

Paweł Kościelny

Opinia prawna na temat możliwości pozwania Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego za brak dbania o środowisko¹

Legal opinion on the possibility of suing the State Treasury or local government units for the lack of protecting environment (WAL-131/17): The opinion states that suing the State Treasury of a local government unit is possible in case of failure to enact relevant provisions required by: the Constitution, statutes, the European Union rules and ratified international agreements. Additionally, suing local government entities is possible in case of the lack or an abandonment of the control regarding compliance with the provisions by citizens and economic entities. Legal basis for filling such a claim are provisions of the Civil Code.

Keywords: environmental protection | healthiness | State Treasury | local self-government | compensation

Słowa kluczowe: ochrona środowiska | zdrowotność | Skarb Państwa | samorząd terytorialny | odszkodowanie

Ekspert ds. legislacji BAS; pawel.koscielny@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii prawnej jest odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy w obecnym stanie prawnym możliwe jest pozwanie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za brak należytego dbania o środowisko i wynikłą z tego szkodę lub krzywdę (ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności związanych ze smogiem)?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej – jaka jest podstawa takiego roszczenia.

Opinia przygotowana została z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:

¹ Opinia sporządzona 31 sierpnia 2017 r. na zlecenie Klubu Poselskiego Kukiz'15; BAS-WAL-131/17.

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.),
- ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017, poz. 519, ze zm.; dalej: u.p.o.ś.),
- ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2017, poz. 1289; dalej: u.c.p.g.),
- ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2016, poz. 1987, ze zm.),
- ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. 2014, poz. 1789, ze zm.),
- ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016, poz. 446, ze zm.; dalej: u.s.gm.),
- ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2016, poz. 814, ze zm.; dalej: u.s.pow.),
- ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2016, poz. 486, ze zm.; dalej: u.s.woj.),
- ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2016, poz. 380, ze zm.; dalej: k.c.).

Uzasadnienie prawne

Obowiązki władz państwowych i samorządowych w zakresie ochrony środowiska

Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W myśl art. 68 ust. 4 Konstytucji władze publiczne są obowiązane do *zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska*. Przepis art. 74 ust. 2 Konstytucji wprost wskazuje, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska nakłada na władze publiczne art. 68 ust. 4 Konstytucji. Z kolei art. 86 Konstytucji stanowi, że: *każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie*.

Zadania w zakresie dbałości o środowisko przypisują samorządowi terytorialnemu przepisy ustaw regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego (dalej także: JST). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym stanowią, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.gm.). Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 13 u.s.pow. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Natomiast przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 u.s.woj. stanowi, że samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą m.in. cel zachowania *wartości*

środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń. Natomiast stosownie do przepisu art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.woj. samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Wskazane w Konstytucji i ustawach samorządowych obowiązki władz publicznych są realizowane przez wydawanie i stosowanie aktów prawnych, do których należy zaliczyć przede wszystkim:

- ustawę z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- ustawę o odpadach,
- ustawę o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Z jednej strony regulacje wskazanych ustaw ustalają pewne standardy ochrony środowiska (np. dopuszczalne poziomy emisji substancji do powietrza, wody, gleby lub ziemi), bezpośrednio w przepisach zawartych w tych ustawach lub zobowiązując odpowiednie organy państwowe do określenia takich standardów w aktach prawnych niższej rangi, z drugiej strony wyposażają organy publiczne w instrumenty prawne pozwalające na egzekwowanie ustalonych wymogów.

Wiele takich przepisów zawiera w szczególności ustawa – Prawo ochrony środowiska. W kontekście zagadnienia dbałości o jakość powietrza należy w szczególności wskazać na przepisy zawarte w tej ustawie w tytule II – „Ochrona zasobów środowiska”, dziale II – „Ochrona powietrza” (art. 85–96a u.p.o.ś.). Zgodnie z przepisem art. 85 u.p.o.ś.: *ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:*

- 1) *utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;*
- 2) *zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;*
- 3) *zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach.*

Z kolei przepis art. 86 ust. 1 u.p.o.ś. stanowi, że minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, kierując się koniecznością ujednoczenia zasad oceny jakości powietrza, określi, w drodze rozporządzenia (m.in.):

- 1) *poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu;*
- 2) *poziomy docelowe dla niektórych substancji w powietrzu;*
- 3) *poziomy celów długoterminowych dla niektórych substancji w powietrzu.*

Wskazana delegacja ustawowa została wykonana przez wydanie rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1031).

Stosownie do przepisu art. 88 ust. 1 u.p.o.ś. oceny jakości powietrza i obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska. Przepisy omawianej ustawy nakładają w tym zakresie obowiązki w szczególności na wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (zob. art. 89 i n. u.p.o.ś.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.p.o.ś. wyniki oceny poziomów substancji w powietrzu służą do opracowania przez zarząd województwa, a następnie przedstawienia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projektów uchwał w sprawie programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu.

W myśl przepisu art. 91c ust. 1 u.p.o.ś. w przypadku, gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, minister właściwy do spraw środowiska może opracować krajowy program ochrony powietrza, który jest dokumentem o charakterze strategicznym wyznaczającym cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza. Minister właściwy do spraw środowiska, w przypadku opracowania krajowego programu ochrony powietrza, ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o adresie strony internetowej, na której zamieszczono ten program, oraz o terminie, od którego ma być on stosowany (art. 91c ust. 2 u.p.o.ś.).

Przepis art. 92 ust. 1 u.p.o.ś. przewiduje, że w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu:

- zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń,
- ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń.

Z kolei zgodnie z przepisem art. 95 ust. 1 u.p.o.ś. na obszarze, na którym istnieje przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji w powietrzu, w odniesieniu do zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy 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. 2017, poz. 1405), marszałek województwa może, w drodze decyzji, nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska, który prowadzi działalność powodującą wprowadzanie substan-

cji do powietrza, obowiązek prowadzenia pomiarów poziomów tej substancji w powietrzu.

Ponadto dodatkowy instrument prawny przewiduje przepis art. 96 ust. 1 u.p.o.ś., zgodnie z którym sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Należy także wskazać na przepis art. 379 ust. 1 u.p.o.ś., zgodnie z którym marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

Wiele regulacji istotnych z punktu widzenia zagadnienia omawianego w niniejszej opinii zawierają także przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska zamieszczone w tytule III – „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom” (art. 137 i n. u.p.o.ś.). Ponadto należy zwrócić uwagę na przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska zawarte w tytule VI – „Odpowiedzialność w ochronie środowiska”, który składa się z działu I – „Odpowiedzialność cywilna”, działu II – „Odpowiedzialność karna” oraz działu III – „Odpowiedzialność administracyjna”.

Jako kolejne instrumenty prawne służące dbaniu o środowisko można postrzegać przepisy znajdujące się w dziale III – „Odpowiedzialność administracyjna”. Zgodnie z art. 363 ust. 1 u.p.o.ś. wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą w drodze decyzji nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do:

- 1) ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia;
- 2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

W podobny instrument prawny przepisy tej ustawy wyposażają wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (zob. art. 364 u.p.o.ś.).

Z punktu widzenia zagadnienia omawianego w niniejszej opinii szczególną uwagę należy zwrócić na regulacje działu I – „Odpowiedzialność cywilna” (art. 322–328 u.p.o.ś.). Zgodnie z przepisem art. 322 u.p.o.ś. do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Stosownie zaś do art. 323 ust. 1 u.p.o.ś.: *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. Natomiast ust. 2 tego artykułu przewiduje, że: jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o któ-*

rym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna.

Podobnie w przepisach innych ustaw wskazanych powyżej znajduje się wiele regulacji służących ochronie środowiska. Przykładowo, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: *nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości* (art. 3 ust. 2 pkt 4 u.c.p.g.).

Podstawa wytoczenia powództwa

Treść przepisów działu I – „Odpowiedzialność cywilna” ustawy – Prawo ochrony środowiska sugeruje, że intencją ustawodawcy było objęcie ich zakresem przede wszystkim sytuacji, w których dany podmiot gospodarczy, prowadząc działalność gospodarczą, albo osoba fizyczna, eksploatując instalację lub urządzenie, negatywnie oddziałuje na środowisko. Wydaje się, że tak rozumianego zarzutu negatywnego bezpośredniego oddziaływania na środowisko nie można by postawić Skarbowi Państwa ani jednostce samorządu terytorialnego (ani Skarb Państwa, ani JST nie są emitentami szkodliwych substancji). Wobec Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego można by natomiast sformułować zarzut – jak to ujęto w pytaniach – braku dbania o środowisko, rozumianego jako: w przypadku Skarbu Państwa – zarzut nieuchwalenia przepisów, które są niezbędne do właściwej ochrony środowiska (tzw. bezprawie legislacyjne), natomiast w odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego – zarzut braku lub zaniechanie należytej kontroli, czy obowiązujące przepisy są przestrzegane przez mieszkańców tych jednostek i podmioty gospodarcze działające na ich terenie.

■ Powództwo oparte na przepisie art. 417 lub art. 417¹ § 4 k.c.

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c.: *za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.* Natomiast § 2 tego artykułu stanowi, że: *jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.*

Z kolei przepis art. 417¹ § 4 k.c. reguluje przypadki niezgodnego z prawem niewydania aktu normatywnego (tzw. bezprawie, zaniechanie legislacyjne), którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, w następstwie czego została wyrządzona szkoda. Odpowiedzialność odszkodowawcza może być

następstwem nieuchwalenia ustawy, niewydania rozporządzenia lub niewydania aktu prawa miejscowego. Zaniechanie legislacyjne polega w szczególności na niewykonywaniu obowiązku wydania aktu normatywnego nałożonego przez Konstytucję RP, której przepisy nakazują uregulować określone kwestie w drodze ustawy. Obowiązek wydania aktu normatywnego mogą także określać przepisy ustawy, nakazując określonemu organowi wykonującemu władzę publiczną wydanie stosownego aktu prawnego. Również przepisy prawa Unii Europejskiej lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej mogą obligować polskie organy władzy publicznej do wydania określonego aktu normatywnego. Takiego obowiązku nie formułują natomiast przepisy, które jedynie udzielają kompetencji do przyjęcia określonej regulacji, pozostawiając jednakże organowi władzy publicznej decyzję co do skorzystania z tej możliwości².

W wyroku z 5 grudnia 2007 r. (sygn. akt I CSK 273/07) Sąd Najwyższy uznał, iż treść art. 417¹ § 4 k.c.: *nie upoważnia do przyjęcia tezy, że z zaniechaniem legislacyjnym mamy do czynienia także wówczas, gdy ustawodawca stworzył regulację niepełną, fragmentaryczną*. W doktrynie wskazuje się natomiast, że powszechnie odczuwana potrzeba uregulowania określonej kwestii, silnie wsparta na ogólnych założeniach aksjologicznych, nie oznacza „przewidywanego przepisem prawa” obowiązku wydania aktu normatywnego³. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: *pojęcie „zaniechania” władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej*⁴. W przypadku zatem zarzutu niewydania aktu normatywnego przepis prawa obligujący władze państwowe bądź samorządowe do wydania aktu prawnego powinien konkretnie wskazywać niezbędną treść takiego aktu.

Pomimo obowiązującej rozbudowanej struktury przepisów, których zadaniem jest ochrona środowiska, nie można wykluczyć, że byłoby możliwe wskazanie braku regulacji (luki prawnej), uniemożliwiającego skuteczne przeciwdziałanie naruszaniu stanu środowiska naturalnego (zob. art. 417¹ § 4 k.c.). Potencjalnie równie możliwe wydaje się wykazanie przez powoda zaniechania przez jednostkę samorządu terytorialnego należytej kontroli przestrzegania obowiązujących przepisów z zakresu ochrony środowiska (zob. art. 417 § 1 k.c.).

Można założyć, że w omawianym przypadku w potencjalnym pozwie jako szkoda mogłoby zostać wskazane pogorszenie stanu zdrowia powoda wywo-

² A. Olejniczak, Komentarz do art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III. *Zobowiązania – część ogólna*, A. Kidyba (red.), 2014, LEX.

³ Tak A. Olejniczak, komentarz do art. 417¹, *op. cit.*; Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 21, s. 972–973.

⁴ Zob. np. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00.

lane złą jakością powietrza. Jako szkoda mogłoby zostać wskazane także obniżenie się wartości nieruchomości powoda położonej na terenie występowania powietrza atmosferycznego niespełniającego wymaganych norm jakości. Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵ po stronie powoda będzie leżeć obowiązek udowodnienia, że szkoda wystąpiła i że przyczyną jej wystąpienia jest wskazany czynnik (w omawianym przypadku – zła jakość powietrza). Zatem po stronie powoda będzie leżeć obowiązek udowodnienia, po pierwsze – że szkoda wystąpiła, po drugie – że została ona spowodowana złym stanem środowiska naturalnego, po trzecie – że jej występowanie jest wynikiem bezprawności działania władz publicznych, oraz po czwarte – że istnieje adekwatny związek przyczynowo-skutkowy między wskazywanymi w pozwie faktami (zaniechaniami władz państwowych lub samorządowych) a wystąpieniem szkody. Do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i JST na podstawie art. 417 § 1 k.c. oraz art. 417¹ § 4 k.c. w pełni stosuje się bowiem zasada adekwatnego związku przyczynowego, określona w art. 361 § 1 k.c.⁶ Jak wskazano w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 8 lipca 2016 r. (sygn. akt I ACa 1380/15), nawet w przypadku stwierdzenia, że przy wykonywaniu władzy publicznej dopuszczono się działań lub zaniechań bezprawnych, odpowiedzialność Skarbu Państwa i JST ogranicza się jedynie do tych następstw, które pozostają z nimi w związku przyczynowym i które jednocześnie można uznać za normalne, rozsądnie przewidywalne konsekwencje przedmiotowego działania lub zaniechania.

■ Powództwo oparte na przepisie art. 23 k.c.

Zgodnie z art. 23 k.c. dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Przepis art. 24 § 1 k.c. stanowi, że: *ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny.* Natomiast w myśl art. 24 § 2 k.c.: *jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych.*

⁵ Zgodnie z art. 6 k.c.: *ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne.* Stosownie do art. 232 k.p.c.: *strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Sąd może dopuścić dowód niewskazany przez stronę.*

⁶ Zgodnie z tym przepisem: *zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła.*

Należy zwrócić uwagę, że do otwartego katalogu dóbr osobistych orzecznictwo nie zalicza możliwości korzystania z walorów środowiska naturalnego. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt V ACa 649/13) podtrzymano stanowisko sądu okręgowego, zdaniem którego prawo do życia w czystym i nieskażonym środowisku nie jest dobrem osobistym. Tak samo w doktrynie zwraca się uwagę, że normy prawa cywilnego regulują stosunki prawne między równorzędnymi podmiotami, natomiast konstytucyjne obowiązki zapewniania obywatelom możliwości korzystania z walorów środowiska naturalnego mają charakter publicznoprawny. Ich wykonanie powinno być gwarantowane przez instrumenty prawa publicznego. Dla porównania – innym prawom podobnym konstrukcyjnie (np. prawu do edukacji) nie przyznaje się przymiotu dóbr osobistych⁷. W piśmiennictwie wskazuje się, że nie każdy korzystny dla jednostki stan rzeczy kwalifikować należy jako dobro osobiste⁸. W związku z powyższym ewentualne powództwo sformułowane na podstawie art. 23 k.c. powinno wskazywać na naruszenie zdrowia, a nie na brak możliwości korzystania z walorów czystego i nieskażonego środowiska naturalnego.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie panuje zgoda, że ocena, czy doszło do naruszenia dóbr osobistych, oparta jest na kryteriach obiektywnych, tzn. społecznej aprobacie dla ochrony konkretnej wartości oraz negatywnej ocenie zachowania naruszającego tę wartość, przy czym pod uwagę należy brać jedynie *opinię osób rozsądnie i uczciwie myślących*⁹. Ocena, czy doszło do naruszenia dobra osobistego, nie zależy od subiektywnych odczuć osoby żądającej udzielania ochrony, ale opinii społeczeństwa¹⁰.

W kontekście ochrony przewidzianej w art. 24 k.c. należy podnieść wątpliwość, czy brak dbałości o środowisko, rozumianej w przypadku Skarbu Państwa jako nieuchwalenia niezbędnych przepisów, a w przypadku JST jako zaniechanie należytej kontroli przestrzegania przepisów, mógłby być zakwalifikowany jako bezprawne naruszenie dobra osobistego. W pierwszej kolejności bowiem jako naruszającego dobro osobiste w postaci zdrowia powoda należałoby, jak się wydaje, wskazać podmiot emitujący do powietrza szkodliwe substancje, nie zaś Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego.

Wydaje się zatem, że większe szanse powodzenia miałyby sformułowanie pozwu opartego na przepisie art. 417 k.c.

⁷ Zob. P. Sobolewski, Komentarz do art. 23 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Osajda (red.), 2017, Legalis.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Zob. np. wyrok SN z 29 września 2010 r., sygn. akt V CSK 19/10.

¹⁰ Zob. np. wyrok SN z 18 stycznia 2013 r., sygn. akt IV CSK 270/12.