

Kamila Doktor-Bindas

Prawo do czystego powietrza

1. Wprowadzenie

W 2017 r. Polska zajęła pierwsze miejsce spośród wszystkich krajów UE pod względem przekroczenia średniorocznego stężenia benzo(a)pirenu w powietrzu oraz czwarte miejsce pod względem średniorocznego stężenia $PM_{2,5}$, które wyniosło 23 mg/m^3 (poziom dopuszczalny to 25 mg/m^3 , ale według zaleceń WHO powinien wynosić 10 mg/m^3). W 2018 r. 96% stref w naszym kraju podlegających ocenie jakości powietrza miało przekroczone dopuszczalne stężenie benzo(a)pirenu, a 85% dopuszczalne stężenie pyłu PM_{10} . Z kolei w 2019 r. 43 tys. przedwczesnych zgonów odnotowano ze względu na pył $PM_{2,5}$ ¹.

Powietrze w Polsce jest jednym z najmocniej zanieczyszczonych w UE², biorąc pod uwagę najbardziej szkodliwe dla zdrowia substancje, takie jak: tlenek siarki, tlenki azotu, pyły zawieszone oraz węglowodory

1 Dane pochodzą z raportu Polskiego Instytutu Ekonomicznego autorstwa Ł. Adamkiewicza, N. Matyasik, *Smog...*, s. 4; PIE jest to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 r. Zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju i za granicą. 22 września 2018 r. weszła w życie ustawa o Polskim Instytucie Ekonomicznym, która zlikwidowała Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowy Instytut Badawczy i powołała Polski Instytut Ekonomiczny; zob. więcej na stronie < www.pie.net.pl >; w kwestii danych dotyczących zanieczyszczenia powietrza w Polsce zob. także raport NIK z 2018 r., < <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/078/> >, dostęp: 10 września 2020 r.

2 Spośród 50 najbardziej zanieczyszczonych miast UE 37 leży w Polsce; zob. < <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/data-and-statistics> >, dostęp: 27 grudnia 2019 r.

aromatyczne³. Ich emisja wpływa negatywnie na zdrowie ludzkie (uznaje się je m.in. za rakotwórcze⁴) i przyczynia się do powstawania szeregu chorób oraz przedwczesnych zgonów. Badania naukowe pokazują, że zanieczyszczone powietrze powoduje i zwiększa dolegliwości układu oddechowego i sercowo-naczyniowego, przyczynia się do powstawania nowotworów, cukrzycy, chorób neurodegeneracyjnych oraz prenatalnych, a także zwiększa ryzyko wystąpienia zawałów serca czy udarów mózgu⁵. Oprócz tego generuje ogromne koszty zdrowotne dla budżetu państwa jako efekt zmniejszonej produktywności społeczeństwa w związku utratą dni pracy oraz koniecznością hospitalizacji⁶. Szacuje się, że zewnętrzne koszty zdrowotne⁷ związane z oddychaniem zanieczyszczonym powietrzem wynoszą ok. 111 mld zł rocznie⁸.

Według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) za lata 2015–2017 głównym źródłem emisji pyłów zawieszonych jest tzw. niska emisja, czyli uboczne produkty powstałe w wyniku procesów spalania węgla i drewna w gospodarstwach domowych⁹. Są one odpowiedzialne za niemal połowę emisji pyłu $PM_{2,5}$ oraz PM_{10} . Drugim i trzecim źródłem emisji są odpowiednio: procesy spalania w przemyśle oraz transport drogowy¹⁰.

Mając na względzie powyższe dane, należy uznać, że zanieczyszczenie powietrza w naszym kraju jest jednym z istotniejszych problemów, z którymi zmagają się nasze państwo na przestrzeni ostatnich lat. Powietrze jest niewątpliwie najważniejszym składnikiem czystego środowiska, gdyż jest niezbędne do życia (nie można przestać oddychać), a zagrożenia

3 < <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/data-and-statistics> >, dostęp: 27 grudnia 2019 r., s. 6.

4 G. Dziubanek i in., *Zanieczyszczenia...*

5 Zob. M.S. Bućko, W. Piestrzyńska, *Koszty...*, s. 27.

6 M.S. Bućko, W. Piestrzyńska, *Koszty...*, s. 27.

7 Tzw. zewnętrzne koszty zdrowotne odnoszą się do monetarnej wartości kosztów zdrowotnych, strat w ekosystemach, ubytku plonów rolnych, strat materiałowych i pozostałych strat społecznych związanych z zanieczyszczeniem powietrza, wód, składowaniem odpadów oraz innych oddziaływań spowodowanych produkcją, transportem i zużyciem paliw – M.S. Bućko, W. Piestrzyńska, *Koszty...*, s. 28.

8 Ł. Adamkiewicz, N. Matyasik, *Smog...*, s. 6.

9 KOBiZE, *Krajowy...*

10 Ł. Adamkiewicz, N. Matyasik, *Smog...*, s. 9.

wynikające z jego zanieczyszczenia dotyczą bardzo dużych grup osób. O aktualności i wadze poruszanej tu tematyki świadczy także debata prowadzona w tym temacie zarówno w przestrzeni publicznej (na poziomie politycznym oraz typowo publicystycznym), jak i naukowej. Od pewnego czasu możemy zaobserwować także wzmożoną aktywność samych obywateli, którzy coraz częściej działają w sferze ochrony przed nadmiernym zanieczyszczeniem powietrza, czy to na poziomie różnego rodzaju wspólnot i organizacji (np. Polski Alarm Smogowy oraz pomniejsze „alarmy” jak np. Krakowski Alarm Smogowy), czy za pomocą zindywidualizowanych działań przybierających formę pozwów sądowych (np. nagłośnione procesy sądowe w Warszawie czy trwający już przeszło pięć lat proces rybnickiego aktywisty O. Palarza). Wszystkie te sytuacje świadczą o tym, że świadomość społeczna dotycząca ochrony środowiska, w tym czystego powietrza, jako jego fundamentalnej części składowej, znacznie wzrosła i wymaga należytej uwagi na wszystkich poziomach życia społecznego, także na płaszczyźnie prawnej.

Kwestią, którą przybliżę w niniejszym artykule, jest próba odpowiedzi na kluczowe w pytania: jaki charakter ma prawo do czystego powietrza oraz jak wygląda jego ochrona na gruncie Konstytucji RP oraz przepisów kodeksu cywilnego?

2. Regulacje prawne

Prawo do czystego powietrza należy traktować jako szczególną postać prawa do czystego środowiska w węższym zakresie¹¹. Ochrona powietrza z kolei jest działem szerszego systemu, jakim jest system ochrony środowiska charakteryzujący się wieloskładnikową strukturą przepisów i aktów je zawierających. Należy uznać, że we współczesnym multicytrycznym porządku prawnym prawo ochrony środowiska tworzą: normy zawarte w prawie międzynarodowym, przepisy prawa unijnego oraz przepisy krajowe na czele z Konstytucją RP¹². Warto zaznaczyć w tym kontekście, że problematyki ochrony środowiska, w tym także powietrza, nie można rozpatrywać tylko i wyłącznie jako materii zainteresowania poszczególnych państw, gdyż problemy związane ze środowiskiem występują często

11 I. Wereśniak-Masri, *Prawo...*, s. 937.

12 B. Iwańska, *Ochrona...*, s. 4 i n.

na rozległych obszarach geograficznych i mają wymiar ponadkrajowy (przenoszenie zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości czy odczuwalne przez wszystkie państwa zmiany klimatu). Stąd regulacje międzynarodowe w tym zakresie, będące konsekwencją postępującego procesu globalizacji, zyskują współcześnie na znaczeniu i mogą być odpowiedzialną na wiele pilnych ekologicznych wyzwań naszego świata. Można uznać, że zawieranie umów międzynarodowych stanowi dziś podstawowe narzędzie tworzenia międzynarodowego prawa środowiska¹³.

Regulacje z zakresu prawa ochrony środowiska są charakterystyczne zarówno dla *ius publicum*, jak i *ius privatum*, choć w zdecydowanej mierze przeważają regulacje o charakterze publicznoprawnym¹⁴. Jest to przede wszystkim konsekwencją ujęcia ochrony środowiska jako głównej domeny państwa, realizującego obowiązki nałożone przez ustawę zasadniczą. Dla praktyki związanej z ochroną środowiska największe znaczenie będą miały zatem normy z zakresu prawa administracyjnego, choć nierzadko znajdują zastosowanie także instytucje o charakterze cywilnoprawnym i karnym¹⁵.

2.1. Regulacje prawnomiędzynarodowe

Międzynarodowe prawo środowiska zaczęło kształtować się w drugiej połowie XIX w., gdy państwa zrozumiały wagę tego problemu, usiłując jednocześnie chronić określone elementy przyrody przed zniszczeniem i eksploatacją. Jako przykład można podać Anglię, która podejmowała działania zarówno na obszarze swego terytorium, jak i w podległych jej koloniach¹⁶. Z czasem dostrzeżono jednak, że współpraca między kilku państwami w tym obszarze przynosi zdecydowanie lepsze wyniki, gdyż granice nie stanowią bariery przed zanieczyszczeniem i degradacją przyrody¹⁷. Stąd zaczęto sięgać po umowy międzynarodowe (początkowo dwu

13 B. Iwańska, *Ochrona...*, s. 6.

14 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 29.

15 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 29.

16 J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady...*, s. 315.

17 J. Ciechanowicz-McLean podaje jako przykład umowę wielostronną w sprawie ochrony łośa w dorzeczu Renu z 1886 r. podpisaną przez Niemcy, Luksemburg, Holandię i Szwajcarię – J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady...*, s. 315.

lub kilkustronne), aż do utworzenia najwyższego poziomu ochrony środowiska, określanego współcześnie mianem globalnej ochrony środowiska.

Istotnymi traktatami praw człowieka, które uwzględniają ochronę środowiska z perspektywy praw człowieka do odpowiedniego środowiska, są: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz)¹⁸ oraz Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych¹⁹. Ich postanowienia nie odnoszą się wprost do tych kwestii, jednak przyjmuje się, że ochronę środowiska zapewnia się pośrednio dzięki innym prawom skodyfikowanym w tych aktach (tj. prawo do życia, prawo do ingerencji w życie prywatne, rodzinne i mir domowy, prawo do ochrony własności prywatnej, prawo do uczciwego procesu)²⁰. Jest to widoczne w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wielokrotnie rozpoznawał merytorycznie indywidualne skargi w sprawach dotyczących odpowiedzialności władz publicznych za stan środowiska w zakresie, w jakim naruszenie środowiska godzi jednocześnie w sferę podstawowych praw człowieka uznanych przez EKPCz²¹.

Powszechnie uważa się, że aktem, który zapoczątkował i wytyczył współczesne standardy globalnej ochrony środowiska, jest deklaracja podjęta w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka, która odbyła się w Sztokholmie 5–16 czerwca 1972 r. To właśnie po tej konferencji powstała Europejska Rada Prawa Ochrony Środowiska, która w centrum swojego zainteresowania postawiła m.in. kwestię konstytucyjnego prawa obywatelskiego

18 EKPC z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.

19 Otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

20 A. Haładyj, *Konstytucyjne...*, s. 40.

21 Zob. sprawy: *Hamer przeciwko Belgii* (skarga nr 21861/03); *Kyrtatos przeciwko Grecji* (skarga nr 41666/98); *Giacomelli przeciwko Włochom* (skarga nr 59909/00). Więcej na ten temat: A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność...*, s. 567–575. Warto dodać, że ETPC w żadnym z powyższych wyroków nie analizował sprawy w kontekście ochrony dóbr osobistych w takiej perspektywie, jak miało to miejsce w Polsce, chociażby w słynnych procesach warszawskich. ETPC koncentrował się najczęściej na przypadkach, gdy bezpośrednim źródłem zanieczyszczeń była aktywność konkretnych zakładów przemysłowych czy innych przedsiębiorców, a odpowiedzialność państwa miała wynikać z wydania błędnych decyzji lokalizacyjnych bądź decyzji pozwalających na emisję zanieczyszczeń, względnie z braku odpowiedniego nadzoru. Więcej na ten temat: R. Szczepaniak, *Smog...*, s. 32; zob. także M. Kwiędacz-Palosz, *Dostęp...*, s. 30 i n.

do środowiska²². Kontynuacją i rozwinięciem tez w niej zawartych była natomiast przyjęta w 1992 r. deklaracja w ramach kolejnej ważnej Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” w Rio de Janeiro, zawierająca zasady dotyczące ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju²³. Kluczowa była m.in. treść zasady dziesiątej, która potwierdziła przyznanie jednostce triady podstawowych proceduralnych uprawnień w prawie ochrony środowiska: prawa dostępu do informacji, prawa udziału w procesie podejmowania decyzji oraz prawa do sądu w sprawach dotyczących środowiska²⁴.

Bardzo ważne regulacje z zakresu ochrony środowiska zawiera także konwencja z Aarhus z 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska²⁵. Odwołuje się ona do wyrażającej prawo jednostki do środowiska zasady 1 Deklaracji sztokholmskiej oraz do triady uprawnień człowieka w dziedzinie ochrony środowiska wyrażonej w Deklaracji z Rio de Janeiro. Przyjmuje się, że akt ten zawiera formalne gwarancje prawa do środowiska.

Ponieważ szereg dokumentów międzynarodowych przyjętych w obszarze ochrony środowiska ma charakter *soft law*, od pewnego czasu postuluje się zdecydowane wzmocnienie skuteczności i egzekwowalności międzynarodowego prawa środowiska²⁶. Odpowiedzią na powyższe postulaty są trwające aktualnie prace nad projektem Globalnego Paktu dla Środowiska, który został przedstawiony publicznie 24 czerwca 2017 r. Jest on wynikiem pracy ok. 100 ekspertów z zakresu prawa ochrony środowiska z całego świata (z prawie 40 państw), koordynowanej przez Klub Prawników (*Club des juristes*) francuskiej Rady Konstytucyjnej, zaproszonych do konsultacji przez Laurenta Fabiusa, jej przewodniczącego, który zainicjował prace nad Paktem (a w 2015 r. przyczynił się do sukce-

22 Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 63.

23 Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 63.

24 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 216.

25 Konwencja została ratyfikowana przez Polskę w dniu 31 grudnia 2001 r., a weszła w życie w maju 2003 r., Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706; więcej w temacie m.in. w: B. Iwańska, *Zróżnicowanie...*, s. 5 i n.

26 Wyraźnie mówi się o tym od 2017 r., po konferencji z dnia 24 czerwca 2017 r. we Francji, a następnie przedstawieniu tego tematu w dniach 18–20 września 2017 r. na 72. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku.

su Porozumienia Paryskiego²⁷⁾²⁸. Jego postulaty zostały następnie przedstawione na 72. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku, a wśród wielu państw popierających tą inicjatywę znalazła się także Polska.

Ekspertsi pracujący nad projektem, pochodzący z różnych kultur prawnych i z krajów o różnych doświadczeniach, mieli za zadanie wytypowanie i określenie fundamentalnych zasad międzynarodowego prawa środowiska, które mogłyby zostać skodyfikowane w wielostronnej umowie międzynarodowej²⁹. Jak podkreślono w białej księdze *Ku Globalnemu Paktowi dla Środowiska*, akcie dołączonym do Paktu, jego celem jest kodyfikacja głównych zasad prawa środowiska zawartych w różnych dokumentach o charakterze *soft law*. Tym samym, dzięki nadaniu im mocy wiążącej, wskazany dokument mógłby odegrać w przyszłości rolę porównywalną ze znaczeniem Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka z 1966 r. względem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.³⁰ Ponieważ od czasu przyjęcia w 1972 r. Deklaracji sztokholmskiej wiele państw włączyło do swych konstytucji przepisy dotyczące środowiska³¹ (jak np. prawo do odpowiedniego środowiska dla wszystkich obywateli czy prawo do informacji o stanie środowiska), twórcy Paktu uznali, że kodyfikacja zasad prawa środowiska jest jak najbardziej uzasadniona. Ich włączenie do prawnie wiążącego porozumienia o powszechnym zasięgu, mogłoby zapewnić bezpośrednią skuteczność praw (oczywiście z uwzględnieniem specyfiki porządków normatywnych państw i różnych sposobów implementacji prawa międzynarodowego), a sądy krajowe, skonfrontowane z przepisami Paktu, stałyby się organami mogącymi

27 Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu zostało sporządzone w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. Ustanowiono wielostronne zasady ochrony klimatu po 2020 r., przewidziane w Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996, poz. 238; zob. więcej: J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja...*; M.M. Kenig-Witkowska, *Porozumienie...*, 2016, s. 174–189; zob. też M.M. Kenig-Witkowska, *Porozumienie...*, 2017, s. 117–125.

28 M.M. Kenig-Witkowska, *Projekt...*, s. 9.

29 M.M. Kenig-Witkowska, *Projekt...*, s. 10.

30 M.M. Kenig-Witkowska, *Projekt...*, s. 13.

31 Po raz pierwszy prawo do środowiska było proklamowane jeszcze przed Deklaracją sztokholmską na Madagaskarze w 1959 r. oraz w Gwatemali w 1965 r., a do chwili obecnej 108 państw potwierdziło to prawo w swych konstytucjach; J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 236–237.

precyzyjnie ustalać ich zawartość i wyjaśniać pojęcia na potrzeby zastosowania w konkretnym przypadku³².

Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska zawiera katalog 21 zasad, uznanych przez ekspertów za kluczowe, spośród których w piśmiennictwie naukowym wyróżnia się szczególnie znaczenie dwóch z nich: prawa do życia w ekologicznie odpowiednim środowisku i obowiązek dbania o środowisko³³. Można uznać, że stanowią one podstawę dla pozostałych zasad Paktu, zawierających liczne prawa i obowiązki o wymiarze horyzontalnym³⁴.

Jeśli chodzi natomiast o międzynarodowe prawo ochrony powietrza, to podstawowymi umowami w tym obszarze będą:

1. Konwencja genewska z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości wraz z protokołami³⁵ (których celem jest ochrona człowieka i jego środowiska przed zanieczyszczeniami powietrza oraz dążenie do ograniczenia, stopniowego zmniejszania i zapobiegania zanieczyszczeniu).
2. Konwencja wiedeńska w sprawie ochrony warstwy ozonowej wraz z Protokołem montrealiskim w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową³⁶.
3. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (tzw. konwencja klimatyczna) wraz z Protokołem z Kioto³⁷ (mającymi na celu ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych na odpowiednim poziomie)³⁸.

32 J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady ...*, s. 317.

33 J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady ...*, s. 318.

34 J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady ...*, s. 318; zob. więcej na temat postanowień Paktu M.M. Kenig-Witkowska, *Projekt ...*, s. 19–24.

35 Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r., Dz.U. 1985, poz. 311.

36 Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r., Dz.U. 1992, poz. 488 oraz Protokół montrealiski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r., Dz.U. 1992, poz. 490 ze zm.

37 Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996, poz. 238; Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005, poz. 1684.

38 Do nich należałoby dodać konwencję z Minamaty w sprawie rtęci, sporządzoną w Kumamoto dnia 10 października 2013 r., której celem jest ochrona środowiska oraz zdrowia ludzkiego przed

W tym miejscu warto także odnieść się do ochrony prawa środowiska w kontekście praw człowieka i ich podziału na trzy podstawowe generacje, którego dokonał pod koniec lat 70. XX w. K. Vasak. W ramach tego rozróżnienia na prawa obejmujące trzy generacje (prawa obywatelskie i polityczne; ekonomiczne i gospodarcze; solidarnościowe) przyjmuje się, że prawo do środowiska będzie zaliczane do trzeciej z nich, tzw. rodziny praw solidarności, wyodrębnionej jako wartości i dobra, których skuteczna realizacja wymaga wspólnych i solidarnych wysiłków wszystkich uczestników życia międzynarodowego³⁹. W obrębie tej generacji praw mowa jest o ich programowym charakterze i określa się je mianem uzasadnionych życzeń, żądań, deklaracji, czy nawet pseudopraw, gdyż nie mają określonego wprost podmiotu, przedmiotu ani ich gwaranta⁴⁰. Nie oznacza to jednak, że nie tworzą one żadnych zobowiązań, o ile raczej, że nie rodzą obowiązku natychmiastowej ich realizacji w prawie wewnętrznym państw⁴¹. W rzeczywistości jednak w obrębie każdej z tych generacji odnajdziemy te, które istotnie wpływają na określenie sytuacji prawnej jednostki w prawie ochrony środowiska: prawo do życia czy prawo do sądu jako prawa I generacji; prawo do korzystania z dóbr kultury, jako prawo II generacji; prawo do informacji i prawo do środowiska jako prawa III generacji⁴². W nauce prawa można jednak spotkać postulaty, iż z racji specyficznej treści tego prawa oraz ze względu na proceduralny aspekt gwarancji tego prawa, należałoby je zaliczyć do kategorii praw drugiej generacji (na równi np. z prawem do informacji o środowisku)⁴³.

2.2. Regulacje unijne

Kolejny poziom ochrony praw związanych ze środowiskiem stanowią przepisy wydawane przez Unię Europejską, która już od wielu lat

antropogenicznymi emisjami i uwolnieniami rtęci oraz związków rtęci do atmosfery, wód i ziemi. Polska podpisała tę konwencję w dniu 24 września 2014 r. w Nowym Jorku, konwencja dostępna na stronie < <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/ochrona-powietrza/konwencje-i-inicjatywy-miedzynarodowe/konwencja-z-minamaty-w-sprawie-rteci/> >, dostęp: 1 czerwca 2017 r.

39 J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady...*, s. 319.

40 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 228.

41 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 42.

42 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 43.

43 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 228.

umiejscawia tę tematykę w centrum swoich zainteresowań oraz systematycznie włącza do dokumentów programowych i strategii tematycznych⁴⁴. Należy podkreślić, że pomimo, iż przepisy prawa pierwotnego ani wtórnego nie proklamują wprost materialnego prawa jednostki do środowiska, to jednak prawo człowieka do środowiska wynika z przejętego przez Unię obowiązku dbałości o środowisko oraz dążenia do poprawy jego jakości⁴⁵.

Jak wynika z art. 191 ust. 1 TFUE, polityka UE w dziedzinie środowiska naturalnego służy następującym celom:

1. Zachowaniu, ochronie i poprawie życia ludzkiego.
2. Ochronie zdrowia ludzkiego.
3. Ostrożnym i racjonalnym wykorzystywaniu tego zasobu ludzkiego.
4. Promowaniu na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Jak z kolei stanowi art. 191 ust. 2 TFUE, Unia w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, uwzględniając różnorodność sytuacji w różnych regionach UE, i opiera się na zasadach: ostrożności, działania zapobiegawczego, naprawienia szkody w pierwszej kolejności u źródła oraz „zanieczyszczający płaci”.

Nie można także pominąć faktu, że ochrona środowiska stała się przedmiotem regulacji Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która w art. 37 rozdziału IV zatytułowanego „Solidarność” przewiduje, że wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (regulacja ta traktowana jest bardziej jako zasada niż prawo).

Zagadnienie ochrony powietrza jest przedmiotem regulacji w kilkunastu aktach prawa wtórnego⁴⁶, ale wśród nich w szczególności należy wskazać na Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 roku w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, popularnie określanej jako Dyrektywa CAFE⁴⁷. Akt ten, nawiązując do wcześniejszych regulacji w tej materii, wprowadził

44 W tej materii zobacz m.in. Z. Bukowski, *Prawo...*

45 J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne...*, s. 47.

46 Zob. więcej B. Iwańska, *Ochrona...*, s. 7–9.

47 Dz. Urz. UE L 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., s. 1.

rozwiązania, które miałyby pomóc utrzymać jakość powietrza tam, gdzie jest ona dobra i poprawić w pozostałych przypadkach, aby zostały osiągnięte i nie były przekraczane „wartości dopuszczalne” i „pułap stężenia ekspozycji” występujących w powietrzu substancji⁴⁸. Zgodnie z przepisami dyrektywy CAFE obowiązek osiągnięcia zgodności w zakresie wartości dopuszczalnych spoczywa na państwach członkowskich, a w razie ich przekroczenia – opracowania planów umożliwiających usunięcie przekroczeń i zapobieżenie im na przyszłość.

Polska implementowała dyrektywę CAFE za pomocą Ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁴⁹, która weszła w życie 28 maja 2012 r. Jednak w związku z uchybieniami naszego państwa dotyczącymi niewywiązania się z obowiązków, które nałożyły na państwa członkowskie przepisy powyższej dyrektywy, Komisja Europejska w dniu 15 czerwca 2015 r. na podstawie art. 258 TFUE wniosła przeciwko RP skargę do Trybunału Sprawiedliwości⁵⁰. Postępowanie zakończyło się wyrokiem TS z 22 lutego 2018 r. (C-336/16, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*), na mocy którego Polska została zobowiązana m.in. do podjęcia niezwłocznie wymaganych prawem unijnym działań i przyjęcia regulacji dotyczących jakości węgla i innych paliw stałych oraz standardów emisyjnych dla indywidualnych urządzeń grzewczych⁵¹. Z powodu niedostatecznego lub zbyt wolnego wdrażania przez nasz kraj postanowień

48 Omówienia dyrektywy dokonał M. Baran, *Dyrektywa...*

49 Dz.U. poz. 460; dostosowanie polskich regulacji do postanowień dyrektywy nastąpiło przede wszystkim w wyniku zmiany Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz wprowadzenie upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych; zob. więcej M. Baran, *Dyrektywa...*, s. 24 i n.

50 W skardze Komisja wnosila do Trybunału o stwierdzenie, że Polska uchybia zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE3 w związku z jej załącznikiem XI, art. 23 ust. 1 akapit 2 oraz art. 22 ust. 3 tej dyrektywy, a w szczególności zobowiązaniu do zapewnienia, aby okres naruszenia był jak najkrótszy. Jest to drugi wyrok wydany przez Trybunał w związku z przekraczaniem norm dla pyłów PM₁₀ przez państwo członkowskie Unii. W kwietniu 2017 r., w analogicznej sprawie, winną naruszeń dyrektywy 2008/50/WE została uznana Bułgaria. Powodem wniesienia skargi przeciwko Polsce było długotrwałe przekraczanie dobowych i rocznych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM₁₀ w odpowiednio 35 i 9 strefach oraz niewłaściwa transpozycja odnośnych przepisów dyrektywy 2008/50/WE. Ponadto Komisja zarzuciła Polsce niedostarczenie informacji wskazujących, że sytuacja uległa poprawie.

51 Zob. więcej M. Adamczak-Retecka, *Przekraczanie...*, s. 36 i n.; E. Radecka, *Wyrok...*, s. 97 i n.

powyższego wyroku Komisja Europejska w lipcu 2019 r. wydała ostrzeżenie, które – o ile sytuacja w omawianym zakresie nie poprawi się – może skutkować uruchomieniem procedury z art. 260 TFUE i nałożeniem wysokich kar finansowych⁵².

2.3. Regulacje krajowe

Konstytucja RP z 1997 r. zawiera szereg regulacji, które dotyczą ochrony środowiska, a co za tym idzie – także ochrony powietrza, jako jednego z podstawowych części składowych środowiska. Kluczowym przepisem jest niewątpliwie art. 5 Konstytucji, który stanowi m.in., iż RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada w nim wyrażona, tzw. zasada zrównoważonego rozwoju, która jest, można by rzec, „metazasadą” dla całego systemu ochrony środowiska, oznacza konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych w obszarze rozwoju cywilizacyjnego, które pozwolą chronić środowisko naturalne⁵³. Istotą zasady jest zatem wymóg, by ingerencja w środowisko następowała w sposób możliwie najmniej szkodliwy dla jego zasobów, a korzyści społeczne powstałe w wyniku ingerencji przewyższały ewentualne szkody⁵⁴. Waga tego przepisu niewątpliwie wynika z faktu umieszczenia go w I rozdziale Konstytucji RP, który zawiera podstawowe zasady ustrojowe⁵⁵.

Jak podkreślił TK w orzeczeniu w sprawie Kp 2/09⁵⁶, powołując się zresztą na skonsolidowane stanowisko nauki prawa: „Przyjmuje się, że art. 5 Konstytucji wskazuje najdonioślejsze wartości i najbardziej podstawowe cele, w których realizację winny się włączyć wszelkie organy

52 Więcej na stronie < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PL/INF_19_4251 >, dostęp: 10 września 2020 r.

53 B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 74; w kwestii znaczenia zasady zrównoważonego rozwoju dla konstytucyjnych zadań państwa zob. także W.J. Wołpiuk, *O konstytucyjnym...*, s. 21 i n.; w tym temacie zob. także A. Krzywoń, *Konstytucja...*, s. 6 i n.

54 M. Florczak-Wątor, *Komentarz...*, s. 289.

55 Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 64; zob. też rozważania autora w przedmiocie tego, czy zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z zasad konstytucyjnych.

56 Wyrok TK z 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK-A 2009/5, poz. 66; zob. także wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62.

władzy publicznej, wykorzystując wszystkie ich kompetencje⁵⁷. Przy czym – zdaniem TK – zapewnienie ochrony środowiska będzie tożsame zarówno z zapewnieniem mieszkańcom nieskażonego powietrza, zdrowej wody pitnej, terenów rekreacyjnych, lecz również ochronę konkretnego krajobrazu, ukształtowania terenu czy sieci rzecznej, indywidualizującej Polskę i stanowiącej czynnik jej tożsamości⁵⁸.

Zadania państwa wskazane w art. 5 Konstytucji są następnie rozwijane w kolejnych jej przepisach: art. 68 ust. 4; art. 74 ust. 1, 2, 4; art. 74 ust. 3 i art. 86. Artykuł 68 ust. 4, który stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, jest uznawany za normę programową, która wyznacza podstawowe cele i zadania władz publicznych i nie może stanowić samodzielnego prawa podmiotowego⁵⁹. Przepis ten pozostaje w zbiegu z art. 74 Konstytucji, który jest zasadniczą podstawą obowiązków państwa w obszarze środowiska⁶⁰.

Artykuł 74 Konstytucji wymienia następujące obowiązki władz publicznych: zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego (ust. 1), ochronę środowiska (ust. 2) i wspieranie obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (ust. 4). Z kolei ustęp 3 przepisu wskazuje na prawo każdego do informacji o stanie i ochronie zdrowia.

Artykuł 74 ust. 1 wyraża jeden z ważniejszych obowiązków państwa w obszarze ochrony środowiska, a mianowicie zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom. Przy czym, jak wskazuje się w doktrynie, bezpieczeństwo ekologiczne jest pojęciem bardziej generalnym niż ochrona środowiska, ponieważ w ramach bezpieczeństwa mieści się prawo do korzystania z wartości środowiska i jego zasobów⁶¹. Z tej perspektywy zakres obowiązków władz publicznych jest szerszy, niż zakres obowiązków odnoszący się tylko do ochrony środowiska⁶². W praktyce jednak zapewnienie bezpieczeństwa obejmuje działania nakierowane na wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego

57 Punkt 2 wyroku Kp 2/09.

58 W ten sposób P. Sarnecki, *Komentarz...*

59 L. Bosek, *Komentarz...*, s. 1526.

60 L. Bosek, *Komentarz...*, s. 1564.

61 P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 173.

62 A. Górski, *Komentarz...*, s. 1699.

i politycznego, które mogą bezpośrednio lub pośrednio wpływać na środowisko⁶³. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, obowiązek uzyskania bezpieczeństwa ekologicznego powinien być tożsamy z dążeniem do uzyskania takiego stanu środowiska, które pozwala na bezpieczne w nim przebywanie oraz takie z niego korzystanie, które zapewni rozwój człowieka⁶⁴. Zdaniem Trybunału ochrona środowiska jest instrumentem mającym zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne, a w swych działaniach państwo powinno zawsze kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju⁶⁵. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem w nauce prawa konstytucyjnego z obowiązków wynikających z art. 74 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić żadnych praw podmiotowych, a naruszenie tego obowiązku nie wiąże się z żadną sankcją⁶⁶. W konsekwencji to ustawodawca musi doprecyzować, w jaki sposób i w jakiej formie władze publiczne będą realizować obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego⁶⁷.

Kolejnym przepisem nakładającym na organy władzy publicznej określony obowiązek jest art. 74 ust. 2, który w szczególności wyraża normę optymalizacyjną nakazującą realizację tej powinności w możliwie najwyższym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości⁶⁸. Treścią obowiązku wyrażonego w ust. 2 jest nie tylko podejmowanie różnych działań (głównie o charakterze legislacyjnym), które miałyby zapewnić utrzymanie obecnego stanu środowiska, lecz także przeciwdziałanie lub zapobieganie wszelkim szkodliwym wpływom na środowisko naturalne⁶⁹.

Zgodnie z art. 74 ust. 4 władze publiczne powinny wspierać obywateli w działaniach przez nich podejmowanych na rzecz środowiska. Należy uznać jednak, że choć przepis wskazuje tylko na obywateli, zakres podmiotowy tego prawa trzeba rozciągnąć także na działania osób prawnych, w tym różnego rodzaju przedsiębiorstw również mogących

63 A. Górski, *Komentarz...*, s. 1699.

64 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK – A 2006, nr 6, poz. 62.

65 Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09.

66 N. Leśniak, *Obowiązki...*, s. 744; B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 436.

67 W. Jakimowicz, *O publicznych...*, s. 38.

68 M. Czekałowska, *Problem...*, s. 112; zob. więcej T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy...*, s. 97.

69 B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 438.

oczekiwać od państwa należytego wsparcia w przedmiocie ochrony środowiska⁷⁰. Z przytoczonego przepisu nie można wyprowadzić żadnego prawa podmiotowego i jest on najbardziej deklaracyjny spośród wszystkich środowiskowych obowiązków państwa⁷¹. Konkretyzacja wskazanych w nim obowiązków państwa powinna stać się przedmiotem odrębnych ustaw.

Artykuł 73 ust. 3 Konstytucji ustanawia powszechne prawo dotyczące dostępu do informacji o środowisku oraz jego ochronie. Można je połączyć z innymi unormowaniami naszej ustawy zasadniczej: art. 54 ust. 1 stanowiącym, iż każdemu zapewnia się wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz z art. 61 zapewniającym prawo dostępu do informacji publicznej. Zasadniczo należałoby uznać, iż prawo dostępu do informacji o środowisku stanowi szczególną część prawa dostępu do informacji publicznej, z tą różnicą, że zakres podmiotowy wspomnianego prawa środowiskowego jest formalnie szerszy, bo przysługuje każdemu, a nie tylko obywatelom RP⁷². Konstytucja nie określa od kogo można domagać się informacji o stanie i ochronie zdrowia, a dodatkowo, nie zaznacza wyraźnie, że może chodzić tylko o władze publiczne. Fakt ten może oznaczać, iż dopuszczalne jest żądanie informacji także od podmiotów niepublicznych⁷³.

Z kolei art. 86 nakłada na obywateli obowiązek dbałości o stan środowiska, który mógłby być rozumiany jako zakaz niszczenia lub degradowania elementów środowiska, a także jako postulat skierowany do ustawodawcy⁷⁴. W tym ostatnim wypadku przepis zawiera nakaz tworzenia warunków umożliwiających jednostce wywiązywanie się ze wspomnianego obowiązku. Artykuł 31 ust. 3 natomiast dopuszcza ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela również w związku z ochroną środowiska.

Konkretyzacja postanowień Konstytucji RP w odniesieniu do ochrony powietrza nastąpiła w przepisach prawa ochrony powietrza, a przede wszystkim w ustawie – prawo ochrony środowiska (POŚ), za pomocą

70 B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 439–440.

71 N. Leśniak, *Obowiązki...*, s. 746.

72 A. Górski, *Komentarz...*, s. 1701.

73 B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 439; zob. także M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne...*, s. 129.

74 A. Krzywoń, *Konstytucja...*, s. 16.

której wdrożono także do prawa polskiego najważniejsze przepisy unijne. Określono w niej zasady ochrony powietrza oraz warunki korzystania z niego (z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju), które w kolejnych jej rozwiązaniach koncentrują się wokół zagadnień ochrony jakości powietrza, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, środków finansowo-prawnych, poważnych awarii oraz funduszy celowych⁷⁵. Ponadto przepisy związane z ochroną powietrza są przedmiotem ustawy dotyczącej ochrony warstwy ozonowej⁷⁶, jak również innych tzw. „ustaw środowiskowych”⁷⁷.

3. Ochrona prawa do czystego powietrza

3.1. Charakter prawa do czystego powietrza na gruncie postanowień Konstytucji – teoria i praktyka

Co do zasady możemy wyróżnić trzy sposoby regulacji konstytucyjnych zagadnień dotyczących ochrony środowiska⁷⁸. Jak wskazano powyżej, nasza ustawa zasadnicza zawiera wszystkie z nich, czyli:

1. Zadania państwa w tej materii.
2. Prawa powszechnie lub obywatelskie.
3. Obowiązki państwa (i obywatela), choć – co należy podkreślić – najliczniejszą grupę tworzą obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska.

Tak rozbudowana regulacja konstytucyjna upoważnia do postawienia tezy o szczególnym znaczeniu środowiska naturalnego i jego ochrony dla polskiego ustrojodawcy. Niektórzy twierdzą nawet, że Konstytucja RP z 1997 r. jest w ogóle jedną z bardziej „proekologicznych” konstytucji w całej Europie⁷⁹. Mimo tego Konstytucja RP nie zawiera unormowania analogicznego do art. 71 Konstytucji PRL, który przewidywał *explicite*,

75 B. Iwańska, *Ochrona...* s. 9.

76 Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, Dz.U. 2015, poz. 881.

77 Zob. np. Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227.

78 N. Leśniak, *Obowiązki...*, s. 741.

79 M. Czeakałowska, *Problem...*, s. 120; Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 71.

że obywatele mają prawo do korzystania ze środowiska naturalnego (a zatem wprowadzała wprost obywatelskie prawo podmiotowe)⁸⁰.

Główny problem w obszarze związanym z ochroną tzw. praw środowiskowych polega na tym, że ustawa zasadnicza włączyła je formalnie do kategorii praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W praktyce będzie bardzo trudno zrekonstruować w oparciu o ich treść konkretne prawa podmiotowe⁸¹. Dodatkowo trzeba podkreślić, że w żadnym z konstytucyjnych przepisów środowiskowych prawo do czystego powietrza nie zostało nazwane literalnie prawem jednostki. Tzw. przepisy środowiskowe przyjmują postać norm programowych, co oznacza zasadniczo, że wyznaczają jedynie w sposób ogólny kierunek działania organów państwa⁸². Zdaniem przeważającej części przedstawicieli nauki prawa, pomimo swego normatywnego charakteru i mocy wiążącej, nie mogą stanowić podstawy konkretnych roszczeń jednostek dla dochodzenia określonych praw lub wolności⁸³. Ewentualne ich dochodzenie będzie uwarunkowane zawsze od stosownych regulacji ustawowych.

Sprawę komplikuje ponadto fakt, że zgodnie z art. 81 Konstytucji przepisy art. 74, czyli głównego trzonu praw środowiskowych, można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie. Poza przedziałem wyznaczonym w art. 81 pozostaje wprawdzie art. 68 ust. 4 Konstytucji, jednak przepis ten ewidentnie łączy ochronę środowiska z ochroną innej wartości – ze zdrowiem. Można uznać zatem, że ustęp 1 art. 68 wprowadza powszechne prawo do ochrony zdrowia, co przez pryzmat ust. 4 należy odczytywać jako prawo do życia w środowisku, które nie powoduje negatywnych następstw dla zdrowia ludzi⁸⁴. W praktyce przepis

80 Więcej na ten temat A. Haładyj, *Konstytucyjne...*, s. 38–39. W piśmiennictwie podkreśla się, że proklamowanie tego prawa było inspirowane Deklaracją Sztokholmską, lecz jego znaczenie miało w praktyce wymiar polityczny, a nie prawny; zob. J. Jendrośka, *Prawa...*, s. 29; P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 156.

81 A. Surówka, *Bezpieczeństwo...*, s. 162.

82 Zob. m.in. wyrok SN z 26 stycznia 2006 r., IV CK 414/2004, w którym normy programowe zostały określone jako takie, które nakazują realizację określonego celu i skierowane są do władzy publicznej bez konkretnego wskazania sytuacji prawnej obywatela, którego dotyczy cel oraz bez określenia, jak ma się zachować obywatel chcący realizować swoją sytuację prawną.

83 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 104; zob. także T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy...*, s. 100 i n.

84 Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 68.

ten zobowiązuje ustawodawcę do określenia podstaw normatywnych oraz organizacyjnych w obszarze medycyny zapobiegawczej, mających na celu zwalczanie skutków degradacji środowiska⁸⁵, jak również zapobieganie im na przyszłość⁸⁶ (współcześnie bowiem, bierne pojmowanie ochrony środowiska, jako jedynie działania ochronne i konserwatorskie, jest uznawane za absolutnie niewystarczające⁸⁷).

Pogląd o programowym charakterze art. 68 Konstytucji w kontekście ochrony środowiska nie jest jednak podzielany przez wszystkich. W piśmiennictwie naukowym można bowiem spotkać opinię, według której przepis ten może być, w myśl art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej, stosowany bezpośrednio i w konsekwencji wszystkie organy władzy publicznej stosując prawo powinny przestrzegać zasady jego prymatu nad wszelkimi prawnymi regulacjami pozakonstytucyjnymi⁸⁸. Z punktu widzenia ochrony praw jednostki natomiast należałoby uznać, że może powoływać się wprost na tę normę i dochodzić jej realizacji na drodze sądowej oraz za pomocą skargi konstytucyjnej⁸⁹.

W nauce prawa administracyjnego oraz prawa ochrony środowiska można zresztą spotkać wiele poglądów kwestionujących brak możliwości wyprowadzenia ze środowiskowych przepisów Konstytucji określonych praw podmiotowych. Według opinii niektórych przedstawicieli nauki prawa Konstytucja RP z 1997 r. przyznaje podmiotowe (obywatelskie) prawo do korzystania z wartości środowiska o właściwej jakości oraz prawo do ochrony środowiska, choć nie czyni tego *expressis verbis*⁹⁰. Jego treść można wyprowadzić z artykułów: 5, 68 ust. 4, 74 oraz 86 Konstytucji, zaś prawo podmiotowe z art. 74 ust. 3 jest gwarancją jego realizacji⁹¹. Jako poparcie powyższej tezy przytoczony został argument, iż środowisko jest wartością konstytucyjnie chronioną, a obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska określone są w poszczególnych ustawach, które właśnie tworzą prawa i obowiązki po stronie organów władzy państwowej

85 L. Bosek, *Komentarz...*, s. 1564.

86 B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 412.

87 Zob. m.in. A. Lipiński, *Prawne...*, s. 28.

88 Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 68.

89 Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 68.

90 A. Haładyj, *Konstytucyjne...*, s. 42.

91 A. Haładyj, *Konstytucyjne...*, s. 43.

i obywateli. Wykonywanie wspomnianych praw pozostaje natomiast pod kontrolą społeczną obywateli, którzy wyposażeni w odpowiedni katalog środków prawnych (w tym wspomniane prawo do informacji o stanie środowiska oraz skargę konstytucyjną) mogą wymuszać ich realizację⁹².

Zauważalna w piśmiennictwie jest także teza, zgodnie z którą podstawowym prawem w zakresie praw środowiskowych jest, wynikające wprost z Konstytucji, prawo do bezpieczeństwa ekologicznego i w jego ramach mieści się również prawo do korzystania z wartości środowiska. W tym ujęciu „prawo i obowiązek ochrony środowiska w Konstytucji RP występują w układzie symetrycznym dającym podstawy do wyodrębnienia prawa podmiotowego do środowiska”⁹³. Natomiast według innego stanowiska prawo do korzystania ze środowiska należytej jakości jest kluczowym czynnikiem warunkującym urzeczywistnienie zrównoważonego rozwoju i człowiek ma prawo do należytej jakości środowiska, nawet gdy brak takich regulacji *expressis verbis* wyrażonych w danym porządku prawnym⁹⁴.

3.2. Publiczne prawo podmiotowe a ochrona czystego powietrza

Naprzeciw powyższym postulatom wychodzi w pewnym stopniu konstrukcja publicznego prawa podmiotowego jednostki. Pojęcie to, formułowane na gruncie prawa administracyjnego, można bowiem przełożyć także na konstytucyjne ujęcie prawa do środowiska, w tym prawa do czystego powietrza.

Treścią publicznego prawa podmiotowego jest możliwość skutecznego domagania się jednostki od państwa lub wspólnoty samorządowej, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, ściśle określonego przez obowiązujące prawo zachowania, odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego⁹⁵. Możliwość domagania się określonego zachowania jest zabezpieczona przez stosowne roszczenie, które jest warunkiem *sine qua*

92 A. Haładyj, *Konstytucyjne...*, s. 42.

93 P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 173.

94 A. Jaworowicz-Rudolf, *Obowiązek...*, s. 12.

95 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 84; na temat publicznych praw podmiotowych zob. także m.in. W. Jakimowicz, *O publicznych...*, s. 36 i n.; R. Andrzejczuk, *Prawa...*, s. 27 i n.; K. Tomaszewska, *Znaczenie...*, s. 113 i n.

non publicznego prawa podmiotowego, i które jednocześnie pozwala odróżnić je od roszczenia wynikającego z prawa cywilnego⁹⁶. W praktyce ochrona publicznych praw podmiotowych będzie realizowana na gruncie prawa administracyjnego. O tych prawach mówi się bowiem wówczas, gdy normy przewidują, że obywatel może żądać od administracji uwzględnienia interesu prawnego i podjęcia określonego działania lub zaniechania, a w razie odmowy, wnieść skargę do sądu administracyjnego⁹⁷. Ich istotą jest przede wszystkim ochrona podmiotu słabszego (jednostki) w relacji z państwem dzięki gwarancjom określonym w systemie sądownictwa oraz dzięki działalności takich organów, jak Trybunał Konstytucyjny i Rzecznik Praw Obywatelskich⁹⁸.

Na gruncie regulacji konstytucyjnej publiczne prawo podmiotowe będzie postrzegane analogicznie, lecz w swoistym konstytucyjnym ujęciu, zgodnie z którym będzie to określony ze względu na normę konstytucyjną stosunek wzajemności pomiędzy adresatem prawa a władzą publiczną, w ramach którego norma pozwala na określenie *prima facie* bądź *in abstracto* treści obowiązku nałożonego na podmiot zobowiązany polegającego na zaniechaniu lub podjęciu określonych działań na rzecz uprawnionego⁹⁹. Jego nieodzownym elementem będzie także roszczenie, dzięki któremu jednostka może skutecznie domagać się realizacji tego prawa. W sferze ochrony środowiska wyróżnia się zasadniczo trzy publiczne prawa podmiotowe: prawo do sądu, prawo do informacji o środowisku i jego ochronie oraz prawo petycji w sprawach dotyczących środowiska¹⁰⁰. Jak widać, ich zakres w dużej mierze pokrywa się z proceduralnymi gwarancjami prawa do środowiska wynikającymi z Konwencji z Aarhus.

Niewątpliwie fundamentalne znaczenie należy przypisać prawu do sądu z art. 45 Konstytucji RP, którego istota sprowadza się do zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny

96 Cywilne prawo podmiotowe pozbawione roszczenia nadal pozostaje prawem podmiotowym np., gdy jego treść stanowią roszczenia naturalne – J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 84.

97 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 87.

98 O praktyce RPO w związku z ochroną prawa środowiska pisze m.in. K. Milart-Szostak, *Dotychczasowe...*, s. 33 i n.

99 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 107; M. Bernaczyk, *Pojęcie...*, s. 244.

100 Zob. J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 111–112.

i niezawisły sąd¹⁰¹. Ze względu na swój gwarancyjny charakter względem pozostałych praw podmiotowych, jak również z racji tego, że jego zakres przedmiotowy nie jest ograniczony rodzajem postępowania sądowego, właśnie prawo do sądu pełni szczególną rolę w kwestii działań podejmowanych na rzecz środowiska, a w tym dla ochrony praw jednostki¹⁰². Zasadnicze znaczenie w przedmiocie gwarancji realizacji prawa do środowiska będą miały przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a także przepisy kodeksu cywilnego, zwłaszcza w perspektywie ochrony dóbr osobistych.

Dla praktycznego, świadomego korzystania przez społeczeństwo z konstytucyjnych uprawnień wynikających z ochrony środowiska obywatele mają też prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska oraz składania petycji, skarg (uwag) i wniosków. Co istotne, wskazane środki, jakimi dysponują obywatele, mogą także pełnić rolę zapobiegawczą względem tych wszystkich działań organów władzy publicznej, które potencjalnie mogłyby nieść zagrożenie dla środowiska.

3.3. Prawo do czystego powietrza jako dobro osobiste

Kwestie ochrony tzw. praw środowiskowych, w tym zwłaszcza ochrona czystego powietrza, stały się w ostatnim czasie przedmiotem zainteresowania nauki prawa także w kontekście możliwości zastosowania przepisów art. 23 i 24 k.c. Jest to tematyka bardzo rozległa i skomplikowana, gdyż porusza kwestię katalogu i należytej ochrony dóbr osobistych oraz odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, czyli zagadnień od lat wzbudzających spory w doktrynie. Z powyższych względów materia ta zostanie w tym miejscu jedynie przybliżona i zostaną wyliczone najbardziej ewidentne problemy związane z ochroną prawa do czystego powietrza na gruncie przepisów k.c.

Pierwszą i kluczową sprawą w kontekście omawianego zagadnienia jest katalog dóbr osobistych, o których mowa w art. 23 k.c. Na wstępie trzeba bowiem podkreślić, że zarówno sama definicja dobra osobistego, jak i próba

101 Zob. więcej D. Lis-Staranowicz, *Konstytucyjne...*, s. 240–241. Na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska zob. m.in. D. Bobek, M. Ukowska, *Ograniczenia...*, s. 37 i n.

102 J. Trzewik, *Publiczne...*, s. 113–114; zob. więcej W. Radecki, *Rola...*

stworzenia ich katalogu przyniosły zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie bardzo wiele różnorodnych wątpliwości. Wynikają one głównie z faktu, iż nie istnieje legalna definicja dóbr oraz różni autorzy nieco odmiennie postrzegają ich istotę¹⁰³. Także sądy nie są konsekwentne w przedmiocie przyznawania poszczególnym dobrom charakteru osobistego¹⁰⁴.

Wśród wielu definicji dóbr osobistych nauka prawa powołuje się najczęściej na definicję zaproponowaną przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którą:

Dobra osobiste ujmowane są w kategoriach obiektywnych, jako wartości o charakterze niemajątkowym, ściśle związane z człowiekiem, decydujące o jego bycie, pozycji w społeczeństwie, będące wyrazem odrębności fizycznej i psychicznej oraz możliwości twórczych, powszechnie uznane w społeczeństwie i akceptowane przez system prawny. Nerozerwalne związanie tych wartości, jako zespołu cech właściwych człowiekowi, stanowiących o jego walorach, z jednostką ludzką wskazuje na ich bezwzględny charakter, towarzyszący mu przez całe życie, niezależnie od sytuacji w jakiej znajduje się w danej chwili¹⁰⁵.

W związku z tym, że katalog dóbr osobistych z art. 23 k.c. jest otwarty, istnieje możliwość, aby go poszerzać o nowe dobra, które z perspektywy czasu, bądź w danym, konkretnym momencie, uznawane są za doniosłe w doktrynie lub judykaturze. Oczywiście szczególne znaczenie w tym kontekście będą miały orzeczenia SN.

Jeśli chodzi o prawo do czystego środowiska, warto zauważyć, że kluczowe dwa judykaty SN rozpatrujące je z perspektywy dobra osobistego zapadły jeszcze w poprzednim systemie i odnosiły się do unormowań Konstytucji PRL. W pierwszym z nich SN uznał, że prawo człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego może korzystać z ochrony cywilnoprawnej, jednak tylko w formie pośredniej (czyli wówczas, gdy

103 Wielu autorów powołuje się na pogląd S. Grzybowskiego oraz późniejsze poglądy innych autorów z nim polemizujące; szeroko na ten temat I. Wereśniak-Masri, *Prawo...*, s. 937 i n.; T. Grzeszak, *Dobro...*, s. 8 i n.; w temacie zob. także M. Tyblewska, *O zastosowaniu...*, s. 30 i n.; J. Turek, *Środki...*, s. 68 i n.; P. Mazur, *Formy...*, s. 102 i n.; P. Mazur, *Prawo...*, s. 51 i n.

104 Zob. więcej T. Grzeszak, *Dobro...*, s. 12.

105 Wyrok SN z 6 maja 2010 r., II CSK 640/09, OSNC-ZD 2011/1, poz. 4, s. 20; zob. także wyrok SN z 16 stycznia 1976 r., II Cr 692/75, OSNC Nr 11/1976, poz. 251; wyrok SN z 17 września 2004 r., V CK 69/04.

zostaną naruszone bądź zagrożone prawa osobiste w ujęciu art. 23 k.c.)¹⁰⁶. W kolejnym wyroku SN zauważył wprawdzie istnienie podmiotowego prawa osobistego do korzystania z nieskażonego środowiska, ale uznał za niedopuszczalną ochronę na podstawie 24 k.c., gdyż w jego mniemaniu stanowiłoby to obejście obowiązującej w tamtym czasie ustawy o ochronie środowiska, która pozostawiała poza swoim zasięgiem ochronę samego człowieka¹⁰⁷.

Wiele lat po tamtych orzeczeniach oczekujemy kolejnego orzeczenia SN¹⁰⁸ w kwestii prawa do czystego środowiska w związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gliwicach z 24 stycznia 2020 r.¹⁰⁹, który rozpatrywał apelację od wyroku Sądu Rejonowego w Rybniku z 30 maja 2018 r. Pytanie to zostało wystosowane w bardzo medialnej i długo trwającej sprawie rybnickiego aktywisty O. Palarza¹¹⁰. W pierwszej instancji wspomniany Sąd Rejonowy w Rybniku (do którego pozew w tej sprawie wpłynął w 2015 r.¹¹¹) oddalił powództwo, gdyż jego zdaniem powód nie wykazał, że doznał uszkodzenia ciała bądź rozstroju zdrowia na skutek smogu. Sąd powołał się w swym orzeczeniu na wspomniane wyżej orzeczenie SN z 10 lipca 1975 r. w sprawie I CR 356/75, uzależniając naruszenie prawa człowieka do nieskażonego środowiska od naruszenia lub zagrożenia dóbr osobistych z art. 23 k.c. Odniósł się ponadto do wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 1 lutego 2018 r.¹¹², w którym wspomniany sąd stwierdził, że warunkiem przyznania zadośćuczynienia jest zaistnienie uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia. Według sądu

106 Wyrok SN z 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, OSPiKA Nr 12/1976, poz. 232.

107 Postanowienie SN z 20 sierpnia 1984 r., II CR 5/84; zob. I. Weresniak-Masri, *Prawo...*, s. 941–942.

108 Sygn. akt III CZP 27/20.

109 Sygn. akt III Ca 1548/18; zob. ponadto pismo procesowe RPO z 30 listopada 2018 r. do Sądu Okręgowego w Gliwicach, który przystąpił do postępowania przed tym sądem.

110 Powód domagał się 50 tys. zł zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w związku z tym, że zanieczyszczenie powietrza w Rybniku godzi w jego dobra osobiste takie, jak zdrowie i komfort życia w związku z art. 23 k.c. Powołał się ponadto na art. 8 EKPCz w interpretacji ETPCz, który uznał, że życie na obszarze, na którym występuje skażenie powietrza w przypadku pasywności lub nieefektywności działań władz publicznych zobowiązanych do podjęcia stosownych działań, jest naruszeniem art. 8 Konwencji; zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Obowiązek...*, s. 17.

111 Sygn. akt II C 1259/15.

112 Sygn. akt I ACa 813/17; podobnie w wyroku SA w Katowicach z 23 stycznia 2014 r., V ACa 649/13.

rejonowego powód nie mógł domagać się zadośćuczynienia za bliżej nieokreślone krzywdy, jeżeli nie doszło do uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia (fizycznego lub psychicznego), które są warunkami koniecznymi uzasadniającymi zasadność żądania.

Jak widać Sąd Rejonowy w Rybniku nie uznał istnienia prawa do czystego powietrza jako samoistnego dobra osobistego, które mogłoby być chronione w oparciu o przepisy k.c. Uzależnił przyznanie zadośćuczynienia od wykazania naruszenia innych dóbr chronionych przez art. 23 k.c., takich jak naruszenie ciała lub rozstrój zdrowia, czego zdaniem sądu powód nie wykazał. Takie rozumowanie jest zasadniczo zgodne z postulatami dużej części cywilistów będących zdania, że poszerzanie przez sądy katalogu dóbr osobistych dokonywane jest często zbyt pochopnie, a traktowanie dóbr ogólnospołecznych, publicznych i interpersonalnych lub cudzych jako dóbr osobistych jest sprzeczne z istotą dóbr¹¹³. Każdy interes idealny, który sąd chce zaliczyć do katalogu z art. 23 k.c., powinien posiadać następujące cechy:

1. Być związany z uprawnionym (a nie z dobrostanem innej osoby względnej, której np. uprawniony współczuje).
2. Nie być interpersonalnym (czyli jego byt nie może zależeć od woli innej osoby).
3. Być zindywidualizowany (a zatem nie wspólny, ogólny, publiczny).
4. Być własny (nadający się do poddania woli uprawnionego)¹¹⁴.

W tym ujęciu jednostka, która stwierdza naruszenie wartości konstytucyjnych związanych ze środowiskiem, nawet jeśli są one w jej odczuciu niezwykle istotne, nie może oczekiwać ochrony na podstawie przepisów k.c., gdyż: „ochrona konstytucyjnych ważnych dla człowieka wartości nie oznacza ani konieczności ani możliwości traktowania ich wszystkich jako dobra osobiste”¹¹⁵. Naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów administracyjnoprawnych czy konstytucyjnych, które chronią interes publiczny (ogólnospołeczny), podlega ochronie na podstawie odpowiednich przepisów administracyjnych i karnych. Choć nie zmienia

113 Dogłębnej analizy tego zagadnienia dokonała T. Grzeszak, *Dobro...*, s. 8.

114 T. Grzeszak, *Dobro...*, s. 40.

115 Jednostka w takiej sytuacji doznaje jedynie szkody naturalnej; T. Grzeszak, *Dobro...*, s. 25.

to oczywiście faktu, że konstytucja jest fundamentem systemu prawnego i punktem odniesienia dla dóbr osobistych.

Główny problem, który pojawia się w sytuacji próby wykreowania dobra osobistego, jakim ma być środowisko naturalne (lub konkretniej – prawa do czystego powietrza), jest taki, że państwo chroni środowisko jako dobro publicznoprawne i trudno byłoby dokonać indywidualizacji tego dobra (zwłaszcza w kontekście zasad postępowania obowiązujących podmioty zanieczyszczające powietrze w stosunku do podmiotów indywidualnych)¹¹⁶. W kontekście prawa do czystego powietrza możemy natomiast mówić o prawie do ochrony zdrowia. Jednak warunkiem będzie zawsze udowodnienie związku przyczynowego pomiędzy zanieczyszczeniem powietrza a uszczerbkiem na zdrowiu, co w praktyce może być bardzo trudne do wykazania.

Sąd Okręgowy w Gliwicach, rozpatrując apelację powoda od wyroku sądu I instancji, powziął jednak poważne wątpliwości odnośnie do argumentacji sądu rejonowego, zadając tym samym pytanie do SN następującej treści: „Czy prawo do życia w czystym środowisku, umożliwiające oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności miejscu zamieszkania, stanowi dobro osobiste podlegające ochronie na podstawie art. 23 w zw. z art. 24 i art. 448 Kodeksu cywilnego?” Sąd pytający powołał się w uzasadnieniu swego postanowienia na art. 5 Konstytucji jako podstawę ustroju RP oraz zauważył m.in., że katalog dóbr osobistych nie ma charakteru zamkniętego właśnie dlatego, że zależy on od zmieniających się stosunków społecznych¹¹⁷. Stąd przy kwalifikacji jakiegoś dobra jako osobistego należy posługiwać się nie tylko kryterium subiektywnym, ale również obiektywnym, odwołującym się do przyjętych w społeczeństwie ocen. Nie ulega wątpliwości, że nastąpił wzrost świadomości społecznej dotyczącej jakości powietrza oraz jej znaczenia dla codziennego funkcjonowania człowieka. Uznał zatem, że prawo człowieka do wolnego od zanieczyszczeń powietrza wykazuje przesłanki dobra

116 T. Grzeszak, *Dobro...*, s. 25.

117 Omówienie najważniejszych tez postanowienia SO znalazło się na stronie internetowej: < <https://www.prawo.pl/prawo/prawo-do-czystego-powietrza-nie-jest-dobrem-osobistym,500294.html> >, dostęp: 12 września 2020 r.

osobistego – jest ściśle związane z osobą fizyczną, istotą człowieczeństwa i naturą człowieka, niezbywalne i skuteczne w stosunku do innych osób. Dodał ponadto, że prawo to podlega ochronie przewidzianej w art. 23 oraz 448 k.c. niezależnie od tego, czy chronione jest także innymi przepisami (art. 323 POŚ¹¹⁸), zwłaszcza że powód w sprawie odpowiedzialności pozwanego upatruje w bezprawnym zaniechaniu a nie działaniu.

W podobny sposób były argumentowane dwa warszawskie wyroki (Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia z 24 stycznia 2019 r.¹¹⁹ oraz Sądu Rejonowego dla Miasta Stołecznego Warszawy z 1 października 2019 r.¹²⁰), na mocy których zostały zasądzone kilku powodom zadośćuczynienia od Skarbu Państwa na wskazane przez nich cele społeczne¹²¹. Powyższe sądy uznały, że zostało naruszone dobro osobiste rozumiane jako prawo do korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego, a zwłaszcza do życia w środowisku, które odpowiada przynajmniej normom wyznaczonym w prawie EU. Opowiadając się za wyodrębnieniem samoistnego dobra do czystego środowiska (powietrza) uznały także, że naruszone zostały także inne dobra osobiste: prawo do ochrony życia prywatnego, prawa do wolności, prywatności i poszanowania miejsca zamieszkania, a także zdrowia. W tym ostatnim przypadku naruszenie nastąpiło w wyniku naruszenia bezpieczeństwa zdrowia, które spowodowało lęk o stan zdrowia, czyli w praktyce krzywda polegała na znoszeniu cierpień psychicznych w związku z zagrożeniem egzystowania w zanieczyszczonym środowisku.

Podstawą rozstrzygnięcia w obu powyższych sprawach był art. 448 k.c. w związku z art. 23, 24 i 417 k.c. Według sądów doszło do bezprawności zachowania funkcjonariuszy publicznych, zważywszy zwłaszcza

118 „1. Każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. 2. Jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna”.

119 Sygn. akt VI C 1043/18.

120 Sygn. akt II C 661/19.

121 Zob. więcej R. Szczepaniak, *Smog...*, s. 27–28.

na nieprzestrzeganie przepisów unijnych związanych ze wspomnianą już dyrektywą CAFE i przekroczeniem stężenia dobowych wartości dopuszczalnych dla PM_{10} . Fakt ten został potwierdzony prawomocnym wyrokiem TSUE (w sprawie C-336/16), który wprawdzie nie nałożył na Polskę żadnej kary pieniężnej ani obowiązku odszkodowawczego, ale trzeba zauważyć, że wyrok wydany na podstawie art. 258 TFUE (uchybiecie przez państwo członkowskie zobowiązaniom traktatów) może stanowić pierwszy etap w procedurze dochodzenia odszkodowania¹²².

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa w związku z naruszeniem prawa do czystego środowiska (powietrza) jest kolejną z kwestii budzących duże wątpliwości. Zauważa się zwłaszcza, że zasądzając odszkodowanie (zadośćuczynienie) od organów władzy publicznej w tej materii wykracza daleko poza klasyczne ramy mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej, czyli mechanizmu kompensacyjnego¹²³. Jest on bowiem nakierowany na relacje występujące pomiędzy jednostkami prywatnymi, zwłaszcza osobami fizycznymi, przez co nie nadaje się do zjawisk tak masowych, jak ochrona środowiska. Ewentualną odpowiedzialność państwa trzeba by było bowiem rozpatrywać w kontekście zasady równości wobec ciężarów publicznych oraz solidaryzmu społecznego, a także przez pryzmat państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli oraz równowagi budżetowej państwa¹²⁴. W innym wypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której powszechne występowanie z roszczeniem odszkodowawczym względem Skarbu Państwa, doprowadziłoby do „zalanania sądów pozwami”, a ich uwzględnienie do pozbawienia państwa polskiego wykonywania swoich podstawowych zadań. Ponadto: „z pragmatycznego punktu widzenia nie ma sensu dochodzenie odszkodowania od państwa przez całe społeczeństwo lub znaczną jego część. Oznaczałoby to bowiem, że społeczeństwo wystąpi przeciwko sobie o odszkodowanie. W ten sposób doszłoby jedynie do niepotrzebnej, pracochłonnej i szkodliwej

122 R. Szczepaniak, *Smog...*, s. 28.

123 Klasyczne przesłanki odpowiedzialności to wystąpienie szkody o określonym rozmiarze, zachowanie sprawcy oraz adekwatny związek przyczynowy między tym zachowaniem a powstałą szkodą. Ponadto jest jeszcze wymagane ustalenie winy sprawcy (w prawie polskim w odniesieniu do władz publicznych ta przesłanka teoretycznie nie jest wymagana), choć rozumienie winy na przestrzeni lat ewoluuje i coraz bardziej ulega obiektywizacji; R. Szczepaniak, *Smog...*, s. 30.

124 R. Szczepaniak, *Smog...*, m.in. s. 37.

dystrybucji środków. Zabieg taki niweczyłby sens mechanizmu odszkodowawczego w świetle założeń ekonomicznej analizy prawa¹²⁵.

4. Podsumowanie

Niewątpliwie istnienie czystego środowiska jest jedną z ważniejszych wartości Konstytucji z 1997 r. Mimo to wyodrębnienie samoistnego prawa podmiotowego do środowiska (jak i prawa do czystego powietrza) w oparciu o przepisy ustawy zasadniczej nie jest oczywiste. Jednym z trudniejszych zagadnień w tej mierze będzie zwłaszcza ustalenie jego treści. Nie jest bowiem do końca jasne, jakie konkretnie żądanie mogłoby być kierowane przez jednostkę do organu władzy publicznej oraz czy dotyczyłoby prawa do życia w czystym środowisku, czy w środowisku zapewniającym godne warunki bytowania lub chodziłoby o prawo do korzystania z wartości środowiska¹²⁶. Z tej perspektywy ugruntowany wydaje się jedynie pogląd o możliwości wywodzenia podmiotowego prawa do środowiska w kontekście żądania informacji o stanie i ochronie środowiska z art. 74 ust. 3. Natomiast pozostałe koncepcje, które jedynie przykładowo przywołano w niniejszym opracowaniu, mogą wzbudzać pewne wątpliwości. Zwłaszcza jeśli zestawimy je z istotą konstytucyjnych praw podmiotowych oraz koncepcją stosowania norm o charakterze programowym.

Z drugiej strony jednak ogromne znaczenie problematyki związanej z zanieczyszczonym środowiskiem jest dziś bezsprzeczne, a świadomość społeczna w tym obszarze systematycznie rośnie. Nie można zaprzeczyć naukowym badaniom, które dosadnie pokazują globalny stan środowiska naturalnego, w tym fatalną jakość powietrza, którym oddychają mieszkańcy zdecydowanej większości państw na świecie. Być może jednym z rozwiązań wzmacniającym ochronę jednostek w przestrzeni praw środowiskowych byłoby, na wzór innych państw, literalne wprowadzenie do Konstytucji RP materialnego podmiotowego prawa do środowiska. Nie można bowiem zaprzeczyć temu, że od 1997 r. w tej kwestii zmieniło się bardzo dużo i bynajmniej nie chodzi tylko o stopień zanieczyszczenia środowiska, ile o powszechną świadomość dotyczącą konsekwencji zanieczyszczenia dla naszego zdrowia i życia. Decyzja ustrojodawcy o celowej

125 R. Szczepaniak, *Smog...*, s. 38.

126 Zob. A. Krzywoń, *Konstytucja...*, s. 16.

rezygnacji z wprowadzenia przepisu na kształt art. 71 Konstytucji PRL w dzisiejszej rzeczywistości nie wydaje się już taka oczywista. W związku z tym próby konstruowania prawa do środowiska na gruncie przepisów ustawy zasadniczej wydają się jak najbardziej usprawiedliwione, a ich *ratio*, oprócz uzasadnionych społecznych oczekiwań, stanowią w równej mierze regulacje międzynarodowe i unijne, które od wielu lat zmierzają w kierunku wzmocnienia ochrony prawa do środowiska.

Naprzeciw powyższym postulatom, choć częściowo wbrew poglądom doktryny, wychodzi praktyka sądowa dotycząca prawa do czystego powietrza. Jak wskazano powyżej, w najnowszych wyrokach sądów cywilnych prawo do czystego powietrza zostało uznane za samoistne dobro osobiste, któremu przysługuje ochrona w oparciu o przepisy k.c. W tej mierze znaczenie zasadnicze będzie miał oczekiwany wyrok SN, gdyż nada kierunek przyszłym orzeczeniom wydawanym w tym obszarze.

W materii ochrony środowiska należy jednak wziąć pod uwagę jeszcze inny czynnik, który ma charakter pozaprawny, lecz mimo to dla omawianych kwestii może mieć znaczenie rozstrzygające. Chodzi mianowicie o społeczne przekonanie o znaczeniu środowiska dla życia i zdrowia ludzi oraz ewidentną potrzebę zmiany kierunku dotychczasowego działania państw. Oddolne inicjatywy obywatelskie, zaangażowanie poszczególnych jednostek, edukowanie społeczeństwa oraz nagłaśnianie problemów ekologii (w tym szeregu ewidentnych zaniechań ze strony władzy publicznej) już dziś przyniosło wymierne efekty. Niewykluczone, że z czasem to właśnie postawa społeczeństwa może doprowadzić do pożądanych zmian w prawie, albo przynajmniej do zmiany władzy na taką, która nie jest na kwestie środowiska obojętna.

The Right to Clean Air

The issue of clean air is one of the most important problems of the modern world. Air pollution has no borders, therefore its protection is primarily the domain of international law, which is increasingly striving to strengthen this protection. The Constitution of the Republic of Poland of 1997 contains a number of provisions concerning the environment - for example, program norms that determine the tasks of public authorities such as preventing the negative health

consequences of degradation of the environment, or the norms that contains the right to be informed about the quality of the environment and its protection).

However, it is disputed whether the right to clean air can be considered as one of the fundamental rights that are subject to constitutional protection. The article shows the most important legal problems related to clean air protection: essential postulates of the legal doctrine, key legal regulations, and the most important court decisions that may affect the way this law is perceived in the near future.

Keywords: right to clean air, environment, fundamental right, legal protection

Kamila Doktor-Bindas – dr, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; autorka prac z zakresu polskiego i włoskiego prawa konstytucyjnego, zwłaszcza relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem Unii Europejskiej; uczestniczka wielu stypendiów naukowych we Włoszech, w tym m.in. w Mediolanie i Bari.

Bibliografia

- Adamczak-Retecka M., *Przekraczanie przez państwo członkowskie norm dla pyłów PM₁₀ w otaczającym powietrzu jako naruszenie prawa unijnego – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22.02.2018 r., C-336/16, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 7.
- Adamkiewicz Ł., Matyasik N., *Smog w Polsce i jego konsekwencje*, Polski Instytut Ekonomiczny, Working Paper, 2019, nr 5.
- Andrzejczuk R., *Prawa człowieka w koncepcji praw podmiotowych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2007, nr 1.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2012.
- Baran M., *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7.
- Bernaczyk M., *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP*, w: *Wolność i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.

- Bobek D., Ukowska M., *Ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości organizacji ekologicznych w sprawach dotyczących pozwoleń zintegrowanych w świetle standardów unijnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10.
- Bućko M.S., Piestrzyńska W., *Koszty ekonomiczne zanieczyszczonego powietrza na wybranych przykładach*, „Lekarz Wojskowy” 2017, nr 1.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019 (43).
- Ciechanowicz-McLean J., *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII.
- Ciechanowicz-McLean J., *Zasady globalnego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2.
- Czekałowska M., *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 3.
- Dziubanek G. i in., *Zanieczyszczenia powietrza jako istotny modyfikowalny czynnik ryzyka zdrowotnego*, < <http://www.h-ph.pl/pdf/hyg-2014/hyg-2014-1-075.pdf> >, dostęp: 25 października 2019 r.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Górski A., *Komentarz do art. 74 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Grzeszak T., *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 4.
- Haładaj A., *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, „Prawo i środowisko” 2002, nr 2.
- Iwańska B., *Ochrona powietrza w systemie ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7.
- Iwańska B., *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, w: *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.

- Jakimowicz W., *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne rozumiane jako synonim odpowiedniej jakości środowiska*, „Acta Universitatis Lodzianis” Folia Iuridica 2019, nr 87.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Odpowiedzialność administracji publicznej za stan środowiska*, w: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013.
- Jendrośka J., *Prawa człowieka a ochrona środowiska w prawie polskim*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1.
- Kenig-Witkowska M.M., *Porozumienie paryskie – nowy mechanizm ochrony klimatu*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2017, nr 1.
- Kenig-Witkowska M.M., *Porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego*, w: *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, Warszawa 2016.
- Kenig-Witkowska M.M., *Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska*, Warszawa 2018.
- KOBiZE, *Krajowy bilans emisji SO₂, NO_x, CO, NH₃, NMLZO, pyłów, metali ciężkich i TZO za lata 2015–2017*, < https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/krajowa_inwentaryzacja_emisji/Bilans_emisji_za_2017.pdf >, dostęp: 2 grudnia 2019 r.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
- Kwiędacz-Palosz M., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10.
- Leśniak N., *Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2007.
- Lis-Staranowicz D., *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, w: *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016.
- Mazur P., *Formy zbiorowe ochrony prawa osobistego do środowiska*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 5.
- Mazur P., *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 11.

- Milart-Szostak K., *Dotychczasowe doświadczenia w obronie praw obywatelskich w kontekście ochrony środowiska*, „Prawo i środowisko” 2002, nr 1.
- Radecka E., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska – konsekwencje prawne*, w: *Prawne instrumenty ochrony powietrza: wybrane zagadnienia*, red. F. Nawrot, E. Radecka, Katowice 2018.
- Radecki W., *Rola sądów w ochronie środowiska*, w: *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, red. H. Lisicka, Wrocław 2007.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Surówka A., *Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami w świetle prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Szczepaniak R., *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 2.
- Tomaszewska K., *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2012, nr 1.
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Turek J., *Środki ochrony prawa do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego – ujęcie cywilnoprawne*, „Iustitia” 2012, nr 2.
- Tyblewska M., *O zastosowaniu przepisów dotyczących dóbr osobistych co ochrony środowiska naturalnego słów kilka*, „Palestra” 2000, nr 11–12.
- Wereśniak-Masri I., *Prawo do czystego środowiska i prawo do czystego powietrza jako dobra osobiste*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 17.
- Wołpiuk W.J., *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144.