



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30 listopada 2018 r.

Adam Bodnar

V.7200.17.2018.ŁK

**Sąd Okręgowy w Gliwicach**

Powód:

Pozwany:

**Skarb Państwa – Minister Środowiska**

**Skarb Państwa – Minister Energii**

Uczestnik:

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

sygn. akt III Ca 1548/18

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając w oparciu o art. 60 § 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm. – dalej jako „K.p.c.”) w zw. z art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179 – dalej jako „uRPO”), **wstępuję do postępowania** w sprawie z powództwa przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Środowiska, Skarbowi Państwa – Ministrowi Energii o ochronę dóbr osobistych (sygn. akt II C 1259/15).

Jednocześnie, na podstawie art. 60 § 1 zd. trzecie K.p.c. w zw. z art. 386 § 1 K.p.c., **wnoszę o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Rejonowego w Rybniku z 30 maja 2018 r., sygn. akt II C 1259/15 i uwzględnienie powództwa.**

## Uzasadnienie

### I.

#### **Dotychczasowy przebieg postępowania.**

Pozwem z 13 października 2015 r. wniósł o zasądzenie od Pozwanego kwoty 50.000 zł tytułem zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych. Uzasadniając swoje roszczenie Powód wyjaśnił, że jest mieszkańcem Rybnika, na terenie którego występuje znaczne zanieczyszczenie powietrza (przekraczane są wielokrotnie dopuszczalne normy w powietrzu takich substancji jak pył zawieszony PM<sub>10</sub>, benzo(a)piren). Wywiódł, że taki stan rzeczy, sprzeczny z art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U.UE L Nr 152 s. 1), jest źródłem naruszenia jego dóbr osobistych, w szczególności: prawa do zdrowia, prawa do ochrony życia prywatnego i mieszkania, prawa do swobodnego przemieszczania się oraz prawa do życia w czystym środowisku. Jako podmiot ponoszący odpowiedzialność za naruszenie dóbr osobistych powoda wskazany został Skarb Państwa – na zasadzie art. 417 i art. 448 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm. – dalej jako „K.c.”).

Oddalając powództwo w całości, Sąd Rejonowy w Rybniku wskazał, że uznaje za wykazane, że na terenie Rybnika występuje częste i znaczne przekroczenie norm zanieczyszczenia powietrza, a zjawisko to stanowi bardzo poważny i uciążliwy problem dla mieszkańców. Mimo tego, nie znalazł jednak podstaw do uwzględnienia powództwa w związku z żądaniem zasądzenia zadośćuczynienia. Zdaniem Sądu, powód nie wykazał naruszenia dobra osobistego w postaci zdrowia, zaś prawa do życia w czystym środowisku w ogóle nie uznał za dobro osobiste podlegające ochronie w oparciu o art. 24 K.c. Sąd wskazał ponadto, że zamieszkiwanie w Rybniku jest swobodną decyzją Powoda i w każdym momencie może on zmienić swoje miejsce zamieszkania.

W apelacji Powód zarzucił zaskarżonemu wyrokowi Sądu Rejonowego w Rybniku naruszenie tak przepisów postępowania, mające wpływ na wynik sprawy, jak też przepisów prawa materialnego. W szczególności Powód podniósł, że Sąd:

1) uchybił art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm. – dalej jako „K.c.”) w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>1</sup> (dalej jako „Europejska Konwencja Praw Człowieka”) oraz art. 47 i 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm. – dalej jako „Konstytucja RP”) poprzez ich niezastosowanie do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, a w konsekwencji pominięcie tego, że doszło do naruszenia dóbr osobistych Powoda – prawa do poszanowania jego życia prywatnego i

---

<sup>1</sup> Sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

rodzinnego oraz mieszkania, jak również prawa do swobody poruszania się (pkt 2 tiret pierwsze zarzutów apelacji);

2) naruszył art. 23 K.c. poprzez błędne uznanie, że życie w czystym środowisku określane również jako bezpieczeństwo ekologiczne, nie stanowi dobra osobistego chronionego prawem cywilnym (pkt 2 tiret drugie zarzutów apelacji);

3) błędnie wyłożył art. 24 w zw. z art. 448 i art. 417 § 1 K.c. odmawiając Powodowi prawa dochodzenia zadośćuczynienia od Skarbu Państwa za naruszenie dóbr osobistych spowodowane bezprawnym zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej i pomijając to, że odpowiedzialność Skarbu Państwa kształtuje się na zasadzie bezprawności, a nie winy.

**Przytoczone zarzuty apelacji są w ocenie Rzecznika w pełni zasadne.**

## **II.**

### **Naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania Powoda, jak również prawa do swobody poruszania się.**

**1.** W pierwszej kolejności należy wyrazić pogląd, że choć w uzasadnieniu do zaskarżonego wyroku Sąd nie przedstawił jednoznacznie swojego stanowiska odnośnie do naruszenia ww. dóbr osobistych Powoda, niewątpliwie rozważał je. Znaczną część postępowania dowodowego stanowiło wszak ustalenie, w jaki sposób na „rytm” życia powoda wpływa występujące w Rybniku zanieczyszczenie powietrza. W tym kontekście, niewątpliwe i podniesione przez Powoda w apelacji uchybienie przez Sąd art. 328 § 2 K.p.c., nie powinno mieć wpływu na możliwość zastosowania przez Sąd Odwoławczy art. 386 § 1 K.p.c. i zmianę zaskarżonego wyroku.

**2.** Tytułem wstępu do dalszych rozważań Rzecznik pragnie wskazać, iż nie będzie czynił przedmiotem szerszego wykładu wymienionych powyżej dóbr osobistych. Zostały one w sposób obszerny przedstawione przez Powoda. Niezwykle trafnie sięgnął on przy tym do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wielokrotnie dokonywał oceny wpływu zanieczyszczenia środowiska na gwarantowane przez art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawa jednostki do życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania. Nie chcąc powielać argumentacji przedstawionej przez Powoda, Rzecznik ograniczy się w tym miejscu do jej poparcia w całości.

**3.** Ocena zaistnienia naruszenia dobra osobistego ma charakter subiektywno-obiektywny. Pierwszym jej elementem jest stwierdzenie, czy zdarzenie, mające powodować naruszenie dóbr osobistych jest przez osobę ubiegającą się o ochronę rzeczywiście uznawane za godzące w jej prawa, czy narusza jej integralność psychiczną. W niniejszej sprawie nie może budzić wątpliwości, że tak właśnie jest. Świadczy o tym chociażby aktywność Powoda w działalności na rzecz zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza. Takie

stwierdzenie nie oznacza jednak automatycznie, że doszło do naruszenia przysługujących powodowi dóbr osobistych. Do tego, niezbędne jest jeszcze stwierdzenie, czy dolegliwość, jaką Powód musi znosić jest społecznie nieakceptowalna, że „przeciętny człowiek”, znajdujący się w takiej sytuacji, jak Powód, miałby podobne do niego odczucia. Można się zgodzić w jakiejś mierze z Sądem pierwszej instancji, że posiadamy pewną tolerancję na zanieczyszczenie powietrza. Zdajemy sobie bowiem sprawę z tego, że żyjąc w miastach lub ich pobliżu możemy być narażeni na różnego rodzaju uciążliwości. W ocenie Rzecznika jednak, w niniejszej sprawie Powód wykazał, że próg tolerancji właściwy dla „przeciętnego człowieka” został bardzo wyraźnie przekroczony.

4. W tym miejscu warto przytoczyć obszernie – za Sądem<sup>2</sup> – wnioski wynikające z wyjaśnień Powoda. Sąd wskazał, że „*Powód ma swego rodzaju depresję w okresie jesienno – zimowym, ponieważ w tym czasie nie może w pełni korzystać ze swojego domu. [ ... ..] nie może przewietrzyć swojego domu, bo gdy otwiera okno, do domu wdziera się smród. Powód musi zatykać klatki wentylacyjne w domu oraz uszczelniać drzwi wejściowe w stosunkowo nowym budynku, ponieważ zapach wdziera się do środka. Powód korzysta z oczyszczacza powietrza, który non stop pracuje i w związku z czym generuje określone koszty ze względu na wymianę filtrów oraz zużycia energii elektrycznej. Dodatkową dolegliwością dla powoda jest fakt, że nie może wychodzić z domu na spacer, z rodziną z dziećmi. Nie może uprawiać sportu pomimo, iż jest osobą aktywną fizycznie. W okresie zimowym powód nie może zabrać dzieci na sanki, ani lepić z nimi bałwana pomimo, że lubią to robić. W okresie ferii zimowych przypadających na okres od 16 stycznia do 29 stycznia nie było ani jednego dnia, w którym normy pyłu PN10 nie były by przekroczone. Oznacza to, że w tym okresie *nie mógł wyjść z dziećmi na spacer [podkr. własne]*”.*

5. Kolejno trzeba przypomnieć, że w Rybniku – jak zauważył zresztą Sąd w oparciu o przedstawione mu dokumenty – dochodzi do regularnych przekroczeń wskaźników zanieczyszczenia powietrza. Przekroczenia te są często długotrwałe (trwające wiele dni pod rząd). Zdarzały się miesiące, w których jedynie w pojedyncze dni nie notowano przekroczenia norm, jak w rekordowym pod tym względem lutym 2015 r. (24 dni, w których przekroczone były normy). W latach 2014 i 2015, łączna liczba dni, w których występowało zanieczyszczenie powietrza przekraczała 100. Co więcej przekroczenia nie były nieznaczne, ale na porządku dziennym było kilku, a nawet kilkunastokrotne przekraczanie norm<sup>3</sup>.

6. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Rzecznika nie sposób przyjąć, jak to zrobił Sąd w zaskarżonym wyroku, że ingerencja w takie dobra osobiste Powoda jak prawo do

---

<sup>2</sup>s. 11 zaskarżonego wyroku.

<sup>3</sup>s. 2 in fine – s. 3 ab initio zaskarżonego wyroku.

poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania oraz prawo do swobody poruszania się mieści się w ramach powszechnie akceptowalnej miary. Przeciwnie, znacznie tę miarę przekracza. O ile bowiem przeciętny człowiek byłby w stanie zaakceptować to, że okazjonalnie musi – wskutek zanieczyszczenia powietrza – ograniczać swoją aktywność, o tyle sytuacja, w której ingerencja w przysługujące mu dobra osobiste jest (przynajmniej w okresie jesienno-zimowym) permanentna i – co trzeba podkreślić – znaczna, przez przeciętnego człowieka zaakceptowana by nie została. W konsekwencji, wbrew twierdzeniu Sądu Rejonowego w Rybniku, w niniejszej sprawie zostało wykazane naruszenie w rozumieniu art. 24 K.c. przysługujących Powodowi dóbr osobistych.

### III.

#### **Prawo do (korzystania ze) środowiska jako dobro osobiste i jego naruszenie.**

1. Wydając zaskarżony wyrok, Sąd zakwestionował istnienie dobra osobistego w postaci prawa do środowiska. Uzasadniając takie stanowisko był przy tym niezwykle lakoniczny<sup>4</sup>. Ograniczył się w zasadzie do przytoczenia tezy wyroku Sądu Najwyższego sprzed prawie 45 lat, z 10 lipca 1975 r., sygn. akt I CR 356/75<sup>5</sup>. Sąd Najwyższy stwierdził w nim dość jednoznacznie, że prawo człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego i do zaspokojenia uczuć estetycznych pięknem krajobrazu może być chronione środkami przewidzianymi w art. 24 K.c. tylko wtedy, gdy pogwałcenie tego prawa stanowi równocześnie naruszenie lub zagrożenie praw osobistych, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 K.c. W tym kontekście można by uznać za prorocze słowa S. Grzybowskiego zawarte w głosie krytycznej do przywołanego wyroku<sup>6</sup>. Stwierdził on w 1976 r., że *„argumentacja, jaką zastosowano w głosowanym orzeczeniu, jest nie tylko błędna z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa, ale prócz tego nosi w sobie zadatki niepożądanego czy nawet szkodliwej praktyki na przyszłość”*.

2. „Proroctwo” śp. profesora Grzybowskiego nie w pełni się jednak spełniło, skoro – co umknęło uwadze Sądu – we współczesnym, niezbyt licznym, co trzeba przyznać, orzecznictwie, istnienie dobra osobistego w postaci prawa do środowiska jest akceptowane. Owo osobiste prawo podmiotowe bywa różnie nazywane: prawem do korzystania z (nieskażonego) środowiska, prawem do życia w czystym środowisku. Treść jego jest jednak w każdym przypadku tożsama – stanowi ochronę przed ingerującymi w środowisko życia konkretnej osoby bezprawnymi działaniami (zaniechaniami) innego podmiotu.

---

<sup>4</sup> Por. s. 18 in fine – s. 19 ab initio zaskarżonego wyroku.

<sup>5</sup> Opubl. OSPiKA, 1976 nr 12 poz. 232.

<sup>6</sup> Opubl. tamże.

3. Wśród tych orzeczeń warto wskazać (i szeroko przytoczyć) w szczególności wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 10 czerwca 2014 r., sygn. akt VI ACa 1446/13<sup>7</sup>. Sąd wskazał w nim, że „nie widzi także przeszkód do uznania za dobro osobiste prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego. Niewątpliwie dobra osobiste to prawa niemajątkowe, ściśle związane z osobą fizyczną, niezbywalne i skuteczne w stosunku do wszystkich innych osób, zaś ochrona dóbr osobistych ma charakter wyjątkowy, w związku z czym sięganie do jej mechanizmów powinno następować z odpowiednią ostrożnością i powściągliwością, bez tendencji do sztucznego poszerzania katalogu tych dóbr. Dobra osobiste wynikają z tych wartości niemajątkowych, które są ściśle związane z człowiekiem, obejmując jego fizyczną i psychiczną integralność albo będąc przejawem jego twórczej działalności; skupiają niepowtarzalną, pozwalającą na samorealizację indywidualność człowieka, jego godność oraz pozycję wśród innych ludzi. Dobrem osobistym jest wartość immanentnie złączona z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niezależna od jego woli, stała, dająca się skonkretyzować i obiektywizować. Każde dobro osobiste skupia w sobie dwa elementy – chronioną wartość oraz prawo żądania od innych poszanowania jej. W ocenie Sądu Apelacyjnego prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego spełnia wskazane wyżej przesłanki i może być uznane za dobro osobiste”.

4. Podobny wniosek można wyprowadzić z wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 17 grudnia 2012 r., sygn. akt V Ca 2570/12<sup>8</sup>. Sąd stwierdził w nim, że „w całości akceptuje przeprowadzoną przez Sąd I instancji ocenę przedmiotowego powództwa zarówno w jej sferze faktycznej jak i prawnej, przyjmując za własne wywody Sądu zawarte w uzasadnieniu skarżonego wyroku”, którym to z kolei wyrokiem stwierdzono, że „zarządca drogi był [...] obowiązany do przeciwdziałania niekorzystnym przeobrażeniom środowiska spowodowanym korzystaniem z dróg, natomiast tego nie uczynił, czym naruszył dobra osobiste powodów w postaci prawa do życia w nieskażonym środowisku”.

5. Taka zmiana w poglądach judykatury na istnienie danego dobra osobistego nie jest niczym nadzwyczajnym. Podobnych przykładów można znaleźć sporo, a jednym z nich jest chociażby prawo pracownika do wypoczynku. W orzecznictwie przez wiele lat nie uznawano istnienia samodzielnego dobra osobistego w postaci prawa do odpoczynku, dopuszczając przyznanie ochrony w oparciu o art. 24 K.c. jeżeli naruszenie prawa do odpoczynku prowadziło do naruszenia/zagrożenia dobra osobistego, jakim jest zdrowie<sup>9</sup>. Stanowisko takie uległo jednak modyfikacji i w chwili obecnej, możliwość uznania prawa

---

<sup>7</sup> Opubl. na [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl)

<sup>8</sup> Opubl. tamże.

<sup>9</sup> Por. m.in. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 13 marca 2008 r., sygn. akt I PZP 11/07, opubl. OSNP 2008 nr 17-18 poz. 247.

pracownika do odpoczynku za samodzielne dobro osobiste nie budzi wątpliwości<sup>10</sup>, przy czym wpływ na zmianę stanowiska judykatury miało w tym przypadku prawodawstwo europejskie. Katalog dóbr osobistych jest bowiem w dużej mierze płynny i zależny od zmian prawnych, a także od przemian społecznych i technologicznych.

6. Zdefiniowaniu zawartego w art. 23 K.c. pojęcia dobra osobistego doktryna i judykatura poświęciła wiele miejsca<sup>11</sup>. Chcąc skondensować je w kilku słowach warto posłużyć się definicją proponowaną m.in. przez S. Rudnickiego<sup>12</sup>, zgodnie z którą, dobra osobiste są „wartościami o charakterze niemajątkowym, wiążącymi się z osobowością człowieka, uznanymi powszechnie w społeczeństwie”. Ochronie dóbr osobistych służą odpowiadające im osobiste prawa podmiotowe – niemajątkowe, ściśle związane z osobą ludzką i niezbywalne; bezwzględne, skuteczne wobec wszystkich osób (fizycznych i prawnych).

7. Przedstawiciele doktryny prawa w latach 70-tych i 80-tych XX wieku, uznając – różnie przez siebie nazywane – prawo do środowiska za dobro osobiste w rozumieniu art. 23 K.c.<sup>13</sup>, swój pogląd opierali w szczególności na istnieniu podmiotowego prawa do korzystania ze środowiska. Zwracali przy tym w pierwszym rzędzie uwagę na art. 71 ówczesnie obowiązującej Konstytucji<sup>14</sup>. Ten, obowiązujący do wejścia w życie aktualnej Ustawy Zasadniczej przepis stanowił, że „obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego [...]”, przy czym przez środowisko, należało „niewątpliwie rozumieć środowisko odpowiadające standardom środowiska odpowiedniej jakości i o zapewnionej równowadze ekologicznej”<sup>15</sup>. Warto przy tym zaznaczyć, że wprowadzenie cytowanego przepisu nowelą z 1976 r. stało się zasadniczym argumentem na rzecz uznania całkowitej dezaktualizacji – wydanego wcześniej – przywołanego przez Sąd Rejonowy w Rybniku wyroku Sądu Najwyższego z 10 lipca 1975

---

<sup>10</sup> Por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt III PK 96/10, opubl. OSNP 2012 nr 15-16 poz. 189, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt I PK 16/15, opubl. Lex nr 202048, czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 18 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 3/14, opubl. na <http://orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl>.

<sup>11</sup> Por. szerzej m.in. S.Kalus *Komentarz do art.23 Kodeksu cywilnego* w: M.Fras (red.), M.Habdas (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, Lex (el.) 2018.

<sup>12</sup> *Ochrona dóbr osobistych na podstawie art. 23 i 24 k.c. w orzecznictwie Sądu najwyższego w latach 1985-1991*, Przegląd Sądowy 1992, nr 1, s. 34.

<sup>13</sup> Obok prac przywołanego już S.Grzybowskiemu por. m.in. poglądy W.Radeckiego, zawarte w szczególności w artykule *Żądanie wstrzymania działalności szkodliwej dla środowiska w prawie cywilnym* (Palestra 1983, nr 10, s. 1-13), w którym autor odpowiada na krytykę swoich poglądów zawartą we wcześniejszym *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego: artykuł dyskusyjny* (Palestra 1979, nr 11-12, s. 1-16). Pogląd W.Radeckiego o osobistym charakterze prawa do (korzystania ze) środowiska popiera m.in. S.Dalka (głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 17 marca 1988 r., sygn. akt IV CR 64/88, opubl. Państwo i Prawo 1989, nr 5, s. 146-149).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7 poz. 36, z późn. zm.).

<sup>15</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 17 grudnia 1991 r., sygn. akt U 2/91, opubl. OTK 1991/1/10.

r.<sup>16</sup>. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP nie zawiera jednak analogicznego do art. 71 Konstytucji z 1952 r. przepisu, który *explicite* statuowałby – jako jedno z podstawowych praw jednostki – prawo do korzystania ze środowiska. Zasadne wydaje się zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ta okoliczność ma wpływ na istnienie rzeczonoego prawa.

**8.** Konstytucja RP w szeregu swoich przepisów odwołuje się do środowiska. Sam fakt, że ochrona środowiska uczyniona została jedną z podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 Konstytucji RP) dobitnie pokazuje, jak duże znaczenie przyznał jej ustrojodawca. Ochrona środowiska jest także jedną z możliwych podstaw ograniczania wolności i praw człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Konstytucja RP nakłada na władze publiczne szereg obowiązków o charakterze programowym, tj. prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz ogólny obowiązek ochrony środowiska – art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Prócz tego, przewiduje dwa bardziej skonkretyzowane obowiązki – sprzężone z prawami jednostki. Są to: obowiązek udostępniania informacji o stanie i ochronie środowiska – prawo podmiotowe do informacji (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP) oraz obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska – prawo do uzyskiwania wsparcia w tym zakresie przez obywateli (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP).

**9.** W doktrynie podejmowane są próby wyinterpretowania z przywołanych przepisów konstytucyjnych podmiotowego prawa jednostki do środowiska<sup>17</sup>. Wśród zasadniczych argumentów przemawiających za „ciągłością” prawa do (korzystania ze) środowiska jako podmiotowego prawa konstytucyjnego wskazuje się w szczególności to, że trudne do zaakceptowania byłoby przyjęcie, że wskutek wejścia w życie Konstytucji RP nastąpić miałyby regres w ochronie wolności i praw jednostki. Podnosi się też, że licznym w Konstytucji RP obowiązkom w zakresie ochrony środowiska musi odpowiadać prawo podmiotowe. Argumentom tym trudno odmówić trafności. Nawet jednak uznanie wskazanych racji za niedostatecznie uzasadniających przyjęcie poglądu o konstytucyjnym źródle prawa do korzystania ze środowiska, nie może oznaczać – zdaniem Rzecznika – zanegowania istnienia podmiotowego prawa do korzystania ze środowiska. Choć nie zostało ono *explicite* wymienione wśród konstytucyjnych wolności i praw jednostki, zostało ono bowiem jednoznacznie zagwarantowane w ustawodawstwie zwykłym, w szczególności w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm. – dalej jako „p.o.ś.”)<sup>18</sup>. Co więcej, w wynikającym z ustawodawstwa

---

<sup>16</sup> Tak – za W.Radeckim (*Żądanie wstrzymania działalności...*) – G.Domański, M.Smólska: *Odpowiedzialność cywilna jednostek gospodarki uspołecznionej za degradację środowiska w świetle orzecznictwa sądowego i arbitrażowego* w: L.Łustacz (red.) *Ochrona środowiska – Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne*, Wrocław 1979, s. 157.

<sup>17</sup> Por. szerzej L.Karski *Prawa człowieka i środowisko* w: *Studia Ecologiae et Bioethicae* 2006, tom. 4, s. 320-324.

<sup>18</sup> Por. też W.Radecki *Koncepcja publicznych praw podmiotowych do korzystania z walorów turystycznych* w: *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex (el.) 2011, gdzie autor stawia tezę, że „pominięcie” prawa do korzystania ze środowiska wśród zdefiniowanych w Konstytucji RP wolności i praw jednostki było świadomym zabiegiem ustrojodawcy, wynikającym z przyjętego modelu Konstytucji RP, jako aktu bezpośrednio stosowanego a nie



zwykłego i aktualnym ujęciu, prawo do (korzystania ze) środowiska jest podmiotowo szersze niż gwarantowane przez art. 71 Konstytucji z 1952 r. Jego konstrukcja wynikająca z aktualnie obowiązującego prawa, dodatkowo przemawia za uznaniem tego prawa za prawo osobiste.

**10.** Zgodnie z przywołanym art. 4 ust. 1 p.o.ś., „powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie: 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii; 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne”. Analiza tak zdefiniowanego prawa do korzystania ze środowiska nasuwa dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, jest to prawo przysługujące „każdemu”. Prawodawca nie ogranicza już zatem możliwości korzystania ze środowiska od posiadania przymiotu „obywatela” (jak czynił to w art. 71 Konstytucji z 1952 r.). Przysługuje wszystkim, znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Po wtóre i – w kontekście uznania tego prawa za osobiste – fundamentalne, prawo to przysługuje tylko i wyłącznie osobom fizycznym. Tylko one bowiem mogą – na co słusznie wskazuje się w doktrynie<sup>19</sup> – mieć „potrzeby osobiste oraz gospodarstwa domowego”. Reasumując powyższe trzeba stwierdzić, że prawo do korzystania ze środowiska dla potrzeb osobistych przysługuje każdej osobie i związane jest immanentnie z byciem istotą ludzką. Kierując się przywołanym już wyżej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 1991 r. podkreślić należy, że jest to prawo do środowiska o odpowiednim standardzie. „Rodzi się” wraz z człowiekiem, nie może być przez niego zbyte. Jest zatem prawem osobistym.

**11.** Powracając w tym miejscu do zaprezentowanej wyżej definicji dobra osobistego, należy podkreślić, że prawo do (korzystania ze) środowiska spełnia wszystkie przesłanki warunkujące uznanie go za dobro osobiste w rozumieniu art. 23 K.c. Możliwość korzystania z nieskażonego środowiska dla celów osobistych jest bowiem niewątpliwie wartością niematerialną. W świetle przywołanych wyżej przepisów prawa, nie powinno budzić wątpliwości, że wiąże się ona z osobowością człowieka. We współczesnych warunkach jest także bezsprzecznie wartością powszechnie uznaną w społeczeństwie (skierowane do dowolnej osoby pytanie o to, czy ważne jest oddychanie czystym powietrzem określić by należało jako retoryczne). Za dobro osobiste prawo do (korzystania ze) środowiska jest

---

programowego. Jednocześnie autor wyraźnie wskazuje, że „nawet gdyby uznać tę koncepcję [wyinterpretowanie prawa do korzystania ze środowiska z Konstytucji RP – przyp. własny] za nieco naciąganą, to [...] jest możliwe konstruowanie prawa podmiotowego do korzystania ze środowiska [...], z tym jednak, że podstaw należy szukać nie tyle w ustawodawstwie konstytucyjnym, ile w ustawodawstwie zwykłym”.

<sup>19</sup> Por. m.in. K.Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz.*, Lex (el.) 2016; J.Boć, M.Górski, *Komentarz do art. 4 ustawy – Prawa ochrony środowiska w: J.Jendrośka (red.) Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz.*, Lex (el.) 2001.

uznawane w doktrynie również obecnie<sup>20</sup>. W konsekwencji, nie można odmówić słuszności apelującemu powodowi, który zarzuca Sądowi Rejonowemu w Rybniku błędną wykładnię art. 23 K.c. poprzez przyjęcie, że prawo do (korzystania ze) środowiska nie jest dobrem osobistym, którego ochrony można dochodzić w trybie art. 24 K.c.

**12.** Kontynuując, wypada się odnieść do wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt V ACa 649/13<sup>21</sup> zapadłego w niewątpliwie związanej z niniejszą sprawą. Sąd Apelacyjny, rozpatrując żądanie udzielenia powodowi ochrony dobra osobistego określonego jako „prawo do życia w czystym i nieskażonym środowisku” uznał, że tak określone dobro nie jest dobrem osobistym. Motywem, który skłonił Sąd Apelacyjny do postawienia takiego wniosku był przy tym sposób sformułowania desygnatu powyższego pojęcia przez apelującego powoda. Sąd wywiódł, że *„nie ma żadnych podstaw do kreowania samodzielnego dobra poprzez fakt, że >>zawierają się w nim szeroko rozumiane aspekty<< dóbr osobistych już podlegających ochronie, takich jak życie, zdrowie, nietykalność mieszkania, czy poszanowanie życia prywatnego, tak jak czyni to apelujący powód, gdy prawo człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego, w tym również bez ponadnormatywnych zanieczyszczeń powietrza może być chronione środkami przewidzianymi w art. 24 K.c. tylko wtedy, gdy pogwałcenie tego prawa stanowi równocześnie naruszenie lub zagrożenie praw osobistych, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 K.c.”*.

**13.** W kontekście przytoczonej powyżej tezy Sądu Apelacyjnego w Katowicach wskazać trzeba, że swoiste „krzyżowanie się” różnych dóbr osobistych (i wynikające z tego przypadki, gdy jednym działaniem naruszane są różne dobra osobiste) jest naturalne. Przykładowo, za samodzielne dobro osobiste jest uznawana nietykalność cielesna<sup>22</sup>, choć – co nie wymaga większego wyjaśnienia – mieszczą się w jej ramach „pierwiastki” innych dóbr osobistych, takich jak wolność, zdrowie, prywatność. Dzieje się tak z uwagi na to, że wspomniane „pierwiastki” nie wyczerpują w pełni pojęcia dobra osobistego w postaci nietykalności cielesnej. Analogicznie jest, zdaniem Rzecznika, w przypadku prawa do (korzystania ze) środowiska. Obejmuje ono niewątpliwie „pierwiastek” zdrowia (co przejawia się w tym, że środowisko winno być „nieskażone”), jednakże zdrowie nie

---

<sup>20</sup> Por. S.Kalus op. cit. Odmiennie P.Księżak *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego* w: P.Księżak (red.), M.Pyziak-Szafnicka (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna.*, Lex (el.) 2014, przy czym autor ten swój pogląd opiera na tym, że *„niszczenie elementów środowiska nie jest per se skierowane przeciw zindywidualizowanemu podmiotowi”*, zaś ochrona środowiska jest sprawą publiczną, a nie indywidualną. Pogląd ten należy w świetle art. 4 ust. 1 p.o.ś. poddać jednoznacznej krytyce. Trzeba również zauważyć, że ochrona w oparciu o reżim ochrony dóbr osobistych nie jest wykluczona, gdy działanie, mające być źródłem naruszenia jest skierowane pod adresem zbiorowości – por. uwagi S.Dmowskiego i R.Trzaskowskiego dotyczące „kolektywnego znieważenia” *Komentarz do art.24 Kodeksu cywilnego* w: J.Gudowski (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część Ogólna.*, Lex (el.) 2014, a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 22 grudnia 2016 r., sygn. akt I ACa 1080/16, opubl. na <http://orzeczenia.ms.gov.pl>, przyznający ochronę b. więźniowi obozu koncentracyjnego z powodu użycia przez wydawcę internetowego portalu informacyjnego sformułowania „polskie obozy zakłady”.

<sup>21</sup> Opubl. na <http://orzeczenia.ms.gov.pl>

<sup>22</sup> Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1971 r., sygn. akt III CZP 87/71, opubl. OSNC 1972 nr 6 poz. 104.

wyczerpuje tego dobra osobistego. Jego podstawą jest bowiem możliwość korzystania z zasobów (walorów) środowiska. Przejawem ingerencji w to chronione dobro będzie każde pozbawienie/ograniczenie możliwości korzystania ze środowiska, a nie tylko pozbawienie/ograniczenie możliwości korzystania ze środowiska negatywnie wpływające na zdrowie. Sprawia to, że nie zawsze – dla ochrony prawa do (korzystania ze) środowiska – będzie możliwe sformułowanie żądania w oparciu o ochronę innych wartości. Nie każda bowiem ingerencja w prawo do (korzystania ze) środowiska (tak jak i nie każda ingerencja w nietykalność cielesną) prowadzi będzie do jednoczesnej ingerencji w zdrowie. Nawet jednak jeśli zachodzi przypadek, w którym ingerencja w prawo do (korzystania ze) środowiska prowadzi również do naruszenia prawa do zdrowia, decyzja o wyborze najwłaściwszego środka ochrony indywidualnego interesu należy do powoda.

**14.** Kończąc tę część niniejszego pisma wypada przypomnieć, że zaistnienie naruszenia dobra osobistego podlega ocenie pod kątem nie tylko subiektywnego odczucia osoby domagającej się ochrony, ale również przy uwzględnieniu społecznego odbioru działania (zaniechania) godzącego potencjalnie w dobro osobiste. Biorąc to pod uwagę, a także uwzględniając ustalony w sprawie stan faktyczny, należy wyrazić pogląd, że możemy mówić o naruszeniu przysługującego powodowi prawa do (korzystania ze) środowiska, co przejawia się w pozbawieniu go możliwości oddychania czystym powietrzem. Powód jest stałym mieszkańcem Rybnika, a zatem stan jakości powietrza w tym mieście bezpośrednio wpływa na możliwość korzystania przez niego ze środowiska. Zdaniem Rzecznika powód wykazał, że w miejscu jego zamieszkania zanieczyszczenie powietrza obiektywnie przekracza znacznie „zwykłą”, akceptowalną społecznie miarę. Trudno bowiem inaczej ocenić m.in. sytuację, w której w latach 2014-2015 przekroczenie dopuszczalnych poziomów pyłu PM<sub>10</sub> występowało w ciągu blisko 1/3 roku, a w „rekordowym” lutym 2015 r., dobowe normy były przekroczone codziennie przez 24 dni, przy czym przekroczenia te trudno określić jako nieznaczne, skoro sięgały kilkunastokrotności dopuszczalnego poziomu<sup>23</sup>. Powód nie był narażony na sporadyczne, czy też niewielkie zanieczyszczenie powietrza, które w powszechnym odczuciu społecznym można by jeszcze zaakceptować.

#### **IV.**

##### **Bezprawność naruszenia. Kwestia zawinienia.**

**1.** Udzielenie ochrony w oparciu o art. 24 K.c. wymaga stwierdzenia bezprawności w działaniu (zaniechaniu) podmiotu, będącego „sprawcą” naruszenia dóbr osobistych. Ustawa konstruuje przy tym domniemanie bezprawności naruszenia. Sprawia to, że wykazanie braku bezprawności jest środkiem obrony służącym pozwanemu<sup>24</sup>. Zaznaczyć przy tym należy, że pojęcie bezprawności oznacza sprzeczność działania lub zaniechania z

---

<sup>23</sup> s. 2-3 zaskarżonego wyroku.

<sup>24</sup> Por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 28 maja 1999 r., sygn. akt I CKN 16/98, opubl. OSNC 2000 nr 2 poz. 25.

porządkiem prawnym sensu largo, co wyklucza możliwość jakiegokolwiek dyferencjacji skali czy stopnia bezprawności zachowania<sup>25</sup>. W niniejszej sprawie, Pozwany braku bezprawności upatrywał w wydaniu szeregu aktów prawnych regulujących problematykę związaną z jakością powietrza, a także przygotowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza<sup>26</sup>. W ocenie Rzecznika jest to argumentacja chybiona.

2. Powód, określając podstawę odpowiedzialności Pozwanego wskazał wyraźnie na przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U.UE L poz. 152, dalej jako „dyrektywa CAFE”). Wynika z niej w sposób jednoznaczny obowiązek Państw Członkowskich doprowadzenia w określonym czasie do odpowiedniej jakości powietrza. Co należy podkreślić, dyrektywa CAFE nie obliguje Państw Członkowskich do podjęcia konkretnych działań legislacyjnych, czy faktycznych, prowadzących do poprawy jakości powietrza. Określa jedynie cel, jaki ma zostać osiągnięty i w takim zakresie wiąże Państwa Członkowskie<sup>27</sup>. **Uchybienie opisanemu powyżej obowiązkowi jest oczywiste i jednoznacznie świadczy o bezprawności zaniechania Pozwanego.**

3. W tym miejscu warte przytoczenia są tezy zawarte w wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt V ACa 649/13<sup>28</sup>. Sąd Apelacyjny rozpatrzył nim bowiem sprawę, w której bezprawność naruszenia dóbr osobistych powoda oparto – jak w niniejszej sprawie – na uchybieniu przez Rzeczpospolitą Polską obowiązkom wynikającym z dyrektywy CAFE. Sąd wskazał w szczególności, że *„pozostaje faktem, że Dyrektywa unijna wchodzi w skład krajowego porządku prawnego. Stanowi o tym wprost art. 254 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską [...], gdy art. 249 Traktatu stanowi wprost, że Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Z tego względu, z mocy art. 226 i następnym Traktatu uchybienie przez Państwo Członkowskie jednemu ze zobowiązań traktatowych, w tym również w zakresie implementacji Dyrektywy do prawa krajowego podlega kontroli i środkom prawnym w sposób i na zasadach określonych w Traktacie, a to oznacza, że w tym zakresie nie mają >>legitymacji kontrolnej<< sądy krajowe, które nie są uprawnione do oceny w szczególności, czy miała miejsce implementacja konkretnej Dyrektywy do krajowego porządku prawnego, czy była to implementacja pełna, czy pozorna i czy uchybienia w tym zakresie przekładają się na bezprawność legislacyjną Państwa, której mogłaby dotyczyć dyspozycja art. 24 k.c.”*. Innymi słowy, Sąd Apelacyjny nie wykluczył, że bezprawność zaniechania pozwanego wówczas Skarbu Państwa – Ministra

<sup>25</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV CSK 406/11, opubl. OSNC-ZD 2012 nr 3 poz. 68.

<sup>26</sup> s. 5 in fine – 6 zaskarżonego wyroku.

<sup>27</sup> art. 288 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.U.UE.C z 2012 r. Nr 326 s. 47).

<sup>28</sup> opubl. <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

Środowiska może być wywiedziona z niezrealizowania obowiązku implementacji dyrektywy CAFE. Przyjął jednak, że dla ustalenia bezprawności, niezbędny jest prejudykat w postaci orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, stwierdzający uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego. W niniejszej sprawie, w dacie wyrokowania, ten warunek został spełniony. Wyrokiem z 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził naruszenie przez Rzeczpospolitą Polską obowiązków wynikających z dyrektywy CAFE. Co trzeba podkreślić, Trybunał jednoznacznie wskazał, że samoistną podstawą do stwierdzenia naruszenia prawa unijnego przez Polskę było ustalenie, że w okresie 2008-2015 doszło do przekroczenia dopuszczalnych norm jakości powietrza<sup>29</sup>.

4. W końcowym fragmencie uzasadnienia zaskarżonego wyroku<sup>30</sup> Sąd przedstawia działania władz publicznych związane z przeciwdziałaniem zanieczyszczeniu powietrza. Wskazuje w szczególności, że „państwo polskie zauważa problem, gdyż Minister Środowiska przeprowadził kampanię edukacyjną dotyczącą jakości powietrza. Aktualnie w tym przedmiocie współdziała z Ministrem Zdrowia [...]. W 2015 r. Minister ogłosił Krajowy Program Ochrony Powietrza. Zostały także przyjęte rekomendacje Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. W 2015 r. wprowadzono przepisy poszerzające możliwość wprowadzenia uchwał antysmogowych przez organy wydające programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych. Jednostki podległe Ministrowi Środowiska realizują obecnie program finansowy – Program Region”.

5. Apelujący Powód upatruje w przytoczonych powyżej stwierdzeniach oceny braku zawinienia po stronie Pozwanego. O ile istotnie przyjąć, że formułując swoje stanowisko odnośnie do działań Państwa Sąd zmierzał do przedstawienia poglądu, że omówionymi działaniami Pozwany ekskulpował się od odpowiedzialności za doznaną przez Powoda krzywdę, za trafny należy uznać postawiony przez Powoda zarzut naruszenia art. 24 w zw. z art. 448 i art. 417 § 1 K.c. O ile bowiem co do zasady zasądzenie zadośćuczynienia w oparciu o art. 448 K.c. jest uzależnione w wykazania zawinienia pozwanego<sup>31</sup>, o tyle odmiennie kształtuje się w tym zakresie odpowiedzialność Skarbu Państwa. Podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa, z uwagi na wynikający z Konstytucji RP (art. 77 ust. 1) model odpowiedzialności państwa za wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem szkodę, nie jest zawinienie, ale obiektywny stan bezprawności<sup>32</sup>, który – co zostało wyżej wywiedzione – w niniejszej sprawie nie powinien budzić wątpliwości.

---

<sup>29</sup> Por. pkt. 61-65 uzasadnienia wyroku w sprawie C-336/16.

<sup>30</sup> s. 21 zaskarżonego wyroku.

<sup>31</sup> Por. m.in. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego 9 września 2008 r., sygn. akt III CZP 31/08, opubl. OSNC 2009 nr 3 poz. 36, czy wyrok Sądu Najwyższego z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I CSK 148/13, opubl. Lex 1523346

<sup>32</sup> Tak m.in. Sąd Najwyższy w uchwale z 18 października 2011 r., sygn. akt III CZP 25/11, opubl. OSNC 2012 nr 2 poz. 15.

## V.

### Konkluzje.

Reasumując powyższe, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w niniejszej sprawie zaistniały podstawy do uwzględnienia powództwa.

- 1) Powód wykazał, że doszło do ingerencji w przysługujące mu dobra osobiste w postaci prawa do ochrony życia prywatnego i mieszkania, prawa do swobodnego przemieszczania się. Ingerencja ta powinna zostać uznana za naruszenie dóbr osobistych w rozumieniu art. 24 K.c., albowiem obiektywna, oparta na przeciętnych reakcjach na tego rodzaju ingerencję reakcja, uzasadnia ochronę interesu Powoda.
- 2) Z tych samych względów uznać należy, że doszło do naruszenia prawa powoda do (korzystania ze) środowiska. Wbrew stanowisku Sądu Rejonowego, możliwość korzystania z nieskażonego środowiska jest dobrem osobistym.
- 3) Pozwany nie wykazał skutecznie braku bezprawności swojego zaniechania. Bezprawność tegoż, w świetle przywołanego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-336/16 nie budzi żadnych wątpliwości.

Powództwo jest zatem, przynajmniej co do zasady, uzasadnione. Rolą Sądu Odwoławczego winno być określenie wysokości odpowiadającego krzywdzie Powoda zadośćuczynienia. Zdaniem Rzecznika, wysokość ta powinna być przy tym ustalona z uwzględnieniem przede wszystkim długości okresów, w jakich w Rybniku występuje zanieczyszczenie powietrza oraz stopnia tego zanieczyszczenia – te bowiem „nadzwyczajne” okoliczności mają podstawowe znaczenie dla przyjęcia, że dobra osobiste Powoda zostały naruszone.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Adam Bodnar

zał. odpis pisma – 3 szt.

