

Warszawa, dnia 20 lipca 2020 roku

Sąd Najwyższy w Warszawie

Izba Cywilna Wydział III

Plac Krasińskich 2/4/6

00-951 Warszawa

sygn. akt III CZP 27/20

**Opinia *amicus curiae*¹
organizacji społecznej ClientEarth Prawnicy dla Ziemi w sprawie zagadnienia
prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Gliwicach (III CZP 27/20)**

1. Działając jako Prezes zarządu Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi (dalej „**ClientEarth**”) z siedzibą w Warszawie, numer KRS 0000364218, będąc uprawnionym do jednoosobowej reprezentacji, na podstawie artykułu 63 Kodeksu postępowania cywilnego niniejszym przedstawiam Sądowi Najwyższemu istotny dla sprawy pogląd w sprawie o sygnaturze III CZP 27/20 w formie oświadczenia opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*).
2. Postanowieniem z dnia 24 stycznia 2020 roku, w sprawie o sygnaturze III Ca 1548/18, Sąd Okręgowy w Gliwicach przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne w formie następującego pytania: „*Czy prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania, stanowi dobro osobiste podlegające ochronie na podstawie art. 23 k.c. w zw. z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.?*”
3. ClientEarth wnosi o przyjęcie niniejszego stanowiska do sprawy przez skład orzekający Sądu Najwyższego. W swoim stanowisku wykażemy interes ClientEarth w przedstawieniu niniejszej opinii oraz wskażemy na międzynarodowe prawo, które może stanowić

¹ Stanowisko przygotowała adw. Irmina Kotiuk we współpracy z r.pr. Agnieszką Warso-Buchanan i dr Marcinem Stoczkiewiczem

adekwatny i pomocny punkt odniesienia dla składu orzekającego w rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego.

I. Interes ClientEarth w przedstawieniu niniejszej opinii

4. ClientEarth jest organizacją społeczną, zarejestrowaną w Polsce i działającą w formie fundacji, której statutowym celem jest tworzenie warunków korzystnych dla kształtowania środowiska naturalnego, jego odnowy, ochrony, utrzymywania i przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego, w tym dla ochrony zdrowia ludzkiego i pożytku publicznego, w szczególności propagowanie i promowanie kształtowania środowiska naturalnego, jego odnowy, ochrony, utrzymywania i przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego, w tym dla ochrony zdrowia ludzkiego i pożytku publicznego.²
5. ClientEarth jest organizacją prawniczą, której działania obejmują opracowywanie analiz, ekspertyz, opinii i badań a także uczestniczenie we wszelkiego rodzaju postępowaniach prowadzonych przed organami państwa lub instytucjami międzynarodowymi, w tym postępowaniach sądowych i administracyjnych.³
6. ClientEarth ma szerokie doświadczenie w stosowaniu międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska, a także dynamicznie rozwijających się relacjach między prawami człowieka a środowiskiem. Posiadamy również szerokie doświadczenie w działaniach mających na celu ochronę prawa do czystego i zdrowego powietrza. Podejmowaliśmy szereg postępowań sądowych na podstawie dyrektywy 2008/50 w sprawie jakości powietrza⁴ w wielu krajach Unii Europejskiej i przed Trybunałem Sprawiedliwości w Luxemburgu. Jako przykłady możemy wskazać sprawy: C-404/13 ClientEarth⁵ oraz C-723/17 Craeynest i inni (w tym ClientEarth)⁶. Jednocześnie podejmujemy prawne interwencje w zakresie prawa do zdrowego środowiska i prawa do czystego i zdrowego powietrza na arenie międzynarodowej, w szczególności działając

² § 5 pkt. 1a Statutu Fundacji ClientEarth.

³ § 5 pkt. 2 b i c Statutu Fundacji ClientEarth.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy.

⁵ Sprawa C-404/13 ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382 potwierdzająca uprawnienia jednostek i organizacji pozarządowych w zakresie prawa do zaskarżenia planów jakości powietrza i potwierdzająca obowiązek Państwa do wprowadzenia skutecznych środków w celu poprawy jakości powietrza jak najszybciej się da.

⁶ Sprawa C-723/17 Craeynest i inni, ECLI:EU:C:2019:533 potwierdzająca uprawnienia jednostek i organizacji pozarządowych do zaskarżenia decyzji związanych z siecią monitoringu jakości powietrza oraz potwierdzająca prawo sądów krajowych do badania decyzji podmiotów administracji rządowej w zakresie decyzji o lokalizacji stacji monitoringu jakości powietrza.

przed ONZ-towskimi organami ochrony praw człowieka jak i przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.⁷

7. Składając niniejszą opinię przyjaciela sądu chcieliśmy podzielić się z Sądem Najwyższym naszą wiedzą i doświadczeniem w zakresie prawa do zdrowego środowiska i prawa do czystego i zdrowego powietrza na arenie międzynarodowej przyczyniając się do kompleksowego rozpatrzenia sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które być może nie zostały przedstawione przez strony postępowania. Naszym zdaniem są one ważne z punktu widzenia interesu publicznego i zapewnienia, w jak największym stopniu, zgodności polskiego prawa z celami i treścią prawa międzynarodowego.

II. Polski kontekst faktyczno-prawny

8. Jakość powietrza w Polsce nie spełnia norm wymaganych Dyrektywą 2008/50 o jakości powietrza oraz polskich przepisów Prawa Ochrony Środowiska (Artykuł 85 i następne), które implementowały niniejszą dyrektywę. Dyrektywa ta reguluje szereg zanieczyszczeń, z których na szczególną uwagę zasługują PM10, PM2.5, NO2 i Benzen (B(a)P). Jak podaje Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2018 roku⁸ Polska wciąż jest jednym z krajów Unii Europejskiej z najgorszą jakością powietrza. W latach 2014 – 2017 maksymalne średnioroczne stężenia pyłów zawieszonych były niemal dwukrotnie wyższe niż dopuszczalne. Niepokojącym zjawiskiem była wyjątkowo duża skala przekroczeń poziomów niektórych zanieczyszczeń powietrza w stosunku do wartości pożądaných, na czele z rakotwórczym B(a)P, którego stężenia w Polsce były zdecydowanie najwyższe spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej.⁹ W raporcie NIK z 2018 roku czytamy: *„Jakość powietrza na obszarze kraju w latach 2014-2017 w dalszym ciągu znacząco odbiegała od ustalonych poziomów. Przekroczenia poziomów normatywnych B(a)P, PM10 i PM2,5 występowały w wymienionym okresie powszechnie. W latach 2014-2017 maksymalne roczne stężenia PM10, PM2,5 i NO2 były niemal dwukrotnie wyższe niż poziom dopuszczalny dla tych substancji. Odnotowano również przypadki, gdzie zbyt wysokie stężenie dobowe PM10 występowało przez ponad połowę roku, a roczne stężenie B(a)P przekraczało ponad dwudziestokrotnie poziom docelowy. Wysoki poziom i duża skala zanieczyszczenia powietrza świadczą w szczególności o braku skuteczności w wywiązywaniu się z obowiązków ciążących na władzach publicznych, a wynikających z*

⁷ Amicus curiae w sprawie Di Caprio i inni v. Włochom, 39742/14

<https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/clientearth-amicus-curiae-in-case-di-caprio-and-others-v-italy-september-2019/>

⁸ Raport Informacja o wynikach kontroli - Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami, Nr ewid.

150/2018/P/17/078/LKR, Najwyższa Izba Kontroli, 27 sierpnia 2018 (dalej **Raport NIK**)

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,18090,vp,20682.pdf> oraz <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/dbaj-o-zdrowie-nie-oddychaj.html>

⁹ Raport Nik, s. 10.

art. 68 ust. 4¹⁰ i art. 74 ust. 2¹¹ Konstytucji RP, a także o nieosiąganiu celów ochrony powietrza ustalonych w art. 85 ustawy Prawo ochrony środowiska” [przypisy ClientEarth].¹² Szacuje się, że w zanieczyszczenie powietrza w Polsce ma związek z 46 tysiącami przedwczesnych zgonów.¹³

9. Stan powietrza w Polsce negatywnie oceniają instytucje Unii Europejskiej. W wyroku C-336/16 Komisja Europejska przeciwko Polsce¹⁴ z dnia 22 lutego 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że miały miejsce przekroczenia dozwolonych stężeń pyłu PM10 oraz, że brak było podejmowanych odpowiednich środków przez Państwo aby temu zapobiec. W maju 2020 roku Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce kolejną procedurę naruszeniową, w zakresie braku dostępu do wymiaru sprawiedliwości.¹⁵ Polscy obywatele nie mają prawnych możliwości zaskarżania programów ochrony powietrza, które są podstawowym instrumentem prawnym do poprawy jakości powietrza i wprowadzania środków mających na celu poprawę jakości powietrza. W Polsce toczy się równolegle szereg postępowań o ochronę dóbr osobistych związanych z zanieczyszczonym powietrzem. Zadane przez Sąd Okręgowy pytanie prawne jest zatem niezwykle aktualne. Nie tylko z perspektywy analizy prawnej, ale także ochrony zdrowia publicznego obywateli oraz obowiązków władzy publicznej ochrony wartości konstytucyjnych takich jak: ochrona zdrowia i środowiska czy zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom.
10. Istnieje niezaprzeczalny i silny związek pomiędzy zanieczyszczeniem środowiska, w tym zanieczyszczeniem powietrza a zdrowiem ludzkim. Zanieczyszczenie środowiska jest jednym z najbardziej palących problemów naszych czasów i jest największą środowiskową przyczyną chorób i przedwczesnych zgonów na świecie.¹⁶ Komisja Lancet ds. Zanieczyszczenia i Zdrowia oszacowała, że „zanieczyszczenie było przyczyną 9 milionów przedwczesnych zgonów w 2015 r. - 16% wszystkich zgonów na całym świecie - trzy razy więcej zgonów niż z powodu AIDS, gruźlicy i malarii łącznie i 15 razy więcej niż ze wszystkich wojen i innych form przemocy”.¹⁷ Zanieczyszczenie powietrza jest główną przyczyną przedwczesnej śmierci i chorób oraz jest największym ryzykiem płynącym dla zdrowia ze strony środowiska w Europie. Szacuje się, że jest ono odpowiedzialne za około

¹⁰ Artykuł 68 Konstytucji „1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia. 4. Władze publiczne są obowiązane do (...) zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”.

¹¹ Artykuł 74 „1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.”

¹² Raport NIK, s. 12.

¹³ Raport NIK, s. 218 Tabela 6.14, Według raportu EEA (dla 2014 r.) ze względu na zanieczyszczenie powietrza PM2.5.

¹⁴ Sprawa C-336/16 Komisja Europejska przeciwko Polsce, ECLI:EU:C:2018:94.

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_859

¹⁶ Raport do Zgromadzenia Ogólnego ONZ Specjalnego Sprawozdawcy na rzecz praw człowieka, niebezpiecznych substancji i odpadów, A/73/567, 15 listopada 2018; <https://undocs.org/A/73/567>.

¹⁷ Lancet Commission on pollution and health, Volume 391, ISSUE 10119, P462-512, February 03, 2018, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32345-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32345-0)

400 tysięcy przedwczesnych zgonów w Europie (z wyłączeniem Turcji)¹⁸. Choroba serca i udar mózgu są najczęstszymi przyczynami przedwczesnej śmierci przypisywanymi zanieczyszczeniu powietrza, a w następnej kolejności choroby i rak płuc.¹⁹ Światowa organizacja zdrowia podaje, że zarówno krótko-, jak i długoterminowe narażenie dzieci i dorosłych na zanieczyszczenia powietrza może prowadzić do zmniejszenia funkcji płuc, infekcji dróg oddechowych i pogorszenia astmy. Narażenie matki na zanieczyszczenie powietrza jest związane z niekorzystnym wpływem na płodność, przebieg ciąży oraz na noworodki i dzieci.²⁰ Od 2000 roku w Katedrze Epidemiologii i Medycyny Zapobiegawczej Uniwersytetu Jagiellońskiego - Collegium Medicum - są prowadzone polskie badania nad związkiem pomiędzy zanieczyszczeniem powietrza a zdrowiem noworodków i dzieci.²¹ Badania te potwierdzają, że narażenie kobiet w czasie ciąży na zanieczyszczenie powietrza powoduje obniżenie masy urodzeniowej, długości ciała i obwodu główki noworodka, ma związek ze wzrostem częstości objawów ze strony górnych i dolnych dróg oddechowych oraz zwiększonej podatności młodszych dzieci na ostre infekcje układu oddechowego oraz pogorszeniem sprawności wentylacyjnej płuc i oznakami gorszego rozwoju kognitywnego dzieci.²² Naukowcy i badacze tematu nie mają dziś wątpliwości, że zanieczyszczenie środowiska i powietrza zagraża ludziom.

III. Prawo do zdrowego środowiska w ujęciu międzynarodowym

11. Świadomość współzależności między człowiekiem, jego zdrowiem i życiem a co za tym idzie prawami człowieka, a stanem środowiska naturalnego zaczęła się kształtować w prawie międzynarodowym na przełomie lat 70. i 80. dwudziestego wieku. Pierwszymi dokumentami, które odwołują się do tego związku są Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Naturalnego Środowiska Człowieka z 1972 roku tzw. Deklaracja sztokholmska oraz Deklaracja z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju²³ przyjęta podczas tzw. Szczytu Ziemi w 1992 roku, który zgromadził reprezentację 172 krajów, w tym reprezentację Polski²⁴ (Deklaracja z Rio). Deklaracja sztokholmska w pierwszej swojej zasadzie wskazuje, że „[c]złowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości, która pozwala na godne życie i

¹⁸ Dane za raportem Europejskiej Agencji Środowiska.

¹⁹ Raport Europejskiej Agencji Środowiska o jakości powietrza w Europie, numer 10/2019 a dnia 16 października 2019, s. 13 <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019>

²⁰ Raport Europejskiej Agencji Środowiska o jakości powietrza w Europie, numer 10/2019 a dnia 16 października 2019, s. 14.

²¹ http://www.epi.wl.cm.uj.edu.pl/nauka/badania/srodowisko_dzieci

²² Badania nad wpływem zanieczyszczeń powietrza na zdrowie noworodków i dzieci prowadzone są od 2000 roku w ramach współpracy międzynarodowej z Uniwersytetem Columbia w Nowym Jorku (Columbia Center for Children's Environmental Health). Badania koordynowane przez prof. Pererę są prowadzone jednocześnie w Stanach Zjednoczonych (Nowy Jork), w Chinach (Chongqing) oraz w Polsce (Kraków). Kierownik polskiej części badań: 2000-2015 - Prof. Wiesław Jędrzychowski, Katedra Epidemiologii i Medycyny Zapobiegawczej, Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum i od 2015 - obecnie - Dr hab. Agnieszka Pac, Zakład Epidemiologii, Katedra Epidemiologii i Medycyny Zapobiegawczej, Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum.

²³ <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html#3>

²⁴ <https://www.un.org/esa/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm>

dobrostan, a on ponosi odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń". Deklaracja z Rio w swojej pierwszej zasadzie wskazuje na prawo ludzi do zdrowego i produktywnego życia w zgodzie z naturą, zaś w zasadzie 10 podkreśla znaczenie skutecznego dostępu do postępowań sądowych i administracyjnych, w tym do odszkodowania i zadośćuczynienia. W 1990 roku Zgromadzenie ogólne ONZ przyjęło rezolucję w sprawie „Potrzeby zapewnienia zdrowego środowiska dla dobra jednostek”, w której to wskazano, że „*lepsze i zdrowsze środowisko może przyczynić się do pełnego korzystania z praw człowieka przez wszystkich (...) [i z tego tytułu] wszystkie osoby mają prawo do życia w środowisku odpowiednim dla ich zdrowia i dobrego samopoczucia*”.²⁵ Te podwaliny pod rozumienie zależności pomiędzy prawami podmiotowymi człowieka a ochroną środowiska doprowadziły do skryształowania się prawa do zdrowego środowiska w Konwencji z Aarhus.²⁶ W preambule Konwencji z Aarhus jest odwołanie do związku pomiędzy ochroną środowiska a prawem do życia²⁷, a Artykuł 1 stanowi, że celem Konwencji jest ochrona „*prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i dobrostanu*”. Polska ratyfikowała Konwencję z Aarhus w 2002 roku.

12. W latach 2008-2011 Rada Praw Człowieka ONZ, która jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego ONZ, wydała szereg rezolucji dotyczących relacji pomiędzy kryzysem klimatycznym a prawami człowieka²⁸, stanem środowiska naturalnego a prawami człowieka²⁹ czy zagrożeniami płynącymi dla praw człowieka z zanieczyszczenia środowiska odpadami.³⁰ W marcu 2012 roku ONZ zdecydowało o powołaniu Specjalnego Sprawozdawcy do spraw praw człowieka i środowiska.³¹ Podejmuje on wiele działań mających na celu przybliżenie zrozumienia relacji pomiędzy prawami człowieka a środowiskiem. Jego raporty opisują i podsumowują zobowiązania krajów wynikające z praw człowieka w stosunku do ochrony środowiska i wskazują na dwa równoległe procesy. Pierwszy proces to tzw. zazielenianie tradycyjnych praw człowieka, czyli jak prawo do życia, prawo do ochrony zdrowia, prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego może zostać naruszone w wyniku zanieczyszczenia środowiska.³² Praca ta doprowadziła do

²⁵ <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/45/94>

²⁶ Konwencja z dnia 25 czerwca 1998 o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus („**Konwencja z Aarhus**”).

²⁷ „*uznając, że odpowiednia ochrona środowiska jest niezbędna dla ludzkiej pomyślności i korzystania z podstawowych praw człowieka, włączając w to prawo do życia jako takiego*”
<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninpolish.pdf>

²⁸ Human Rights Council resolutions 7/23 of 28 March 2008, 10/4 of 25 March 2009 and 18/22 of 30 September 2011 on human rights and climate change

²⁹ Human Rights Council resolution 16/11 of 24 March 2011 on human rights and the environment

³⁰ Human Rights Council resolutions 9/1 of 24 September 2008 and 12/18 of 2 October 2009 on the adverse effects of the movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights

³¹ <https://www.ohchr.org/en/Issues/environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

³² Raport numer A/HRC/25/53 w zakresie mapowania praw człowieka i środowiska, 2014

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/MappingReport.aspx>

Raportu podsumowującego podstawowe zasady wynikające z praw człowieka dla ochrony środowiska.³³ Drugi proces to proces krystalizowania się, na poziomie narodowym, regionalnym i globalnym, nowego prawa człowieka, prawa do bezpiecznego i zdrowego środowiska. W 2020 roku Specjalny Sprawozdawca ds. praw człowieka i środowiska wydał raport „*Rozpoznanie prawa do zdrowego środowiska w Konstytucjach, ustawodawstwie i traktatach*”.³⁴ Przeanalizował on Konstytucje i zobowiązania międzynarodowe krajów w skali globu i wskazał, że ponad 150 krajów rozpoznaje prawo do zdrowego środowiska bezpośrednio w Konstytucji³⁵, poprzez interpretację norm konstytucyjnych³⁶, lub poprzez ratyfikowane umowy międzynarodowe.³⁷

13. Polska została zakwalifikowana do kategorii krajów, które rozpoznają prawo do zdrowego środowiska poprzez ratyfikowaną umowę międzynarodową tj. Konwencję z Aarhus, którą Polska ratyfikowała w 2002 roku.³⁸ Dodatkowo należy wskazać, iż również w polskiej Konstytucji kwestia ochrony środowiska została podniesiona do rangi zapisów ustrojowych. Artykuł 5 Konstytucji stanowi, że *“Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”*. Dalej w artykule 68 Konstytucji czytamy, że *“Każdy ma prawo do ochrony zdrowia. (...) Władze publiczne są obowiązane do (...) zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”*. I w końcu artykuł 74 Konstytucji stanowi, że *“władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”*. Wszystkie te elementy łącznie powodują, że nie może być wątpliwości, iż także polski porządek prawny chroni prawo do zdrowego środowiska jako prawo podstawowe człowieka.
14. Na istotny związek pomiędzy prawami człowieka a ochroną środowiska wskazują również ONZ-towskie Komitety powołane do monitorowania wdrażania międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka. Komitet Praw Człowieka, który stoi na straży przestrzegania Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w Komentarzu Ogólnym numer 36 do artykułu 6 Paktu, który chroni prawo do życia, wskazał, że: *„Degradacja środowiska, zmiany klimatu i niezrównoważony rozwój stanowią jedne z najpilniejszych i najpoważniejszych zagrożeń dla zdolności obecnych i przyszłych pokoleń do korzystania z prawa do życia. (...) Realizacja obowiązku poszanowania i zapewnienia prawa do życia, a zwłaszcza godnego życia, zależy między innymi od środków podjętych*

³³ Raport numer A/HRC/37/59 Podstawowe zasady w zakresie praw człowieka i środowiska, 2018
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf>

³⁴ Raport numer A/HRC/43/53 Rozpoznanie prawa do zdrowego środowiska w Konstytucjach, ustawodawstwie i traktatach <https://undocs.org/A/HRC/43/53>

³⁵ Na przykład Norwegia, Belgia, Francja

³⁶ Na przykład Włochy poprzez orzecznictwo i interpretację konstytucyjnego prawa do zdrowia, zobacz annex VIII do Raportu numer A/HRC/43/53, Zachodnia Europa i inni.

³⁷ Na przykład Niemcy poprzez ratyfikowanie Konwencji z Aarhus, zobacz annex VIII do Raportu numer A/HRC/43/53, Zachodnia Europa i inni.

³⁸ Zobacz annex VI do Raportu numer A/HRC/43/53, Europa Wschodnia.

*przez państwa w celu ochrony środowiska i ochrony go przed szkodami, zanieczyszczeniem i zmianami klimatu powodowanymi przez podmioty publiczne i prywatne*³⁹. Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w Komentarzu Ogólnym numer 14 do artykułu 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który chroni prawo do zdrowia wskazał, że „prawo do zdrowia obejmuje szeroki zakres czynników społeczno-ekonomicznych, które kształtują warunki, w których ludzie mogą prowadzić zdrowe życie, i rozciąga się na podstawowe czynniki warunkujące zdrowie, takie jak (...) zdrowe środowisko”.⁴⁰

15. W Europie podstawowym instrumentem ochrony praw człowieka jest Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisana w Rzymie w listopadzie 1950 roku⁴¹ (dalej Europejska Konwencja Praw Człowieka lub Konwencja). Jej tekst spisany w 1949 roku nie zawiera wprost przepisu, który by kodyfikował prawo do czystego środowiska jako prawo człowieka.⁴² Jednakże, nie oznacza to, że Europejska Konwencja Praw Człowieka nie chroni praw człowieka w sytuacji zanieczyszczenia środowiska. W tym miejscu wskazać należy na szerokie orzecznictwo Trybunału, który w ponad 300 sprawach uznał naruszenie praw chronionych Konwencją w sytuacji zanieczyszczenia środowiska.⁴³ Sprawy te dotyczyły zanieczyszczenia azbestem⁴⁴, zanieczyszczenia środowiska spowodowanego działalnością przemysłową⁴⁵, zanieczyszczenia spowodowanego odpadami⁴⁶ czy zanieczyszczenia i szkód z kopalni.⁴⁷ Trybunał konsekwentnie już od wielu lat powtarza, że jeżeli jednostka jest bezpośrednio i poważnie dotknięta (...) zanieczyszczeniem, może pojawić się problem w zakresie artykułu 8 Konwencji (prawo do życia prywatnego i rodzinnego).⁴⁸

³⁹ Komentarz Ogólny nr 36 Komitetu Praw Człowieka przy ONZ z dnia 3 września 2019, CCPR/C/GC/36, § 62.

⁴⁰ Komentarz ogólny nr 14 Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 11 sierpnia 2000, E/C.12/2000/4, §4.

⁴¹ https://echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf

⁴² Zobacz też sprawy Kyrtatos v. Grecji, 41666/98, 2003, §52-53 oraz Hatton i inni v. Wielkiej Brytanii, 36022/97 [GC], 2003, §96.

⁴³ Natalia Kobylarz, “The European Court of Human Rights, an Underrated Forum for Environmental Litigation”, 5th European Environmental Law Forum’s Book (2018) oraz dokument wewnątrz Trybunału Praw Człowieka w zakresie orzeczeń dotyczących ochrony środowiska https://echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

⁴⁴ Sprawa Brincat i inni v. Malcie, 60908/11, 62110/11, 62129/11, 24 lipca 2014.

⁴⁵ Sprawa Băcilă v. Rumunii, 19234/04, 30 marca 2010 (zanieczyszczenie powietrza spowodowane przez producenta ołowiu i cynku, który uwalniał do atmosfery duże ilości dwutlenku siarki i pyłów zawierających metale ciężkie) oraz sprawa Fadeyeva v. Rosji, 55723/00, 9 czerwca 2005 (zanieczyszczenie powietrza spowodowane przez producenta stali).

⁴⁶ Sprawa López Ostra v. Hiszpanii, 16798/90, 9 grudnia 1994.

⁴⁷ Sprawa Tătar v. Rumunii, 67021/01, 27 stycznia 2009 (kopalnia złota i srebra, zanieczyszczenie spowodowane przez praktykę używania cyjanku sodu w procesie wydobywania złóż metali) oraz sprawa Dimitar Yordanov v. Bułgarii, 3401/09, 6 września 2018 (naruszenie prawa własności w wyniku szkód spowodowanych wydobyciem węgla i kopalnią węgla).

⁴⁸ Sprawa López Ostra v. Hiszpanii, 16798/90, §51; sprawa Dubetska i inni v. Ukraina, 30499/03, §105; sprawa Apanasewicz v. Polska, 6854/07, §§93-95.

16. W sprawie López Ostra przeciwko Hiszpanii⁴⁹, która dotyczyła różnego rodzaju zanieczyszczeń powstałych na skutek działania fabryki skór, skarżąca podnosiła, że zanieczyszczenie powstałe z emitowanych oparów, powtarzający się hałas i silne zapachy, spowodowały, że warunki życia jej rodziny były nie do zniesienia i spowodowały zarówno jej, jak i rodziny poważne problemy zdrowotne. W tej sprawie Trybunał wskazał, na dwa istotne zagadnienia. Po pierwsze, przedstawione w sprawie raporty medyczne i ekspertyzy potwierdziły, że emisje siarkowodoru przekroczyły dopuszczalne normy i mogą zagrozić zdrowiu osób mieszkających w okolicy oraz że może istnieć związek przyczynowy między tymi emisjami a dolegliwościami córki skarżącej.⁵⁰ Po drugie, Trybunał uznał, że poważne zanieczyszczenie środowiska może wpłynąć na dobrostan osób i uniemożliwić im korzystanie z domu w taki sposób, aby niekorzystnie wpłynąć na ich życie prywatne i rodzinne, nawet mimo braku zagrożenia dla ich zdrowia.⁵¹
17. W doktrynie wskazuje się, że materialne prawo do zdrowego środowiska zawiera w sobie sześć głównych elementów: prawo do oddychania czystym i zdrowym powietrzem, prawo do czystej wody, prawo do zdrowej żywności, prawo do zdrowych ekosystemów, prawo do nietoksycznego środowiska i prawo do bezpiecznego klimatu.⁵² W dalszej części niniejszego stanowiska przedstawimy szczegółową analizę prawa do oddychania czystym i zdrowym powietrzem jako, że tego zagadnienia dotyczy przedmiotowa sprawa.

III. Prawo do czystego i zdrowego powietrza w ujęciu międzynarodowym

18. Rozpoznanie znaczenia prawa do oddychania czystym i zdrowym powietrzem jest niekwestionowane w prawie Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym.
19. W prawie Unii Europejskiej emanacją tego prawa jest dyrektywa 2008/50 o jakości powietrza, która ustanawia ramy materialne i proceduralne dla Państw Członkowskich do realizacji nałożonych na nie zobowiązań w związku z jakością powietrza. W preambule tejże dyrektywy wyraźnie jest odwołanie do ochrony zdrowia ludzkiego.⁵³ W jednym z ostatnich orzeczeń dotyczących jakości powietrza, sprawa C-723/17 Craeynest, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie podkreślił, że celem dyrektywy „*jest kontrola i zmniejszenie ograniczenia zanieczyszczenia atmosferycznego i (...) w związku z tym [dyrektywa] zmierza do ochrony zdrowia publicznego*” a „*ustanowione w dyrektywie (...) zasady dotyczące jakości powietrza stanowią konkretyzację obowiązków Unii w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego*”.⁵⁴ W opinii Rzecznika

⁴⁹ Sprawa López Ostra v. Hiszpanii, 16798/90, 9 grudnia 1994

⁵⁰ Sprawa López Ostra v. Hiszpanii, 16798/90, §49.

⁵¹ Sprawa López Ostra v. Hiszpanii, 16798/90, §51.

⁵² David R. Boyd, Specjalny Sprawozdawca ds. praw człowieka i środowiska wyjaśniający zakres prawa do bezpiecznego i zdrowego środowiska podczas wystąpień oraz w rocznych tematycznych raportach do Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

⁵³ „*Mając na względzie ochronę zdrowia ludzkiego (...), szczególnie ważna jest walka z emisjami zanieczyszczeń. (...) Z tego względu powinno się zapobiegać lub ograniczać emisję szkodliwych zanieczyszczeń powietrza.*”

⁵⁴ Sprawa C-723/17 Craeynest i inni, § 32 i 33.

Generalnego do tej sprawy czytamy „Dyrektywa 2008/50 opiera się na założeniu, że przekroczenie wartości granicznych prowadzi do dużej liczby przedwczesnych zgonów. Rozporządzenia dotyczące jakości powietrza atmosferycznego konkretyzują (...) obowiązki Unii w zakresie ochrony, które wynikają z podstawowego prawa do życia zgodnie z art. 2 ust. 1 karty [Praw Podstawowych EU]”.⁵⁵ To bezpośrednie i jednoznaczne odniesienie do praw podstawowych nie jest przypadkowe i stanowi potwierdzenie rangi prawa do czystego i zdrowego powietrza jako prawa podmiotowego.

20. Prawo międzynarodowe, w skali globalnej, również wskazuje na silny związek między prawami człowieka a czystym i zdrowym powietrzem. Specjalny Sprawozdawca praw człowieka i środowiska przy ONZ wydał w 2019 roku raport o prawie do oddychania czystym powietrzem, w którym wskazał, że „prawo do oddychania czystym powietrzem (...) jest jednym z istotnych elementów prawa do zdrowego i zrównoważonego środowiska, wraz z dostępem do czystej wody (...), bezpiecznego klimatu oraz zdrowej różnorodności biologicznej i ekosystemu” oraz, że „niska jakość powietrza może prowadzić do naruszenia szerokiego zakresu praw człowieka, w tym prawa do życia, prawa do zdrowia i odpowiedniego poziomu życia”.⁵⁶ ONZ-towskie Komitety powołane do monitorowania wdrażania podstawowych międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka od kilku lat wskazują na związek pomiędzy czystym powietrzem a prawami człowieka. W szczególności Komitet Praw Dziecka, który monitoruje przestrzeganie Konwencji ONZ o prawach dziecka, w uwagach końcowych wobec Wielkiej Brytanii w 2016 roku⁵⁷, Hiszpanii w 2018 roku⁵⁸ oraz Austrii w 2020 roku⁵⁹ wskazał na silny związek pomiędzy zanieczyszczeniem powietrza a prawami dzieci, głównie prawem do zdrowia, wzywając te kraje do podjęcia odpowiednich środków zaradczych.
21. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekał w kilku sprawach dotyczących zanieczyszczenia powietrza. W szczególności uznał, że artykuł 8, chroniący prawo do życia prywatnego i rodzinnego, ma zastosowanie do sytuacji naruszeń powstałych na skutek zanieczyszczenia powietrza pochodzącego z działalności przemysłowej⁶⁰, ruchu samochodowego⁶¹, czy kumulacji negatywnych skutków wynikających z emisji powstałych z drogi szybkiego ruchu⁶². W sprawie Greenpeace przeciwko Niemcom (dec.)⁶³ Trybunał wyraźnie wskazał, że artykuł 8 ma zastosowanie do stanu faktycznego sprawy albowiem

⁵⁵ Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 28 lutego 2019, Sprawa C-723/17, § 53.

⁵⁶ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ds. Praw człowieka i środowiska, numer A/HRC/40/55, 8 stycznia 2019, § 17 i 45 <https://bit.ly/2TUpGL7>

⁵⁷ CRC/C/GBR/CO/5, § 68 i 69 <https://bit.ly/39YHPn9>

⁵⁸ CRC/C/ESP/CO/5-6, § 36 <https://bit.ly/2vrl10h>

⁵⁹ CRC/C/AUT/CO/5-6, § 35b <https://bit.ly/32bMtwX>

⁶⁰ Cordella i inni v. Włochom, 54414/13, 54264/15, 24 stycznia 2019 czy Fadeyeva v. Rosji, 55723/00, 9 czerwca 2005, § 87 i 88.

⁶¹ Decyzja o niedopuszczalności Greenpeace i inni v. Niemcom (dec.), 18215/06, 12 maj 2009.

⁶² Grimkovskaya v. Ukrainie, 38182/03, 21 lipiec 2011, § 59-62.

⁶³ Decyzja o niedopuszczalności Greenpeace i inni v. Niemcom (dec.), 18215/06

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92809>

sadza i cząsteczki pyłu czyli tzw. smog mogą mieć poważny i szkodliwy wpływ na zdrowie, w szczególności na gęsto zaludnionych obszarach o dużym natężeniu ruchu. Skarżący, którzy mieszkali w Hamburgu przy ulicach o dużym natężeniu ruchu samochodowego, byli w wystarczającym stopniu dotknięci zanieczyszczeniem powietrza, aby móc twierdzić, że są ofiarami w rozumieniu Konwencji. Sprawa została uznana za niedopuszczalną z innych powodów. W sprawie Fadeyeva przeciwko Rosji⁶⁴, w której doszło do naruszenia artykułu 8 Konwencji, Trybunał uznał, że kiedy normy zanieczyszczenia powietrza, wynikające z prawa, są przekroczone zachodzi domniemanie, że powietrze staje się szkodliwe dla zdrowia. Fakt, że skarżąca nie wykazała, lub miała problemy z wykazaniem, szczególnych szkód na zdrowiu nie powoduje, że traci ona status ofiary albowiem skumulowanie się domniemania szkodliwości zanieczyszczonego powietrza oraz tego, że skarżąca mieszkała w miejscu zanieczyszczonym, powoduje że można przyjąć, że jej zdrowie pogorszyło się w wyniku długotrwałej ekspozycji na zanieczyszczone powietrze. W sprawie Grimkovskaya przeciwko Ukrainie⁶⁵, gdzie również doszło do naruszenia artykułu 8 Konwencji, Trybunał uznał, że nie ma znaczenia, że skarżąca nie wykazała związku przyczynowego pomiędzy zanieczyszczeniem powietrza a uszczerbkiem na zdrowiu, albowiem kumulacja negatywnych czynników jak zanieczyszczenie powietrza, hałas oraz zniszczenia domu, powodują, że artykuł 8 stosuje się do sprawy. Choć każda z tych spraw jest inna, to dotyczą one istotnego i ważnego dla niniejszej sprawy zagadnienia: na ile zanieczyszczenie powietrza może naruszyć prawo do życia prywatnego i rodzinnego jako prawo człowieka. Trybunał Praw Człowieka nie miał wątpliwości, że istnieje związek pomiędzy zanieczyszczeniem powietrza a prawem do życia prywatnego i rodzinnego i że artykuł 8 obejmuje swym zakresem prawo do życia w warunkach czystego i zdrowego powietrza.

IV. Wnioski końcowe

22. Odpowiedź na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach: „[c]zy prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania, stanowi dobro osobiste podlegające ochronie” powinna uwzględniać wyżej opisany rozwój prawa międzynarodowego w zakresie rozpoznania i skodyfikowania prawa do zdrowego środowiska, w szczególności prawa do czystego i zdrowego powietrza. Polska Konstytucja w artykule 9 i 91 wskazuje na konieczność interpretacji prawa polskiego w zgodzie z prawem międzynarodowym, w szczególności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.⁶⁶ Polska ratyfikowała zarówno Konwencję

⁶⁴ Fadeyeva v. Rosji, 55723/00, 9 czerwca 2005, § 87 i 88 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69315>

⁶⁵ Grimkovskaya v. Ukrainie, 38182/03, 21 lipiec 2011, § 59-62 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105746>

⁶⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2005 r. II PK 100/05, OSNP 2006/19-20/299, „Sąd jest zobowiązany do wykładni prawa polskiego w sposób zapewniający w największym stopniu jego zgodność z treścią nieratyfikowanej umowy międzynarodowej wiążącej Polskę (art. 9 Konstytucji RP).” czy Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2017 r. III KK 103/17, OSNKW 2018/2/13, w którym Sąd Najwyższy przy
11

z Aarhus jak i Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz ONZ-towskie traktaty ochrony praw człowieka, a zatem przyjęła na siebie zobowiązanie do ochrony podmiotowego prawa jednostki do życia w zdrowym środowisku w tym do oddychania zdrowym i czystym powietrzem.⁶⁷ Podobnie Polska jest zobowiązana do przestrzegania prawa Unii Europejskiej, w tym zobowiązań wynikających z dyrektywy 2008/50 o jakości powietrza i wskazanych w niej celów ochrony zdrowia ludzkiego.

23. Katalog dóbr osobistych jest katalogiem otwartym. Co do tego nie ma sporu w doktrynie. W uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1993 r. (I PZP 28/93), wskazano, że *„Odpowiedź na pytanie, czy określone dobro człowieka jest jego dobrem osobistym w rozumieniu art. 23 i 24 k.c., zależy od wielu czynników, gdyż pojęcie to należy odnosić do określonego poziomu rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego, przyjętych w społeczeństwie zasad moralnych i prawnych, istniejącego rozwoju stosunków społecznych, gospodarczych czy nawet politycznych. Pojęcie naruszenia określonego dobra osobistego jest również pojęciem dynamicznym w czasie i dotyczącym konkretnych środowisk”*. Uwagi te, wydają się być zbliżone do tzw. zasady dynamicznej interpretacji⁶⁸ jaką stosuje Trybunał Praw Człowieka wykładając literalne brzmienie przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zasada dynamicznej interpretacji, mająca charakter wykładni celowościowej, umożliwia uwzględnienie zmian jakie zaszły w Europie w ciągu ostatnich 70 lat i powoduje, że Konwencja jest dokumentem aktualnym gwarantującym ochronę adekwatną do czasów w jakich jest stosowana. W ocenie ClientEarth, biorąc pod uwagę aktualny stan wiedzy o skali zanieczyszczenia i jego wpływie na życie i zdrowie ludzkie, przy jednoczesnym uwzględnieniu rozwoju prawa międzynarodowego w zakresie prawa do zdrowego środowiska i prawa do czystego i

wykładni definicji „handel ludźmi” posiłkował się prawem międzynarodowym i orzekł, że *„Dopuszczalne jest w procesie wykładni krajowych przepisów karnych odwołanie się do ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, które zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i których stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP); nie stoi to w sprzeczności z zasadą nullum crimen sine lege.”*

⁶⁷ Już w 2004 roku Marc Pallemerts, były Specjalny Sprawozdawca ONZ w zakresie praw człowieka i odpadów w latach 2012 – 2014, oraz ekspert w zakresie międzynarodowego prawa ochrony środowiska, wskazał w Raporcie *Human Rights and the Environment | Proceedings of a Geneva Environment Network roundtable*, w rozdziale zatytułowanym: *Proceduralizing environmental rights: the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context*, że Konwencja z Aarhus wprost rozpoznaje prawo do zdrowego środowiska (strona 18 Raportu <https://bit.ly/30i8oQJ>). John Knox, pierwszy Specjalny Sprawozdawca ONZ w zakresie praw człowieka i środowiska, wskazuje na głosy w doktrynie podkreślające, że już doszło do globalnego uznania prawa do zdrowego środowiska pomimo braku rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ (Rodríguez-Rivera 2018), zobacz: Knox, John H., *Constructing the Human Right to a Healthy Environment (February 21, 2020). Annual Review of Law and Social Science, Forthcoming*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3542591>

⁶⁸ Tytułem przykładu sprawa *Société Colas Est i inni v. Francji*, 37971/97, 16 kwietnia 2002, § 41, w której do ochrony przewidzianej artykułem 8 włączono siedzibę spółki, ETPCz wskazał: *„Trybunał przypomina, że Konwencja jest żywym instrumentem, który należy interpretować w świetle współczesnych warunków (...) Opierając się na swojej dynamicznej interpretacji Konwencji, Trybunał uważa, że nadszedł czas, aby stwierdzić, że w niektórych okolicznościach prawa zagwarantowane w art. 8 Konwencji mogą być interpretowane jako obejmujące prawo do poszanowania siedziby spółki, oddziałów lub innych lokale biznesowe”*.

zdrowego powietrza oraz zobowiązań wynikających z europejskiego prawa o jakości powietrza, możliwa jest pozytywna odpowiedź na zadane pytanie prawne. Skoro prawo do zdrowego środowiska i czystego zdrowego powietrza jest prawem człowieka, jak prawo do zdrowia czy prawo do integralności cielesnej, to nie może być wątpliwości, że w polskim systemie prawnym jest to chronione dobro osobiste.

24. W związku z powyższym ClientEarth wnosi, o udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie, w taki sposób, że **prawo do życia w czystym, bezpiecznym i zdrowym środowisku umożliwiającym oddychanie czystym i zdrowym powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania, stanowi dobro osobiste podlegające ochronie w myśl art. 23 k.c. w zw. z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.**

W imieniu zarządu

Dr Marcin Stoczkiewicz

Załączniki:

- (a) statut Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi;
- (b) odpis aktualny KRS z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- (c) 3 odpisy opinii.