

**Jacek Trzewik<sup>1</sup>**

**Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja  
2021 r., sygn. akt III CZP 27/20**

**Słowa kluczowe:** prawo do czystego powietrza, ochrona środowiska, Konstytucja RP, publiczne prawa podmiotowe, dobra osobiste

**Keywords:** the right to a clean air, environmental protection, Constitution of the Republic of Poland, public subjective rights, personal interests

**Streszczenie**

Glosowana uchwała istotnie oddziałuje na katalog prawnych środków ochrony środowiska. Jako, że osobisty i zbiorowy wymiar ochrony środowiska nie pozostają w sprzeczności, a związane z nimi interesy prywatne i interes publiczny opierają się na wspólnej wartości jaką jest środowisko, dochodzenie ochrony praw jednostki zagrożonych lub naruszonych w wyniku oddziaływania na środowisko mogą stanowić istotny środek pośredniej ochrony prawnej środowiska i jego zasobów, konkurencyjnej względem środków o charakterze bezpośrednim, podejmowanych w interesie publicznym. Wskazana w uzasadnieniu uchwały argumentacja Sądu Najwyższego rodzi jednak pewne wątpliwości i może mieć istotne konsekwencje dla sposobu wykładni przepisów systemu prawa ochrony środowiska.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-6462-6294, doktor, Katedra Podstaw Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. E-mail: trzewik@kul.pl.

**Abstract****Gloss to Judgement of the Supreme Court of 28  
May 2021, file ref. no. III CZP 27/20**

The glossed resolution has a significant impact on the catalogue of legal measures for environmental protection. Since the personal and collective dimensions of environmental protection are not in conflict, and the related private and public interests are based on a common value as the environment, seeking protection of individual rights threatened or violated as a result of environmental impact may constitute an important means of indirect legal protection of the environment and its resources, competitive to direct measures taken in the public interest. However, the reasoning of the Supreme Court indicated in the justification of the resolution raises certain doubts and may have significant consequences for the manner of interpretation of the provisions of the environmental protection law system.

✱

**I.**

Głosowana uchwała dotyczyła stanu faktycznego, w ramach którego powód domagał się zasądzenia na swoją rzecz od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Środowiska i Ministra Aktywów Państwowych zapłaty zadośćuczynienia w związku z naruszeniem jego dóbr osobistych, w szczególności prawa do życia w czystym środowisku. Jako źródło naruszenia wskazał on bierne zachowanie pozwanego polegające na braku skutecznych działań mogących zapobiec notorycznemu przekraczaniu w miejscu zamieszkania powoda standardów jakości powietrza jako jednego z elementów przyrodniczych. Bezprawność zachowania pozwanego wywodził ze sprzeczności tego stanu z odnośnymi regulacjami unijnymi i krajowymi<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *In concreto* art. 13 dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.Urz. UE L 152), s. 1 oraz art. 85 i 86 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219, dalej: p.o.ś.), wraz z ustalającym poziomy dopuszczalne niektórych substancji w powietrzu załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2012 r.

Sąd I instancji – uznając liczne i poważne naruszenia standardów jakości powietrza – oddalił powództwo<sup>3</sup> przyjmując, że prawo do życia w czystym i nieskażonym środowisku nie stanowi dobra osobistego, a powód nie wykazał naruszenia innych dóbr osobistych będących podstawą powództwa.

W toku postępowania apelacyjnego powód domagał się uwzględnienia powództwa, zarzucając między innymi naruszenie art. 23 k.c.<sup>4</sup> poprzez uznanie, że prawo do życia w czystym środowisku nie stanowi dobra osobistego. Zasadność roszczeń powoda uznał Rzecznik Praw Obywatelskich, który przystąpił do sprawy w toku postępowania apelacyjnego<sup>5</sup>.

Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości uzasadniające przedstawienie Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego: czy prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości powietrza 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.<sup>6</sup>? Rozstrzygając to zagadnienie, Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w myśl której prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. Ochronie, jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.), podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa.

Ograniczone ramy objętościowe glosy uniemożliwiają wyczerpującą analizę zasadności stanowiska przedstawionego w uchwale<sup>7</sup>, ograniczając kon-

---

w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1031 ze zm.). Przy czym, wyrokiem z 22 lutego 2018 r., sygn. akt C-336/16, lex nr 2446200, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził naruszenie przez Rzeczpospolitą Polską obowiązków wynikających z dyrektywy 2008/50/WE.

<sup>3</sup> Wyrok SR w Rybniku z 30 maja 2018 r., sygn. akt II C 1259/15, lex nr 2579727.

<sup>4</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm.).

<sup>5</sup> Pismo procesowe RPO z 30 listopada 2018 r., V.7200.17.2018.ŁK.

<sup>6</sup> Postanowienie SO w Gliwicach z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt III Ca 1548/18.

<sup>7</sup> J. Trzewik, *Prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości jako dobro osobiste – glosa do zagadnienia prawnego zarejestrowanego w Sądzie Najwyższym, III CZP 27/20, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 4, s. 57–63.*

tekst badawczy do jej publicznoprawnych skutków, zwłaszcza z punktu widzenia systemu prawa ochrony środowiska. Ocenie poddany został jedynie fragment uzasadnienia odwołujący się do publicznoprawnych, w tym konstytucyjnych, podstaw przyjętego przez Sąd stanowiska.

## II.

Wydana uchwała ściśle wiąże się nie tylko z cywilnoprawną regulacją ochrony dóbr osobistych, ale jednocześnie wpływa na kształtowanie katalogu prawnych środków ochrony środowiska. Osobisty i zbiorowy wymiar ochrony środowiska nie pozostają bowiem w sprzeczności, a związane z nimi interesy prywatne i interes publiczny opierają się na wspólnej wartości jaką jest środowisko<sup>8</sup>. Dochodzenie ochrony praw jednostki zagrożonych bądź naruszonych wskutek oddziaływania na środowisko może *in concreto* stanowić istotny środek pośredniej ochrony prawnej środowiska i jego zasobów, niezależnej od środków o charakterze bezpośrednim, ogniskujących się na ochronie środowiska w interesie publicznym.

W kontekście ustaleń Sądu Najwyższego należy przypomnieć, że podstawowym celem ochrony środowiska w ramach tzw. funkcji integracyjnej państwa jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa jako całości, poprzez zapewnienie co najmniej podstawowych warunków ekologicznych niezbędnych dla jego bytu i rozwoju<sup>9</sup>. Potwierdzeniem tego jest szereg konstytucyjnych regulacji odnoszących do ochrony środowiska<sup>10</sup>, które nakazują ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). Obowiązek ten, w głównej mierze obciążający władzę publiczną<sup>11</sup>, po-

---

<sup>8</sup> A. Postiglione, *Human Rights and the Environment*, „The International Journal of Human Rights” 2010, nr 4, s. 528–529.

<sup>9</sup> M. Górski, *System przepisów prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 45.

<sup>10</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>11</sup> *Explicite* władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, a ochrona ta jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP). Władze publiczne są w szczególności obowiązane do zwalczania chorób

wszechnie obejmuje także pozostałe podmioty funkcjonujące w państwie<sup>12</sup>. Uznanie w ustawie zasadniczej ochrony środowiska za jedną z zasadniczych wartości wymuszać powinno dokonywanie kierunkowych, preferencyjnych rozstrzygnięć w razie jej kolizji z innymi wartościami objętymi konstytucyjną ochroną<sup>13</sup>. W braku skutecznych regulacji prawa ochrony środowiska niemożliwe do wykonywania mogą przecież okazać się zupełnie podstawowe dla człowieka prawa i wolności, w tym samo prawo do życia<sup>14</sup>.

Dla oceny stanowiska Sądu Najwyższego ważkie znaczenie ma również ukształtowanie w krajowym systemie prawa samodzielnego, kompleksowego, jednolitego systemu prawa ochrony środowiska<sup>15</sup>. Zgodnie z zasadą kompleksowości<sup>16</sup>, system ten obejmuje wszelkie regulacje, publiczno i prywatnoprawne, służące ochronie środowiska jako całości i poszczególnych jego zasobów<sup>17</sup>.

Na tym tle, ujawniona w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego logika rozumowania, zwłaszcza w zakresie podstaw niedopuszczalności uznania środowiska za materialny substrat formułowanych względem niego dóbr osobistych, ma istotne konsekwencje. Jak wynika z uzasadnienia uchwały, „środowisko naturalne człowieka oczywiście nie ma cech dobra osobistego (...) Jest to bowiem dobro wspólne dla ludzkości, mające substrat materialny w postaci powietrza, wody, gleby, świata roślin i zwierząt. Środowisko naturalne i jego stan decyduje o fizycznym przetrwaniu człowieka i o stopniu, w jakim zaspakajane są jego podstawowe potrzeby bytowe. W tych katego-

---

epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP).

<sup>12</sup> Jak wynika z art. 86 Konstytucji RP, każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.

<sup>13</sup> M. Czekałowska, *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2015, nr 3, s. 120–121.

<sup>14</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 14.

<sup>15</sup> Wśród wielu, J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 18.

<sup>16</sup> Ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów – art. 5 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1973 ze zm.).

<sup>17</sup> A. Haładaj, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, nr 1190, s. 136–145.

riach ujmować trzeba dostęp do powietrza, wody, żywności oraz oczekiwania, żeby dobra te nie zostały skażone, gdyż inaczej, w krótszej lub dłuższej perspektywie, odbije się to na zdrowiu populacji i pojedynczych jej członków<sup>18</sup>. Stawianie znaku równości pomiędzy pojęciem środowiska a pojęciem środowiska jako dobra wspólnego należy uznać za nieuprawnione. Sama tylko wykładnia przepisów ustawy zasadniczej pozwala bowiem przyjąć niekontrolowaną tezę, że środowisko rozumiane jako dobro wspólne jest pojęciem węższym. Powoływanie się zatem na dobro wspólne w odniesieniu do środowiska wymaga każdorazowego wykazania, że mamy do czynienia ze środowiskiem chronionym w interesie publicznym<sup>19</sup>. Formułowane w głosowanej sprawie roszczenia służyć miały ochronie interesu prywatnego powoda, wobec czego argumentacja Sądu Najwyższego w tym zakresie wydaje się chybiona.

Zaprezentowana przez Sąd Najwyższy argumentacja rodzi też dalsze wątpliwości co do rozumienia przepisów prawa ochrony środowiska. Jak bowiem w tych okolicznościach dokonać właściwej wykładni językowej, funkcjonalnej czy nawet systemowej, art. 323 ust. 1 i 2 p.o.ś.<sup>20</sup>? Uznając zasadność rozumowania Sądu Najwyższego, wydaje się to nie tyle trudne, co niemożliwe.

---

<sup>18</sup> Negatywnej ocenie poddać należy odwołanie przez Sąd Najwyższy do języka powszechnego, pozaprawnego, co może wzbudzać wątpliwości co do zakresu przedmiotowego dokonanego rozstrzygnięcia. W prawie ochrony środowiska, w odróżnieniu chociażby od nauk biologicznych, brak bowiem odniesienia do pojęcia środowiska naturalnego. Znaczenie prawne przypisać zaś należy wyłącznie pojęciu środowiska (bezprzymiotnikowego), wraz z definicją ustawową wskazaną w art. 3 pkt 39 p.o.ś.

<sup>19</sup> P. Korzeniowski, *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 1, s. 29.

<sup>20</sup> Na ich podstawie ustawodawca przyznał każdemu, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda (ochrona interesu prywatnego), możliwość żądania od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, a w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, żądania zaprzestania tej działalności. Dopiero zaś, gdy zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego (ochrona interesu publicznego), roszczenia te przysługują podmiotom niedotkniętym bezpośrednio szkodą lub jej zagrożeniem, tj. Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego oraz organizacjom ekologicznym. Co istotne, rzeczona szkoda obejmuje zarówno szkodę majątkową i niemajątkową, na mieniu i na osobie (M. Bar, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, Warszawa 2019, s. 861), chociażby w związku z uszczerbkiem na zdrowiu wywołanym zanieczyszczeniem powietrza (W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 90).

Jednokierunkowe postrzeganie środowiska poprzez odwołanie do kategorii dobra wspólnego w przypadku dochodzenia ochrony interesu prywatnego naruszonego lub zagrożonego w związku z bezprawnym oddziaływaniem na środowisko faktycznie pozbawia poszkodowanego możliwości dochodzenia ochrony na podstawie art. 323 ust. 1 p.o.ś, i jest niezgodne z rzeczywistymi intencjami ustawodawczymi.

Z dalszej części uzasadnienia wynika, że „w ochronę środowiska naturalnego muszą być zaangażowane poszczególne jednostki, ale też ich mniejsze i większe organizacje, w tym państwa, jako szczególnego rodzaju wspólnoty (...) Z tego powodu poszczególne państwa w swoich konstytucjach i umowach międzynarodowych deklarują objęcie środowiska ochroną i ustanawiają publiczne prawa podmiotowe, obowiązujące w relacji wertykalnej, do czystego, nieskażonego środowiska”<sup>21</sup>. Odwołując się do konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska, Sąd Najwyższy dodał, że „ustanowienie pewnych publicznych praw podmiotowych uzasadnia oczekiwanie, że w systemie prawnym obowiązującym horyzontalnie stworzone zostaną instrumenty pozwalające maksymalnie realizować wartości leżące u podstaw ustanowienia tych praw. Zaniechania ustawodawcy, gdy chodzi o ten nałożony na niego przez ustrojodawcę obowiązek albo nieprawidłowości w jego realizowaniu, usprawiedliwiają skorzystanie ze skarg przeciwko ustawodawcy przed krajowymi organami ochrony prawnej. To samo odpowiednio trzeba powiedzieć o zobowiązaniach zaciągniętych przez państwo, w tym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”. Jednoznaczna ocena tego stanowiska jest trudna. Z jednej strony organ władzy sądowej słusznie dostrzega bowiem fakt istnienia pewnych wertykalnych regulacji *explicite* odnośnych publicznemu prawu podmiotowemu jednostki do środowiska, z drugiej zaś niedostatki w zakresie horyzontalnych regulacji prawnych mających znaczenie w tym zakresie. Poważne wątpliwości budzi jednak sugestia, jakoby właściwą drogą dochodzenia ochrony prawnej w razie naruszenia standardów jakości środowiska skutkujących powstaniem szkody, gdy naruszcicielem jest organ władzy publicznej, było oparcie na ochronie należnej publicznym (w tym

<sup>21</sup> Posługiwanie się przez Sąd Najwyższy sformułowaniem prawo do czystego, nieskażonego środowiska, wobec wyraźnych sugestii doktryny co do sposobu określania jednolitego prawa do środowiska, należy uznać za nietrafne. Więcej zob. J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 201–203.

konstytucyjnym) prawom podmiotowym z zakresu ochrony środowiska. Deprecjonowanie znaczenia środków pośredniej ochrony środowiska pozostaje w sprzeczności z podstawowymi założeniami ustawy zasadniczej uznającymi ochronę środowiska jako zasadniczą, równorzędną pozostałym, wartość ustrojową. Brak mu uzasadnienia w świetle obowiązujących regulacji ustawowych, zwłaszcza zasady kompleksowej ochrony środowiska, jak i stanowisk formułowanych w literaturze<sup>22</sup>. Zapewnienie właściwych środków umożliwiających skuteczną ochronę przysługujących jednostce praw, w tym prawa do środowiska, jest wprawdzie konstytucyjną powinnością rządzących, jednakże właściwa ich realizacja zależy od wszystkich podmiotów pozostających pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, a nie tylko organów władzy publicznej.

## Literatura

- Bar M., [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, Warszawa 2019.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Czekałowska M., *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2015, nr 3.
- Górski M., *System przepisów prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021.
- Haładaj A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, nr 1190.
- Korzeniowski P., *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 1.
- Postiglione A., *Human Rights and the Environment*, „The International Journal of Human Rights” 2010, nr 4.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Trzewik J., *Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.
- Trzewik J., *Prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości jako dobro osobiste – glosa do zagad-*

---

<sup>22</sup> Wśród wielu: J. Trzewik, *Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 527–543.



*nienia prawnego zarejestrowanego w Sądzie Najwyższym, III CZP 27/20, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 4.*

Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.