

ANNA SAKSON-BOULET
POZNAŃ
ORCID: 0000-0002-4014-7483

PRAWO DO KORZYSTANIA Z CZYSTEGO ŚRODOWISKA A ZANIECZYSZCZENIE POWIETRZA W POLSCE

WSTĘP

Obowiązek ochrony jakości powietrza i dążenia do jej poprawy przez władze publiczne wynika z artykułów 5 i 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (*Konstytucja 1997*). Mimo to, w Polsce od lat nie są zachowane normatywne poziomy stężeń zanieczyszczeń powietrza. W 2018 r. państwowy monitoring jakości powietrza odnotował przekroczenia poziomów stężeń benzo(a)pirenu¹ niemal na wszystkich stacjach pomiaru w Polsce (w 96% z 46 stref, na które podzielone jest terytorium Polski²), przekroczenia stężeń pyłu zawieszonego³ PM₁₀ w 85% stref (biorąc pod uwagę normę dobową) oraz PM_{2,5} w 30% stref. Jakość powietrza pod względem zanieczyszczenia benzo(a)pirenem oraz pyłem zawieszonym PM₁₀ w 2018 r. pogorszyła się w stosunku do roku poprzedzającego – przekroczenia norm zanotowano w większej liczbie stref pomiaru (Kobus, Iwanek, Skotak 2019: 52, 93, 109). Obywatele, zaniepokojeni pogarszającym się komfortem życia i w trosce o swoje bezpieczeństwo,

¹ Benzo(a)piren należy do grupy ok. 500 wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA), stanowi produkt niecałkowitego spalania paliw kopalnych – zwłaszcza węgla oraz drewna i śmieci. Podlega adsorpcji na cząstkach pyłu. Może inicjować i rozwijać zmiany nowotworowe w ciele człowieka (zob./por. Juda-Rezler 2006: 76-78).

² Oceny jakości powietrza w Polsce w ramach państwowego monitoringu, na podstawie *Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska*, dokonuje się w 46 strefach, które stanowią aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy, miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład wymienionych aglomeracji i miast (*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*: art. 87). Strefy wyznaczone zostały w *Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza*.

³ Pyły zawieszone (ang. *particulate matter*, PM) to mieszanina małych cząstek stałych i kropelek cieczy zawieszonych w powietrzu, które są zanieczyszczeniami emitowanymi bezpośrednio do atmosfery (pochodzą ze źródeł naturalnych takich jak np. pożary lasów oraz ze źródeł antropogenicznych, związanych głównie z procesami spalania paliw stałych), jak i zanieczyszczeniami wtórnymi, powstającymi w atmosferze w wyniku reakcji chemicznych. Ze względu na rozmiary cząstek stałych stosuje się podział pyłu na drobny, gdy cząstki są mniejsze od 10 µm (PM₁₀) oraz bardzo drobny przy cząstkach mniejszych niż 2.5 µm (PM_{2,5}) (zob./por. Juda-Rezler 2006: 65-70).

składają w sądach pozwy o ochronę dóbr osobistych przeciwko Skarbowi Państwa w związku z niewystarczającą walką ze smogiem.

Za cel artykułu obrano zbadanie, czy w Polsce w obecnym stanie prawnym obywatele mają prawo do korzystania z walorów czystego środowiska w odniesieniu do jednego z jego składników – atmosfery i dochodzenia tego prawa przed organami sądowymi. Założono, że osiągnięcie zamierzeń badawczych umożliwi odpowiedź na sformułowane pytania badawcze. Po pierwsze, czy prawo do korzystania z powietrza wolnego od zanieczyszczeń stanowi prawo człowieka w świetle umów międzynarodowych, których stroną jest Polska? Po drugie, czy w polskim prawodawstwie istnieje dobro osobiste polegające na pozagospodarczym korzystaniu z walorów powietrza spełniającego normalatywne standardy? Rozważenia wymaga kwestia, czy Polacy uznają za ważną ochronę wartości w postaci czystego powietrza? Próbę odpowiedzi na wskazane pytania podjęto przy wykorzystaniu metody analizy prawnej i metody ilościowej.

ZANIECZYSZCZENIE ŚRODOWISKA A PRAWA CZŁOWIEKA W MIĘDZYNARODOWYM SYSTEMIE ICH OCHRONY

Po II wojnie światowej do prawa pozytywnego przyjęto koncepcje nawiązujące do godności ludzkiej i jej ochrony, które znalazły wyraz w normach prawa międzynarodowego i krajowego, co stało się punktem przełomowym we właściwym rozwoju praw człowieka (Rojowska 2019: 1). Z kolei związek między ochroną środowiska a ochroną praw człowieka zauważono na przełomie lat 60. i 70. XX w., kiedy zwrócono uwagę na negatywne zmiany zachodzące w środowisku, zagrażające warunkom życia ludzi (szerzej Radecki 1987: 15-16). Międzynarodowy system praw człowieka zapoczątkowano uchaleniem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka jako rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948 r. Wśród deklarowanych niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej wymieniono „prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie” (por. *Powszechna Deklaracja* 1948: art. 25). Zawarte w dokumencie prawa stanowią nierozłączne i współzależne elementy, gwarantujące poszanowanie ludzkiej godności. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, w związku ze sporami i kontrowersjami towarzyszącymi pracom nad wiążącymi umowami międzynarodowymi dotyczącymi praw człowieka (Kuźniar 2006: 65-66) uchwaliły je dopiero 16 grudnia 1966 r. jako Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (dalej Pakt Ekonomiczny). Drugi z wymienionych dokumentów traktuje prawo do środowiska w powiązaniu z prawem „do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego” (por. *Międzynarodowy Pakt* 1966: art. 12) oraz „odpowiedniego poziomu życia” (por. tamże: art. 11). Polska ratyfikowała Pakt Ekonomiczny 18 marca 1977 r. (*International Covenant* 1966).

Konsekwencją uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka było przyjęcie przez państwa członkowskie Rady Europy, w ramach regionalnego systemu

ochrony praw człowieka, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej EKPC) z 4 listopada 1950 r. Warunkiem członkostwa w Radzie Europy jest ratyfikowanie Konwencji w ciągu roku od przystąpienia do organizacji (Matyasik 2009: 87). Polska uczyniła to 19 stycznia 1993 r., zaś 16 marca uznała właściwość działającego na jej podstawie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Bieńczyk-Missala 2012: 210). Zgodnie z polską Konstytucją (*Konstytucja 1997*: art. 91) EKPC ma pierwszeństwo przed ustawami – dlatego, jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, „Powinniśmy ją (...) stosować w kraju, już przed polskimi sądami – a nie odkładać wynikające z niej argumenty dopiero na koniec, kiedy już droga krajowa zostanie wyczerpana” (25. *Rocznica...* 2018).

Odwołując się do niektórych koncepcji interpretacyjnych, z zapisów art. 2 EKPC wskazujących „prawo do życia” (por. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka 1950*: art. 2) wynika, że prawo do czystego środowiska jest konieczne, ponieważ degradacja poszczególnych jego elementów stwarza zagrożenie dla życia człowieka, w związku z czym „prawo do odpowiednich warunków życia w środowisku przyrodniczym powinno być bezdyskusyjnym gwarantowanym prawem osobistym⁴” (Kierzkowska 2018: 210-211). W nauce istnieje jednak stanowisko, iż: „Obowiązek prawa do życia nie powinien być interpretowany jako obowiązek ochrony przed zagrożeniem życia, lecz jedynie przed umyślnym jego pozbawieniem” (Szymaniak 2009: 167).

Wskazuje się, że prawo do środowiska należy wyinterpretować z treści art. 8 ust. 1 Konwencji, dotyczącego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i korespondencji. Według pierwszej tezy orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPC) w sprawie *Giacomelli przeciwko Włochom* z 2 listopada 2006 r., skarga nr 59909/00 „Jednostka ma prawo do domu w znaczeniu nie tylko prawa do przestrzeni fizycznej, ale również do spokojnego korzystania z niej. Naruszenie prawa do poszanowania domu to nie tylko bezprawne wtargnięcie do niego (...). Obejmuje ono także: hałas, emisje, wycieki lub inne formy ingerencji” (*Giacomelli...* 2006). Ponadto Trybunał stwierdził, że artykuł 8 „może mieć zastosowanie dotyczące ochrony środowiska niezależnie od tego, czy zanieczyszczenie jest bezpośrednio powodowane przez państwo, czy też jego odpowiedzialność wynika z zaniedbania właściwej regulacji” (tamże). Analizując wyroki ETPC, do zobowiązań pozytywnych państw niezbędnych dla efektywnego poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz domu zalicza się m.in. ustanowienie minimalnych norm zanieczyszczenia środowiska oraz zapewnienie w praktyce rzeczywistego przestrzegania tych norm (Jasudowicz 2018: 125). Należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem ETPC, zanieczyszczenie środowiska może wpłynąć na samopoczucie ludzi i uniemożliwić im korzystanie z domu w sposób, który niekorzystnie wpływa na ich życie prywatne i rodzinne, nie stanowiąc jednak poważnego zagrożenia dla ich zdrowia. Oznacza to, że wykazanie negatywnego wpływu zanieczyszczenia na ludzkie zdrowie nie stano-

⁴ Prawa osobiste zapewniają ochronę wartości najbliższej związanych z osobą ludzką. Dotyczą poza-politycznej sfery życia osobistego, rodzinnego i społecznego. Dotyczą integralności fizycznej i psychicznej człowieka, zapewniają warunki rozwoju i samorealizacji.

wi koniecznego warunku do orzeczenia o naruszeniu art. 8 ust. 1 EKPC (por. wyrok w sprawie *Lopez Ostra v. Spain* z 9 grudnia 1994 r., pkt 51, skarga nr 17798/90).

Dla kształtowania prawa człowieka do czystego środowiska jako prawa podmiotowego⁵ istotne znaczenie miała Konferencja ONZ w sprawie środowiska człowieka (ang. *the United Nations Conference on the Human Environment, UNCHE*) zorganizowana w 1972 r. w Sztokholmie. Na jej zakończenie – 16 czerwca, przedstawiciele 113 państw przez aklamację przyjęli tzw. Deklarację sztokholmską (Górciel 1992: 95-96). Polska, wraz z państwami bloku wschodniego, nie brała udziału w Konferencji (Handle 2012: 2) jednak przyjęła rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ, w której państwa z zadowoleniem odnotowały raport z Konferencji, zawierający treść Deklaracji (*Resolution* 1972). Społeczność międzynarodowa uznała, że odpowiednie środowisko jest warunkiem wstępnym korzystania z wszelkich praw człowieka, z prawem do godnego życia włącznie. W dokumencie stwierdzono, że człowiek „ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie” (por. *Declaration* 1972: *Principle 1*), zaś ochrona środowiska uznana została za jedną z podstawowych funkcji państwa i integralną część polityki państwowej (tamże: art. 2, 14, 17). W konsekwencji rządy wielu państw powołały ministerstwa zajmujące się problematyką ochrony i kształtowania środowiska, w tym również w Polsce, gdzie od 1972 r. funkcjonował urząd Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (*Ustawa* 1972). W zakresie jego działania znalazły się m.in. „sprawy ochrony naturalnego środowiska, w szczególności ochrony (...) powietrza atmosferycznego” (tamże: art. 2). Mimo że Deklaracja sztokholmska nie jest wiążącym strony aktem prawa międzynarodowego, zawarte w niej 26 zasad przedstawia wartości akceptowane przez społeczność międzynarodową.

Prawo do czystego środowiska, wraz z prawem do czystego powietrza, włączono do katalogu praw człowieka trzeciej generacji⁶ (inaczej nazywanych solidarnościowymi lub kolektywnymi), utworzonego na początku lat 70. XX w. przez K. Vasaka (Kunicka-Michalska 1992: 77). Ich realizacja możliwa jest w wyniku współpracy jednostek, państw oraz osób publicznych i prywatnych, zaś przedmiotem są wyrażające ludzkie aspiracje wartości, wśród których znajduje się środowisko.

PRAWO DO ŚRODOWISKA W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO

Prawo człowieka do środowiska w prawie wewnętrznym może być konstruowane w dwóch płaszczyznach – konstytucyjnej i ustawodawstwa zwykłego (Radecki

⁵ Na gruncie prawa konstytucyjnego doktryna definiuje prawa podmiotowe jako „prawa, których dochódzić można na drodze sądowej i które są podstawą do roszczenia procesowego”, zaś na gruncie prawa administracyjnego prawa podmiotowe oznaczają „taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać” (Trzewik 2016: 63-64).

⁶ Pierwsza generacja odnosi się do praw fundamentalnych, obywatelskich i politycznych, zaś generacja druga obejmuje prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne (zob./por. Nowak 1993: 107-118).

1986: 237). Niezbędność ochrony środowiska, stanowiąca warunek realizacji podstawowych praw człowieka, doprowadziła do coraz powszechniejszego zaliczania owej ochrony do konstytucyjnych celów i obowiązków państwa, co w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. wyrażono w art. 5 i 74. ust. 1 i 2⁷ (*Konstytucja* 1997). Obecnie doktryna postuluje przyjęcie „obywatelskiego prawa do czystego środowiska” na gruncie wspomnianego art. 74 Konstytucji, z którego wprost wywodzi się prawo osobiste. Z kolei art. 81 ustawy zasadniczej wskazuje na możliwość sądowego dochodzenia prawa określonego w art. 74 w granicach wyznaczonych ustawą, w tym kodeksem cywilnym (Dziki 2015: 81). Ponadto mogą być podejmowane próby wyrowadzania konstytucyjnego prawa człowieka do korzystania z czystego środowiska jako gwarantowanego prawa osobistego, również z następujących praw zawartych w ustawie zasadniczej: (1) prawa do ochrony życia (art. 38), które należy utożsamiać z zakazem jego niszczenia, w tym przez nie spełniające normatywnych standardów powietrze; (2) prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego; (3) prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1) (*Konstytucja* 1997).

Mimo że nie stwierdzono w Konstytucji prawa do czystego środowiska, w art. 68 ust. 4 nałożono na władze publiczne obowiązek „zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska” (tamże). Badania epidemiologiczne potwierdzają negatywny wpływ zanieczyszczeń powietrza na układ oddechowy, krążenia, nerwowy i rozrodczy, co przedstawia tabela 1. Ekspozycja na zanieczyszczenia powietrza wiąże się ze zwiększoną umieralnością i skróceniem oczekiwanej długości życia. Grupami szczególnie narażonymi są dzieci, osoby starsze oraz osoby z chorobami układu oddechowego i krążenia.

Tabela 1

Wybrane skutki zdrowotne narażenia na zanieczyszczenie powietrza

Układ narządów	Następstwa narażenia	Główne czynniki
Układ oddechowy	<ul style="list-style-type: none"> – zwiększona zachorowalność na infekcje układu oddechowego (np. gruźlicę, zapalenie oskrzeli, zapalenie płuc) – obniżona czynność płuc – nasilenie objawów astmy i przewlekłej obturacyjnej choroby płuc (POChP)⁸ – zwiększona zachorowalność na astmę i POChP – nowotwory 	ozon (O ₃), pył zawieszony (PM), dwutlenek azotu (NO ₂), dwutlenek siarki (SO ₂), benzo(a)piren (BaP)

⁷ Art. 5: „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela (...) oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Art. 74 ust. 1: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom” i ust. 2: „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”.

⁸ W wyniku POChP dochodzi do niecałkowicie odwracalnego ograniczenia przepływu powietrza przez drogi oddechowe, które wiąże się z przewlekłą odpowiedzią zapalną układu oddechowego na szkodliwe substancje. (zob./por. Jędrak, Konduracka, Badyda i in. 2017: 44-47).

Układ krążenia	<ul style="list-style-type: none"> – nasilenie objawów i wpływ na rozwój chorób układu krążenia – zwiększona zachorowalność na choroby sercowo-naczyniowe, np. na chorobę wieńcową, niedokrwienny udar mózgu, nadciśnienie tętnicze – wzrost ryzyka zawałów mięśnia sercowego – zgony z powodu niewydolności serca w wyniku krótkotrwałego narażenia na zanieczyszczenia powietrza 	pył zawieszony o średnicy aerodynamicznej cząstek mniejszej niż 2.5 µm (PM _{2,5}), O ₃ , SO ₂ , NO ₂
Układ nerwowy	<ul style="list-style-type: none"> – bóle głowy, niepokój – trudności ze skupieniem uwagi – upośledzenie funkcji poznawczych i pamięci u dzieci – demencja, choroba Parkinsona 	SO ₂ , NO ₂ , PM
Układ rozrodczy	<ul style="list-style-type: none"> – zaburzenia łożyska (wcześniactwo, niska urodzeniowa masa ciała dziecka, zwiększona umieralność noworodków) 	PM, NO ₂

Źródło: opracowanie na podstawie Jędrak, Konduracka, Badyda i in. 2018: 77, Jędrak, Konduracka, Badyda i in. 2017: 74-78, Mazurek 2018: 36-37, 77.

Omawiając prawo człowieka do środowiska w ustawie zasadniczej należy zwrócić uwagę, że nienaruszalna „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”, o której stanowi art. 30 Konstytucji, dotyczy również godnych warunków życia, a więc funkcjonowania w otoczeniu wolnym od nadmiernych zanieczyszczeń, w tym m.in. powietrza. W związku z art. 52, zapewniającym każdemu wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, należy wnioskować, że odpowiednie warunki zamieszkania dotyczą całego terytorium państwa.

Jak zauważa W. Radecki, sformułowanie w konstytucji lub wyprowadzenie z niej obywatelskiego prawa do środowiska, nie wskazuje, czy i w jaki sposób prawo to może być dochodzone przed organami administracyjnymi lub sądowymi. Niezbędne jest konkretyzujące owo prawo ustawodawstwo niższego niż Konstytucja rzędu. Bierze się pod uwagę dwie metody konstruowania prawa do środowiska w prawie wewnętrznym: (1) na mocy ustawy ramowej o ochronie środowiska – w polskiej ustawie Prawo ochrony środowiska przyznano osobom indywidualnym prawo do korzystania ze środowiska, o ile służy to zaspokojeniu ich potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego (por. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*: art. 4 ust. 1); (2) jako prawa wyprowadzanego ze środków prawnych zawartych w prawie administracyjnym lub cywilnym, czy obu łącznie. Skonstruowanego na gruncie prawa cywilnego prawa podmiotowego do środowiska można według W. Radeckiego dochodzić m.in. na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych (Radecki 1986: 238-240). Realizacja omawianego prawa może być oparta na następujących roszczeniach: (1) w razie zagrożenia dobra osobistego – o zaniechanie działania zagrażającego dobru (art. 24 ust. 1 kodeksu cywilnego, dalej k.c.); (2) w przypadku

naruszenia dobra – także o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia (art. 24 ust.1 k.c.) i naprawienia powstałej szkody (art. 24 ust. 2 k.c.); (3) w razie naruszenia dobra – niezależnie od środków wymienionych w punkcie drugim, o przyznanie odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub, na żądanie pokrzywdzonego, o zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany przez niego cel społeczny (art. 448 k.c. oraz art. 24 ust. 1 k.c.) (Mazur 1999: 55).

W ustawodawstwie nie zawarto definicji pojęcia dóbr osobistych, jednak w judykaturze i doktrynie utrwalił się pogląd, że są to wartości niemajątkowe, nieodłącznie związane z człowiekiem i jego naturą (odpowiednio z osobą prawną), mające zapewnić obywatelowi rozwój jego osobowości i ochronę egzystencji. Zawarte w art. 23 k.c. dobra osobiste (zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska – por. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (1964)* – nie stanowią katalogu o charakterze zamkniętym (Partyk 2014). Przyjmuje się, że wartością środowiska są jego składniki wolne od destrukcji (Mazur 1999: 54). Korzystanie z wartości ekologicznych i kulturalno-zdrowotnych środowiska, takich jak oddychanie nieskażonym powietrzem czy np. picie czystej wody, to dobra osobiste, zaś prawo do nieskażonego powietrza czy do czystej wody to prawa osobiste. Wartości środowiska są nierozzerwalnie związane z człowiekiem, ponieważ m.in. od czystości powietrza zależy jego kondycja fizyczna i psychiczna, a w dalszej perspektywie przeżycie ludzkości. Samorealizacja w warunkach zagrażających zdrowiu (np. oddychanie zanieczyszczonym powietrzem, hałas) wydaje się co najmniej znacząco ograniczona (Radecki 1986: 249-250). Do uznania danej wartości za dobro osobiste dochodzi w oparciu o kryteria obiektywne, tzn. społeczną aprobatę dla ochrony konkretnej wartości oraz negatywną ocenę zachowania naruszającego dane dobro (Dziki 2015: 81). Omówieniu jakości powietrza w Polsce i próbie odpowiedzi na pytanie, czy Polacy wyrażają zaniepokojenie stanem atmosfery, uznając za ważną ochronę wartości w postaci czystego powietrza, poświęcono kolejną część artykułu.

JAKOŚĆ POWIETRZA W POLSCE I SPOŁECZNA PERCEPCJA PROBLEMU ZANIECZYSZCZENIA ATMOSFERY

Ze względu na niekorzystne oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza na zdrowie, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie niektórych substancji w powietrzu⁹, w Polsce dokonywana jest ocena jakości powie-

⁹ Rozporządzenie wprowadza do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszyego powietrza dla Europy.

trza pod kątem zawartości dwunastu substancji: dwutlenku siarki (SO_2), dwutlenku azotu (NO_2), tlenku węgla (CO), benzenu (C_6H_6), ozonu (O_3), pyłu zawieszonego (PM_{10} i $\text{PM}_{2,5}$ których średnica aerodynamiczna cząstek wynosi odpowiednio poniżej $10\ \mu\text{m}$ i $2,5\ \mu\text{m}$) oraz zanieczyszczeń w pyłe PM_{10} : ołowiu (Pb), arsenu (As), kadmu (Cd), niklu (Ni) i benzo(a)pirenu (BaP). Analizując wyniki oceny należy stwierdzić, że w 2018 r. problem z dotrzymaniem wartości normatywnych stężeń dotyczył w największym zakresie benzo(a)pirenu zawartego w pyłe PM_{10} , pyłu zawieszonego PM_{10} oraz pyłu $\text{PM}_{2,5}$.

W konsekwencji wysokiej energochłonności jednorodzinnych budynków mieszkalnych w Polsce, która prowadzi do wykorzystania przez ich właścicieli najtańszych i emitujących dużo zanieczyszczeń paliw grzewczych, stężenie BaP w Polsce jest najwyższe w Europie (emisja z gospodarstw domowych stanowi 96% emisji całkowitej – zob. Bebkiewicz, Chłopek, Doberska i in. 2020: 32). Normatywny poziom stężeń tego zanieczyszczenia został przekroczony niemal na wszystkich stacjach pomiarowych w Polsce (w 96% stref pomiaru). W 2018 r. państwowy monitoring jakości powietrza odnotował przekroczenia stężeń pyłu zawieszonego PM_{10} w 85% stref (biorąc pod uwagę normę dobową) oraz $\text{PM}_{2,5}$ w 30% stref (Kobus, Iwanek, Skotak 2019: 52, 93, 109). Główne źródła emisji $\text{PM}_{2,5}$ i PM_{10} to procesy spalania paliw przede wszystkim w gospodarstwach domowych – z których w 2018 r. pochodziło odpowiednio ok. 52 i 44% emisji¹⁰ (Bebkiewicz, Chłopek, Doberska i in. 2020: 17, 23). Mniejszą skalę przekroczeń odnotowano dla ozonu (w 8,7% stref położonych w województwach: dolnośląskim, łódzkim, śląskim oraz wielkopolskim) i dwutlenku azotu (przekroczenia dla dopuszczalnego rocznego stężenia również w 8,7% stref: Aglomeracja Wrocławska, Aglomeracja Krakowska, Aglomeracja Warszawska, Aglomeracja Górnośląska) zaś niewielką dla arsenu (przekroczenia w dwóch strefach na obszarze województwa dolnośląskiego – miasto Legnica oraz strefa dolnośląska). Nie przekroczone wartości normatywnych stężeń dwutlenku siarki, tlenku węgla, benzenu, ołowiu, kadmu i niklu (tamże: 22, 31, 37, 41, 47, 78, 81, 86, 90). Konsekwencją zanieczyszczenia powietrza jest skrócenie oczekiwanej długości życia.

Zanieczyszczenia powietrza w Polsce stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego. Według danych Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska, w 2016 r. przedwczesną śmierć w wyniku narażenia na $\text{PM}_{2,5}$, NO_2 i O_3 poniosło odpowiednio 43 100, 1500 i 1100 osób. Z kolei liczba utraconych lat życia (ang. *years of life lost, YLL*) w konsekwencji przedwczesnego zgonu w przeliczeniu na 100 000 mieszkańców, wyniosła 1364 dla $\text{PM}_{2,5}$ (wyższy wskaźnik w UE odnotowano jedynie w Bułgarii), 49 dla NO_2 i 36 dla O_3 (European Environment Agency 2019: 67-69). Światowa Organizacja Zdrowia oszacowała, że w 2016 r. w wyniku narażenia na zanieczyszczenia powietrza zewnętrznego 16 482 Polaków zmarło na niedokrwinną chorobę serca, 3733 na udar, 3059 na raka płuca, 2995 na ostre choroby dróg oddechowych, zaś 2897 na prze-

¹⁰ Podane dane obejmują, poza gospodarstwami domowymi, spalanie paliw w instytucjach, sektorze handlu i usług oraz w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie, tworząc łącznie kategorię „spalanie paliw w innych sektorach” (por. Bebkiewicz, Chłopek, Doberska i in. 2020: 5).

wlekką obturacyjną chorobę płuc (Kleczkowski 2020: 264). A. J. Badyda, J. Grellier i P. Dąbrowiecki oszacowali odsetek zgonów w jedenastu polskich miastach z liczbą mieszkańców powyżej 250 000, którym można było zapobiec w latach 2006-2011, gdyby całkowicie wyeliminować zanieczyszczenie $PM_{2,5}$. Najwięcej zgonów z powodu raka płuca oraz chorób serca i płuc (będących konsekwencją ekspozycji na pył drobny) można było uniknąć w: Krakowie (odpowiednio 41,3 i 29,1%), Katowicach (31,8 i 21,8%) Bydgoszczy (26,5 i 17,9%) oraz w Warszawie (26,4 i 17,9%) (Badyda, Grellier, Dąbrowiecki 2016: 11-12).

Problem zanieczyszczenia powietrza został dostrzeżony przez Komisję Europejską, która w wyniku przekraczania w Polsce unijnych norm jakości powietrza dotyczących pyłu zawieszonego skierowała w grudniu 2015 r. skargę do Trybunału Sprawiedliwości (TS) UE w Luksemburgu. Trybunał w wyroku z 22 lutego 2018 r. uznał Polskę winną naruszeń unijnego prawa. Sędziowie stwierdzili, że Polska od 2007 r. do co najmniej 2013 r. systematycznie nie przestrzegała dopuszczalnej średniodobowej (w 35 strefach oceny) i średniorocznej (w 9 strefach oceny) wartości stężeń PM_{10} i w programach ochrony powietrza nie podjęła odpowiednich działań, by okres występowania przekroczeń trwał jak najkrócej. W wyroku zauważono ponadto, że dalsze przekroczenia notowane były również do końca 2015 r. (wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 22 lutego 2018 r., ECLI:EU:C:2018:94).

Ocenę działań podmiotów publicznych na rzecz ochrony i poprawy jakości powietrza wraz z charakterystyką skali zanieczyszczeń zawierają raporty z działań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (NIK), z których pierwszy dotyczący omawianego problemu ukazał się w 1994 r., zaś kolejny w 2000 r. W drugim z opracowań wskazano, że pomimo zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, działania podejmowane na rzecz poprawy stanu czystości powietrza w latach 1995-1998 przez administrację publiczną i podmioty gospodarcze (kontrola objęła 35 zakładów) nie były wystarczające i nie zapewniły „zdecydowanych zmian stanu jakości powietrza w Polsce” (Najwyższa Izba Kontroli 2000: 3, 6, 14). Przedstawiono rekomendacje dla wojewodów, marszałków województw i starostów oraz m.in. dla Ministra Środowiska, Ministra Gospodarki, Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (tamże: 16-17).

W opublikowanym w 2014 r. raporcie dotyczącym okresu od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2014 r., stwierdzono: „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy władzy publicznej działają nieskutecznie w sferze ochrony powietrza, nie zapewniając dostatecznej ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami jego zanieczyszczenia. W kontrolowanym okresie w dalszym ciągu nie były dotrzymywane normy jakości powietrza, przyjęte w ustawodawstwie Unii Europejskiej, a implementowane do krajowego porządku prawnego” (Najwyższa Izba Kontroli 2014: 10). Kontrolę przeprowadzono w pięciu województwach (małopolskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie i śląskie) i objęto nią m.in. urzędy marszałkowskie, wojewódzkie, inspektoraty ochrony środowiska, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ocenie poddano również działania Ministerstwa Środowiska (tamże: 9).

W 2017 r. NIK przedstawiła wyniki kontroli działań dziewięciu gmin województwa śląskiego na rzecz ograniczenia niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych podczas trzech sezonów grzewczych (2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016). Oceniono, iż nie były one skuteczne w wyniku niewystarczającego tempa i skali przedsięwzięć podejmowanych przez urzędy gmin/miast i straże miejskie (Najwyższa Izba Kontroli 2017: 9, 11). W kolejnym dokumencie z 2018 r., analizującym sytuację między 1 stycznia 2014 r. a 30 czerwca 2017 r. na obszarze pięciu województw (dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, łódzkie, śląskie), stwierdzono, że przekroczenia poziomów normatywnych B(a)P, PM₁₀ i PM_{2,5} występowały powszechnie oraz przedstawiono krytyczną ocenę funkcjonowania władz publicznych: „Podmioty publiczne nie podjęły adekwatnych do rangi problemu i skutecznych działań na rzecz ochrony powietrza (...)” (Najwyższa Izba Kontroli 2018: 12). Kontroli poddano pięć urzędów marszałkowskich oraz trzynaście urzędów miast i gmin, a wśród władz centralnych trzy ministerstwa: Środowiska, Energii, Rozwoju i Finansów (tamże: 10).

Zwiększenia społecznej świadomości szkodliwości zanieczyszczeń powietrza upatruje się w zawiązaniu w 2012 r. stowarzyszenia pod nazwą Krakowski Alarm Smogowy (KAS). Założyciele organizacji uznali, że jedynie presja mieszkańców skłoni władze Krakowa i województwa małopolskiego do realizacji efektywnych programów naprawczych w sferze zachowania normatywnych wartości stężeń pyłów zawieszonych i benzo(a)pirenu. Za cel KAS obrał również: wzmacnianie uczestnictwa społecznego w procesach podejmowania wszelkich decyzji dotyczących jakości powietrza w Krakowie i Polsce; edukację ekologiczną w zakresie jakości powietrza; działania na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju na obszarze Krakowa i Polski (*Statut Stowarzyszenia...* b.d.). KAS organizował m.in. marsze dla czystego powietrza, happeningi w formie żałobnych pochodów, działania o charakterze symbolicznym jak zakładanie antysmogowych maseczek na pomniki oraz lobbował za przyjęciem uchwały antysmogowej podczas spotkań z władzami miasta i województwa (Guła 2019). Kraków został pierwszym polskim miastem, dla którego sejmik województwa przyjął uchwałę o zakazie stosowania węgla, drewna i innej biomasy w instalacjach spalania paliw (*Uchwała Nr XVIII/243/16*).

Dostrzegając powagę problemu mieszkańcy Wrocławia i Zakopanego utworzyli kolejne Alarmy Smogowe (Dolnośląski i Podhalański), a w 2015 r. z KAS powołali ogólnopolską inicjatywę zrzeszającą ruchy obywatelskie działające na rzecz czystego powietrza pod nazwą Polski Alarm Smogowy (Piłat 2015). Obecnie funkcjonuje czterdzieści lokalnych alarmów smogowych w dziewięciu województwach, najwięcej – 15 i 14 w województwach małopolskim i śląskim (Polski Alarm Smogowy b.d.). Aktywność KAS i PAS spowodowała, że problematyka niskiej jakości powietrza w Polsce, zwłaszcza konsekwencji zdrowotnych z nią związanych, została podjęta przez media ogólnopolskie i lokalne, informujące społeczeństwo o kolejnych rekordowych przekroczeniach stężeń zanieczyszczeń. Przełożyło się to na dalszy wzrost poziomu wiedzy o zanieczyszczeniu atmosfery – dla Polaków najważniejszym źród-

dłem informacji o sprawach środowiska naturalnego jest przede wszystkim telewizja oraz Internet, a także prasa i radio¹¹.

Temat smogu stał się wiodącym problemem środowiskowym w dyskursie medialnym, co potwierdza badanie Instytutu Monitorowania Mediów. W okresie od sierpnia 2018 r. do lipca 2019 r. najwięcej publikacji związanych z ekologicznymi treściami – 385 000 odnotowano pod hasłem „smog”, następnie 122 000 pod hasłem „susza” oraz 113 000 pod hasłem „recycling” (Jędrzejewska, Jodłowski, Knap i in. 2019: 34-35). W badaniach przeprowadzanych na zlecenie Komisji Europejskiej w 2012 r. jedynie 32% Polaków stwierdziło, że czuje się poinformowanych o problemie zanieczyszczenia powietrza (suma odpowiedzi „bardzo dobrze poinformowany” oraz „dobrze poinformowany”), podczas gdy w 2019 r. było to 52% (European Commission 2013: 10, European Commission 2019: 9). Co więcej, Polacy są przekonani o powadze problemów zdrowotnych wiążących się z powietrzem niskiej jakości, np. 93% i 92% Polaków w 2019 r. oceniło, że choroby odpowiednio układu sercowo-naczyniowego i oddechowego stanowią „poważny problem” w Polsce (European Commission 2019: 12, 14).

W 2010 r. jedynie 7% Polaków pytanym o najważniejsze problemy w swojej miejscowości lub gminie wskazywało stan środowiska (w tym jakość powietrza i smog), zaś w 2018 r. 24%. W pierwszym z badań za ważniejsze uznano: sytuację na rynku pracy, stan dróg, sytuację w służbie zdrowia, sytuację mieszkaniową, pomoc publiczną dla najuboższych, komunikację z innymi miejscowościami, sytuację w zakresie kanalizacji, bezpieczeństwo obywateli, wygląd miejscowości, czystość ulic i miejsc publicznych. W edycji badania z 2018 r. za ważniejsze uznano jedynie sytuację w służbie zdrowia (50%) i stan dróg (40%). Kwestie środowiskowe okazały się szczególnie istotne dla mieszkańców dużych miast (w miastach powyżej stu tysięcy mieszkańców wskazało na nie 36%, a w miastach powyżej pół miliona 52% respondentów). Analiza ocen na przestrzeni blisko dwóch dekad pozwala zauważyć odczuwalne na poziomie lokalnym pogorszenie stanu środowiska (CBOS 2018: 3, 9, 10, 12).

Również badania na zlecenie Ministerstwa Środowiska, odnoszące się do postrzegania problemów ekologicznych w skali ogólnopolskiej, wskazują rosące zaniepokojenie obywateli stanem środowiska. W wywiadach ankietowani zostali poproszeni o wskazanie trzech dziedzin działania państwa z największą liczbą problemów do rozwiązania. Zarówno w 2012 r., jaki i w 2018 r. ochrona środowiska nie znalazła się wśród trzech najważniejszych obszarów (były to praca, polityka społeczna i rodzinna, ochrona zdrowia oraz gospodarka – rozwój ekonomiczny, a w 2018 r. ochrona zdrowia, praca, polityka społeczna i rodzinna oraz wymiar sprawiedliwości), jednak

¹¹ Według badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Środowiska główne źródła informacji o sprawach dotyczących środowiska stanowią (respondenci wskazać mogli maksymalnie trzy): telewizja (75% wskazań w 2018 r. i 77% w 2012 r.) oraz Internet (42% w 2018 r. i 27% w 2012 r.). W 2018 r. wśród trzech głównych źródeł, poza już wymienionymi, wskazano radio – 17% odpowiedzi, zaś w 2012 r. prasę – 22%. Książki nie stanowią dla Polaków istotnego źródła wiedzy ekologicznej (4% wskazań w 2018 r. i 2% w 2012 r.) (zob./por. Szatanowska, Kotlewska, Licznarska i in. 2018: 37).

w pierwszym badaniu jedynie 7% respondentów wskazało ochronę środowiska, zaś w ankiecie z 2018 r. – 18% badanych. W kolejnym pytaniu respondenci wskazywali trzy największe problemy środowiska naturalnego w Polsce. W 2012 r. były to: śmieci (49%), zanieczyszczenie powietrza, zanieczyszczenie wód i katastrofy naturalne (każda kwestia wskazana została przez 34% respondentów), zaś w 2018 r.: zanieczyszczenie powietrza – 62%, śmieci – 47%, zmiany klimatu – 39% (Szatanowska, Kotlewska, Licznerska i in. 2018: 19, 24).

Raport firmy Kantar z 2019 r. dotyczący relacji człowieka ze środowiskiem potwierdza, że Polacy wskazują na zanieczyszczenie powietrza jako jedno z najważniejszych bądź najważniejsze wyzwanie środowiskowe z perspektywy globalnej i krajowej. Uczestników badania zapytano najpierw, które z wymienionych (maksymalnie trzech) zjawisk, jeśli którekolwiek, niepokoją ich, kiedy myślą o środowisku naturalnym na świecie. 47% ankietowanych wskazało zanieczyszczenie odpadami, 41% jakość powietrza, zaś 33% niedobory wody. Następnie zadano analogiczne pytanie odnośnie środowiska naturalnego Polski. 57% respondentów wskazało jakość powietrza, 48% zanieczyszczenie odpadami, 33% niedobory wody (Jędrzejewska, Jodłowski, Knap i in. 2019: 35).

Potwierdzenie, że w świadomości opinii publicznej zanieczyszczenie powietrza zaistniało jako jedno z najważniejszych problemów ekologicznych Polski, stanowi wyróżnienie słowa „smog” w organizowanym od 2012 r. przez Instytut Języka Polskiego Uniwersytetu Warszawskiego internetowym plebiscycie. „Smog” był drugim po „uchodźcy”, najczęściej wybieranym słowem 2015 r. (Derwojedowa 2016) oraz drugim pod względem liczby wskazań słowem 2017 r. (najwięcej głosów oddano na słowo „rezydent”) (Derwojedowa 2018). Głosujący wybierają słowo i pojęcie, które skłonni są traktować jako najważniejsze.

ORZECZENIA SĄDÓW POWSZECHNYCH – PRZYKŁADY Z PRAKTYKI

Pierwszy pozew przeciwko Skarbowi Państwa o ochronę dóbr osobistych, naruszonych w wyniku corocznego przekroczenia norm jakości powietrza, złożył w 2015 r. mieszkaniec Rybnika, działacz Rybnickiego Alarmu Smogowego – Oliwier Palarz (Wantuch, Pietraszewski 2019). Wniósł on o zasądzenie kwoty 50 000 zł tytułem zadośćuczynienia w związku z: ograniczeniami w korzystaniu ze swojego domu zgodnie z przeznaczeniem (m.in. brak możliwości przewietrzenia domu w okresie jesienno-zimowym), ograniczeniem swobody poruszania się wobec zaleceń władz publicznych o pozostawaniu w domu, naruszeniem prawa do życia w czystym środowisku oraz naruszeniem szczególnie chronionego dobra osobistego, jakim jest zdrowie (dolegliwości chorobowe w postaci podrażnienia dróg oddechowych i zapalenia spojówek). Powód uzasadniając pozew zwrócił również uwagę, że odczuwa dyskomfort psychiczny i poważne obawy związane z wpływem zanieczyszczenia na zdrowie. Sąd Rejonowy w Rybniku w wyroku z 30 maja 2018 r. oddalił powództwo uznając m.in., że za dobro osobiste nie można uznać prawa do życia w czystym i nieskażonym

środowisku oraz prawa do życia w czystym i nieskażonym powietrzu. Ponadto Sąd ocenił, że „Naruszenie dobra osobistego w postaci zdrowia skutkuje uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia, z czym łączy się krzywda poszkodowanego. W takiej też sytuacji, z mocy art. 448 k.c. w zw. z art. 24 ust. 1 zd. 2 k.c., poszkodowany może domagać się zadośćuczynienia pieniężnego. Zadośćuczynienie z omawianej podstawy należy się zatem także tylko w sytuacji naruszenia dobra osobistego – zdrowia, a to w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia; nie przysługuje w wypadku zagrożenia naruszenia tego dobra” (*Wyrok Sądu Rejonowego w Rybniku* 2018). W opinii Sądu, w związku z niewykazaniem przez O. Palarza doznania uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, nie może on dochodzić zadośćuczynienia. W uznaniu za zaangażowanie w ochronę środowiska Sąd odstąpił jednak od obciążenia powoda kosztami postępowania. Orzeczenie nie jest prawomocne (tamże).

O. Palarz odwołał się od wyroku. Do procesu po stronie aktywisty Rybnickiego Alarmu Smogowego włączył się Rzecznik Praw Obywatelskich. Postępowanie w sądzie drugiej instancji toczy się przed Sądem Okręgowym w Gliwicach. 28 listopada 2019 r., podczas drugiej rozprawy apelacyjnej, w konsekwencji wydania przez inne sądy wyroków uwzględniających powództwa obywateli wobec Skarbu Państwa w związku z narażeniem na zanieczyszczone powietrze (jeden z nich omówiono poniżej), Sąd postanowił zwrócić się do Sądu Najwyższego z prośbą o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego (*Czy prawo do życia...* 2019). Zostało ono sformułowane następująco: „Czy prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania, stanowi dobro osobiste podlegające ochronie na podstawie art. 23 k.c. w zw. z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.?” (*Zagadnienie prawne* 2020). Zapytanie wpłynęło do Sądu Najwyższego 30 marca 2020 r. i pozostaje (na dzień 31 lipca 2020 r.) bez odpowiedzi (tamże).

Odmienną interpretację przepisów przedstawił Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia. W 2018 r. aktorka Grażyna Wolszczak-Sikora pozwała Skarb Państwa – Ministerstwo Środowiska oraz samorząd miasta Warszawy¹² za nieskuteczną i spóźnioną walkę ze smogiem prowadzącym do utrzymującego się w latach 2008-2018 szkodliwego dla zdrowia oraz życia obywateli stanu powietrza w Warszawie i całej Polsce. Powódka, mieszkająca od ponad trzydziestu lat w Warszawie, pracująca na terenie całego kraju, wskazała, że w konsekwencji nie może realizować swoich pasji i zainteresowań (jazda na rowerze, *nordic walking*), odczuwając często dyskomfort psychiczny i emocjonalny. Zaniechania Ministerstwa Środowiska, według G. Wolszczak-Sikory doprowadziły do naruszenia jej następujących dóbr osobistych: możliwości korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego, prawa do

¹² Powódka po spotkaniu z prezydentem Warszawy R. Trzaskowskim oraz miejską koordynatorką do spraw zrównoważonego rozwoju i zieleni J. Glusman, podczas którego przedstawiono program walki ze smogiem w stolicy, cofnęła pozew przeciwko samorządowi miasta jednak bez zrzeczenia się roszczenia (Siałkowski, Śmigiel 2019, *Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia* 2019).

ochrony życia prywatnego, prawa do wolności, prywatności i poszanowania miejsca zamieszkania.

W wyroku z 24 stycznia 2019 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia uwzględnił powództwo w całości, zasądając od Skarbu Państwa na rzecz G. Wolszczak-Sikory kwotę 5000 zł na wskazany w pozwie cel społeczny. W uzasadnieniu Sąd nie podzielił stanowiska pozwanego o nieistnieniu dobra osobistego w postaci prawa do korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego. Ponadto w ocenie Sądu

„nie ulega wątpliwości, że stan zanieczyszczonego powietrza, który utrzymuje się od lat wpływa negatywnie na jakość życia powódki, która – jak sama wskazywała – jest osobą dbającą o zdrowie oraz o zdrowy styl życia. Powoduje to u powódki dyskomfort i lęk o własne życie i zdrowie oraz o życie i zdrowie swoich najbliższych, w szczególności przy uwzględnieniu wysokiej świadomości powódki na temat wpływu zanieczyszczonego powietrza na zdrowie i życie ludzi. Doszło tym samym, w ocenie Sądu, do naruszenia praw podmiotowych stanowiących prawo człowieka do prywatności, do wolności, do poszanowania mieszkania oraz do życia w środowisku nieskażonym, tj. odpowiadającym normom i wartościom co najmniej dopuszczalnym. Powoływane prawa podmiotowe są jednocześnie prawami osobistymi w rozumieniu art. 23 k.c.” (*Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia 2019, Uzasadnienie wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r.* 2019).

Sąd wskazał, że Skarb Państwa mógł i nadal może podejmować skuteczne działania, jednak tego nie robi. Orzeczenie nie jest prawomocne (tamże). Ministerstwo Środowiska zapowiedziało apelację (Śmigiel 2019).

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone rozważania umożliwiają stwierdzenie, że Polakom przyznano prawo do czystego środowiska, którego dochodzić mogą przed organami sądowymi. Dowodzą tego odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze:

- 1) Czy prawo do korzystania z powietrza wolnego od zanieczyszczeń stanowi prawo człowieka w świetle umów międzynarodowych, których stroną jest Polska?

W umowach międzynarodowych, których stroną jest Polska (Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ratyfikowany 18 marca 1977 r., Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ratyfikowana 19 stycznia 1993 r.) prawo człowieka do czystego środowiska nie zostało wyrażone bezpośrednio, a w powiązaniu z innymi prawami człowieka, zwłaszcza prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz domu. Warto zauważyć, że 27 lutego 2020 r. w Radzie Europy miała miejsce konferencja, której przedmiotem było włączenie prawa do czystego środowiska do katalogu praw człowieka, czego można oczekiwać wobec postulowania takiego rozwiązania przez część doktryny prawa czy przez organizacje pozarządowe (Council of Europe 2020, Lambert 2020: 16-20).

- 2) Czy w polskim prawodawstwie istnieje dobro osobiste polegające na pozagospodarczym korzystaniu z walorów powietrza spełniającego normatywne standardy?

Przedstawione orzeczenia Sądów dowodzą rozbieżności w orzecznictwie w kwestii zakwalifikowania prawa do życia w czystym środowisku jako dobra osobistego. Rozstrzygające będzie stanowisko Sądu Najwyższego. Część doktryny odrzuca tezę o istnieniu dobra osobistego polegającego na korzystaniu z walorów środowiska naturalnego, jednak uznaje, że niszczenie środowiska naturalnego może doprowadzić do naruszenia dóbr osobistych, zwłaszcza zdrowia (Kościelny 2017: 201-202). Według autorki, przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że prawo do korzystania z czystego, spełniającego normatywne standardy powietrza, należy uznać za dobro osobiste.

- 3) Czy Polacy uznają za ważną ochronę wartości w postaci czystego powietrza?

Przywołane wyniki badań opinii społecznej pozwalają stwierdzić, że obecnie Polacy coraz częściej (w stosunku do początku drugiej dekady XXI w.) dostrzegają powagę problemów środowiskowych na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Za ważną postrzegają ochronę wartości w postaci czystego powietrza, co stanowi niezbędny element do uznania korzystania z niego za dobro osobiste. Spośród wyzwań w obszarze środowiska jako priorytetowe traktują powietrze niskiej jakości, ponieważ zdają sobie sprawę z negatywnych konsekwencji zdrowotnych narażenia na zanieczyszczenia.

Bibliografia

25. rocznica ratyfikowania przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka 2018 (2018), Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/25-rocznica-ratyfikowania-przez-polske-europejskiej-konwencji-praw-czlowieka> (dostęp: 27.06.2020).
- Badania świadomości ekologicznej* (b.d.), <https://www.gov.pl/web/klimat/badania-swiadomosci-ekologicznej> (dostęp: 17.07.2020).
- Badyda A., Grellier J., Dąbrowiecki P. (2016), *Ambient PM_{2.5} Exposure and Mortality Due to Lung Cancer and Cardiopulmonary Diseases in Polish Cities* w: Pokorski M. (red.), *Respiratory Treatment and Prevention*, seria *Advances in Experimental Medicine and Biology. Neuroscience and Respiration*, nr 994, Cham: Springer.
- Bebkiewicz K., Chłopek Z., Doberska A., Kanafa M., Kargulewicz I., Olecka A., Rutkowski J., Waśniewska S., Zimakowska-Laskowska M., Zasina D., Żaczek M. (2020), *Krajowy bilans emisji SO₂, NO_x, CO, NH₃, NMLZO, pyłów, metali ciężkich i TZO za lata 1990-2018. Raport syntetyczny*, Warszawa: Krajowy Ośrodek Inwentaryzacji i Raportowania Emisji, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.
- Bieńczyk-Missala A. (2012), *Polska w Radzie Europy*, w: Parzymies S., Popiuk-Rysińska I. (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa: Scholar.
- CBOS (2018), *Co zmieniło się w naszej miejscowości?*, „Komunikat z badań” nr 92/2018, oprac. A. Cybulska, Warszawa: CBSO.
- Council of Europe (2020), *High-level Conference – Environmental Protection and Human Rights*, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/human-rights-and-the-environment> (dostęp: 28.07.2020).

- Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Pytanie do SN* (2019), Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/czy-prawo-do-zycia-w-czystym-srodowisku-jest-dobrem-osobistym-pytanie-do-sn> (dostęp: 22.07.2020).
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972* (1972), w: *Report of the United Nations Conference on the Human Environment* (1973), New York: United Nations, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1 (dostęp: 26.06.2020).
- Derwojedowa M. (2016), *Słowo roku 2015: UCHODŹCA*, <http://www.slowanaczasie.uw.edu.pl/slo-wo-roku-2015-uchodzca/> (dostęp: 20.07.2020).
- Derwojedowa M. (2018), *Wyniki plebiscytu „Słowo roku 2017”: rezydent, smog, puszcza*, <http://www.slowanaczasie.uw.edu.pl/wyniki-plebiscytu-slovo-roku-2017-rezydent-smog-puszcza/> (dostęp: 20.07.2020).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu* (2004), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 23/3, 26.01.2005.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszyego powietrza dla Europy* (2008), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 152/1, 11.06.2008.
- Dziki U. (2015), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego – wybrane aspekty prawne i poza-prawne*, w: Kalisz A. (red.), *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. 1, Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza „Humanitas”.
- European Commission (2013), *Flash Eurobarometer 360. Attitudes of Europeans towards Air Quality. Report*.
- European Commission (2019), *Special Eurobarometer 497. Attitudes of Europeans towards Air Quality*.
- European Environment Agency (2019), *Air quality in Europe – 2019 report*, EEA Report 10/2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Giacomelli przeciwko Włochom* (2006), wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 listopada 2006 r., skarga nr 59909/00, w: Nowicki M. (oprac.) (2007), *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2006*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górbiel A. (1992), *Prawnomiędzynarodowe aspekty a ochrona środowiska*, w: Pałyga E. (red.), *Ekologia społeczna i współpraca międzynarodowa w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa: Fundacja im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.
- Guła A. (2019), *Uchwała antysmogowa. Wychodziliśmy sobie tę zmianę*, rozm. przepr. D. Wantuch, „Wyborcza.pl Kraków” 30.08.2019, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,25133600,uchwala-antysmogowa-wychodziliśmy-sobie-te-zmiane.html> (dostęp: 15.07.2020).
- Handle G. (2012), *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992*, Audiovisual Library of International Law, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_e.pdf (dostęp: 26.06.2020).
- International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (1966), United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-3&chapter=4&clang=en (dostęp 26.06.2020 r.)
- Jasudowicz T. (2018), *Prawa człowieka a ochrona środowiska w ujęciu Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych*, w: Gronowska B., Rakoczy B., Kapelańska-Pręgowska J., Karpus K., Sa-

- Mazurek H. (2018), *Smog. Zagrożenie dla zdrowia czy moda na ekologię?*, Warszawa: ITEM Publishing.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966), Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169.
- Najwyższa Izba Kontroli (2000), *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami*, Warszawa: NIK.
- Najwyższa Izba Kontroli (2014), *Informacja o wynikach kontroli. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, Warszawa: NIK.
- Najwyższa Izba Kontroli (2017), *Informacja o wynikach kontroli. Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim*, Warszawa: NIK.
- Najwyższa Izba Kontroli (2018), *Informacja o wynikach kontroli. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, Warszawa: NIK.
- Nowak M. (1993), *Trzy generacje praw człowieka*, w: Banaszak B.(red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Partyk A. (2014), *Definicja i istota pojęcia dóbr osobistych*, LEX – Internetowy System Prawny, <http://lex-lamu-1edu-1pl-1015e98pu031e.han.amu.edu.pl/#/publication/419646504/partyk-aleksandra-definicja-i-istota-pojecia-dobr-osobistych?keyword=dobro%20osobiste%20definicja&cm=STOP> (dostęp: 30.06.2020).
- Piłat B. (2015), *KAS zamienia się w Polski Alarm Smogowy*, „Gazeta Wyborcza” 11.02.2015, https://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,17388509,KAS_zamienia_sie_w_Polski_Alarm_Smogowy.html (dostęp: 15.07.2020).
- Polski Alarm Smogowy (b.d.), <https://www.polskialarmsmogowy.pl/polski-alarm-smogowy,lokalnealarmy.html> (dostęp: 15.07.2020).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Nowy Jork, 10 grudnia 1948 r.* (1948), w: Przyborowska-Klimczak A. (wybór) (2005), *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin: Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze.
- Radecki W. (1986), *Ochrona środowiska naturalnego a ochrona dóbr osobistych*, w: Piątkowski Józef (red.), *Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym. Zagadnienia wybrane*, Wrocław i in.: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Radecki W. (1987), *Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska*, w: Sommer J.(red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław i in.: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Resolution adopted by the General Assembly. United Nations Conference on the Human Environment* (1972), A/RES/2994(XXVII), 15.12.1972.
- Rojowska E. (2019), *Wpływ II wojny światowej na rozwój praw człowieka*, w: Bienkowska D., Budnikowski T. (red.), *Prawa człowieka i ludzkie bezpieczeństwo. Osiągnięcia i wyzwania w 70. Rocznice ogłoszenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza* (2012), Dz. U. 2012, poz. 914.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 roku w sprawie niektórych substancji w powietrzu* (2012), Dz. U. 2012, poz. 1031.
- Siałkowski K., Śmigiel M. (2019), *Grażyna Wolszczak zaufała Trzaskowskiemu. I wycofała pozew przeciwko miastu za smog*, „Wyborcza.pl Warszawa” 09.01.2019, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24343837,grazyna-wolszczak-zaufala-trzaskowskiemu-i-wycofala-pozew-przeciw.html> (dostęp: 23.07.2020).

- Statut Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy* (b.d.), <https://krakowskialarmsmogowy.pl/onas/index/id/147> (dostęp: 15.07.2020).
- Szatanowska A., Kotlewska K., Licznarska M., Samociuk K. (2018), *Trackingowe badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski. Raport z badania*, Warszawa: Ministerstwo Środowiska.
- Szymaniak A. (2009), *Podstawowe prawa jednostki i mechanizmy ich ochrony*, w: Koba L., Waclawczyk W. (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Śmigiel M. (2019). *Posypią się pozwy o odszkodowania za smog? Szansę ma każdy*, „Wyborcza.pl Warszawa” 25.01.2019, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24398076,wolszczak-kontra-smog-posypia-sie-pozwy-o-odszkodowania-ze.html> (dostęp: 23.07.2020).
- Trzewik J. (2016), *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Uchwała Nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw* (2016).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (1964)*, Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (2001), Dz.U. z 2001, nr 62, poz. 627.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1972 roku o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska* (1972), Dz.U. z 1972 r., nr 11, poz. 77.
- Uzasadnienie wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r.* (2019), VI C 1043/18 – zarządzenie, Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie, [http://orzeczenia.srodmiescie.warszawa.so.gov.pl/content/\\$N/154505300003003_VI_C_001043_2018_Uz_2019-01-24_002](http://orzeczenia.srodmiescie.warszawa.so.gov.pl/content/$N/154505300003003_VI_C_001043_2018_Uz_2019-01-24_002) (dostęp: 23.07.2020).
- Wantuch D., Pietraszewski M. (2019), „Gazeta Wyborcza” 28.11.2019.
- Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie VI C 1043/18* (2019), [http://orzeczenia.srodmiescie.warszawa.so.gov.pl/content/\\$N/154505300003003_VI_C_001043_2018_Uz_2019-01-24_001](http://orzeczenia.srodmiescie.warszawa.so.gov.pl/content/$N/154505300003003_VI_C_001043_2018_Uz_2019-01-24_001) (dostęp 23.07.2020).
- Wyrok Sądu Rejonowego w Rybniku II Wydział Cywilny z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie II C 1259/15* (2018), http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/smog/151_515250001003_II_C_001259_2015_Uz_2018-05-30_001 (dostęp: 22.07.2020).
- Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16* (2018), w: *Zbiór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości*, ECLI:EU:C:2018:94.
- Zagadnienie prawne III CZP 27/20* (2020), <http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/e-Sprawa.aspx?ItemSID=2521=-b64f294e-9bca4518--9bcd2-8b7295c4fde&ListName=espraw2020a&Search-III%20CZP%2027/20> (dostęp: 31.07.2020).

Dr Anna Sakson-Boulet, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (anna.saskon@amu.edu.pl)

Słowa kluczowe: prawo człowieka do środowiska, prawo osobiste do czystego powietrza, korzystanie z walorów czystego powietrza, zanieczyszczenie powietrza, Polska

Keywords: human right to the environment, personal right to clean air, enjoying the benefits of clean air, air pollution, Poland

ABSTRACT

In Poland, normative levels of air pollution concentrations have not been maintained for years. Citizens who are concerned about the deteriorating quality of life and their safety have filed lawsuits against the State Treasury for damages in connection with inadequate measures taken to reduce smog.

It was assumed that the achievement of the research objectives would be made possible by answering the following research questions. Firstly, does the right to use air free of pollution constitute a human right in the light of international agreements to which Poland is a party? Secondly, does Polish legislation specify a personal good consisting in the non-economic use of air that meets normative standards? A further relevant issue to be examined is whether Poles consider it important to protect a value in the form of clean air.

The aim of the article is to investigate whether Polish citizens have the right to enjoy the advantages of a clean environment, particularly regarding one of its main components – the atmosphere, and to pursue this right in court. The considerations lead to the conclusion that the law stating that the use of clean air which meets normative standards is a subjective human right and a personal right protected by the provisions of the Civil Code. The method of legal analysis was primarily used to achieve the purpose of the research.