

**WYDZIAŁ PRAWA  
i ADMINISTRACJI**

Uniwersytet Łódzki

dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ  
Uniwersytet Łódzki  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji  
Zakład Prawa Ochrony Środowiska

**RECENZJA****rozprawy doktorskiej mgr Darii Bieńkowskiej****pt. „Prawne uwarunkowania prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy  
Białowieskiej”, Gdańsk 2022, s. 230.**

W wykonaniu uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 30 maja 2022 r. przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej mgr Darii Bieńkowskiej pt. „Prawne uwarunkowania prowadzenia gospodarki leśnej”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Janiny Ciechanowicz-McLean.

Niniejszym stwierdzam, że przedłożona mi rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego, wykazując jej ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Praca odpowiada w pełni wymogom określonym w art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w zw. z art. 179 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669 z późn. zm.) w zw. z art. 178 ust. 1 pkt. 1, art. 28 ust. 1 pkt 8 i ust. 4 oraz art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 574) i może stanowić podstawę dopuszczenia do dalszego etapu postępowania.

**I. Temat rozprawy**

Jednym z podstawowych zadań stojących współcześnie przed prawodawcą kształtującym normy w zakresie ochrony środowiska – zarówno w skali lokalnej, regionalnej, jak i globalnej – jest ochrona biosfery. Szczególny wpływ na stan biosfery mają trwałe, historyczne lasy, które mimo znacznych przekształceń nadal zachowują duży stopień naturalności, duże zróżnicowanie siedlisk i są ostoją wielu gatunków roślin i zwierząt, a także ogniwem spajającym inne ekosystemy. Las to podstawowy komponent środowiska. Wraz z zasobami świata roślinnego i zwierzęcego tworzy on wyjątkowo spójną, nierozzerwalną całość. Ponadto ekosystemy leśne stanowią w Polsce najcenniejszy i najliczniej reprezentowany składnik wszystkich prawnych form ochrony przyrody. Lasy mają duży potencjał do łagodzenia zmian klimatu, który można zwiększać przez prowadzenie dodatkowych działań w sektorze leśnym. Działania te mogą przyczynić się także do wzrostu różnorodności biologicznej. Lasy są również przestrzenią realizacji gospodarki łowieckiej. Znaczenie lasów wynika z wielu zróżnicowanych funkcji tego komponentu i to pełnionych niezależnie od gospodarki człowieka,

a gdy występuje ich beneficjent, gospodarka leśna może pewne funkcje preferować, wzmacniać, rozwijać, czy wręcz likwidować. W naukach przyrodniczych podkreśla się, że wielość funkcji nie pozwala ich zamknąć w jeden stały katalog. Gdy mowa jest o funkcjach lasu, chodzi w istocie o „szeroko pojęte użytkowanie lasu”, a sama jego wielofunkcyjność jest wpisana w koncepcję zrównoważonego rozwoju.

Puszcza Białowieska to ostatnia pozostałość lasów pierwotnych na terenie Europy. Ze względu na ogromne wartości przyrodnicze, jakie reprezentuje puszcza jest ona objęta zarówno międzynarodowymi, europejskimi, jak i krajowymi formami ochrony. To jedyny polski obszar przyrodniczy wpisany na listę światowego dziedzictwa ludzkości UNESCO. To także pierwszy obszar, i obecnie jeden z jedenastu, na którym utworzono w 1976 r. Rezerwat Biosfery (Man & Biosphere). Uzyskanie członkostwa Polski w UE umożliwiło objęcie puszczy dodatkową ochroną w ramach europejskiej ekologicznej sieci obszarów Natura 2000. Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 został utworzony już w dniu 5 listopada 2004 r. Ponadto na terenie puszczy istnieją krajowe formy ochrony przyrody: Białowieski Park Narodowy zajmujący 17% polskiej części Puszczy Białowieskiej, 21 rezerwatów przyrody, zajmujących ponad 23% ich powierzchni, użytki ekologiczne i setki pomników przyrody. W parku narodowym jest realizowana ochrona in situ żubra. Dodatkowo wszystkie nadleśnictwa tworzą Leśny Kompleks Promocyjny, gdzie działalność w zakresie gospodarki leśnej winna być nastawiona na zachowanie lub odtworzenie naturalnych walorów lasu oraz integrowanie gospodarki leśnej z ochroną przyrody.

Opracowanie przedstawiane przez Doktorantkę stanowi niezwykle ciekawe ujęcie tematu, publikacja jest wartościowa poznawczo, podejmuje temat niezaprzeczalnie aktualny i ważny z punktu widzenia społeczno-gospodarczego oddziaływania prawa. Dotyczy zarówno kwestii związanych z różnymi funkcjami lasów, jak również zwraca uwagę na wyzwania odnoszące się do zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony zasobów przyrodniczych. Problematyka podjęta w dysertacji jest zatem istotnym, społeczno-gospodarczym zagadnieniem i to zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Temat rozprawy jest zatem wyśmienity.

## II. Stan badań naukowych

Recenzowana rozprawa odnosi się do problemów powstających na styku prawa ochrony przyrody i prawa leśnego. Za teoretyczną doniosłością omawianego zagadnienia przemawia istnienie w polskim systemie pokaźnego dorobku legislacyjnego, wprowadzającego instrumenty prawne ochrony lasów jeszcze we wczesnych latach dwudziestych XX w., jeśli nie liczyć wcześniejszych regulacji prawnych autonomicznej Galicji, czy jeszcze dawniejsze akty okresu I Rzeczypospolitej. Podobnie przedstawia się ewolucja regulacji prawnej związanej z ochroną przyrody. Sto lat legislacyjnych doświadczeń wydaje się być wystarczającym okresem aby dokonać rzetelnych ocen funkcjonowania tych rozwiązań w polskim systemie prawa. Za znaczeniem ujawniających się problemów przemawiają pojawiające się w ostatnich latach opracowania naukowe, odnoszące się do różnych aspektów realizacji założeń ochrony zasobów leśnych, czy dotyczące już konkretnie Puszczy Białowieskiej. W literaturze przedmiotu temat ten jest podejmowany od wielu lat w różnych aspektach. Trzeba w tym względzie wskazać wiele współczesnych monografii, m.in. pracę pod red. A. Habudy, Polskie prawo leśne, Warszawa 2016, czy monografię B. Rakóczego, Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim, Warszawa 2018, a także K. Leśkiewicz, Prawne aspekty zarządzania lasami państwowymi, Warszawa 2019.

Podobnie w zakresie ochrony zasobów przyrodniczych, w tym parków narodowych i rezerwatów przyrody trzeba wymienić liczne prace naukowe w tym: pracę pod red. W. Radeckiego, *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, monografię pod red. J. Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006 oraz pracę pod red. B. Rakoczego, *Prawo ochrony przyrody*. Trzeba też wskazać niedawno opublikowaną monografię E. Radeckiej, *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019.

O doniosłości praktycznej świadczą liczne komentarze, których doczekały się obydwie regulacje prawne. Te starsze, jeszcze z końca XX w., komentarze autorstwa J. Sommera, Wrocław 1997 i wznawiane już kilkakrotnie komentarze W. Radeckiego (ostatnio z D. Danecką), Warszawa 2018, czy K. Gruszeckiego, Warszawa 2021. W zakresie ustawy o lasach trzeba wskazać komentarz autorstwa B. Rakoczego, Warszawa 2011, komentarz J. Bieluka, K. Leśkiewicz, Warszawa 2017, a także wielokrotnie wznawiany komentarz W. Radeckiego (ostatnio z D. Danecką), Warszawa 2021.

Omawiana w pracy problematyka należy do obszarów konfliktogennych. W latach 2016-2018 w Puszczy Białowieskiej wystąpił konflikt interesów. Starły się dążenia leśników o prowadzenie efektywnej gospodarki leśnej i pozyskanie drogocennego drewna z prawnym wymogiem ochrony puszczy, jako jednej z form ochrony na poziomie międzynarodowym, europejskim i krajowym. Ale to na poziomie europejskim doszło do uruchomienia postępowania sądowego na skutek skargi wniesionej przez Komisję Europejską przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyniku tego postępowania Trybunał w dniu 17 kwietnia 2018 r. wydał wyrok C-441/17 w sprawie naruszenia przez Polskę statusu prawnego Puszczy Białowieskiej. W tym samym roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę a raport uwzględniający jej wyniki został zatytułowany *Ochrona Przyrody i Gospodarka Leśna w Puszczy Białowieskiej*, ksi.430.003.2018, nr ewid. 21/2019/P/18/048/KSI. Ten konflikt interesów stał się osiłą całej pracy Doktorantki. Ze wskazanych względów wybór tematu pracy jest nie tylko znakomity i potrzebny, ale z naukowego punktu widzenia bardzo interesujący.

### III. Cel rozprawy i metody badawcze

Celem rozprawy jest analiza i ocena polskiego prawa leśnego na tle przepisów prawa międzynarodowego, w szczególności zgodności przepisów z traktatami oraz dyrektywami UE w kontekście istniejącego sporu o wycinkę drzew w Puszczy Białowieskiej. Autorka stawia pytanie czy możliwa jest ochrona lasów i jej zasobów jedynie na podstawie już istniejących aktów prawnych przy jednoczesnym braku unijnej polityki leśnej. Głównym problemem badawczym sformułowanym w pracy jest odpowiedź na pytania badawcze: czy teren Puszczy Białowieskiej powinien być pozostawiony w zmienionych już (i nadal zmieniających się) przez człowieka warunkach środowiska, czy wreszcie obszar całej Puszczy Białowieskiej powinien być objęty szczególną ochroną, jaką jest park narodowy. Zasadniczy wpływ na wybór tematu oraz postawienie takiej hipotezy, miało przeświadczenie o destrukcyjnym wpływie prowadzenia gospodarki leśnej na tym cennym przyrodniczo obszarze Polski.

Osiłą przewodnią całej pracy, swoistym *leitmotiv*, był ujawniony konflikt między instrumentami idealnej ochrony przyrody, realizowanymi głównie przez ustanowienie prawnych form ochrony przyrody, powszechną ochroną gatunków chronionych, drzew i zadrzewień oraz krajobrazu a użytkową ochroną przyrody, w omawianym przypadku realizowaną w lasach, poprzez instrumenty zrównoważonej gospodarki leśnej. Konflikt ujawnił się na gruncie sporu występującego w latach 2016-2018 pomiędzy leśnikami popieranymi przez Ministra Środowiska z jednej strony, a przedstawicielami Białowieskiego Parku Narodowego, Państwową Radą Ochrony Przyrody oraz przedstawicielami organizacji ekologicznych i naukowych z drugiej.

Konflikt został sfinalizowany w Trybunale Sprawiedliwości UE na skutek wniesienia skargi przez Komisję Europejską przeciwko Polsce w procedurze o naruszenie przepisów prawa UE (proceedings for failure to fulfill an obligation).

Postawione przez Autorkę hipotezy ukazują podstawowy problem badawczy rozprawy. Dotyczy on analizy i oceny regulacji prawnej dokonanej pod kątem skuteczności unormowań wyznaczających kierunki dopuszczalności prowadzenia gospodarki leśnej na obszarach o najwyższych w naszym kraju wartościach przyrodniczych, poddanych ochronie na wszystkich płaszczyznach ochrony. W treści pracy Doktorantka założony we wstępie cel realizuje i weryfikuje postawione hipotezy badawcze. Każdy z rozdziałów jest zakończony wnioskami. Autorka podejmuje się również sformułowania wniosków końcowych, ukierunkowanych na ocenę poszczególnych instrumentów prawnych (np. s. 200- 206).

Doktorantka prawidłowo określa zespół metod badawczych. Jako podstawową metodę badawczą przyjęła metodę formalno-dogmatyczną, polegającą na analizie przepisów aktów prawnych oraz wykładni poszczególnych przepisów, które są prezentowane w doktrynie i orzecznictwie sądowym. Wykorzystała też metodę historyczno-prawną, głównie w celu ukazania ewolucji przepisów odnoszących się do poszczególnych form ochrony i prawa leśnego. Ta metoda pozwoliła Doktorantce na dokonanie odniesień aksjologicznych związanych z ochroną przyrody. W pracy zastosowano także metody politologiczne (zwłaszcza analizy systemowej) związane z pytaniem o przyszłą politykę leśną UE oraz nową politykę leśną państwa prowadzoną na tle debaty ideologicznej nad aspektami prawnymi, naukowymi, ekologicznymi i społecznymi, które mają zarówno charakter medialny, jak i polityczny.

Doktorantka w niewielkim zakresie wykorzystała także metodę porównawczą. Dobrym przykładem jest nawiązanie do regulacji leśnej w Wielkiej Brytanii, w Belgii, we Niemczech, we Włoszech, w Francji, w Szwecji i w Hiszpanii (ss. 115-116). W pracy zastosowano także metodę statystyczną, m.in. ilustracyjnie wskazując dane liczbowe dotyczące pozyskiwania drewna w Puszczy Białowieskiej w poszczególnych latach (np. ss. 180 - 184).

## VI. Struktura rozprawy

Nie budzi wątpliwości, że temat rozprawy pokrywa się z jej zawartością. Recenzowana rozprawa zawiera 230 stron. Zasadnicze rozważania zostały poprzedzone *Wstępem*, ukazującym uzasadnienie wyboru tematu, podstawowe założenia koncepcyjne, cele, zakres i pytania badawcze. Zasadnicza, merytoryczna część rozprawy, podzielona jest na pięć rozdziałów. Każdy z rozdziałów jest podzielony na kilka punktów, a te często jeszcze na jednostki niższego rzędu - podpunkty. Taki podział zapewnia komunikatywność prowadzonych rozważań, które w innym wypadku, przy wielostronicowych i wielowątkowych rozważaniach, straciłyby walory poznawcze. Może tylko w rozdziale IV w punkcie 4.2.1, przy braku punktu 4.2.2 można było inaczej dokonać tego podziału. Gdyby praca miała być publikowana należy przebudować ten punkt, tak aby dokonać podziału na co najmniej dwa punkty lub wcale nie dokonywać dalszego podziału.

Układ poszczególnych rozdziałów jest prawidłowy. Ułożono go problemowo, przede wszystkim kierując się ochroną istotnych dla tematu zasobów naturalnych t.j. przyrody, w prawych formach jej ochrony i lasów, w ramach zrównoważonej gospodarki leśnej.

Autorka konsekwentnie w całej pracy stosuje akapity (wprowadzając odstępy między blokami tekstu ułożonych jeden po drugim, a stosując także wcięcie w pierwszym wierszu, gdy zaczyna nową myśl w rozważaniach), a dążąc do przejrzystości rozważań wypunktowuje zasadnicze kwestie. To oczywiście bardzo wpływa na komunikatywność rozważań. Trzeba też

wskazać względne zrównoważenie objętości poszczególnych rozdziałów, może nieznacznie większy jest pierwszy rozdział poświęcony prawnym formom ochrony przyrody (48 stron), ale jest to w pełni uzasadnione zakresem omawianej problematyki.

Pracę kończy merytoryczne *Zakończenie* oraz *Wykaz Źródeł*. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż Doktorantka podsumowuje nie tylko całą pracę, ale każdy z rozdziałów z osobna. Ułatwia to możliwość dokonania przez Doktorantkę nie tylko analizy, ale i syntezy po każdym fragmencie pracy. Trzeba podkreślić, że sztuka strukturyzowania tekstu i frazowania wypowiedzi świadczy o biegłości warsztatu pisarskiego Doktorantki.

Bibliografia zawiera wykaz wykorzystanych aktów prawnych, literatury i stron internetowych. Analizie poddano 42 orzeczenia sądowe, w tym kilka orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE i sądów polskich: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, skargi polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i opinii Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości (wykaz s. 210-212). Autorka sprawnie wplata analizę treści orzeczeń, skarg i opinii w tok prowadzonych wywodów. Dobór pozycji literatury (246 pozycji w tym kilkanaście pozycji literatury zagranicznej), źródeł prawa i orzecznictwa dowodzi znajomości każdej z nich z osobna. Wpływa to także na warsztat naukowy Doktorantki, który jest różnorodny i obejmujący komplet stanu wiedzy, stanu prawnego i stanu wypowiedzi jurydycznej w ocenianej materii.

## V. Treść rozprawy

Praca, mimo braku takiego wyodrębnienia, składa się z dwóch wyraźnych części. Pierwsza, mająca charakter teoretyczny, stanowi swoiste wprowadzenie do tematu. Składają się na nią trzy rozdziały poświęcone prawnym formom ochrony przyrody w Polsce, zasadzie zrównoważonego rozwoju oraz zagadnieniom związanym z leśnictwem w prawie Unii Europejskiej. Druga część składająca się z dwóch rozdziałów to geneza i rozwój konfliktu o Puszcę Białowieską, wniesienie skargi do Trybunału, zastosowanie środków tymczasowych i w końcu wyrok Trybunału Sprawiedliwości stwierdzający naruszenie prawa wspólnotowego. Przy tej okazji Doktorantka omawia szerzej instrumenty prawne stosowane w prawie UE jako źródła integracji europejskiej, w tym zwłaszcza środki tymczasowe i kary za ich naruszenie. Ostatni rozdział to już szerokie omówienie konfliktu związanego z wycinką drzew w Puszczy Białowiejskiej. Autorka kończy rozważania na aktualnej kwestii budowy muru na granicy polsko-białoruskiej na obszarze Puszczy Białowiejskiej, co wpłynęło na integralność tego ekosystemu po obydwu stronach granicy.

Już jednak w pierwszym rozdziale widzimy wyraźny zamysł badawczy. Doktorantka po wstępnych analizach poświęconych podstawowym kategoriom pojęciowym związanym z tematem (przyroda, ochrona przyrody i formy ochrony przyrody), przedstawia występujące na obszarze Puszczy Białowiejskiej formy ochrony przyrody, tj. park narodowy, rezerwat przyrody, obszar Natura 2000, ale także park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu. Omawia kwestie wyznaczania obszarów leśnych i ich funkcje. Autorka zauważa, że na terenie Puszczy Białowiejskiej mamy do czynienia z współwystępowaniem kilku reżimów prawnych związanych z istnieniem nakładających się prawnych form ochrony przyrody, zarówno krajowych, jak i europejskich, a ponadto międzynarodowych.

W rozdziale drugim Autorka dokonała analizy poglądów doktryny dotyczących zasady (bo już nie tylko koncepcji) zrównoważonego rozwoju i zrównoważonej gospodarki leśnej w prawie polskim. Także w tym rozdziale omawia podstawowe kategorie pojęciowe dla prawa leśnego (las, gospodarka leśna). W tym zakresie poddaje analizie poglądy doktryny i stanowisko

judykatury ukazujące rozbieżności dotyczące interpretacji tych pojęć. Te rozważania służą odniesieniu tej zasady do gospodarki leśnej i występującego w prawie polskim pojęcia trwale zrównoważonej gospodarki. Autorka dostrzega istotny w polskim prawie instrument planowania i realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej jakim jest plan urządzania lasu. Rozdział trzeci został poświęcony kwestii zasady zrównoważonego rozwoju w prawie europejskim. Te niezwykle interesujące rozważania rzadko są przedmiotem analiz polskiej doktryny prawa. Doktorantka omawia politykę leśną UE, system ochrony lasów UE i proces Forest Europe, kompetencje państw członkowskich, a także współpracę w obszarze ochrony lasów i uregulowań dotyczących sektora leśnego.

W czwartym rozdziale przedstawiono postępowanie w przypadku uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, szczególnie możliwość zastosowania środków tymczasowych, mających na celu uzyskanie zawieszenia wykonania aktu wydanego przez instytucję, który jest również przedmiotem skargi, lub zastosowanie innego środka tymczasowego, który jest niezbędny w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody, jaką poniosłaby jedna ze stron. Te rozważania służyły przedstawieni zasadniczego dla tych rozważań wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17 i zastosowanych w nim sankcji finansowych.

Ostatni, piąty rozdział dotyczy kwestii genezy i ewolucji powstania Białowieskiego Parku Narodowego i sporu na terenie Puszczy. Doktorantka dokonuje analizy etapów postępowania przed Trybunałem, toczących się negocjacji w sprawie włączenia obszarów innych niż park w pozostałą część Puszczy Białowieskiej. Z wykorzystaniem danych liczbowych przeanalizowała wymiar prowadzonej gospodarki leśnej na tym obszarze i jej ewentualne skutki.

Zakończenie zawiera podsumowanie oraz prezentację wniosków końcowych, jak również propozycje rozwiązań prawnych dotyczących ochrony, prowadzenia gospodarki leśnej oraz powiększania Białowieskiego Parku Narodowego.

## **VI. Uwagi merytoryczne**

Dla sformułowania ostatecznej oceny podstawowe znaczenie ma merytoryczna zawartość pracy. Należy ją ocenić pozytywnie, wysoko oceniając zarówno jej stronę analityczną, jak i poznawczą. Nie zmieniają tej oceny uwagi, poczynione z uwagi na możliwość wydania opracowania w postaci monografii w przyszłości.

W pracy Autorka rzetelnie przeanalizowała znaczące instrumenty prawne, które wpływają na zrównoważoną gospodarkę leśną oraz odniesienie prowadzenia tej gospodarki na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody. W tym miejscu trzeba podkreślić, że zaletą pracy jest systematyzacja relatywnie pokaźnego materiału normatywnego ujętego w rozprawie. Autorka poradziła sobie również ze zdefiniowaniem problemów naukowych, a zwłaszcza postawieniem szczegółowych hipotez badawczych.

Przechodząc do kilku kwestii merytorycznych trzeba stwierdzić, że Autorka dokonała prawidłowo, z wykorzystaniem dostępnej literatury przedmiotu, analizy kluczowych dla dysertacji pojęć, jak m.in.: przyroda, krajobraz, las, gospodarka leśna, zasoby leśne, plan urządzania lasu oraz zasada zrównoważonego rozwoju, któremu poświęcono pierwsze dwa punkty rozdziału drugiego. Za porządkujące i w pełni poprawne należy uznać wywody dotyczące prawnych form ochrony przyrody i pojęcia otuliny w ustawodawstwie polskim. Rzetelne analizy poglądów prezentowanych w doktrynie prawa ochrony środowiska, odnoszące się do podstawowych kategorii pojęciowych, pozwoliły Doktorantce na dalsze refleksje zawarte w pracy.

Rzetelność recenzji wymaga, by w odniesieniu do Puszczy Białowieskiej, wskazać jeszcze jeden akt związany z powstaniem parku z okresu międzywojennego t.j rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 4 sierpnia 1932 r. o utworzeniu nadleśnictwa Rezerwat w okręgu Dyrekcji Lasów Państwowych w Białowieży jednostki organizacyjnej szczególnej pod nazwą „Park Narodowy w Białowieży”, M.P. z 1932 r. Nr 183, poz. 219 (piszę o tym [w:] M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2021, s. 675 i 676.

Rozważania dotyczące poszczególnych rozdziałów pracy sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie czy gospodarkę leśną, (nawet zakładając, że zrównoważoną) można prowadzić na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, zwłaszcza na najcenniejszych terenach objętych obszarową formą w postaci parku narodowego. Jak wskazują dane Głównego Urzędu Statystycznego parki narodowe obejmują zaledwie 1% powierzchni naszego kraju. Jak słusznie podkreśla Doktorantka na s. 23, w Polsce są zaledwie 23 parki narodowe i nowego nie powołano od ponad dwudziestu lat. Obywatelskie próby ustanowienia tej formy ochrony przyrody dotyczyły powołania Turnickiego Parku Narodowego (okolice Ustrzyk Dolnych, Puszcza Karpacka), Jurajskiego Parku Narodowego (pomiędzy Zawierciem i Częstochową), Parku Narodowego Puszcza Bukowa (okolice Szczecina), Parku Narodowego Dolna Odra i kilku innych). Niestety od dwóch dekad w sprzeczności z ideą parków są względy gospodarcze, w tym zyski z prowadzenia gospodarki leśnej i opór społeczności lokalnych. Porównując chociażby stan parków na Ukrainie, trzeba podkreślić istnienie 56 parków o dużo większej powierzchni niż parki polskie. W ostatnich dwudziestu latach powołano 45 parków narodowych, w tym 3 tuż przed wybuchem wojny w 2022 r. (Указ Президента України № 2/2022 Про створення національного природного парку "Холодний Яр", „Oficijnyj Wisnyk Ukrainy” 2022 r. Nr 4, s. 51, poz. 175; Nr 4, s. 52, poz. 176; Nr 4, s. 54, poz. 177, Rada Najwyższa Ukrainy 2022).

Doktorantka zauważa *clou* problemu już na s. 31, przywołując badania socjologiczne wskazuje motywy negatywnych twórców nowych parków postaw leśników, w tym te związane z utratą pracy, pogorszeniem jej warunków, chęcią utrzymania polowań. Postuluje przy tym spojrzeć na parki narodowe jako na znaczący czynnik rozwoju lokalnego, również w aspekcie ekonomicznym. Autorka kończąc pracę pod kwietnia 2022 r. pokładała jeszcze nadzieję na zmianę sytuacji w sprzyjającym parkom narodowym postanowieniach Polskiego Ładu, chociaż trzeba podkreślić, dostrzegła mankamenty upowszechnionego projektu ustawy o parkach narodowych. Projekt był planowany w harmonogramie prac Rady Ministrów na II/III kwartał 2022 r., do chwili obecnej brak informacji o postępie prac legislacyjnych.

Doktorantka podkreśla poddanie reżimowi parku narodowego całości obszaru puszczy na terenie Białorusi i niespełnione od dwudziestu lat deklaracje polityczne powiększenia terenu parku w Polsce (s. 33, 59). To właśnie brak objęcia całości puszczy ochroną w formie parku narodowego doprowadził do zaistniałego w latach 2016-2018 konfliktu. Te wprowadzające rozważania posłużyły Doktorantce w dalszej części do scharakteryzowania reżimu prawnego Białowieskiego Parku Narodowego, a także innych form ochrony ustanowionych na terenie Puszczy, zgodnie z przepisami prawa polskiego i prawa UE, a zwłaszcza rezerwatów i obszaru Natura 2000. Ustanowienie tej ostatniej formy okazało się jedynym skutecznym instrumentem ochrony lasów Puszczy Białowieskiej.

Trzeba się w pełni zgodzić z przytoczonym przez Doktorantkę poglądem doktryny (s. 78), że lasy są środowiskiem, które w głównej mierze przyczyniły się do zaistnienia i rozwoju ludzkości. W odniesieniu do ochrony biosfery odgrywają one najważniejszą rolę. Zagadnienie ochrony lasów i ich trwale zrównoważonej eksploatacji, zapewniającej ochronę bioróżnorodności musi pozostawać ważnym elementem w sferze politycznej i programowej



zarówno w Polsce, jak i w UE. Opracowany w drugiej połowie lat 90. XX w. *Krajowym programie zwiększania lesistości* (KPZL) był kilkakrotnie aktualizowany (ostatnio w 2014 r.) natomiast *Polityka leśna państwa* (PLP) nie była uaktualniona i dostosowana do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, a także uwarunkowań międzynarodowych (dokument nie uwzględnia m.in. faktu wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej). Brak w nim również odniesień do podjętych przez Polskę zobowiązań wynikających z uczestnictwa w Ministerialnym Procesie Ochrony Lasów w Europie, obecnie funkcjonującym pod nazwą *Forest Europe* oraz wniosków z opracowywanych w ramach tej inicjatywy raportów z 2015 i 2020 r. Doktorantka omówiła te europejskie inicjatywy (na s. 128-129), szkoda, że nie odnosi się do wskazanych powyżej polskich dokumentów programowych. Zabrakło także wskazania i analizy *Nowej strategii leśnej UE 2030*, przyjętej w 2021 r. Komunikatem Komisji 16 lipca 2021 (COM(2021) 572 final). Trzeba podkreślić, że Autorka omawiała wcześniejszy dokument z tego zakresu z 2013 r., przyjęty przez Parlament w 2015 r. (s. 112), a także strategię Nowy Zielony Ład oraz Strategię UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu z lutego 2021 r. (s. 107). Ale najwyraźniej ten fragment pracy został zamknięty przez Autorkę jeszcze przez przyjęciem Nowej Strategii Leśnej w lipcu 2021 r. Analiza tego dokumentu i wnioski z niej wynikające pozwoliłyby Doktorantce jeszcze mocniej podkreślić rolę lasów w osiągnięciu neutralności klimatycznej. Strategia leśna UE została opracowana w momencie gwałtownego przyspieszenia kryzysu związanego z klimatem i bioróżnorodnością, a obecne dziesięciolecie ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tego celu. Od lat zatem mamy do czynienia z wytycznymi unijnej strategii leśnej, które winny znaleźć odzwierciedlenie w instrumentach krajowych. Strategia nie jest to bowiem, na wzór Wspólnej Polityki Rolnej, czy Wspólnej Polityki Rybołówstwa, polityką dająca formalne podstawy do realizowania przez UE wspólnego instrumentarium prawnego. W literaturze przedmiotu stawiano pytanie o potrzebę powołania takiej polityki zarówno ponad dekadę temu, jak i współcześnie wskazując, iż sprawami lasów w UE zajmuje się ponad 20 unijnych instytucji, a między nimi brak koordynacji i spójności działania (A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ochrona lasów w prawie Unii Europejskiej*, *Leśne Prace Badawcze*, Grudzień 2019, Vol. 80 (4), s. 253–262, czy *Unia Europejska - czy potrzebna wspólna polityka leśna?*, „*Las Polski. Dwutygodnik Leśników i Przyjaciół Lasu*” z 18 grudnia 2009 r. <https://www.laspolski.pl/s/13/1076/1076-unia-europejska-czy-potrzebna-wspolna-polityka-lesna#> .

Doktorantka wiele uwagi poświęca planowi urządzenia lasu jako instrumentowi planowania i realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (pkt 2.4.). Słusznie wskazuje, że celem tworzenia planów urządzenia lasu jest przede wszystkim zasada powiększenia zasobów leśnych na podstawie ugruntowanej władzy naukowej (s. 96). To właśnie plan urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża w zestawieniu z planem zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieńska był przedmiotem analizy Trybunału Sprawiedliwości rozpatrującego skargę Komisji Europejskiej przeciwko Polsce.

Zasadnicze dla omawianego tematu są dwa ostatnie rozdziały pracy. Pierwszy z nich dotyczy środków tymczasowych wobec państw członkowskich UE w świetle sprawy Puszczy Białowiejskiej. Autorka, opierając się na doktrynie prawa europejskiego, przy analizie zagadnienia dopuszczalności zastosowania środków tymczasowych przez Trybunał Sprawiedliwości UE, wprowadza zasadnicze dla integracji europejskiej założenie, że UE jako nietypowa organizacja międzynarodowa charakteryzuje się m.in. mocą wiążącą postanowień traktatowych oraz mechanizmami jurysdykcji w celu monitorowania przestrzegania zobowiązań przez państwa członkowskie, odrębnych od klasycznych regulacji prawa międzynarodowego reżimem odpowiedzialności tych państw, a także przemieszczaniem centrum decyzyjnego do



poziomu, który nie może być zakwalifikowany jako krajowy. TSUE jako strażnik praworządności, ma za zadanie zapewnienie przestrzegania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów, czy m.in. najważniejszych wartości określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. (s. 133-134). Te rozważania odnosi do kwestii konieczności zapewnienia większej skuteczności prawomocnych orzeczeń sądowych, a co za tym idzie utrzymania praworządności w UE, która przekonała TSUE do sformułowania wniosku dotyczącego Polski m.in. w sprawie Puszczy Białowieskiej, czy Kopalni Turów (o którym to przypadku Autorka pisze na s. 140-141), że przy nałożeniu środków tymczasowych na państwo członkowskie można także nałożyć karę pieniężną w przypadku nieprzestrzegania tych środków. Jak wyraźnie podkreśla Doktorantka na s. 137, opierając się na wyroku TSUE z 17 kwietnia 2018 r. (C:2017:622) nałożenie środka tymczasowego, nie powinno być jednak postrzegane jako sankcja (karna), ale jako środek zapewniający skuteczne stosowanie prawa UE w przypadkach, gdy istnieją podstawy do wątpliwości, czy dane państwo członkowskie zastosowało się do wcześniejszego postanowienia o środkach tymczasowych lub jest przygotowane do zastosowania się do nowego postanowienia.

Te rozważania poprzedzają prawidłowo przeprowadzoną analizę postanowienia TSUE (wielka izba) z 20 listopada 2017 r., wydanego w sprawie C-441/17 R, w którym Trybunał zarządził zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania w sprawie wyroku. Środki te obejmowały ustanowienie zakazu aktywnej gospodarki leśnej, dokonywanej na podstawie decyzji Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r. (*nota bene* należałoby ją dodać do wykazu źródeł na s. 208) oraz decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 17 lutego 2017 r., pozwalającej na trzykrotne zwiększenie wyrębu drzew w omawianym nadleśnictwie, a w końcu nakazu powiadomienia Komisji Europejskiej o podjętych środkach w celu wykonania postanowienia. Znaczenie poznawcze ma w tym zakresie także interpelacja poselska nr 2332 posła Michał Jarosa do Ministra Środowiska w sprawie zaplanowanej wycinki drzew z terenu Puszczy Białowieskiej (<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2532E07A>).

Autorka zauważyła także kolejne etapy sporu o wycinkę lasów w puszczy, bardzo szeroko omawia stanowisko zajęte w tym zakresie przez Rzecznika Praw Obywatelskich (s.144-150), organizacje ekologiczne, Rzecznika Generalnego Trybunału, jak i sam Trybunał w uzasadnieniu. Stan faktyczny w Puszczy Białowieskiej, będący przyczyną postępowania przed Trybunałem, był dla Autorki podstawą do dalszych teoretycznych rozważań nad charakterem prawnym środków tymczasowych, traktowanych jako kary za naruszenie prawa UE, czego pierwowzorem są rozwiązania prawne przyjmowane w państwach członkowskich UE. Autorka wskazuje m.in. zabezpieczenie roszczenia w polskim postępowaniu zabezpieczającym (s. 156-158). Jak wskazuje Doktorantka podobne środki o takim charakterze stosowane są od dawna w prawie międzynarodowym, np. w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Czterostronicowe wnioski do tego rozdziału ukazują wyraźnie stanowisko Doktorantki w odniesieniu do zasady bezpośredniej skuteczności w Unii Europejskiej nie tylko w kwestii respektowania przepisów dyrektywy siedliskowej, dyrektywy ptasiej, czy szerzej ochrony środowiska, ale także praworządności (s. 165-169).

Ostatni, piąty rozdział to geneza i ewolucja sporu o Puszcę Białowieską. Ten rozdział to swoiste studium przypadku, gdzie jak w soczewce skupiły się problemy konfliktu. Autorka wskazuje podejmowane inicjatywy rozszerzenia obszaru parku, którym towarzyszył opór ze strony społeczności lokalnych (s. 175). Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na szczególny charakter chronionego dobra, jakim jest ostatnia pozostałość naturalnego, umiarkowanego nizinnego lasu Europy kontynentalnej, wpisanego jako jedyny obiekt przyrodniczy w Polsce na listę światowego dziedzictwa ludzkości UNESCO, Rezerwat Biosfery, chroniony zgodnie z

przepisami prawa UE, to nie na tym terenie Przedsiębiorstwo Państwowe „Lasy Państwowe” powinno realizować zwiększoną trzykrotnie wycinkę drzew.

Skoro Autorka dokonuje charakterystyki Puszczy Białowieskiej i Białowieskiego Parku Narodowego, to z uwagi na moje zainteresowania badawcze ciekawym byłoby wskazanie w tym rozdziale, chociażby w niewielkim zakresie, dopuszczenia na jego terenie prowadzenia działalności rolnej, czy rybackiej. Na obszarze samego parku użytki rolne obejmują 15,31 ha, a plan ochrony z 2014 r. zakłada propagowanie tradycyjnych form upraw rolnych i ekstensywnego użytkowania łąk. W działaniach ochronnych na obszarach ochrony krajobrazowej przewidziano ochronę gruntów rolnych przez zachowanie tradycyjnego i ekstensywnego sposobu ich użytkowania. Plan Ochrony BPN zawiera wykaz miejsc, w których może być prowadzona działalność rolnicza. Z naukowego punktu widzenia bardzo ciekawym zagadnieniem jest także wprowadzone w ustawie o ochronie przyrody pojęcie racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej. Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca w ustawie o ochronie przyrody odniósł ją także do gospodarki leśnej. Konfrontacji wymagałoby zatem zestawienie tego przepisu u.o.p. z ustawą o lasach. Jest to także część szerszego zagadnienia dopuszczenia działalności gospodarczej na obszarach chronionych ze względów przyrodniczych.

## VII. Strona formalna pracy

Pod względem formalnym praca została napisana prawidłowo. Doktorantka posługuje się aparaturą językową właściwą dla prawa ochrony środowiska, właściwie używa podstawowych kategorii pojęciowych. Poprawność terminologiczna świadczy o znajomości przez Doktorantkę ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego.

Zdarzają jej się pewne drobne uchybienia w nomenklaturze prawniczej, czy sformułowania typowe dla języka publicystycznego. W języku prawniczym wystrzegamy się określenia „przedstawianie” uwarunkowań prawnych (zawartego na s. 9), raczej używając pojęć o „prowadzeniu badań”, „analizie materiału”, „ocenie przyjętych rozwiązań”. Niezbyt precyzyjne jest twierdzenie o „zaczątkach 6 parków narodowych (s. 21).

W odniesieniu do powierzenia organowi administracji publicznej określonych zadań, ustawa o działach administracji rządowej stworzyła kategorię ministra właściwego do spraw ochrony środowiska. Pojęcia tego używają także ustawy szczegółowe, po to by nie zmieniać każdorazowo ustawy po częstych rekonstrukcjach rządu i pojawianiu się, zmianie, łączeniu ministerstw i nazw naczelnych organów. Jednakże już konkretne decyzje są zawsze decyzjami Ministra Środowiska lub Ministra Klimatu i Środowiska, a nie ministra właściwego do spraw środowiska. Używając nazwiska konkretnego ministra używamy go także z określeniem Minister Środowiska XY (s. 138, 149, 154).

W pracy zdarzają się też drobne błędy korektorskie czy interpunkcyjne, dodatkowe spacje przed znakami interpunkcyjnymi, uwagi te dotyczą zwłaszcza przypisów, stosowania cytowania w pozycjach wieloautorowych raz nawiasu kwadratowego, raz okrągłego (m.in. np. s. 8, 9). Tytuł samej pracy na stronie tytułowej nie powinien być w cudzysłowie. Te niedociągnięcia będą z pewnością usunięte przed oddaniem pracy do druku.

Stan prawny jest aktualny i należycie dokumentowany. Odrębna uwaga dotyczy sposobu dokumentowania wywodów. Autorka powinna bardziej skrupulatnie wprowadzać odesłania do przywoływanych dokumentów czy aktów. Zdarza się, że wprowadza pewien dokument w skróconej wersji bez przypisu, a następnie dwa akapity dalej pojawia się jego pełna nazwa i przypis. Przykładem może być Raport Brundtland z 1987 r. w przypisie 8 w trzecim akapicie i pierwszym akapicie na tej stronie. Takie uchybienia oczywiście powstają przy przenoszeniu

tekstu podczas pracy na nim, ale wymagają eliminacji na etapie korekty. Namawiam też Autorkę do wyraźnego wyrażania początku poglądu prezentowanego w doktrynie, poprzez szersze stosowanie określeń: „jak wskazano w doktrynie” czy „jak wskazano w literaturze przedmiotu”, „jak podkreśla XY”. Przykładem jest fragment na s. 8 rozpoczynający się od słów „Można się pokusić o stwierdzenie” a potem mamy kilka linijek dalej przypis z literatury przedmiotu. Trudno dociec, czy jest to trafny pogląd Autorki czy został wcześniej wyrażony przez kogoś innego.

Zasady budowy przypisów regulują kwestię niepowtarzania tej samej pozycji literatury w dwóch następujących po sobie przypisach (ostatnia cytowana pozycja) poprzez wprowadzenie skrótu bibliograficznego *tamże* lub *ibidem* oraz tego samego autora (ostatni cytowany autor, poprzez skrót *idem*, *eadem* lub ich polskich odpowiedników *tenże*, *taż*). Autorka nie zawsze te zasady stosuje (np. s. 44-46, 48, 81, 82). Trzeba dla pewnego usprawiedliwienia wskazać, że od tych zasad odstępują ostatnio nawet czołowe wydawnictwa prawnicze, co nie sprzyja utrwalaniu tradycyjnych zasad opracowania przypisów i bibliografii.

W całej pracy, chyba opierając się na konwencji przyjętej w literaturze niemieckiej, Autorka z wielkiej litery pisze nazwy wszystkich aktów prawnych w środku tekstu „Ustawa”, „Rozporządzenie”, (s. 8, 10, 14, 15, 19), ale za to Traktat Lizboński pisze z małej litery (s. 106).

W pracach naukowych przyjęta jest reguła, że przy cytowaniu aktów prawnych należałoby przy pierwszym pojawieniu się aktu uczynić skrót i dalej w pracy posługiwać się już skrótem. Dla przykładu należało tak zrobić w przypisie 86 na s. 35 i tak posłużyć się skrótem (np. „u.o.p.”) w całej pracy. Autorka tego nie czyni i powtarza pełne brzmienie ustawy kilkanaście razy.

Autorka szeroko wykorzystuje literaturę przedmiotu. Wykaz zawiera 246 pozycji literatury, ale w zasadzie jedną mniej, gdyż pod poz. 78 i 82 jest ta sama monografia prof. Adama Habudy. Myślę, że przydatnym w pracy byłaby lektura jeszcze dwóch artykułów wskazanego Autora, *Postanowienie Trybunału z 20 listopada 2017 r. w sprawie zastosowania środków tymczasowych mających na celu ochronę przyrody w Puszczy Białowieskiej*, C- 441/17 r., opublikowanego w czasopiśmie popularno-naukowym „Aura. Ochrona Środowiska” 2018, z. 1 oraz *Wyrok Trybunału z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie naruszenia przez Polskę statusu prawnego Puszczy Białowieskiej*, C- 441/17, „Aura. Ochrona Środowiska” 2018, nr 6, s. 28-29, ISSN 0137-3668. Trudno z tego robić Autorce zarzut, bo czasopismo „Aura. Ochrona Środowiska” nie było powszechnie dostępne i dopiero od 2019 r. jest w systemie Open Acces. W zakresie cytowania pozycji wieloautorowych zwracam uwagę Autorce na podręczniki wydawane przez zespoły badawcze. Cytowany na s. 35 i w poz. 90 wykazu literatury rozdział A. Jaworowicz- Rudolf powinien być zacytowany prawidłowo: A. Jaworowicz-Rudolf [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 541. Natomiast zacytowana na s. 28 i w poz. 110 wykazu literatury pozycja M. Król, A. Kaźmierska - Patryczna, *Prawne aspekty funkcjonowania parków narodowych – wybrane zagadnienia. Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, (red.) M. Kowalska, Warszawa 2015, s. 57 w rzeczywistości nie miała redaktora wydania (miała 15 osobowy komitet naukowy). Wskazana M. Kowalska to redaktor techniczny wydania.

## VIII. Podsumowanie

Podsumowując stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Darii Bienkowskiej stanowi pozycję bardzo wartościową, jest rezultatem rzetelnej i dojrzałej analizy europejskiego oraz rodzimego systemu prawnego i ich funkcjonowania. Praca stanowi dobre źródło poznawcze

dla kreowania rodzimych rozwiązań legislacyjnych. Doktorantka wykazała się wysokim stopniem umiejętności w zakresie stanowienia i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęty problem rozwiązała w sposób w pełni zadawalający. Wielokrotnie jej oceny i uwagi są trafne i świadczą o dobrym zrozumieniu zagadnienia i dojrzałości sądów naukowych.

Wykorzystana w pracy literatura przedmiotu, jak i orzecznictwo sądowe, świadczą o dobrej znajomości przez Doktorantkę poglądów doktryny, jak i linii orzecznictwa, co jest wymagane przy tego rodzaju kompleksowej analizie prawnej tak złożonej problematyki badawczej. Widać także duże doświadczenie praktyczne Doktorantki, jej umiejętność prowadzenia wywołu prawniczego, jasność argumentacji, biegłości w posługiwaniu się szerokim materiałem normatywnym, a także liczne odniesienia do praktyki stosowania prawa, w tym w szczególności do posiadanej wiedzy przyrodniczej i ekonomicznej.

Tej jednoznacznej pozytywnej oceny nie podważają uczynione uwagi, dotyczące zagadnień szczegółowych, czy drobne uwagi dotyczące kwestii warsztatowych, podniesione w niniejszej recenzji w intencji ich poprawy przy przygotowaniu pracy do druku.

### IX. Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia w pełni ustawowo określone wymagania dla rozpraw doktorskich i może stanowić podstawę dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

( Monika A. Król )

Łódź, dnia 15 listopada 2022 r.

dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ