDS

Białowieża Forest, CJEU, Natura 2000, dispute, protection model, invaluable natural goods, article 258 TFEU, State Forests

SŁOWA KLUCZOWE

Puszcza Białowieska, TSUE, Natura 2000, spór, model ochrony, bezcenne dobra naturalne, artykuł 258 TFUE, Lasy Państwowe

1. WPROWADZENIE

Ochrona Puszczy Białowieskiej od lat wzbudza wiele emocji. Z jednej strony Lasy Państwowe, przy wsparciu polskich władz, prowadzą tam aktywne działania ochronne, częściowo traktując ją jak las gospodarczy (w formule Leśnego Kompleksu Promocyjnego „Puszcza Białowieska”), a z drugiej strony organizacje ekologiczne, przy wsparciu opozycji politycznej, wywierają nacisk na objęcie całej puszczy ochroną w postaci parku narodowego i pozostawienie przyrodzie kwestii regulowania procesów tam zachodzących. Również naukowcy zajęli zróżnicowane stanowiska, co utrudniło wypracowanie rozwiązań adekwatnych do rangi i wyjątkowego charakteru puszczy. Między innymi skutek działań „ekoo-pozycji” spór uległ umiędzynarodowieniu¹, czego dotychczasową kulminacją stanowi wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia

¹ Zob. *Complaint to the European Commission concerning alleged breach of Union law. Failure to comply with Articles 6(2) and 6(3) of the Habitats Directive and Article 4(4) of the Birds Directive (by virtue of Article 7 of the Habitats Directive) in relation to the revised Forest Management Plan for Białowieża Forest District*, <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/complaint-to-the-european-commission-concerning-alleged-breach-of-union-law-over-logging-bialowieza-forest/> (dostęp: 26.03.2021 r.). Szerzej na ten temat: M. Perkowski, W. Zoń,

17 kwietnia 2018 r., C-441/17². Choć ów wyrok miał oddźwięk w kraju i za granicą, to jednak nie rozwiązał eskalowanego już sporu o model ochrony Puszczy Białowieskiej. W niniejszym artykule autorzy zaprezentują okoliczności, ocenę i skutki tytułowego wyroku z odpowiedniej już perspektywy czasowej (niebagatelne znaczenie ma tu naturalne dla nagłaśnianych spraw medialne wyciszenie post-kulminacyjne³), starając się zidentyfikować prawną istotę spornego problemu oraz zaproponować adekwatny paradygmat podejścia do jego rozwiązania.

2. SPÓR O MODEL OCHRONY PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

Puszcza Białowieska jest położona na terenie Polski i Białorusi, co determinuje skomplikowany status prawny jej ochrony. Reguluje ją prawo krajowe Polski i Białorusi, prawo unijne po polskiej stronie oraz prawo międzynarodowe w zakresie zawartych porozumień. Białoruska część puszczy jest objęta w całości parkiem narodowym⁴, podzielonym na cztery strefy funkcjonalne: ochronną, kontrolowanego korzystania, rekreacyjną i gospodarczą⁵. Wobec polskiej części właściwych jest kilka form ochrony przyrody: park narodowy⁶ (ze strefą ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej), rezerваты przyrody, obszary sieci Natura 2000, obszary chronionego krajobrazu, a także strefy ochrony wokół miejsc rozrodu i regularnego przebywania ptaków chronionych, pomniki przyrody, strefy

Umiedzynarodowienie sporu o model ochrony Puszczy Białowieskiej, (w:) I. Kraśnicka (red.), *Prawo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020, s. 453–466.

² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r., C-441/17, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2018:255, w sprawie mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie na podstawie art. 258 TFUE uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

³ Autorzy przeanalizowali statystyki wyszukiwań Google, ustalając, że zainteresowanie hasłem *Puszcza Białowieska/Bialowieża Forest* w Polsce i na świecie znacząco wzrosło około lipca i sierpnia 2017 r., gdy Komisja Europejska pozwała Polskę do TSUE – zob. Trendy Google, www.google.com/trends (dostęp: 23.03.2021 r.).

⁴ Zob. Postanovleniye Soveta Ministrov Respubliki Belarus ot 16.09.1991 No 352 o reorganizatsii Gosudarstvennogo zapovedno-okhotnich'yego khozyaystva „Belovezhskaya pushcha”, dokument zaregistrirovan v Natsional'nom reyestre pravovykh aktov RB 20.10. 2006 r. N 5/23482 (tekst pravovogo akta s izmeneniyami i dopolnleniyami na 1.01.2014 r.).

⁵ Oficjalna strona internetowa Parku Narodowego „Belovezhskaya Pushcha”, <https://npbp.by/about/about-us-in-details/the-map-of-functional-zoning-of-belovezhskaya-pushcha/> (dostęp: 23.03.2021 r.).

⁶ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1947 r. o utworzeniu Białowieckiego Parku Narodowego (Dz.U. nr 74, poz. 469). Zmiany w funkcjonowaniu Białowieckiego Parku Narodowego wprowadzono na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1996 r. w sprawie Białowieckiego Parku Narodowego (Dz.U. nr 93, poz. 424).

ochrony porostów i użytki ekologiczne⁷. Puszcza Białowieska jest wpisana na Listę dziedzictwa światowego jako obiekt naturalny⁸, ponadto w odniesieniu do fragmentów jej obszaru znajdujących się na terytorium Polski – jest chroniona prawem Unii Europejskiej, a w szczególności dyrektywą siedliskową⁹ i dyrektywą ptasią¹⁰, na podstawie których ustanowiono europejską sieć ekologiczną specjalnych obszarów ochrony o nazwie „Natura 2000”¹¹.

Spór o model ochrony Puszczy Białowieskiej zawiązał się wskutek postępującego różnicowania ocen gospodarki leśnej na tym obszarze. Teren nieobjęty parkiem narodowym jest zarządzany przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: LP). Prowadzi ono działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywa koszty działalności z własnych przychodów¹². Biorąc pod uwagę przyjęty model finansowania, a także ilość zadań, jakie realizuje (m.in. gospodarczych, przyrodniczych, edukacyjnych, badawczych) oraz rozbudowaną strukturę organizacyjną¹³, naturalnym następstwem są tu zgłaszane raz po raz obawy o chęć maksymalizacji zysków LP, m.in. ze sprzedaży pozyskiwanego drewna. To właśnie pozyskanie drewna stanowiło zarzewie sporu w omawianej sprawie. Wywołało go zamieszanie związane z początkowym drastycznym zmniejszeniem, a następnie zwiększeniem etatu pozyskania drewna z obszaru Puszczy Białowieskiej zarządzanego przez LP. Zmniejszenie pozyskania drewna nastąpiło w wyniku wydania zalecenia Ministra Środowiska z dnia 17 maja 2012 r. o wyłączeniu z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich¹⁴

⁷ Zob. *Program Gospodarczo-Ochronny Leśnego Kompleksu Promocyjnego „Puszcza Białowieska” na lata 2012–2021*, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych, Białystok 2011, s. 17.

⁸ Report of the rapporteur on the third session of the World Heritage Committee (Cairo and Luxor, 22–26 October 1979), Paris, 30 November 1979, CC-79/CONF.003/13, s. 11; Report of the rapporteur on the sixteenth session of the World Heritage Committee (Santa Fe, United States of America, 7–14 December 1992), 14 December 1992, WHC-92/CONF.002/12, s. 37; Decision 38 COM 8B.12 adopted by the World Heritage Committee at its thirty-eighth session (Doha, Qatar 15–25 June 2014), Doha, 7 July 2014, WHC-14/38.COM/16, s. 172–174.

⁹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L nr 206 z 1992 r., s. 7).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiej ptactwa (Dz.Urz. UE L nr 20 z 2010 r., s. 7).

¹¹ Por. M. Perkowski, W. Zoń, *Umieędzynarodowienie sporu o model ochrony Puszczy Białowieskiej*, (w:) I. Kraśnicka (red.), *Prawo...*, s. 454–457.

¹² Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1275).

¹³ Zob. Organizacja Lasów Państwowych, <https://www.lasy.gov.pl/pl/nasza-praca/pgl-lasy-panstwowe/organizacja> (dostęp: 23.03.2021 r.). Zob. też M. Stebnicki, *Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 1(43), s. 104–115.

¹⁴ Minister Środowiska skierował pismo do Dyrektora Generalnego LP, w którym zalecił „wyłączać z zabiegów gospodarczych drzewostany, w których drzewa jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują co najmniej 10% powierzchni” – zob. *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014, LBI-4101-06-00/2013, nr ewid. 21/2014/P13135/LBI.

oraz zatwierdzenia przezeń (dnia 9 października 2012 r.) planu urządzenia lasu (dalej: PUL)¹⁵ na lata 2012–2021 dla trzech nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka¹⁶. Do 2015 r. LP pozyskały pełną ilość drewna, dostępną w ramach dziesięcioletniego okresu, gdyż cięcia prowadzono z podobną interesownością jak przed zatwierdzeniem PUL zmniejszającego wycinkę drzew na tym obszarze. Zmniejszenie ilości pozyskiwanego drewna zbiegło się z gradacją kornika drukarza¹⁷, co wiązano ze sobą, lecz nie zdecydowano się na zwiększenie limitu cięć (aneksując PUL). Dopiero kolejny minister środowiska (z ramienia rządu wyłonionego w wyborach z 2015 r.) zatwierdził w dniu 25 marca 2016 r. aneks do PUL¹⁸, zwiększając znacząco etat pozyskania drewna oraz powierzchnię przewidzianą do zalesień i odnowień w latach 2012–2021, by zatrzymać gradację kornika drukarza, tak jak czyniono to na przestrzeni kilkudziesięciu lat działalności LP, pozwalając leśnikom na prowadzenie wycinek „sanitarnych”, regulujących dynamikę tego zjawiska. Wymaga zatem podkreślenia, że to ograniczenie „wycinek” z lat 2012–2016 było wyjątkiem od poniekąd standardowej praktyki, a nie na odwrót (nie rozstrzygając o słuszności obu argumentacji), choć medialny obraz rzeczywistości zdawał się sugerować „nadzwyczajne zwiększenie wycinek” (a nie rezygnację z kilkuletniego odstępstwa).

Zatwierdzenie aneksu oraz kontynuacja działań prowadzonych przez LP w Puszczy Białowieskiej spotkały się ze sprzeciwem podmiotów, które nie zgadzały się z taką formą ochrony drzewostanów. Dominowały tu sprofilowane ekologicznie pozarządowe organizacje międzynarodowe, takie jak WWF (World Wide Fund for Nature) czy Greenpeace, które popierały objęcie całej puszczy parkiem narodowym¹⁹. Środowisko naukowe opowiadało się zarówno przeciwko

¹⁵ Plan urządzenia lasu to podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej – zob. art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach.

¹⁶ Decyzja Ministra Środowiska znak DLP-lpn-611-31/40283/12 z 9.10.2012 r. o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, na lata 2012–2021.

¹⁷ Pkt 24 wyroku w sprawie C-441/17.

¹⁸ Decyzja Ministra Środowiska znak DLP-I.611.16.2016 z 25.03.2016 r. o zatwierdzeniu aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, zatwierdzonego decyzją Ministra Środowiska z 9.10.2012 r., znak DLP-lpn-611-31/40283/12, dokonujący zmiany ww. planu urządzenia lasu.

¹⁹ Zob. *Puszcza Białowieska*, <https://www.wwf.pl/srodowisko/lasy/puszcza-bialowieska> (dostęp: 23.03.2021 r.); *Wyprzedaż Puszczy Białowieskiej. Raport Greenpeace*, Greenpeace Polska, Warszawa 2010, s. 9 <https://www.greenpeace.org/static/planet4-poland-stateless/2019/06/44b699df-44b699df-wyprzedaz-bialowiezy.pdf> (dostęp: 23.03.2021 r.).

rezygnacji ze zmniejszonych wycinek²⁰, jak i na rzecz tych zmian²¹, przytaczając liczne argumenty, lecz nie wypracowując kompromisu²². Główne strony sporu – „leśno-rządowa” oraz „eko-opozycyjna” – stały w najlepsze przy swoich stanowiskach, a ta ostatnia „eksportowała” spór krajowy na forum międzynarodowe (umiędzynarodawiając go).

Jako pierwsza wizytację w Polsce postanowiła przeprowadzić UNESCO, by zapoznać się z sytuacją drzewostanów Puszczy Białowieskiej. Kontrolę przeprowadzili w jej imieniu (w dniach 4–8 czerwca 2016 r.) eksperci Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN)²³. Po kontroli zalecono m.in., by „zawiesić wykonanie aneksu (...) do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża do czasu opracowania i zatwierdzenia nowego zintegrowanego planu zarządzenia, z odpowiednim strefowaniem i przepisami, które mogą ukierunkować w przyszłości opracowanie i rewizję planów urządzania lasu dla obszarów w obrębie dobra [puszczy – przyp. autorów]. Polski Komitet ds. UNESCO powinien odegrać kluczową rolę pośrednicząc w realizacji powyższego procesu”²⁴. Sprawą zainteresowała się także

²⁰ Zob. Apel Komitetu Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk w sprawie ochrony ścisłej i częściowej w kontekście tworzenia planów ochrony parków narodowych, Kraków, 15.02.2012 r., „Biuletyn Komitetu Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk” 2012–2013, t. 3–4, s. 95–96; *Naukowcy apelują do władz o ochronę całej Puszczy Białowieskiej*, 8.04.2016 r., <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C409161%2Cnaukowcy-apeluja-do-wladz-o-ochrone-calej-puszczy-bialowieskiej.html> (dostęp: 23.03.2021 r.); *Polscy naukowcy, zajmujący się ochroną przyrody i lasami, czekają na spotkanie z ministrem Kowalczykiem. Jak dotąd bezskutecznie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 19.04.2018 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/1118838,list-otwarto-do-ministra-srodowiska-henryka-kowalczyka.html> (dostęp: 23.03.2021 r.); *Naukowcy ponownie apelują do premiera o objęcie całej Puszczy Białowieskiej parkiem narodowym*, 23.08.2018 r., <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C30706%2Cnaukowcy-ponownie-apeluja-do-premiera-o-objecie-calej-puszczy-bialowieskiej.html> (dostęp: 23.03.2021 r.); M. Konarzewski, R. Zabielski, R. Kowalczyk, J. Duszyński, *Białowieża Forest: Logging data lacking*, „Science” 2018, Vol. 359, No. 6376, s. 646.

²¹ Zob. J. Hilszczański, *Blokada etatu cięć to był strzał w stopę*, „Głos lasu” 2016 (luty), s. 8–13; A. Konieczny, *Bez człowieka Puszcza zginie*, „Nasz Dziennik” 2016, nr 10, s. 18–19; R. Paluch, K. Bielak, *Przebudowa drzewostanów z wykorzystaniem naturalnych procesów sukcesyjnych w Puszczy Białowieskiej*, „Leśne Prace Badawcze” 2009, nr 70(4), s. 339–354.

²² Stosowane propozycje autorzy zgłaszali m.in. w artykule: M. Perkowski, W. Zoń, *The Protection of Invaluable Natural Resources: Illustrating the Example of the Białowieża Forest*, „International Community Law Review” 2018, Vol. 20, a M. Perkowski na konferencji *Współczesne prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Międzynarodowego, Międzyzdroje 17–19.05.2017 r., podczas której wygłosił referat *Mikrokosmos w transgranicznej ochronie bezcennych dóbr przyrodniczych. Przykład Puszczy Białowieskiej*. Sprawie Puszczy Białowieskiej została poświęcona sesja konferencji *Prawo międzynarodowe – teoria a praktyka*, Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Międzynarodowego, Wilno 9–12.05.2018 r., gdzie wywiązała się konstruktywna i rzetelna dyskusja naukowców oraz praktyków, dając efekt synergii.

²³ Zob. oficjalna strona internetowa Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody, <https://www.iucn.org/> (dostęp: 23.03.2021 r.).

²⁴ H. Lethier, O. Avramoski, *Misja Doradcza IUCN w Obieckie Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”*, Białowieża, 4–8.06.2016 r. Raport z misji, Gland 2016, s. 22–23.

Komisja Europejska (dalej: KE), która przeprowadziła wizytację w Puszczy Białowieskiej w dniach 9–10 czerwca 2016 r.²⁵, a w konsekwencji dnia 17 czerwca 2016 r. wezwała polskie władze do usunięcia uchybień na podstawie art. 258 TFUE „ze względu na to, że działania zatwierdzone w aneksie z 2016 r. nie były uzasadnione, że władze te nie upewniły się, iż działania te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, i że zatwierdzając zwiększone pozyskiwanie drewna, uchybiły one zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej”²⁶. Polemika polskiego rządu z KE nie doprowadziła do rozwiązania problemu, więc ta złożyła odpowiednią skargę do TSUE²⁷.

Spór o model ochrony Puszczy Białowieskiej jest przede wszystkim sporem o podejście, gdyż każda ze stron stara się pomóc puszczy zgodnie ze swoimi doświadczeniami, „po swojemu”. Ponadto tylko LP realizują zadania ustawowe, ponosząc pełną odpowiedzialność za podejmowane działania. W tle oczywiście pozostają spory o status i nadzór nad LP, ale nie jest to przedmiotem artykułu. Z kolei organizacje ekologiczne skupiają się na realizacji celów statutowych, nie ponosząc jednak odpowiedzialności (nie tylko) za ochronę puszczy, a nawet za realny wpływ na (ewentualnie) błędne decyzje. Mając to na względzie, warto przedstawić wyrok TSUE, który mógł prawniczo ów spór „spacyfikować”...

3. SPRAWA PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ PRZED TRYBUNAŁEM SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Procedura złożenia przez KE skargi do TSUE została oparta na art. 258 TFUE, zgodnie z którym: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do wyroku stwierdzającego naruszenie prawa UE, TSUE, na wniosek Komisji, może nałożyć na nie sankcję finansową²⁸. Jak zauważa Ernő Várnay, w odniesieniu do tej procedury postanowienia traktatowe przyznają Komisji szeroką

²⁵ Zob. C-441/17, pkt 45.

²⁶ *Ibidem*, pkt 46.

²⁷ *Ibidem*, pkt 53.

²⁸ Zob. L. Krämer, *Injunctive Relief in Environmental Matters. Court of Justice of the eu, Cases C-441/17R Commission v. Poland, ecli:eu:c:2017:877 and C-441/17 Commission v. Poland, ecli:eu:c:2018:255*, “Journal for European Environmental & Planning Law” 2018, Vol. 15, s. 259–267.

władzę dyskrecyjną („jeśli Komisja uzna”, „może ona wnieść sprawę”). W praktyce procedura obejmuje fazę przed-sporną (administracyjną), która sama w sobie zawiera fazę nieformalną – między-administracyjną, po której następują formalne działania Komisji (wezwanie do usunięcia uchybienia, uzasadniona opinia, przekazanie sprawy do TSUE)²⁹.

Wyrok TSUE w sprawach z art. 258 TFUE jest deklaratoryjny i nie określa działań, które państwo ma podjąć w związku ze stwierdzeniem naruszenia prawa unijnego. W sprawie C-104/02, *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Trybunał stwierdził, że: „zobowiązuje dane państwo członkowskie do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku (...),” lecz „nie może nakazać temu państwu podjęcia określonych środków”³⁰. Państwo członkowskie, przeciwko któremu zapada wyrok, samodzielnie dokonuje oceny tego, jakie działania należy podjąć, by niezwłocznie wyeliminować naruszenie. Wykonywanie wyroków monitoruje KE. Co prawda Trybunał może zmieniać linię orzeczniczą i z czasem może przestać się ograniczać jedynie do stwierdzenia naruszenia (lub nie) zobowiązań państwa członkowskiego, jednak w sprawie „białowieckiej” nie zdecydował się na to. Komisja (formułując skargę) i Trybunał (orzekając w jej zakresie), rozpatrując potencjalne naruszenie zobowiązań państwa członkowskiego, mogą *de facto* poruszać się w szerokim kontekście prawnym, jednak w przedmiotowej sprawie (na podstawie ogólnodostępnych dokumentów) można stwierdzić, że ograniczono się jedynie do właściwych przepisów prawa UE, bez głębszego odnoszenia się do międzynarodowego statusu puszczy. Zauważono wszakże, że: „Ze względu na jej walory przyrodnicze Puszcza Białowiecka znajduje się również na liście Światowego Dziedzictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury”. Przytoczono też stanowisko KE, jakoby w części białoruskiej Puszczy Białowieckiej, przylegającej do obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka, właściwe władze krajowe nie uznały za niezbędne prowadzenia „cięć sanitarnych” celem ograniczenia gradacji kornika drukarza³¹.

²⁹ E. Várnay, *Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures*, “Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2015, Vol. 22, issue 6, s. 837.

³⁰ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 14 kwietnia 2005 r., C-104/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2005:219, w sprawie mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie na podstawie art. 226 WE [ówczesny odpowiednik – *przyp. autorów*] uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Tak też wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 5 października 2006 r., C-105/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2006:637, pkt 44, w sprawie mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie na podstawie art. 226 WE (jw.) uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

³¹ Ten wątek skłania do refleksji, że wskutek pogorszenia się relacji politycznych polsko-białoruskich (po wyborach prezydenckich na Białorusi w 2020 r.), może nastąpić zmiana podejścia. Białoruś (z różnych powodów i w różnych celach) może np. zgłosić UNESCO potrzebę przeprowadzenia cięć w związku z ekspansją kornika drukarza z polskiej części Puszczy Białowieckiej (niezależnie od wiarygodności tej sytuacji), a w przypadku negatywnego stanowiska UNESCO może wystąpić wobec Polski z roszczeniem odszkodowawczym z tytułu szkód jakoby powstałych

Przed Trybunałem Polska nie zaprzeczyła temu twierdzeniu. Wydaje się, że międzynarodowy status puszczy, choć istotny, nie był przedmiotem należytego zainteresowania ani Trybunału, ani stron sporu. Tymczasem sytuacja, w której wobec obiektu stanowiącego przyrodniczą całość nie bierze się pod uwagę wszystkich porządków prawnych, którym ten obiekt podlega (prawo międzynarodowe – wobec całości puszczy, prawo unijne i prawo polskie – wobec polskiej części, prawo białoruskie – wobec białoruskiej części)³², jest niezrozumiała. Zobowiązania Polski wynikające z dyrektyw: ptasiej i siedliskowej, stanowią tylko część stanu prawnego, który należało poddać analizie, gdyż w tym konkretnym przypadku zobowiązania Polski są szersze niż zobowiązania typowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Wynikają one zarówno z wpisu puszczy na listę UNESCO³³, jak i relacji sąsiedzkich z Białorusią³⁴. Jest to jednak zagadnienie wymagające oddzielnego opracowania.

W wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., C-441/17, Trybunał orzekł, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej zgodnie z właściwymi przepisami dyrektywy ptasiej i siedliskowej, nie zapewniając właściwej ochrony poszczególnym gatunkom występującym na tym obszarze, bez upewnienia się we właściwy sposób, że podejmowane działania nie naruszają integralności tego obszaru. Uzasadnienie wyroku wskazuje, że Trybunał (podobnie, jak wcześniej Komisja) oparł się na stanie formalnoprawnym (wszelkie niekonsekwencje, niespójności i braki przyjmując na niekorzyść Polski³⁵).

Polska przegrała sprawę przed TSUE przede wszystkim ze względu na sprzeczności w przyjętych (odnośnie do Puszczy Białowieskiej) dokumentach strategicznych. Przykładowo, w planie zadań ochronnych sporządzonym dla obszaru PLC 200004 Puszcza Białowieska z 2015 r. nie wskazano, że dla siedlisk objętych obszarem Natura 2000 Puszcza Białowieska zagrożenie stanowi gradacja kornika drukarza (załącznik nr 3 – Identyfikacja istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych

w wyniku rozprzestrzenienia się gradacji niewłaściwie zwalczanej w polskiej części puszczy (mając ułatwione zadanie w postaci nagłośnienia i udokumentowania gradacji i jej skutków w polskiej części puszczy). Pogląd ten był prezentowany przez autorów podczas wspomnianej wcześniej konferencji w Wilnie w 2018 r.

³² Zob. M. Perkowski, W. Zoń, *The Protection of Invaluable...*, s. 110–114.

³³ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 r., nr 32, poz. 190). Zob. Białowieża Forest, World Heritage List, <https://whc.unesco.org/en/list/33/> (dostęp: 26.03.2021 r.).

³⁴ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 118, poz. 527); Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisane w Białowieży dnia 12 września 2009 r. (M.P. z 2011 r., nr 74, poz. 737).

³⁵ Zob. C-441/17, pkt 268, 126, 149 i 179.

będących przedmiotami ochrony)³⁶. Trybunał wytknął, że było wręcz przeciwnie, gdyż w planie zadań ochronnych uznano, że usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza należy uznać za potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk sóweczki, włośchatki i dzięcioła trójpalczastego, które występują w Puszczy Białowieskiej i znajdują się pod ochroną. Ponadto ocenę oddziaływania na środowisko na potrzeby przyjęcia aneksu do PUL z 2016 r. oparto na nieaktualnych danych. Z kolei uzasadniając aneksowanie PUL, a zwłaszcza skali pozyskania drewna w puszczańskich nadleśnictwach, argumentowano, że gradacja kornika drukarza oraz pozostawianie drzew zasiedlonych przezeń i drzew obumarłych wskutek zasiedleń zagraża drzewostanowi puszczy³⁷. Wydaje się, że głównym błędem Polski było *de facto* poddanie w wątpliwość słuszności własnego postępowania w zakresie zwalczania gradacji kornika drukarza poprzez eksperymentalne rozwiązania niepowiązane z właściwymi dokumentami strategicznymi (bo też nie mogły być powiązane jako wprowadzone doraźnie). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE w odniesieniu do art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej „odpowiednia ocena oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany teren oznacza, że przed udzieleniem zezwolenia powinny zostać określone, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie, wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia mogące osobno lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na cele ochrony terenu. Właściwe władze krajowe udzielają zezwolenia na tę działalność prowadzoną na obszarze chronionym jedynie wówczas, gdy uzyskają pewność, że nie będzie ona miała negatywnych skutków dla całości tego terenu. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do niewystąpienia takich skutków”³⁸. Ową naukową pewność podważył m.in. eksperyment, zaproponowany w ramach „Programu dla Puszczy Białowieskiej

³⁶ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PC200004 (Dz.Urz. Województwa Podlaskiego, z 2015 r., poz. 3600).

³⁷ Zob. C-441/17, pkt 126, 136 oraz 98–10.

³⁸ Zob. wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 24 listopada 2011 r., C-404/09, *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii*, ECLI:EU:C:2011:768, pkt 99, w sprawie mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie na podstawie art. 226 WE uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zob. wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 13 grudnia 2007 r., C-418/04, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2007:780, pkt 243, w sprawie mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie na podstawie art. 226 WE uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 20 września 2007 r., C-304/05, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2007:532, pkt 69, w sprawie mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie na podstawie art. 226 WE uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 września 2004 r., C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels przeciwko Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482, pkt 53–57, w sprawie mającej za przedmiot wniosek o wydanie na podstawie art. 234 WE orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru sieci Natura 2000” z dnia 25 marca 2016 r. Miał zostać rozpoczęty program badawczo-monitoringowy, w którym teren trzech nadleśnictw miał zostać podzielony na dwie reprezentatywne części, na których chciano testować podejście bez ingerencji człowieka oraz podejście związane z realizacją planów urzędniowych lasów, by sprawdzić, kto w tym sporze ma rację³⁹. Trybunał uznał, że z naukowego punktu widzenia zaszyły tu racjonalne wątpliwości co do niewystąpienia negatywnych skutków dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

Po wyroku Polska stanęła przed problemem jego właściwego wykonania, gdyż TSUE wskazał, gdzie popełniono zasadnicze błędy formalne, a nie, czy podjęte działania rzeczywiście były szkodliwe dla puszczy.

4. POLSKA WOBEC WYROKU TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

Po wydaniu wyroku LP musiały wstrzymać cięcia na obszarze Puszczy Białowieskiej i wspólnie z polskimi władzami zaczęły szukać rozwiązania zmierzającego do wykonania orzeczenia. We wrześniu 2018 r. uruchomiły do realizacji projekt pt. „Nowy model funkcjonowania Lasów Państwowych w Puszczy Białowieskiej” mający na celu wypracowanie i wdrożenie planu działania LP wobec puszczy z uwzględnieniem głosu wszystkich grup interesariuszy, wykorzystując przy tym potencjał i wiedzę własnych pracowników. Wśród działań wskazano te związane z wizerunkiem i relacjami z mediami, opracowywaniem dokumentów strategicznych (w tym aneksów do PUL), współpracę z otoczeniem (w szczególności konsultacje społeczne wszelkich inicjatyw podejmowanych przez LP w obszarze Puszczy Białowieskiej)⁴⁰. Pod koniec 2018 r. Dyrektor Regionalnej Dyrekcji LP w Białymstoku skierował do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku wniosek dotyczący zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000 aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictw: Białowieża, Hajnówka i Browsk. Następnie dnia 26 kwietnia 2019 r. udostępniono do konsultacji społecznych projekt aneksów do planu urządzenia lasu dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka wraz z niezbędną

³⁹ Zob. Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru sieci Natura 2000, Warszawa, 25.03.2016 r., pkt 4 i 5, <https://www.te-raz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/2050-Program-dla-puszczy-bialowieskiej.pdf> (dostęp: 26.03.2021 r.).

⁴⁰ Decyzja nr 64/2018 Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku z dnia 7 września 2018 r. w sprawie realizacji projektu pt. „Nowy model funkcjonowania Lasów Państwowych w Puszczy Białowieskiej”, znak sprawy DG.720.15.2018.

dokumentacją, do których to projektów wszyscy zainteresowani mogli składać uwagi i wnioski przez 21 dni. Po zakończeniu konsultacji rozpoczęły się prace wewnętrzne nad zgłoszonymi uwagami. W tym samym roku Regionalna Dyrekcja LP w Białymstoku poinformowała o przystąpieniu do opracowania projektu nowego planu urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk, Hajnówka na lata 2022–2031 wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania wyżej wymienionych dokumentów na środowisko⁴¹. W maju 2020 r. pojawiły się krytyczne opinie na temat planowanych aneksów (podnoszące argument, że wszelkie cięcia są niedozwolone i sprzeczne z wyrokiem TSUE)⁴², lecz temat w mediach wytracił rozgłos (na rzecz różnych aspektów pandemii COVID-19, sporu na tle praworządności w kontekście reform polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz skali i zasad dostępności funduszy unijnych w perspektywie 2021–2027). W informacji prasowej z dnia 18 lutego 2021 r. poinformowano, że KE wezwała Polskę do wykonania wyroku TSUE w sprawie ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej, dając dwa miesiące na udzielenie odpowiedzi na zgłoszone zastrzeżenia. W opinii Komisji Polska nie zastosowała się w pełni do orzeczenia z 2018 r. Przede wszystkim nie uchyliła i nie zastąpiła wprowadzonego w 2016 r. aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża środkami, które pozwoliłyby zachować integralność obszaru, zapewnić zachowanie i ochronę gatunków i siedlisk. Działania przewidziane przez Polskę nie były zgodne z dyrektywami ani z orzeczeniem Trybunału. Jak zauważono, pomimo spotkań i wymiany poglądów na szczeblu technicznym, podczas których Komisja wyrażała swoje obawy i służyła radą w zakresie prawidłowego wykonania wyroku, sytuacja w Polsce nie uległa zmianie. W przypadku braku odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia Komisja przypominała o możliwości ponownego skierowania sprawy do TSUE z wnioskiem o nałożenie sankcji finansowych⁴³. Choć LP podjęły działania zmierzające do zastąpienia problematycznych dokumentów nowymi odpowiednikami i prowadzono dialog z Komisją, ta ostatnia, korzystając z dyskrecjonalnej kompetencji, wyraziła swą ogólną dezaprobatę wspartą groźbą kolejnej sprawy przed TSUE. Niezależnie od tego dnia 9 marca 2021 r. w Białowieży podpisano dwa aneksy do PUL dla nadleśnictw: Browsk⁴⁴ i Białowieża⁴⁵. Jak informowano,

⁴¹ Zob. Plany urządzenia lasu, https://bip2.lasy.gov.pl/pl/bip/dg/rdlp_bialystok/plan_urzadzenia_lasu (dostęp: 26.03.2021 r.).

⁴² M. Boroń, *Ekolodzy: działania LP zaszkodzą Puszczy Białowieskiej; Lasy – są zgodne z rekomendacjami UNESCO*, <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,77261,ekolodzy-dzialania-lp-zaszkodza-puszczy-bialowieskiej-lasy-sa-zgodne-z> (dostęp: 26.03.2021 r.).

⁴³ February infringements package: key decisions, 18.02.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_441 (dostęp: 26.03.2021 r.).

⁴⁴ Pismo z dnia 9 marca 2021 r. zatwierdzające aneks dla Nadleśnictwa Browsk, DLŁ-WGL.8100.15.2021.

⁴⁵ Pismo z dnia 9 marca 2021 r. zatwierdzające aneks dla Nadleśnictwa Białowieża, DLŁ-WGL.8100.14.2021.

dokumenty konsultowano z KE i UNESCO⁴⁶. Aneks dla Nadleśnictwa Hajnówka nie został podpisany z powodu wątpliwości, jakie do dokumentu zgłosiła Komisja (co wskazuje na konsultowanie z nią projektów aneksów). Lasy Państwowe podkreślają, że aneksy pozwalają na realizację ochrony czynnej na obszarze puszczańskich nadleśnictw⁴⁷. Ich zatwierdzenie nie spotkało się jednak z poparciem wielu organizacji ekologicznych (ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Fundacji Dzika Polska, Greenmind, Greenpeace Polska, Pracowni na rzecz Wszystkich Istot i WWF Polska), które uważają, że podpisane aneksy zostały negatywnie zaopiniowane przez UNESCO, nie uwzględniono także uwag zgłoszonych do tych aneksów przez naukowców i organizacje pozarządowe, są oparte na nierzetelnych i nieaktualnych inwentaryzacjach przyrodniczych oraz naruszają prawo, ponieważ zaplanowano wycinanie drzew w drzewostanach stuletnich o charakterze naturalnym⁴⁸. Nie przywołano jednak konkretnych podstaw, na których oparto tę negatywną ocenę. Do zamiaru podpisania aneksów krytycznie odnieśli się publicznie także niektórzy naukowcy⁴⁹.

Jak widać, wyrok TSUE w sprawie Puszczy Białowieskiej nie rozwiązał sporu o model jej ochrony. W opinii największych organizacji ekologicznych oraz części naukowców postawa polskich władz jest niezrozumiała i przeczy ochronie przyrody. W tej narracji działania (lub ich brak) podejmowane w tej sprawie dopełniają obrazu Polski jako kraju niepraworządnego⁵⁰. Tymczasem dla zachowania i zrównoważonego wykorzystania puszczy potrzebne są działania ponad podziałami, również tymi geograficznymi (z uwzględnieniem jej transgranicznego charakteru), przy jednoczesnej dbałości o doskonalenie przedmiotowo właściwego prawa krajowego, zwłaszcza poprzez eliminowanie sprzeczności (także w odnośnych dokumentach strategicznych).

⁴⁶ Nadleśnictwa Białowieża i Browsk z nowymi aneksami do planów urządzenia lasu, 10.03.2021 r., <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C86780%2Cnadlesnictwa-bialowieza-i-browsk-z-nowymi-aneksami-do-planow-urzadzenia-lasu> (dostęp: 26.03.2021 r.).

⁴⁷ Zob. Polska realizuje wyrok TSUE, 24.03.2021 r., <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/polska-realizuje-wyrok-tsue> (dostęp: 26.03.2021 r.); Poland to resume some logging in ancient Bialowieza forest, Reuters, 9.3.2021 r., <https://www.reuters.com/article/poland-eu-bialowieza-idUSL8N2L74JR> (dostęp: 26.03.2021 r.).

⁴⁸ Zob. K. Sobczak, Pod naciskiem KE są aneksy ws. Puszczy Białowieskiej, ale wróć wycinki, 10.03.2021, <https://www.prawo.pl/prawo/zmiany-w-planie-urzadzania-lasu-w-puszczy-bialowieskiej-pod,506991.html> (dostęp: 26.03.2021 r.).

⁴⁹ Zob. R. Jurszo, Lasy Państwowe znów będą wycinać Puszcę Białowieską. „Ta hańba zostanie zapamiętana”, 10.03.2021 r., <https://oko.press/lasy-znow-beda-wycinac-puszcze-bialowieska/> (dostęp: 26.03.2021 r.).

⁵⁰ Zob. L. Pech, P. Wachowicz, D. Mazur, Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action, "Hague Journal on the Rule of Law" 2021, Vol. 13, No. 1, s. 2; R. Grzeszczak, M. Muchel, Provisional Measures Against EU Member States in the light of the Białowieża Forest case, "Eastern European Journal of Transnational Relations" 2018, Vol. 2, No. 1, s. 21–35.

5. WNIOSKI *DE LEGE LATA* I *DE LEGE FERENDA*

Sprawa Puszczy Białowieskiej wykazała zasadniczo zaniedbania formalne ze strony polskich władz w realizacji zadań wynikających z prawa unijnego (nie oceniając samych „wycinek”): wewnętrzne sprzeczności dokumentów strategicznych oraz ich oparcie na nieaktualnych danych (podstawa wyroku). Rozstrzygnięcie było wizerunkowo niekorzystne dla rządu, ale trudno powiedzieć, czy korzystne dla puszczy. Kwestia ta pozostaje otwarta, gdyż ochrona puszczy wymaga interdyscyplinarnych badań, które pozwolą wdrożyć działania adekwatne do jej międzynarodowego statusu i unikalnego charakteru. Warto zaznaczyć, że polskie władze wyciągnęły jednak wnioski z wyroku TSUE i zadbały o lepszą legitymizację prowadzonych działań poprzez konsultacje z KE i UNESCO. Natomiast w postępowaniu organizacji ekologicznych nie widać pozytywnych zmian jakościowych. Nie tylko nie wypracowały otwarcia na odpowiedzialne włączenie się w proces decyzyjny odnośnie do ochrony Puszczy Białowieskiej, lecz także nie zaproponowały wariantów kompromisowego podejścia do tego zagadnienia⁵¹. Niezmiennie postulują progresywne zaprzestanie „wycinki” w Puszczy Białowieskiej i objęcie jej w całości ochroną ścisłą, nie uwzględniając konsekwencji organizacyjnych, finansowych, a nade wszystko przyrodniczych, forsowanych propozycji. Impas mogłoby przełamać wyważone podejście (koncyliacyjne wręcz) KE i UNESCO, a finalnie – wynegocjowanie wielostronnej, zlokalizowanej umowy międzynarodowej przeznaczonej Puszczy Białowieskiej, która pozwoli stworzyć podstawę do podejmowania tożsamyh działań ochronnych po polskiej i białoruskiej stronie, przy jednoczesnym określeniu zakresu odpowiedzialności⁵². Jeżeli do takiej umowy przystąpiłaby Unia Europejska (która wydaje się być naturalnym forum wypracowania tego i innych rozwiązań prawnych dla bezcennych dóbr przyrodniczych, w duchu zasady zrównoważonego rozwoju), zmniejszyłoby to prawdopodobieństwo konfliktu norm na linii prawo unijne – prawo międzynarodowe⁵³. Należy bowiem zakładać, że taki konflikt jest prawdopodobny, biorąc pod uwagę zachowawcze podejście TSUE (w sprawie Puszczy Białowieskiej), który nie

⁵¹ Niektóre inicjatywy aktywistów lepiej trafiają do obywatela, gdyż są przedstawiane prostym językiem. Przykładem może być mapa wycinek „Zanim wytną Twój las” – zob. R. Jurszo, *Spółeczna mapa wycinek to manipulacja? Nie, to Lasy Państwowe brzydko się bronią i manipulują*, <https://oko.press/lasy-panstwowe-brzydko-sie-bronia/> (dostęp: 29.03.2021 r.).

⁵² Zob. M. Perkowski, W. Zoń, *The Protection of Invaluable...*, s. 121–123.

⁵³ Warto zaznaczyć, że obecnie trwają konsultacje do nowej strategii leśnej Unii Europejskiej, słabo promowane w mediach, a może być potencjalnie ważne dla właściwej ochrony bezcennych dóbr przyrodniczych o charakterze leśnym. Autorzy włączyli się w ten proces konstruktywnie i adekwatnie, m.in. do prezentowanych tu postulatów – zob. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12674-Forests-new-EU-strategy/public-consultation?fbclid=IwAR1OCTeZ3NJ4dcZiaYQzUEFB5U4GeWjpmStl87vJVRIXFfu2sM06c6bALN0> (dostęp: 29.03.2021 r.).

otworzył się na możliwość zestawienia wymogów wynikających z zewnętrznych (wobec UE) porządków prawnych w stosunku do puszczy będącej przyrodniczą całością. W sprawach dotyczących wyjątkowych kwestii przedmiotowych, np. zasad ochrony bezcennych dóbr naturalnych, TSUE powinien wykazywać się większym aktywizmem sędziowskim⁵⁴ – ku optymalnemu wypracowaniu właściwych standardów (jak to wielokrotnie czynił przed laty, ku swojej chwale). Tytułowa sprawa „wycinek” w Puszczy Białowieskiej, choć mogła przynieść rozstrzygnięcie doniosłe (swoisty „kamień milowy” orzecznictwa luksemburskiego), została rozstrzygnięta sztapowo, głównie formalnie, bez zgłębiania istoty problemu. Abstrahując od „lwiej części” typowego orzecznictwa, można pokusić się o spostrzeżenie, że w ostatnich latach Trybunał częściej wydaje wyroki kontrowersyjne⁵⁵, aniżeli fundamentalne. Coraz rzadziej dochodzi w nich do identyfikacji nowych konstrukcji i norm, w tym zasad, a coraz częściej następuje rozwiązywanie zbliżonych problemów jednostkowych, także w obszarach budzących wątpliwości co do granic kompetencji Trybunału, a wręcz co do właściwości przedmiotowej prawa Unii Europejskiej (wbrew idei „jedność w różnorodności”). Optymalny model ochrony Puszczy Białowieskiej można wypracować pomimo i niezależnie od zapadłego już wyroku. Na pewno wspólny wysiłek nauki i praktyki będzie lepszym rozwiązaniem aniżeli powtórne rozstrzyganie przez TSUE, gdyż w odróżnieniu od omawianej sprawy – tym razem – Trybunał byłby poniekąd ograniczony „inercją procesu”⁵⁶. Nawet gdyby (stosując aktywizm) sędziowie Trybunału zdobyli się na „ujawnienie” adekwatnych reguł podejścia do bezcennych dóbr naturalnych na użytek Puszczy Białowieskiej, to zważywszy na nieuchronny upływ czasu, pozamerytoryczne oddziaływania towarzyszące i paraliż zwykłego funkcjonowania obecnego modelu ochrony, przy niemal pewnej obstrukcji strony eko-opozycyjnej – obecny interes publiczny sprowadza się do jak najszybszego przyjęcia „kompromisu ewolucyjnego”, co rekomendujemy stronom sporu o model ochrony Puszczy Białowieskiej. Tak jak w salomonowym sporze – ten, komu zależy na puszczy, powinien wykazać się gotowością poświęcenia choćby części oczekiwań na rzecz bezcennego dobra przyrodniczego.

⁵⁴ TSUE może stosować wykładnię celowościową oraz rozwijać zasady ogólne, wypełniając luki prawne utrudniające realizację celów Unii Europejskiej – zob. A. Zawidzka-Łojek, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na straży przestrzegania prawa unijnego*, (w:) J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018, s. 53.

⁵⁵ Zob. np. wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 17 marca 2021 r., C-900/19, *One Voice, Ligue pour la protection des oiseaux przeciwko Ministre de la Transition écologique et solidaire*, ECLI:EU:C:2021:211, w sprawie mającej za przedmiot wnioski o wydanie na podstawie art. 267 TFUE orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja); wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 14 marca 2019 r., C-399/17, *Komisia Europejska przeciwko Republice Czeskiej*, ECLI:EU:C:2019:200, w sprawie mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie na podstawie art. 258 TFUE uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

⁵⁶ Sprawa dotyczyłaby bowiem kwestii wykonania (lub nie) wyroku.

Zakładamy, że wszystkim przecież zależy, by Puszcza Białowieska stanowiła także dla potomnych dowód słuszności porzekadła: „Nie było nas był las, nie będzie nas będzie las”.

REFERENCES

- Apel Komitetu Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk w sprawie ochrony ścisłej i częściowej w kontekście tworzenia planów ochrony parków narodowych, Kraków, 15.02.2012 r., „Biuletyn Komitetu Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk” 2012–2013, t. 3–4
- Boroń M., *Ekolodzy: działania LP zaszkodzą Puszczy Białowieskiej; Lasy – są zgodne z rekomendacjami UNESCO*, <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,77261,ekolodzy-dzialania-lp-zaszkodza-puszczy-bialowieskiej-lasy-sa-zgodne-z> (dostęp: 26.03.2021 r.).
- Grzeszczak R., Muchel M., *Provisional Measures Against EU Member States in the light of the Białowieża Forest case*, “Eastern European Journal of Transnational Relations” 2018, Vol. 2, No. 1
- Hilszczański J., *Blokada etatu cięć to był strzał w stopę*, „Głos Lasu” 2016 (luty)
- Jurszo R., *Lasy Państwowe znów będą wycinać Puszcę Białowieską. „Ta hańba zostanie zapamiętana”*, 10.03.2021 r., <https://oko.press/lasy-znow-beda-wycinac-puszcze-bialowieska/> (dostęp: 26.03.2021 r.)
- Jurszo R., *Společna mapa wycinek to manipulacja? Nie, to Lasy Państwowe brzydko się bronią i manipulują*, <https://oko.press/lasy-panstwowe-brzydko-sie-bronia/> (dostęp: 29.03.2021 r.)
- Konarzewski M., Zabielski R., Kowalczyk R., Duszyński J., *Białowieża Forest: Logging data lacking*, “Science” 2018, Vol. 359, No. 6376
- Konieczny A., *Bez człowieka Puszcza zginie*, „Nasz Dziennik” 2016, nr 10
- Krämer L., *Injunctive Relief in Environmental Matters. Court of Justice of the eu, Cases C-441/17R Commission v. Poland, ecli:eu:c:2017:877 and C-441/17 Commission v. Poland, ecli:eu:c:2018:255*, “Journal for European Environmental & Planning Law” 2018, Vol. 15
- Lethier H., Avramoski O., *Misja Doradcza IUCN w Obiekcie Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”*, Białowieża, 4–8 czerwca, 2016. Raport z misji, Gland 2016
- Nadleśnictwa Białowieża i Browsk z nowymi aneksami do planów urządzenia lasu*, 10.03.2021 r., <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C86780%2Cnadlesnictwa-bialowieza-i-browsk-z-nowymi-aneksami-do-planow-urzadzenia-lasu> (dostęp: 26.03.2021 r.)
- Naukowcy apelują do władz o ochronę całej Puszczy Białowieskiej*, 08.04.2016, <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C409161%2Cnaukowcy-apeluja-do-wladz-o-ochrone-calej-puszczy-bialowieskiej.html> (dostęp: 23.03.2021 r.)
- Naukowcy ponownie apelują do premiera o objęcie całej Puszczy Białowieskiej parkiem narodowym*, 23.08.2018 r., <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%->

- 2C30706%2Cnaukowcy-ponownie-apeluja-do-premiera-o-objecie-calej-puszczy-bialowieskiej (dostęp: 23.03.2021 r.)
- Paluch R., Bielak K., *Przebudowa drzewostanów z wykorzystaniem naturalnych procesów sukcesyjnych w Puszczy Białowieskiej*, „Leśne Prace Badawcze” 2009, nr 70(4)
- Pech L., Wachowiec P., Mazur D., *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, “Hague Journal on the Rule of Law” 2021
- Perkowski M., Zoń W., *The Protection of Invaluable Natural Resources: Illustrating the Example of the Bialowieza Forest*, “International Community Law Review” 2018, Vol. 20
- Perkowski M., Zoń W., *Umiejdzynarodowienie sporu o model ochrony Puszczy Białowieskiej*, (w:) I. Kraśnicka (red.), *Prawo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020
- Poland to resume some logging in ancient Bialowieza forest*, Reuters, 9.03.2021 r., <https://www.reuters.com/article/poland-eu-bialowieza-idUSL8N2L74JR> (dostęp: 26.03.2021 r.)
- Polscy naukowcy, zajmujący się ochroną przyrody i lasami, czekają na spotkanie z ministrem Kowalczykiem. Jak dotąd bezskutecznie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 19.04.2018 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/1118838,list-otwarty-do-ministra-srodowiska-henryka-kowalczyka.html> (dostęp: 23.03.2021 r.)
- Polska realizuje wyrok TSUE*, 24.03.2021 r., <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/polska-realizuje-wyrok-tsue> (dostęp: 26.03.2021 r.)
- Sobczak K., *Pod naciskiem KE są aneksy ws. Puszczy Białowieskiej, ale wrócą wycinki*, 10.03.2021, <https://www.prawo.pl/prawo/zmiany-w-planie-urzadzania-lasu-w-puszczy-bialowieskiej-pod,506991.html> (dostęp: 26.03.2021 r.)
- Stebnicki M., *Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 1(43)
- Várnay E., *Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures*, “Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2015, Vol. 22, issue 6
- Greenpace Polska, *Wyprzedaż Puszczy Białowieskiej. Raport Greenpeace*, Warszawa 2010
- Zawidzka-Łojek A., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na straży przestrzegania prawa unijnego*, (w:) J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018