

Sygn. akt **V Ca 1607/19**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 września 2021 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie V Wydział Cywilny Odwoławczy w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia del. Dorota Walczyk
Protokolant:	(...) sekr. sąd. Aneta Obcowska

po rozpoznaniu w dniu 10 września 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **G. S.**

przeciwko **Skarbowi Państwa – reprezentowanemu przez Ministra Klimatu i Środowiska i Ministra Aktywów Państwowych**

z udziałem **Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie**

**o zapłatę**

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy - Śródmieścia w Warszawie

z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VI C 1043/18

oddala apelację.

**Sygn. akt V Ca 1607/19**

## UZASADNIENIE

Powódka G. S. wniosła o zasądzenie od pozwanych Miasta (...) W. oraz Skarbu Państwa – Ministra Środowiska (aktualnie Minister Klimatu) solidarnie na rzecz Stowarzyszenia (...) w K. kwoty 5.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty za naruszenie dóbr osobistych powódki.

Pozwany Miasto (...) W. wniósł o oddalenie powództwa skierowanego przeciwko temu pozwanemu w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego miasta (...) W. kosztów postępowania.

Postanowieniem z dnia 12 grudnia 2018 r. Sąd dokonał określenia właściwej reprezentacji Skarbu Państwa poprzez określenie, że podmiotami uprawnionymi do podejmowania czynności procesowych w jego imieniu są Minister Środowiska i Minister Energii (obecnie Minister Aktywów Państwowych).

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Energii wnosił o zwolnienie go od udziału w sprawie z uwagi na brak legitymacji biernej po jego stronie, a w dalszej kolejności o oddalenie powództwa w stosunku do Skarbu Państwa - Ministra Energii i obciążenie powódki kosztami procesu.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Środowiska wnosił o oddalenie powództwa.

Do zamknięcia rozprawy powódka podtrzymała w całości powództwo w stosunku do Skarbu Państwa i cofnęła pozew przeciwko Miastu (...) W. bez zrzeczenia się roszczenia, na co pozwany wyraził zgodę.

**Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2019 r. Sąd Rejonowy:**

- 1. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Środowiska i Ministra Energii na rzecz Stowarzyszenia (...) z siedzibą w K. kwotę 5.000,00 (pięć tysięcy) złotych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia następnego po dniu, w którym niniejszy wyrok się uprawomocni, do dnia zapłaty;**
- 2. oddalił powództwo w pozostałym zakresie;**
- 3. umorzył postępowanie w stosunku do pozwanego Miasta (...) W. wobec cofnięcia pozwu;**
- 4. odstąpił od obciążania powódki kosztami procesu w zakresie cofniętego powództwa .**

Sąd Rejonowy oparł rozstrzygnięcie na ustaleniach: G. S. od około 10 lat śledzi stan zanieczyszczenia środowiska w Polsce. Codziennie przegląda aplikację „(...)”. W W. (...) mieszka od około 1986/87 roku i tu spędza ponad 50% czasu. Jednakże pracuje w całej Polsce, wobec czego okresowo przebywa także poza W.. Dotychczas jej aktywność fizyczna była skupiona głównie na świeżym powietrzu. Od momentu, w którym zaczęła śledzić informacje o pogarszającym się stanie środowiska naturalnego i zanieczyszczeniu powietrza, swoją aktywność fizyczną przeniósła do wnętrza, przede wszystkim w okresie zimowym. Zrezygnowała w okresie zimowym z uprawiania jazdy na rowerze i nordic walkingu. Ogranicza wychodzenie na świeże powietrze i wietrzenie okien. Jest osobą dbającą o zdrowie i zdrowy styl życia, nie ma ze zdrowiem poważnych problemów. Ma jednak świadomość, jak zanieczyszczone powietrze wpływa na stan zdrowia. Dowiedziała się tego z telewizji oraz raportów Najwyższej Izby Kontroli, które czytała wielokrotnie. Nie korzysta z pomocy psychologicznej z uwagi na zaistniałą sytuację dotyczącą obaw o zdrowie związanych z zanieczyszczeniem środowiska. Czuje się zagrożona stanem powietrza w W. i całej Polsce, szczególnie w takich sytuacjach, jaka miała miejsce zimą 2017 roku kiedy wszystkie normy w W. były przekroczone kilkaset razy. Odczuwa wówczas niepokój o zdrowie własne oraz swoich najbliższych.

Dnia 23 listopada 2018 r. G. S. kupiła trzy oczyszczacze powietrza.

Najwyższa Izba Kontroli opublikowała dnia 1 grudnia 2014 r. informację o wynikach kontroli „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami” (nr ewid. (...), (...)), dalej zamiennie Raport NIK, w których m.in. znalazły się definicje: **B(a)P - Benzo(a)piren** - organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Benzo(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne WWA, jest związkiem silnie rakotwórczym. Posiada również właściwości mutagenne. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. Benzo(a)piren jest częstym składnikiem zanieczyszczeń powietrza, który towarzyszy tzw. niskiej emisji; **PM10 - Pył** (PM – ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak WWA (m.in. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany. Cząstki te różnią się wielkością, składem i pochodzeniem. PM10 to pyły o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc. Może on powodować lub pogłębiać choroby płuc i układu krążenia, zawał serca i arytmie. Wpływa również na ośrodkowy układ nerwowy i układ rozrodczy i może powodować choroby nowotworowe; **PM2,5** - Cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej

mniejszej niż 2,5 µm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych. Jak wynika z raportów WHO, długotrwałe narażenie na działanie pyłu zawieszonego PM<sub>2,5</sub> skutkuje skróceniem średniej długości życia. Krótkotrwała ekspozycja na wysokie stężenia pyłu PM<sub>2,5</sub> jest równie niebezpieczna, powodując wzrost liczby zgonów z powodu chorób układu oddechowego i krążenia oraz wzrost ryzyka nagłych przypadków wymagających hospitalizacji; poziom dopuszczalny - zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 28 lit a ustawy – Prawo ochrony środowiska poziom dopuszczalny jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest standardem jakości powietrza.

Zgodnie z Raportem NIK: „W chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (2004 r.) jakość powietrza w kraju odbiegała w istotnym stopniu od standardów europejskich. Na przestrzeni lat 2005–2009 sytuacja ta nie uległa poprawie. W wielu strefach wyznaczonych do oceny jakości powietrza nie zostały dotrzymane standardy jakości powietrza, w szczególności w zakresie pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub> i benzo(a)pirenu. (...)”

„Kontrola trwała od 25 marca 2014 r. do 24 lipca 2014 r. Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2014 r. oraz stan faktyczny w okresie wcześniejszym, jeżeli miał on bezpośredni związek z badanymi zagadnieniami”.

„W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy władzy publicznej działają nieskutecznie w sferze ochrony powietrza, nie zapewniając dostatecznej ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami jego zanieczyszczenia. W kontrolowanym okresie w dalszym ciągu nie były dotrzymywane normy jakości powietrza, przyjęte w ustawodawstwie Unii Europejskiej, a implementowane do krajowego porządku prawnego. Świadczą o tym pomiary wykonywane przez inspekcję ochrony środowiska oraz sporządzane na ich podstawie okresowe oceny jakości powietrza. Wskazują one, że największy problem dla jakości powietrza w skali kraju stanowiły ponadnormatywne stężenia pyłu PM<sub>10</sub> oraz benzo(a)pirenu, których głównym źródłem była tzw. niska emisja. W latach 2010–2013 przekroczenia poziomów normatywnych pyłu PM<sub>10</sub> w skali kraju występowały w ponad 75% wszystkich stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, a w przypadku benzo(a)pirenu w około 90% stref. Wskazuje to, że dotychczasowe tempo i skala działań naprawczych podejmowanych przez organy publiczne są niewystarczające do osiągnięcia wymaganej jakości powietrza. Organy władzy publicznej zasadniczo podejmowały określone w przepisach prawa działania na rzecz ochrony powietrza, jednak tempo i skala tych działań były zbyt niskie, aby osiągnąć poprawę jego jakości w kontrolowanym okresie. W przypadku Ministerstwa Środowiska uwagi NIK dotyczyły zbyt późnego, w odniesieniu do potrzeb, podjęcia działań we współpracy z innymi resortami, w tym z Ministerstwem Gospodarki, w celu ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. Zaznaczyć należy, że do dnia dzisiejszego współpraca ta nie przyniosła rezultatów w postaci opracowania i wdrożenia takich standardów. Dopiero w 2014 r. Ministerstwo Środowiska podjęło decyzję o przystąpieniu do prac nad opracowaniem krajowego programu ochrony powietrza. (...). Dopiero w 2013r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przygotował odrębny system finansowania działań naprawczych związanych z likwidacją niskiej emisji, który zakładał w procesie udzielania dofinansowania również uczestnictwo wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wcześniej wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w niewielkim zakresie wykorzystywały możliwości stworzenia odrębnych programów zapewniających finansowanie powyższych zadań (...). Obowiązujące do końca kwietnia 2012 r. przepisy Prawa ochrony środowiska nie zawierały zapisów określających wyraźnie uprawnienia organów właściwych w zakresie nadzoru nad uchwalaniem i realizacją programów ochrony powietrza. Dopiero od 2012r., wskutek nowelizacji Prawa ochrony środowiska, inspekcja ochrony środowiska została wyposażona w kompetencje kontrolne w zakresie realizacji zadań określonych w programach ochrony powietrza. Pomimo upływu ponad dwóch lat, objęte kontrolą wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska podjęły zaledwie pojedyncze kontrole samorządów w zakresie opracowania programów ochrony powietrza lub realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań przewidzianych w tych programach (...). W latach 2008–2013 jakość powietrza na terenie województw objętych kontrolą nie uległa zdecydowanej poprawie. Świadczy to o nieskuteczności działań organów administracji w tym zakresie. W wielu strefach w dalszym ciągu znacznie przekraczane są standardy jakości powietrza, a dotychczasowe tempo i skala działań naprawczych nie dają wystarczających podstaw do prognozowania wyraźnej

poprawy sytuacji w najbliższych latach. Istotny jest fakt, że skala przekroczeń wartości normatywnych dla pyłu PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub> i benzo(a)pirenu jest zdecydowanie wyższa niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej, co również sprawia, że osiągnięcie wymaganej jakości powietrza będzie wymagało dłuższej perspektywy czasowej.”

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, NIK zawnioskowała do Ministra Środowiska o: „1) przyspieszenie prac zmierzających do ustanowienia, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych oraz określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych; 2) stworzenie, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, ram prawnych umożliwiających wprowadzanie przez jednostki samorządu terytorialnego stref ograniczonej emisji komunikacyjnej na terenach wysokiego natężenia ruchu pojazdów samochodowych; 3) doprecyzowanie zasad prowadzenia postępowań kompensacyjnych określonych w szczególności w art. 225-229 Prawa ochrony środowiska, poprzez zdefiniowanie pojęcia obszaru, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, o którym mowa w art. 225 ust. 1 tej ustawy oraz wskazanie *expressis verbis* obowiązku stosowania wszystkich standardów ustanowionych dla danej substancji przy ustalaniu przesłanek do przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego; 4) nowelizację przepisów w Rozdziale II Działu IV Prawa ochrony środowiska polegającej na wprowadzeniu obowiązku przekazywania do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska kopii wydawanych pozwoleń dotyczących wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza albo informacji o ich wydaniu; 5) przyspieszenie prac nad opracowaniem krajowego programu ochrony powietrza i uwzględnienie w nim wytycznych dotyczących oceny stopnia realizacji programów ochrony powietrza określanych przez samorządy województw; 6) spowodowanie, za pośrednictwem nadzorowanego przez Ministra Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, intensyfikacji działań kontrolnych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w zakresie wdrażania zadań określonych w programach ochrony powietrza.”

NIK zwróciła uwagę na to, że w raporcie Europejskiej Agencji Środowiska „Air quality in Europe – 2013 report, European Environment Agency, 2013” – „dopuszczalny poziom średniorocznych stężeń PM<sub>10</sub> był najczęściej przekraczany w P., we W., na S. w (...) oraz w T. (...). Ponadto wartości normatywne dla stężeń dobowych PM<sub>10</sub> były przekraczane zarówno w niektórych miastach wymienionych powyżej krajów, a także w wielu innych miastach zachodniej i centralnej Europy. (...) Wśród 91 krajów ujętych w bazie danych WHO, zawierającej informacje na temat zanieczyszczenia powietrza w niemal 1100 miastach na świecie, Polska znajduje się na 56 pozycji najbardziej zanieczyszczonych państw świata pyłem zawieszonym PM<sub>10</sub> i na 14 pozycji wśród 40 krajów europejskich objętych monitoringiem. Dodatkowo, wśród 362 miast europejskich ujętych w tej bazie danych, 15 polskich miast (z 37 monitorowanych) znajduje się w pierwszej setce miast najbardziej zanieczyszczonych pyłem PM<sub>10</sub>”.

Odnośnie jakości powietrza w skali kraju NIK wskazała, że: „największy problem dla jakości powietrza w skali kraju stanowiły ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego oraz benzo(a)pirenu. W przypadku rakotwórczego B(a)P standardy jakości powietrza przekraczane były w latach 2011–2013 aż w 91% stref, w których dokonuje się ocen jakości powietrza. Ponadto w latach 2010–2013 stale rosła liczba stref, w których odnotowano przekroczenia wartości normatywnych PM<sub>2,5</sub> (z 35% w 2010 r. do 52% w 2013 r.). Natomiast w okresie ostatnich kilku lat zmniejszyła się liczba stref, w których zostały przekroczone wartości dopuszczalne stężeń PM<sub>10</sub> (z 91% w 2011 r. do 76% w 2013 r.). (...) Przekroczenia dopuszczalnych stężeń NO<sub>2</sub> w ww. okresie mieściły się w przedziale od 7% do 13% stref, w których dokonuje się ocen jakości powietrza. Natomiast w przypadku tlenku węgla, dwutlenku siarki, benzenu i arsenu wskaźnik ten nie przekraczał 10%. Nie stwierdzono w wymienionym okresie przekroczeń wartości normatywnych ołowiu, kadmu i niklu. (...) O ile w latach 2007–2008, jako główne przyczyny zanieczyszczenia powietrza PM<sub>10</sub> wskazywano kilka czynników, tak w ostatnim okresie (2009–2012) można zaobserwować, że dominującą przyczyną tego rodzaju zanieczyszczeń (82–92,8%) była tzw. niska emisja. Pozostałymi, lecz znacznie mniej istotnymi, przyczynami były zanieczyszczenia komunikacyjne (5,4–7%) oraz zanieczyszczenia przemysłowe (1,8–9%). Podobna sytuacja występowała jeśli chodzi o przyczyny zanieczyszczenia powietrza B(a)P. W latach 2007–2012 zanieczyszczenie powietrza wymienioną substancją wynikało przede wszystkim z emisji związanej z indywidualnym ogrzewaniem budynków (45,8% wszystkich przypadków przekroczeń poziomu dopuszczalnego w 2007 r., 69% w 2008 r., 90,4% w 2009 r., 96% w 2010 r., 94,1% w 2011 r. i 96% w 2012 r.).”

„W latach 2010–2013, na obszarze województw objętych kontrolą NIK liczba stref, w których przekraczane były standardy jakości powietrza praktycznie nie uległa zmianie. Biorąc pod uwagę poziom stężeń PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, B(a)P i NO<sub>2</sub> standardy te przekraczane były we wszystkich strefach poszczególnych województw. (...) Pomimo realizacji szeregu działań naprawczych (wskazanych w punkcie 4.5.4 i 4.5.5 informacji) – na obszarze województw, w których NIK prowadziła kontrolę organów publicznych odpowiedzialnych za ochronę powietrza – jakość powietrza w latach 2007–2013 nie uległa wyraźnej poprawie i w dalszym ciągu odbiega od przyjętych w UE standardów.”

W zakresie koordynacji działań i współpracy jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza w raporcie NIK wskazano na to m.in., że: „Minister środowiska podjął w kontrolowanym okresie działania dotyczące koordynacji przedsięwzięć na rzecz ochrony powietrza na obszarze kraju, jednak były one niewystarczające, by bezpośrednio wpłynąć na skuteczność wykonywanych działań naprawczych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły zbyt późnego, w odniesieniu do potrzeb, nawiązania współpracy z innymi resortami, w tym ministerstwem gospodarki, w celu ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych. W ocenie NIK istnieje również potrzeba przyspieszenia prac nad opracowaniem krajowego programu ochrony powietrza. Minister środowiska podejmował działania w zakresie koordynowania zadań na rzecz ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Polegały one w szczególności na: podjęciu prac nad przygotowaniem Krajowego Programu Ochrony Powietrza (KPOP) w marcu 2014 r. zgodnie z art. 91c ust. 1 Poś, uczestnictwie w pracach funkcjonującej od lutego 2011 r. Grupy roboczej, której przedmiotem prac były kwestie dotyczące zasadności przygotowania KPOP i jego elementów składowych, a także konieczność znowelizowania Poś, przygotowaniu koncepcji wniosku wstępnego projektu zintegrowanego pt.: Wzmocnienie i usprawnienie systemu zarządzania jakością powietrza w Polsce w kontekście zobowiązań wynikających z dyrektyw UE, w tym przede wszystkim z dyrektywy CAFE, prowadzeniu działań zmierzających do zabezpieczenia środków finansowych przeznaczonych na poprawę jakości powietrza w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, zgłaszaniu uwag do projektów regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 w zakresie działań podejmowanych w celu poprawy jakości powietrza, nawiązaniu współpracy z Ministerstwem Gospodarki w celu ustanowienia krajowych standardów emisyjnych dla tzw. małych obiektów energetycznego spalania oraz standardów jakości paliw stałych oraz wydawaniu opinii w zakresie postępowań kompensacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowanie przez Ministra Środowiska, w okresie objętym kontrolą (2008 r. – I połowa 2014 r.), działań dotyczących koordynacji przedsięwzięć na rzecz ochrony powietrza na obszarze kraju, zwracając jednocześnie uwagę, że zainicjowane one zostały zbyt późno w stosunku do potrzeb, wynikających ze złej i nieulegającej znaczącej poprawie jakości powietrza na przestrzeni ostatnich lat, jak również ze zobowiązań Polski jako członka Unii Europejskiej. Zdaniem NIK brak regulacji w szczególności w zakresie ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych wpływa na zmniejszenie skuteczności działań naprawczych podejmowanych w ramach regionalnych programów ochrony powietrza. (...) Dopiero pod koniec 2013 r. nawiązano współpracę z ministerstwem gospodarki w celu ustanowienia krajowych standardów emisyjnych dla tzw. małych obiektów energetycznego spalania oraz wymogów jakościowych paliw stałych i jak dotychczas nie przyniosła ona wymiernych efektów.”

W latach 2008-2018 występowały na terenie Polski przekroczenia dopuszczalnych stężeń substancji szkodliwych w powietrzu, w tym również w W..

Według stanu na dzień 7 grudnia 2017 r. – realizacja zadań wynikających z przyjętych w dniu 25 kwietnia 2017 r. przez Radę Ministrów rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów – tzw. Program pt. „Czyste powietrze” przedstawiała się następująco:

1) w zakresie zadań, za które odpowiedzialne jest Ministerstwo Energii – zadanie: „Pilne wprowadzenie rozporządzenia ws. norm jakościowych dla paliw stałych, które powinno wejść w życie w I połowie 2017 roku, po wprowadzeniu zmian do ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw” - zadanie w trakcie realizacji - w Ministerstwie Energii zakończyły się prace nad pakietem aktów prawnych dotyczących paliw stałych, zawierającym m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz 3 rozporządzenia

Ministra Energii. W dniu 13 lipca 2017 r. projekt ustawy był przedmiotem posiedzenia Komitetu Stałego Rady Ministrów, a w dniach 26 i 27 lipca 2017 r. przedmiotem Komisji Prawniczej w Rządowym Centrum Legislacji. Pismem z dnia 24 listopada 2017 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw został przekazany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Projekty rozporządzeń Ministra Energii w sprawie: 1. wymagań jakościowych dla paliw stałych, 2. sposobu pobierania próbek paliw stałych, 3. metod badania jakości paliw stałych, - pismem z dnia 24 listopada br. zostały przekazane do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą Rządowego Centrum Legislacji;

2) w zakresie zadań, za które odpowiedzialne jest Ministerstwo Środowiska:

a) zadanie: „Priorytetyzacja w terminie do końca września 2017 r. środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działaniach prowadzących do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego” - zadanie zrealizowane / planowana kontynuacja - NFOŚiGW na wniosek Ministra Środowiska dokonał przekrojowej analizy realizowanych instrumentów wsparcia działań w zakresie ochrony powietrza. Finansowanie działań w tym zakresie odbywa się w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (POIiŚ) oraz programów priorytetowych NFOŚiGW. Działania w tym zakresie realizowane będą przede wszystkim w ramach: Poddziałania 1.1.1 Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej, na które przeznaczone zostało 630 mln zł, Poddziałania 1.3.2 Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym, na które przeznaczone zostało 950 mln zł, Działania 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu oraz Poddziałanie 1.6.2 Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji, na które przeznaczone zostało 1,7 mld zł, „Kompleksowa likwidacja niskiej emisji na terenie konurbacji śląskodąbrowskiej”, na który przeznaczone zostało ponad 240 mln EUR. Programów priorytetowych: o Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki, część 3) Efektywne systemy ciepłownicze i chłodnicze; o Poprawa jakości powietrza Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie); o Prosument; o Region - kwota alokacji do dofinansowania w formie pożyczki wynosi 200 mln zł, w tym na przedsięwzięcia w obszarze odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej przeznaczone zostanie 116 mln zł; Projektu „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE”. W ramach podjętych działań organizowany jest cykl lokalnych konferencji na terenie całego kraju. W obszarze tym podjęta została ścisła współpraca pomiędzy Ministerstwem Rozwoju, Ministerstwem Środowiska oraz NFOŚiGW; Realizacja do końca 2018 r. działań wynikających z wcześniej podjętych zobowiązań w ramach programu KAWKA. Na podstawie umów zawartych z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej o wartości 258 mln zł zostanie zmodernizowanych około 34 tys. nieekologicznych źródeł ciepła opalanych paliwem stałym. W obszarze sektora transportu drogowego, w ramach powstającego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, NFOŚiGW planuje wdrożyć programy finansujące rozwój bezemisyjnego transportu publicznego w postaci autobusów bateryjnych oraz niezbędnej infrastruktury towarzyszącej. Dodatkowo, NFOŚiGW wspiera inicjatywy realizowane przez szeroką grupę partnerów (Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Energii, Instytut Ochrony Środowiska oraz fundusze wojewódzkie) w obszarze edukacji i zwiększania świadomości społecznej w aspekcie rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. NFOŚiGW w okresie 01.04-07.12.2017 r. podpisał umowy na przedsięwzięcia w zakresie ochrony powietrza na łączną kwotę 1 514 314 937 zł. Dodatkowo, w ramach wskazanego powyżej poddziałania 1.1.1 POIiŚ 20142020, w dniu 7 listopada 2017 r. podpisane zostały pierwsze dwie umowy dotacji na rozpoznawanie możliwości wykorzystania zasobów geotermalnych;

b) zadanie: „Opracowanie oraz szerokie konsultacje społeczne Programu „Czyste Powietrze” oraz wzmocnienie Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza i powierzenie mu zadania czuwania nad pilnym i efektywnym wdrożeniem niniejszych rekomendacji” - zadanie w trakcie realizacji - Termin przekazania Programu do konsultacji społecznych uzależniony został od przekazania wkładu przez inne resorty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań wskazanych w Programie;

3) w zakresie zadań, za które współodpowiedzialne jest Ministerstwo Energii:

a) zadanie: „Wprowadzenie jeszcze w 2017 r. wymogu stopniowego podłączania do sieci ciepłowniczej zlokalizowanych na terenach miejskich i podmiejskich budynków, o ile nie dysponują efektywnym źródłem ciepła, w taki sposób by minimalizować związane z tym koszty oraz zapewnić wsparcie finansowe osobom go potrzebującym” - zadanie w trakcie realizacji - Ministerstwo Środowiska dokonało nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska, w zakresie transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (tzw. dyrektywa MCP);

b) zadanie: „Istotne obniżenie począwszy od 1 stycznia 2018 r. stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, w tym poprzez zmiany w przepisach prawa energetycznego, w celu zachęcenia do instalacji pieców elektrycznych lub pomp ciepła na terenach, gdzie brak jest możliwości podłączenia do scentralizowanych systemów ciepłowniczych lub sieci gazowych” - zadanie w trakcie realizacji - W Ministerstwie Energii trwają prace analityczne oraz legislacyjne związane z przygotowaniem rozwiązań mających na celu poprawę warunków ekonomicznych wykorzystania energii elektrycznej na cele ogrzewania w gospodarstwach domowych. Projekt rozporządzenia został przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych w dniu 15 listopada 2017 r. W ramach tych prac przygotowano nowy projekt rozporządzenia;

c) zadanie: „Włączenie pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej w działania informacyjne w ramach pracy socjalnej w zakresie efektywnego wykorzystywania energii w domu/mieszkaniu, możliwości pozyskania środków na wymianę kotłów, uzyskanie dodatków energetycznych, czy środków pieniężnych na dofinansowanie ogrzania domu/mieszkania w ramach dodatków mieszkaniowych” - zadanie w trakcie realizacji - Na wniosek Ministra Środowiska, Jednostka Realizująca Projekt Doradztwa Energetycznego w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) pt. „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej OZE” podjęła współpracę z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, mającą na celu przygotowanie programu informacyjno-szkoleniowego dla pracowników socjalnych MOPS z zakresu efektywnego wykorzystania energii, możliwości pozyskania środków na wymianę nieefektywnych, zagrażających środowisku źródeł spalania. Zrealizowany został pierwszy cykl szkolenia NFOŚiGW;

d) zadanie: „Opracowanie założeń kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed „ubóstwem energetycznym” - zadanie w trakcie realizacji - 1. Zarządzeniem z dnia 26 czerwca 2017 r. Minister Energii powołał Zespół do spraw ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce. Pierwsze posiedzenie Zespołu odbyło się w dniu 23 października 2017 r. Członkowie Zespołu ustalili także, że zostaną powołane 3 grupy robocze: 1) Grupa robocza do analizy funkcjonowania dotychczas wdrożonych działań, programów i systemów wsparcia, adresowanych do gospodarstw domowych w obszarach ubóstwa – w tym energetycznego, efektywności energetycznej budynków i urzędzeń grzewczych, ochrony środowiska; 2) Grupa robocza do koordynacji działań służących wypracowaniu definicji legalnej ubóstwa energetycznego, a także jednolitej metodologii diagnozowania tego problemu oraz określenia modelu statystycznego, niezbędnego do monitorowania zjawiska ubóstwa energetycznego w Polsce, w tym z wykorzystaniem wsparcia ze środków Programu Wsparcia Reform Strukturalnych UE; 3) Grupa robocza do opracowania projektu założeń kompleksowej polityki publicznej, zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed ubóstwem energetycznym. Zgodnie z ustaleniem Zespołu, Przewodniczący w dniu 5 grudnia 2017 r. wystąpił do członków Zespołu o wskazanie przedstawicieli do grup roboczych.

4) w zakresie zadań, za które współodpowiedzialne jest Ministerstwo Środowiska –

a) zadanie: „Rozwój sieci stacji pomiarowych składających się na system państwowego monitoringu powietrza, co umożliwi w szczególności identyfikację źródeł zanieczyszczeń” - zadanie ciągłe, w trakcie realizacji - Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ), nadzorowany przez Ministra Środowiska, zgodnie z aktualnym Programem Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020, na bieżąco realizuje zadanie polegające na rozwoju sieci pomiarowych. W ramach projektu finansowanego z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2016-2020, GIOŚ w latach 2017-2020, planuje zakup dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ)

urządzeń do monitorowania jakości powietrza, w tym mobilnych stacji monitoringu jakości powietrza, które będą wykonywać pomiary okresowe głównie w mniejszych miejscowościach. Aktualnie podpisane zostały 2 umowy na zakup 25 szt. urządzeń pomiarowych, a w przygotowaniu jest kolejna umowa na zakup 16 szt. urządzeń. Ponadto finalizowana jest procedura przygotowania do przetargu na zakup 20 szt. stacji mobilnych. Planowane dostarczenie stacji w 2018 r. Jednocześnie w związku z koniecznością wdrożenia wymagań dyrektywy Komisji 2015/1480/UE z dnia 28 sierpnia 2015 r. zmieniającej niektóre załączniki do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE i 2008/50/WE ustanawiających przepisy dotyczące metod referencyjnych, zatwierdzania danych i lokalizacji punktów pomiarowych do oceny jakości powietrza do polskiego porządku prawnego, w resorcie środowiska prowadzone są prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (UC80) oraz dwóch rozporządzeń wykonawczych do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Harmonogram prac legislacyjnych nad projektem ustawy: - 19.10.2017 r. przyjęcie projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów, - 2 listopada 2017 r. rozpatrzenie projektu ustawy przez Komisję Prawniczą, - 21 listopada 2017 r. – rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów, - 24 listopada 2017 r. przekazanie projektu ustawy do Sejmu RP, a następnie skierowanie projektu do zaopiniowania przez Sejmowe Biuro Legislacyjne, - 30 listopada 2017 r. – wydanie opinii przez Sejmowe Biuro Legislacyjne, - 7 grudnia – I czytanie i rozpatrzenie projektu przez Sejmową Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, - 13 grudnia 2017 r. – II czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP, - 14 grudnia 2017 r. – III czytanie projektu i uchwalenie projektu przez Sejm RP;

b) zadanie: „Wprowadzenie regulacji przeciwdziałających blokowaniu klinów napowietrzających miasta oraz rozwiązań podnoszących rangę zawodu urbanisty w kontekście zagospodarowania przestrzennego” - zadanie w trakcie realizacji - Przepisy dotyczące ograniczenia niepożądanego rozprzestrzeniania się zabudowy, w tym na obszarach klinów napowietrzających, wchodzić będą w zakres regulacji ustawy Kodeks urbanistyczno – budowlany. Nowy projekt Kodeksu został opublikowany na stronie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w dniu 23 listopada 2017 r., natomiast projekt przepisów wprowadzających Kodeks jest obecnie na zaawansowanym etapie opracowywania;

5) w zakresie zadań, za które współodpowiedzialne jest Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Energii:

a) zadanie: „Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych, w tym na temat optymalnych sposobów palenia w kotłach oraz związanych z tym skutkach zdrowotnych” - zadanie w trakcie realizacji - Minister Środowiska wydał opracowanie pt. „Poradnik - Czyste ciepło w moim domu z paliw stałych!”, Informator oraz ulotkę. W ramach audycji telewizyjnych i radiowych wyemitowano odcinki dotyczące tematyki smogu. Ponadto w dniu 8 grudnia 2017 r. rozpoczął emisję animacji na temat sposobu palenia w kotłach. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy rozpoczął ogólnokrajową kampanię „Stop Smog”, NFOŚiGW prowadzi działania informacyjno-edukacyjne i jest organizatorem konferencji i debat poruszających tematykę zanieczyszczenia powietrza oraz adekwatności działań podejmowanych przez różne instytucje. W lutym 2017 r. odbyła się debata ekspercka pt. „Wyzwania w transporcie dla ochrony środowiska”, która dotyczyła przede wszystkim upowszechnienia ekologicznego transportu elektrycznego. Natomiast w kwietniu 2017 r. konferencja pod hasłem „Wyzwania w energetyce i ciepłownictwie dla ochrony środowiska”. W dniu 5 grudnia 2017 r. w K. odbyła się konferencja prasowa Zarządu NFOŚiGW pod hasłem „Działania „antysmogowe”, czyli jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej włącza się w batalię o czystsze powietrze i lepszą jakość życia mieszkańców. W dniu 15 grudnia 2017 r. w Z. odbyła się konferencja pt. „Efektywność energetyczna i OZE, oferta finansowa i wsparcie doradcze”. W dniu 15 grudnia 2017 r. w Z. odbyła się konferencja pt. „Efektywność energetyczna i OZE, oferta finansowa i wsparcie doradcze”. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we współpracy z Ministerstwem Środowiska, w ramach prowadzonej Grupy ds. Ochrony Powietrza i Energetyki, funkcjonującej w Sieci ENEA „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” zlecała wykonanie poradnika pt.: „Podniesienie jakości i skuteczności zarządzania jakością powietrza w strefach w celu zapewnienia czystego powietrza w województwie. Poradnik dla organów administracji publicznej – część II”. Poradnik zostanie opublikowany na stronie GDOŚ do końca 2017 r.

b) zadanie: „Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających tworzenie stref niskoemisyjnych oraz okresowego ograniczania liczby samochodów w ruchu w obrębie obszarów miejskich” - zadanie w trakcie realizacji - Zasadność wprowadzenia zmian prawnych w tym zakresie poprzedzona zostanie wykonaniem ekspertyzy na zlecenie resortu środowiska. Termin wykonania ekspertyzy został wyznaczony na IV kwartał br. Zgodnie z Planem działań do



Krajowego Programu Ochrony Powietrza, działania legislacyjne w tym zakresie – zmiana ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz wydanie odpowiednich aktów wykonawczych do ustawy - zaplanowane zostały w terminie do roku 2020 (działanie średnioterminowe). Paca odebrana została w listopadzie 2017 r.

Stosownie do wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami” z dnia 27 sierpnia 2018 roku (okres objęty kontrolą to lata 2014-I półrocze 2017) Polska wciąż jest jednym z krajów Unii Europejskiej z najgorszą jakością powietrza. Maksymalne średnioroczne stężenia pyłów zawieszonych były niemal dwukrotnie wyższe niż dopuszczalne. Działania kontrolowanych ministerstw (w tym Środowiska i Energii) oraz samorządów wojewódzkich i gminnych były niewystarczające. NIK powołała się na dane Europejskiej Agencji Środowiska, z których wynika, że rocznie z powodu zatrutego powietrza umiera ponad 46 tys. ludzi. W ocenie NIK osiągnięcie wymaganych poziomów redukcji emisji pyłów i benzo(a)pirenu z sektora komunalno-bytowego, przy obecnym tempie działań, może zająć w skali poszczególnych województw objętych kontrolą od 24 do niemal 100 lat. Główną przyczyną niedostatecznej jakości powietrza w Polsce jest emisja pyłów zawieszonych i B(a)P z domowych pieców i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Jest to tzw. niska emisja, której cechą charakterystyczną jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń. Zanieczyszczenia gromadzą się wokół miejsca powstawania, a są to najczęściej obszary o zwartej zabudowie mieszkaniowej.

Spośród około 3 tysięcy miast z całego świata ujętych w bazie Światowej Organizacji Zdrowia według danych za lata 2012-2015, w pierwszej setce najbardziej zanieczyszczonych państw pod względem PM<sub>10</sub> znajdowało się 45 polskich miast. Od czasu poprzedniej kontroli NIK sytuacja Polski na tle innych krajów UE niewiele się zmieniła. Biorąc pod uwagę zanieczyszczenie powietrza pyłami PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> oraz B(a)P Polska jest jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza. Z danych raportu Europejskiej Agencji Środowiska z 2017 roku wynika m.in., że w 2015 roku spośród 28 krajów UE najczęstsze przekroczenia stężeń dobowych PM<sub>10</sub> występowały w Bułgarii, a zaraz potem w Polsce. W przypadku natomiast PM<sub>2,5</sub> oraz B(a)P wysokość stężeń rocznych tych substancji w 2015 roku uplasowała Polskę na pierwszym miejscu wśród najbardziej zanieczyszczonych krajów UE.

W okresie objętym kontrolą, jak i w dłuższym okresie (lata 2010-2017) główny problem w zakresie jakości powietrza w Polsce stanowiły zbyt wysokie stężenia pyłów zawieszonych PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> oraz B(a)P. W tym okresie przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłów zawieszonych odnotowywano w 74%-91% (PM<sub>10</sub>) i 35%-52% (PM<sub>2,5</sub>) wszystkich stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, a w przypadku B(a)P przekroczenia poziomu docelowego występowały na obszarze od 83% do nawet 100% stref. Najwyższe stężenia pyłów zawieszonych i B(a)P odnotowywane są w sezonie zimowym, który pokrywa się z sezonem grzewczym. Jakość powietrza zależy też od regionu – najgorsza jest na południu Polski, a najlepsza w pasie północnym.

W ocenie NIK krajowy system ochrony powietrza jest bardzo złożony. Wymaga współpracy wielu uczestników na różnych poziomach administracyjnych, którzy często mogą odmiennie kształtować wizję działań mających zapewnić poprawę jakości powietrza. Niezależne od siebie podmioty planują (samorząd województwa), realizują (gminy) i zapewniają finansowanie działań naprawczych (Wojewódzki i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) a także kontrolują ich wdrażanie (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska). Powoduje to, że niezwykle trudno skoordynować działania wszystkich uczestników systemu. Spowodowało to, zdaniem NIK, że faktyczny lub zaplanowany sposób wdrożenia niektórych mechanizmów (m.in. dotyczących jakości paliw stałych) nie przyczyni się w oczekiwany sposób do poprawy jakości powietrza. Według NIK trzeba uwzględnić założenia UE w dziedzinie ochrony środowiska, które m.in. przewidują do 2020 r. znaczącą poprawę jakości powietrza oraz zapisy Krajowego Programu Ochrony Powietrza, który zakłada osiągnięcie w Polsce do 2030 r. jakości powietrza zgodnej z wytycznymi WHO. Żaden ze skontrolowanych Programów Ochrony Powietrza nie przewiduje w roku końcowym jego realizacji osiągnięcia poziomu docelowego dla B(a)P, który w Unii oraz w Polsce jest i tak ponad ośmiokrotnie wyższy niż zalecany przez WHO. Założeniem tych programów jest osiągnięcie w roku docelowym poziomów dopuszczalnych m.in. dla PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> (które są dwukrotnie wyższe, niż wskazania WHO). W ocenie NIK rozwiązania na szczeblu centralnym, przyjęte w toku kontroli lub aktualnie projektowane, będą niewystarczające dla zdecydowanej poprawy jakości powietrza i osiągnięcia zakładanych efektów uchwał antysmogowych. Przyjęte w 2017 roku rozporządzenie

regulujące wymogi dla kotłów na paliwa stałe dotyczy tylko nowych kotłów, natomiast w użytkowaniu pozostaną nadal urządzenia grzewcze, które charakteryzują się wysokimi parametrami emisji zanieczyszczeń do powietrza. Przygotowany przez Ministra Energii projekt rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych nie przewiduje paliw o takiej jakości, która zapewniłaby osiągnięcie parametrów emisji zanieczyszczeń dla kotłów klasy 5 oraz spełniających wymagania Ekoprojektu (taki standard przyjęto w analizowanych podczas kontroli uchwałach antysmogowych).

NIK wskazała, że w okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie podejmował aktywnych, adekwatnych do skali problemu działań na rzecz kształtowania polityki ochrony powietrza w kraju oraz zapewnienia właściwego funkcjonowania niektórych elementów systemu ochrony powietrza. Uchybienia te zostały szczegółowo opisane w raporcie z Kontroli. Przede wszystkim NIK zwróciła uwagę, że Krajowy Program Ochrony Powietrza opracowany przez Ministra Środowiska nie zawiera konkretnych zapisów o rozliczalności zadań. Tym samym jest on listą pożądanых działań ale nie zobowiązuje bezwzględnie do ich wykonania. W ocenie NIK działalność Ministra Energii również była niewystarczająca i nieadekwatna do skali problemu. Minister w opieszaly sposób wprowadzał regulacje dotyczące wymagań jakościowych dla paliw stałych. NIK zgłosił także zastrzeżenia do projektu rozporządzenia o dopuszczalnych parametrach paliw stałych. W ocenie NIK nie chronią one należycie obywateli i środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami. Zdaniem NIK zaproponowane w projekcie rozporządzenia parametry paliw stałych (w szczególności popiołów, siarki i wilgoci) zabezpieczają w znacznie większym stopniu sektor węglowy, aniżeli uwzględniają dążenie do ochrony obywateli i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem zanieczyszczeń powietrza. Parametry te uwzględniały w pierwszej kolejności aktualne możliwości krajowego rynku węglowego, a dopiero następnie rozpatrywano możliwość ich kształtowania pod względem celów środowiskowych. NIK ocenił także, iż przygotowane przez Ministra Energii regulacje prawne dotyczące wprowadzenia ograniczeń w transporcie samochodowym w miastach ze względu na niedoskonałości przyjętych rozwiązań rodzą ryzyko nieskuteczności tych działań.

W Raporcie z Kontroli NIK sformułowała wnioski skierowane do Premiera, Ministra Środowiska, Ministra Energii, Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, Ministra Zdrowia oraz Sejmu.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (trzecia izba) z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 15 czerwca 2016 r. przez Komisję Europejską przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał orzekł, że zasadne są zarzuty strony skarżącej co do naruszenia przez Polskę przepisów:

1. art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do tej dyrektywy – przekroczenia dobowych i rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sub>10</sub> w określonych strefach nie tylko w latach 2007–2013, ale także w okresie po 2013 r.;
2. art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 – uchybienia zobowiązaniom, które ciążyą na Polsce na podstawie art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50;
3. art. 22 ust. 3 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do tej dyrektywy – uchybienie zobowiązaniom, jakie ciążyą na Polsce na podstawie art. 22 ust. 3 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, poprzez przekraczanie dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sub>10</sub> powiększonych o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w trzech strefach, a mianowicie miasto R., (...) i (...), a także w okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie (...);
4. art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 poprzez nieprawidłową transpozycję tego przepisu - wbrew art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, który wymaga, aby w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych stosowne plany określały odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy, ani art. 91 i 92 ustawy POŚ, ani rozporządzenie w sprawie programów ochrony powietrza, ani też plany działań krótkoterminowych nie przewidują wyraźnie takiego wymogu.

Zgodnie z treścią art. 244 § 1 k.p.c. dokumentem urzędowym jest dokument sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania. Dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, zgodnie z przepisami Konstytucji RP (art. 202 i 203 Konstytucji). Szczegółowe zadania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli.

W ocenie Sądu przedłożone w niniejszej sprawie raporty NIK z 2014 i 2018 roku stanowią dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 244 k.p.c. Zostały one bowiem sporządzone w przepisanej formie przez naczelną organ kontroli państwowej, którego kompetencje i zadania zostały określone w Konstytucji oraz ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Przedłożone raporty powstały jako wynik kontroli przeprowadzonej w wykonaniu Konstytucyjnych i ustawowych zadań NIK. Stanowią one bez wątplenia dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Sąd nie znalazł żadnych podstaw aby tym dokumentom urzędowym odmówić wiarygodności i mocy dowodowej. Podobnie, w ocenie Sądu, wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2018 roku jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c. Nie można bowiem uznać, że Trybunał nie wydał wyroku o określonej treści stwierdzonej dokumentem.

Sąd Rejonowy uznał powództwo za zasługujące na uwzględnienie w całości w podtrzymanym zakresie, tj. przeciwko Skarbowi Państwa.

W pierwszej kolejności Sąd wskazał, że kwestia ochrony środowiska jako istotny problem ale i zadanie dla władz publicznych została uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 74). Szczegółowe unormowania dotyczące ochrony środowiska zostały określone w ustawodawstwie zwykłym, w tym przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 799) oraz w różnych przepisach wykonawczych (w tym wydawanych przez Ministra Środowiska i Ministra Energii).

Dalej Sąd powołał się na ustawodawstwo Unii Europejskiej w tej kwestii w tym Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2008/50/WE z dnia 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. U. UE L 152/1 z dnia 11.06.2008 r.), która zastąpiła poprzednio obowiązujące akty prawne, której celem jest promowanie zintegrowania z politykami Unii wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, o czym mowa w art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Dyrektywa jak podkreślił Sąd m.in. ustanawia środki mające na celu ocenę jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów, zapewnienie, że informacja na temat jakości powietrza była udostępniana społeczeństwu. Stosownie do treści art. 33 ust. 1 Dyrektywy państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 11 czerwca 2010 roku. W ocenie Sądu, zobowiązania wynikające z Dyrektywy 2008/50/WE, są zobowiązaniami rezultatu, tj. państwa członkowskie, w tym Polska powinny osiągnąć rezultat w postaci jakości powietrza odpowiadającej dopuszczalnym poziomom określonym w Dyrektywie. Ze zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego jak wskazał Sąd wynika, że Polska nie sprostała temu wymaganiu. W ocenie Sądu nie sposób było uznać, że wymienione akty prawne, do których implementowano przepisy dyrektywy, tj. ustawa prawo ochrony środowiska oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 roku w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych i projektowane rozporządzenia przez Ministra Energii, jak również programy ochrony powietrza i krajowy program ochrony powietrza, zmierzały w sposób dostateczny do realizacji założeń powołanej dyrektywy, skoro stan powietrza w Polsce nadal przekracza wartości dopuszczalne i jest jednym z najgorszych w Europie.

Sąd zaznaczył, że okoliczność złej jakości powietrza została w niniejszej sprawie wykazana dowodami z dokumentów, w ocenie sądu jest to ponadto okoliczność powszechnie znana. Przemawia to zdaniem Sądu jednoznacznie za tym, że dotychczas podejmowane przez Skarb Państwa (Ministra Środowiska i Ministra Energii) działania były nieskuteczne, skoro jakość powietrza nie uległa poprawie i nadal przekraczane są, często znacznie, wartości dopuszczalne i nie został osiągnięty standard jakości powietrza.

Jak dalej powołał Sąd, Skarb Państwa, w tym przede wszystkim Minister Środowiska oraz Minister Energii, jak również jednostki samorządu terytorialnego podejmowały co prawda szereg działań w celu poprawy jakości

powietrza, jednak większość tych działań podejmowana była z opóźnieniem bądź też działania te były nieskuteczne, co potwierdza w ocenie Sądu w szczególności wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2018 roku w sprawie C-336/16 oraz powoływane w sprawie raporty Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto jak zaznaczył Sąd potwierdzeniem nieprawidłowej implementacji przepisu art. 23 ust. 1 akapit drugi Dyrektywy jest powoływany wyrok TSUE. Prowadzi to w ocenie Sądu do jednoznacznego wniosku, że w przepisach prawa krajowego, w tym w szczególności w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz w przepisach wykonawczych wydawanych przez Ministra Środowiska i Ministra Energii nie zapewniono skutecznej realizacji celów i założeń określonych w Dyrektywie.

W ocenie Sądu nie ulega wątpliwości że utrzymujący się od wielu lat stan zanieczyszczenia środowiska i brak skutecznych działań ze strony władz publicznych wpływa niekorzystnie na zdrowie i życie ludzi, w tym powódki. Stan ten może prowadzić do naruszenia dóbr osobistych, co wystąpiło w przypadku powódki.

Dalej Sąd wskazał na przesłanki ochrony dóbr osobistych określone w przepisach kodeksu cywilnego (art. 23 i 24 k.c., art. 448 k.c.): 1) istnienie dobra osobistego; 2) zagrożenie lub naruszenie dobra osobistego; 3) bezprawność działania (pозwany musi wykazać jej brak) oraz 4) wina (przy dochodzeniu roszczeń majątkowych określonych w art. 448 k.c.).

Sąd zauważył, że art. 23 k.c. zawiera otwarty katalog dóbr osobistych, zaś same dobra osobiste wynikają z tych wartości niemajątkowych, które są ściśle związane z człowiekiem, obejmując jego psychiczną i fizyczną integralność, są to wartości immanentnie związane z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka. W ocenie Sądu do tak rozumianych dóbr osobistych z całą pewnością można zaliczyć prawo do korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego, na które powołuje się powódka w niniejszym postępowaniu. Sąd nie podzielił stanowiska pozwanego o nieistnieniu takiego dobra osobistego. Podkreślił, że powódka nie powołuje się w niniejszym postępowaniu na naruszenie jej prawa do korzystania z walorów nieskażonego środowiska w takim rozumieniu, jak wskazuje pozwany, tj. środowiska całkowicie wolnego od jakiegokolwiek skażenia. Powódka powołuje się natomiast na naruszenie jej prawa do życia w środowisku i korzystania z powietrza odpowiadającego co najmniej normom i wartościom określonym w ustawodawstwie UE (normom dopuszczalnym, ograniczającym negatywny wpływ zanieczyszczonego środowiska na zdrowie), a więc na standard jakości powietrza. W Polsce (w tym w W.) powódka narażona jest na oddychanie powietrzem zanieczyszczonym, nie odpowiadającym normom unijnym i w konsekwencji mającym negatywny wpływ na jej zdrowie. Tym samym jak wskazał Sąd doszło do naruszenia dobra osobistego powódki w postaci jej prawa do życia w środowisku odpowiadającym co najmniej normom i wartościom określonym w prawodawstwie UE, tj. normom dopuszczalnym.

Ponadto w ocenie Sądu zostały również naruszone dobra osobiste powódki w postaci prawa do wolności w postaci ograniczenia aktywności fizycznej na świeżym powietrzu, wyjść z domu, spacerów, ograniczenie możliwości wietrzenia pomieszczeń oraz prawa do prywatności i poszanowania miejsca zamieszkania (poprzez poważne zanieczyszczenie środowiska i uniemożliwienie swobodnego korzystania i cieszenia się konkretnym miejscem zamieszkania bez żadnych ograniczeń). Sąd podzielił powoływane przez powódkę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące przede wszystkim naruszenia Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z którego wynika, że poważne zanieczyszczenie środowiska stanowi naruszenie prawa do poszanowania mieszkania oraz prawa do prywatności w związku z zaniechaniem władz publicznych w kwestii podejmowania działań zapobiegawczych.

Ochrona dóbr osobistych jak powołał dalej Sąd, została uregulowana w art. 24 k.c., z odwołaniem do art. 448 k.c. Sąd podkreślił, że w kwestii możliwej odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 04 grudnia 2001 roku w sprawie SK 18/2000 (Dz. U. Nr 145, poz. 1638), dopuszczając możliwość odpowiedzialności władzy publicznej za naruszenie dóbr osobistych obywatela.

W ocenie Sądu Rejonowego powódka wykazała w niniejszej sprawie, że doszło do naruszenia przez pozwanego jej dóbr osobistych. Zaisniała zatem jak wskazał Sąd krzywda u powódki, która nie może korzystać w sposób swobodny

z aktywności na świeżym powietrzu, wychodzić na spacer, wietrzyć pomieszczeń. Prowadzi to w konsekwencji do poczucia przygnębienia i zasadnych obaw o zdrowie, chociażby w perspektywie długoterminowej w związku z narażeniem na wdychanie zanieczyszczonego powietrza. W ocenie Sądu sprzeczne z zasadami współżycia społecznego byłoby przyjęcie założenia, że dobra osobiste powódki zostałyby naruszone dopiero w sytuacji pogorszenia się jej fizycznego stanu zdrowia. Wówczas bowiem powódka mogłaby kierować dalej idące roszczenia, w tym o odszkodowanie. Podstawę prawną takich dalej idących roszczeń mógłby stanowić powoływany przez powódkę art. 417 k.c.

W ocenie Sądu została również w niniejszej sprawie spełniona przesłanka bezprawności działania oraz winy pozwanego. Zaniechanie pozwanego polegające na braku podejmowania skutecznych działań w celu zapewnienia jakości powietrza odpowiadającego wymogom w/w Dyrektywy jest działaniem bezprawnym i zawinionym. Pozwany ma bowiem świadomość ciężących na nim obowiązków wynikających z przepisów prawa UE (w/w Dyrektywa) oraz prawa krajowego (Konstytucja, ustawa prawo ochrony środowiska) i pomimo tego nie podejmuje skutecznych działań lub podejmuje działania z opóźnieniem.

W ocenie Sądu do naruszenia dóbr osobistych powódki doszło wskutek zaniechania pozwanego Ministra Środowiska i Ministra Energii. Sąd nie podzielił stanowiska, że do takiego naruszenia może dojść jedynie wskutek działania.

Wobec powyższego uwzględniając stopień naruszenia dóbr osobistych powódki (obawy o zdrowie i życie, lęk i niepokój związany ze znacznym zanieczyszczeniem powietrza) oraz fakt ciągłości naruszenia spowodowany głównie zaniechaniem skutecznych działań ze strony pozwanego żądana przez powódkę kwota 5000 zł na wskazany przez nią cel społeczny (na rzecz stowarzyszenia wskazanego w pozwie) jest adekwatna do zaistniałej krzywdy powódki i z nie jest kwotą wygórowaną, stanowi symboliczną kwotę wynagrodzenia zaistniałej krzywdy. Uwzględni ona, że póki co do rozstroju zdrowia powódki spowodowanego zanieczyszczeniem powietrza nie doszło. Doszło jednak do naruszenia innych dóbr osobistych opisanych wyżej, które zasługują na taką samą ochronę jak zdrowie. W niniejszej sprawie jak wskazał Sąd kwota wskazana w pozwie tytułem zapłaty na wskazany cel społeczny jest adekwatna do stopnia naruszenia dóbr osobistych powódki oraz rozmiaru doznanej przez nią krzywdy.

Sąd zasądził żadaną kwotę od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Środowiska i Ministra Energii. Stosownie do treści art. 7a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 04 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 762) dział energia obejmuje sprawy energii, surowców energetycznych i paliw. Do ministra właściwego do spraw energii należą w szczególności sprawy: polityki energetycznej państwa oraz udziału w kształtowaniu polityki energetycznej Unii Europejskiej; rynków energii, surowców energetycznych i paliw, efektywności energetycznej, rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze; bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw; infrastruktury energetycznej, w tym funkcjonowania systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu, określoną w art. 5 (m.in. wyodrębniono działy energia i środowisko). Z treści natomiast art. 28 przedmiotowej ustawy wynika, że dział środowisko obejmuje m. in. sprawy: ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów; ochrony przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwach przyrody, oraz ochrony gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyny i innych tworów przyrody; gospodarki zasobami naturalnymi; kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska.

Odsetki od zasądzonej kwoty Sąd zasądził od dnia następującego po dniu, w którym wyrok się uprawomocni, do dnia zapłaty mając na uwadze, że zasądzenie kwoty dochodzonej pozwem nastąpiło na rzecz stowarzyszenia wskazanego w pozwie, które nie brało udziału w niniejszej sprawie i nie wzywało pozwanego do zapłaty na etapie przedsądowym. Opóźnienie pozwanego w stosunku do tego podmiotu może zatem wystąpić dopiero po uprawomocnieniu się niniejszego wyroku. W odniesieniu do żądania zasądzenia odsetek za okres wcześniejszy powództwo Sąd oddalił.

Odnosząc się do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia na podstawie art. 442<sup>1</sup> k.c. wskazał, iż nie zasługuje on na uwzględnienie. Powódka bowiem wskazała w pozwie, że dochodzi od pozwanego zapłaty kwoty 5000 zł na cel społeczny z tytułu naruszenia jej dóbr osobistych w latach 2008-2018. Podkreślił, że roszczenie powódki nie jest przedawnione w całości. Ponadto w ocenie Sądu w okolicznościach niniejszej sprawy podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa. Sąd zauważył, że wnosząc niniejszy pozew powódka miała na celu przede wszystkim społecznie ważny interes w postaci zwrócenia uwagi na problem zanieczyszczonego środowiska i braku skutecznych działań ze strony władz publicznych w celu poprawy jego stanu i jakości.

Z uwagi na cofnięcie przez powódkę pozwu w stosunku do pozwanego Miasta (...) W. i zgody pozwanego na to cofnięcie, w punkcie 3 wyroku Sąd umorzył postępowanie w stosunku do tego pozwanego. W ocenie Sądu cofnięcie powództwa w niniejszej sprawie w stosunku do pozwanego Miasta (...) W. było dopuszczalne. Sąd nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że takie cofnięcie jest sprzeczne z prawem, zasadami współżycia społecznego lub też zmierza do obejścia prawa. Powódka jako dysponentka wytoczonego powództwa mogła je w ocenie Sądu cofnąć, co też w niniejszej sprawie uczyniła.

W związku z cofnięciem powództwa w opisanym wyżej zakresie i umorzeniem postępowania w stosunku do pozwanego Miasta (...) W. powódka jest stroną przegrywającą sprawę w stosunku do tego pozwanego. Sąd jednak w punkcie 4 wyroku odstąpił od obciążania powódki kosztami procesu w zakresie cofniętego powództwa na podstawie art. 102 k.p.c. Sąd zaznaczył, że miał tutaj na względzie przede wszystkim ważny społecznie i precedensowy charakter niniejszej sprawy. Powódka domagała się zasądzenia kwoty dochodzonej pozwem nie na swoją rzecz lecz na rzecz stowarzyszenia określonego w pozwie. Ponadto powódka nie żądała w niniejszej sprawie zasądzenia kosztów procesu na swoją rzecz.

Sąd nie orzekł o kosztach procesu w związku z uwzględnieniem powództwa w punkcie 1 wyroku bowiem powódka jako strona wygrywająca proces nie wносиła o zasądzenie zwrotu kosztów na jej rzecz, a była w niniejszym postępowaniu reprezentowana przez profesjonalnych pełnomocników.

### ***Apelację od wyroku złożył pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Energii oraz Ministra Środowiska, zaskarżając wyrok w części, tj. w pkt 1.***

Pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części poprzez oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucając naruszenie:

#### **I. przepisów postępowania:**

1. art. 244 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że Raporty Najwyższej Izby Kontroli oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowią dokumenty urzędowe w zakresie niezgodności z prawem działania (zaniechania) pozwanego Skarbu Państwa oraz w zakresie występowania zanieczyszczenia powietrza (przekroczenia norm dopuszczalnych),
2. art. 278 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że istnieje normalny związek przyczynowy pomiędzy możliwością pogorszenia stanu zdrowia powódki oraz że działania podejmowane przez powódkę (ograniczenie aktywności poza pomieszczeniami zamkniętymi) są działaniami adekwatnymi (koniecznymi i przynajmniej częściowo skutecznymi) dla uniknięcia hipotetycznych negatywnych skutków zanieczyszczenia powietrza (przekroczenia norm dopuszczalnych),
3. art. 328 § 2 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na sporządzeniu uzasadnienia zawierającego wewnętrznie sprzeczne ustalenia faktyczne,

4. art. 233 par. 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na:

- a. przyjęciu, że w całym okresie 2008 - 2018 występowało przekroczenia norm zanieczyszczeń powietrza, podczas gdy brak jest jakichkolwiek danych dotyczących okresów późniejszych niż rok 2017 r.,
- b. przyjęciu, że poziom benzo(a)pirenu został przekroczony, co doprowadziło do uwzględnienia powództwa,
- c. przyjęciu, że pozwany Skarb Państwa nie podejmował działań zmierzających do poprawy stanu powietrza,
- d. przekroczenia norm jakości powietrza stwierdzone w wyroku TSUE z dnia 22 lutego 2018 r. dotyczą miejsc przebywania powódki.

II. przepisów prawa materialnego:

1. art. 417<sup>(1)</sup> par. 4 k.c. w zw. z art. 448 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na niezastosowaniu i pominięciu na czym polegało naruszenie obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie implementacji dyrektywy 2008/50, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego przyjęcia, iż zachodzi przypadek odpowiedzialności cywilnoprawnej Skarbu Państwa za nieimplementację (niewłaściwą implementację) dyrektywy 2008/150,
2. art. 417<sup>1</sup> par. 1 k.c. w zw. z art. 363 par. 2 k.c. w zw. z art. 448 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie na przyjęciu, że istnieje normlany związek przyczynowy pomiędzy brakiem implantacji dyrektywy 2008/50 a krzywdą wskazywaną przez powódkę,
3. art. 23 k.c. w zw. z art. 448 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że istnieje dobro osobiste, którego treść sprowadza się do możliwości korzystania ze środowiska zanieczyszczonego tylko do poziomu określonego przepisami prawa,
4. art. 417 par. 1 k.c. w zw. z art. 91 i art. 92 Prawa ochrony środowiska w zw. z art. 363 par. 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na pominięciu obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, które dysponowały instrumentami prawnymi, których zastosowanie powinno usunąć zasadnicze przyczyny zanieczyszczenia powietrza (przekroczeń norm),
5. art. 442<sup>1</sup> par. 1 zd. 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na niezastosowaniu i nieuwzględnieniu zarzutu przedawnienia,
6. art. 5 k.c. w zw. z art. 448 k. przez niewłaściwe zastosowanie i udzielenie ochrony prawnej powódce mimo że jej zachowanie bezpośrednio powoduje negatywne skutki dla stanu zanieczyszczenia powietrza.

W odpowiedzi na apelację Powódka wniosła o jej oddalenie.

**Sąd Okręgowy zważył co następuje :**

Apelacja strony pozwanej nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd Okręgowy podziela ustalenia faktyczne dokonane w sprawie przez Sąd Rejonowy jak i zasadniczo zaprezentowaną ocenę prawną roszczenia. W ocenie Sądu Okręgowego zarzuty apelacji są niezasadne i nie ma podstawy do zmiany zaskarżonego wyroku, nie zaszły także żadne podstawy do jego uchylecia.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów należy wskazać, że zarzut naruszenia art. 244 § 1 k.p.c. jest chybiony. Przepis powyższy odnosi się do jednego ze środków dowodowych tj. dowodu z dokumentu urzędowego. Dokumenty urzędowe są to dokumenty sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w ich zakresie działania, a także dokumenty sporządzone przez inne podmioty w zakresie zleconych im

przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. Dokument urzędowy stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Dokument urzędowy, odpowiadający wymaganiom z art.

244 k.p.c., korzysta z domniemania prawdziwości (autentyczności) oraz domniemania zgodności z prawdą tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Są to domniemania prawne ustanowione ustawą procesową. Domniemania te mogą być obalone w sposób przewidziany w art. 252 k.p.c., tj. przez zaprzeczenie prawdziwości dokumentu lub przez udowodnienie, że oświadczenie organu zawarte w danym dokumencie urzędowym, wystawionym przez ten organ, jest niezgodne z prawdą.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Najwyższa Izba Kontroli (NIK) jest naczelnym organem kontroli państwowej, którego zakresem działania objęte jest kontrolowanie działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności (art. 28 ustawy o NIK). Wynik kontroli ujmowany jest w wystąpieniu pokontrolnym. Formę tego dokumentu reguluje zaś szczegółowo art. 53 ustawy o NIK.

Dokumenty pochodzące od NIK, na które powołał się w ustaleniach faktycznych Sąd I Instancji stanowią w świetle powyższego dokumenty urzędowe i korzystają z domniemania prawdziwości, które nie zostało obalone. Ponadto podkreślenia wymaga, że okoliczności ustalone przez Sąd Rejonowy nie były sporne, natomiast tak jak wskazał to Sąd Rejonowy strony oceniały je w sposób odmienny. Należy także zwrócić uwagę, że zakres kontroli NIK obejmuje legalność, celowość i rzetelność, a wobec tego i wnioski kontroli mieszczą się w zakresie działania organu, który sporządził dokument i korzystają z domniemania prawdziwości.

Sąd Okręgowy zauważa także, a w zasadzie powiela za Sądem Rejonowym, iż okoliczność złej jakości powietrza jest powszechnie znana i dotyczy także okresu po 2017 r., a ponadto została w sprawie niniejszej wykazana szeregiem dokumentów. Pozwany nie starał się nawet wykazać aby dane wynikające z przedłożonych dokumentów co do jakości powietrza nie odpowiadały rzeczywistości. Dokumenty wskazujące na jakość powietrza nie odpowiadającą przyjętym normom pochodzą ponadto także od samego pozwanego i dotyczy to również sytuacji aktualnej. Powyższe wskazuje natomiast na nieskuteczność działań jakie były dotychczas podejmowane przez Skarb Państwa (Ministra Środowiska i Ministra Energii)- Sąd Rejonowy zauważył bowiem, że działania takie były i są podejmowane. Nieskuteczność działań Skarbu Państwa w spornym okresie potwierdza z kolei wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2018 roku w sprawie C-336/16. Skoro zaś w zakresie obowiązków Skarbu Państwa leży podejmowanie działań i osiągnięcie określonego skutku jeżeli chodzi o poziom zanieczyszczenia powietrza, w razie braku osiągnięcia wymaganego rezultatu (co jest bezsporne) można mówić o zaniechaniu. Sąd Okręgowy podziela ocenę zaprezentowaną przez Sąd Rejonowy w tym przedmiocie.

Powyższe uwagi odnoszą się w zasadzie, także do oceny pozostałych zarzutu naruszenia przepisów prawa procesowego wskazywanych w apelacji.

Ocena dowodów zaprezentowanych przez strony nie nosi cech dowolności, jest logiczna i zgodna z doświadczeniem życiowym, a tym samym odpowiada przepisowi art. 233 k.p.c.

Okolicznościom wskazywanym w apelacji co do nieprzekroczenia norm zanieczyszczeń powietrza przeczą dokumenty zebrane w sprawie, powszechnie dostępne informacje pochodzące od pozwanego oraz zeznania powódki. Jak wskazano powyżej ustaleniem Sądu nie było zaś, że Skarb Państwa nie podejmował działań zmierzających do poprawy stanu powietrza, przeciwnie Sąd stwierdził, że działania takie, aczkolwiek nieskuteczne w zakresie osiągnięcia określonego przepisami rezultatu, Ministrowie Środowiska i Energii podejmowali. Niesporne jest, że w latach 2008-2018 występowały na terenie Polski przekroczenia dopuszczalnych stężeń substancji szkodliwych w powietrzu, w tym również w W. i jest to wiedza powszechna.



Nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia art. 278 § 1 k.p.c., nie jest on także zrozumiały. Przepis art. 278 § 1 k.p.c. wskazuje, że w wypadkach wymagających wiadomości specjalnych sąd po wysłuchaniu wniosków stron co do liczby biegłych i ich wyboru może wezwać jednego lub kilku biegłych w celu zasięgnięcia ich opinii.

W ocenie Sądu Okręgowego w okolicznościach sprawy nie było potrzeby zasięgnięcia opinii biegłych, z materiału zebranego w sprawie wynikają bowiem okoliczności istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia. Zaznaczyć ponadto należy, że Pozwany nie wnosił o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, nie zgłaszał także żadnych zastrzeżeń w trybie art. 162 k.p.c. w zakresie sposobu procedowania przez Sąd I Instancji. Tak jak w odniesieniu do powyższego zarzutu wskazuje się w odpowiedzi na apelację, okoliczności takie jak ustalenie właściwości substancji czy mieszanin - B(a)P, PM10, PM2,5 oraz ich wpływu na zdrowie i życie ludzi wynikały z dokumentów złożonych do akt, a nadto były bezsporne. Słusznie zauważa się także, że Skarb Państwa nie podjął próby podważania okoliczności wynikających z ww. dokumentów ani nie wnioskował o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego w tym zakresie.

Za nieuzasadniony uznać należy zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. zgodnie z którym (w jego brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia apelacji) uzasadnienie wyroku powinno zawierać wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, a mianowicie: ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, oraz wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa. Wszystkie elementy uzasadnienia wskazane w powyższym przepisie znajdują się w uzasadnieniu Sądu I Instancji. Wyrok Sądu poddaje się kontroli instancyjnej, tok rozumowania sądu jest jasny i wynika z prawidłowo sporządzonego uzasadnienia, a wobec tego wskazany w apelacji zarzut nie może odnieść zamierzonego skutku. Sąd Odwoławczy nie dostrzegł ponadto sprzeczności jakie w ocenie apelującego miałyby wynikać z treści uzasadnienia, ani ich wpływu na wynik sprawy.

Utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest pogląd, według którego zarzut naruszenia art. 328 § 2 może być usprawiedliwiony tylko w tych wyjątkowych okolicznościach, w których treść uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji w ogóle uniemożliwia dokonanie oceny toku wyводу sądu, który doprowadził do wydania tego orzeczenia, lub w przypadku zastosowania prawa materialnego do niedostatecznie jasno ustalonego stanu faktycznego (por. między innymi wyroki Sądu Najwyższego: z 27 czerwca 2001 r., II UKN 446/00, OSNP 2003 nr 7, poz. 182; z 5 września 2001 r., I PKN 615/00, OSNP 2003 nr 15, poz. 352 oraz z 24 lutego 2006 r., II CSK 136/05, niepublikowany, i orzeczenia tam powołane).

W okolicznościach sprawy zarzut powyższy nie znajduje uzasadnienia.

Wobec bezzasadności podniesionych zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego stwierdzić należy, że ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Rejonowy są wynikiem prawidłowo przeprowadzonego oraz ocenionego postępowania dowodowego.

Sąd Okręgowy wskazuje, że podziela również argumentację zawartą w odpowiedzi na apelację w odniesieniu do w/w zarzutów.

Do prawidłowych ustaleń Sąd Rejonowy w sposób prawidłowy zastosował przepisy materialne i również w tym zakresie zarzuty wskazane w apelacji Sąd Okręgowy uznaje za nieuzasadnione.

Powódka wykazała przesłanki odpowiedzialności Pozwanego z art. 417 k.c. oraz z tytułu naruszenia jej dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c. w zw. z art. 448 k.c.).

Pozwany podniósł w apelacji zarzuty naruszenia art. 417<sup>(1)</sup> par. 4 k.c. w zw. z art. 448 k.c. oraz art. 417<sup>(1)</sup> par. 1 k.c. w zw. z art. 363 par. 2 k.c. w zw. z art. 448 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na niezastosowaniu i pominięciu na czym polegało naruszenie obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie implementacji dyrektywy 2008/50, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego przyjęcia, iż zachodzi przypadek odpowiedzialności cywilnoprawnej Skarbu Państwa za nieimplementację (niewłaściwą implementację) dyrektywy 2008/150 i przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że istnieje normlany związek przyczynowy pomiędzy brakiem implantacji dyrektywy 2008/50

a krzywdą wskazywaną przez powódkę. Zarzuty powyższe są chybione z tego powodu, że Sąd I Instancji nie zastosował w sprawie niniejszej art. 417<sup>(1)</sup> k.c. bowiem podstawa faktyczna żądania nie odnosiła się do nieimplementacji dyrektywy. Podstawą materialnoprawną roszczenia zgodnie ze wskazaną w pozwie i dalszych pismach podstawą faktyczną powództwa był przepis art. 417 k.c. oraz art. 23 i 24 k.c. w zw. z art. 448 k.c. Sąd Rejonowy wobec tego prawidłowo w podstawie prawnej nie odnosił się do przepisu art. 417<sup>(1)</sup> § 1 k.c. Przepis ten nie znajdował w sprawie zastosowania.

Sąd Okręgowy nie podziela zarzutów naruszenia art. 23 k.c. w zw. z art. 448 k.c. Zarzut powyższy pozostaje poza tym o tyle bez znaczenia dla rozstrzygnięcia, że powódka powoływała się na naruszenie jej dóbr osobistych nie tylko w postaci prawa do korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego, ale także prawa do ochrony życia prywatnego, prawa do wolności, prywatności i poszanowania miejsca zamieszkania. Sąd uznał przy tym, że Powódka wykazała, iż doszło do naruszenia jej dóbr osobistych w postaci naruszenia praw podmiotowych stanowiących prawo człowieka do prywatności, do wolności, do poszanowania mieszkania oraz do życia w środowisku nieskażonym, tj. odpowiadającym normom i wartościom co najmniej dopuszczalnym. Wobec tego, nawet gdyby za apelującym przyjąć, że nie istnieje dobro osobiste, którego treść sprowadza się do możliwości korzystania ze środowiska zanieczyszczonego tylko do poziomu określonego przepisami prawa, to i tak wobec wykazania naruszenia innych dóbr osobistych – nie kwestionowanego przez pozwanego, powództwo zasługiwało na uwzględnienie. Ponadto zwrócić należy uwagę, że Sąd Najwyższy w wyroku, na który powołuje się zresztą sam apelujący wskazuje, że prawo człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego i do zaspokojenia uczuć estetycznych pięknem krajobrazu może być chronione środkami przewidzianymi w art. 24 k.c. jeżeli pogwałcenie tego prawa stanowi równocześnie naruszenie lub zagrożenie praw osobistych, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c. (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1975 r. I CR 356/75). Powódka wykazała tymczasem, że skażenie powietrza oddziałuje na jej życie w sposób powodujący, że naruszone zostały jej dobra o charakterze osobistym. Zgodnie zaś z Uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie III CZP 27/20 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. Naruszenie wskazanych dóbr osobistych zostało przez powódkę wykazane i nie było kwestionowane, podobnie jak naruszenie standardów jakości powietrza określonych prawem. Powódka zeznała bowiem, że na skutek stanu powietrza zmieniła sposób dotychczasowego funkcjonowania, ograniczyła, a w okresie zimowym zrezygnowała z uprawiania aktywności na powietrzu, zaniechała wietrzenia pomieszczeń w tym okresie, zakupiła oczyszczacze powietrza, śledzi informacje dotyczące stanu powietrza, a wszystko to także w obawie o zdrowie swoje i najbliższych. Powódka wykazała tym samym, a pozwany tego nie kwestionował, że naruszenie standardów powietrza doprowadziło do naruszenia jej wyłącznych indywidualnych interesów o charakterze dóbr osobistych w postaci wolności, prywatności i zagrożenia zdrowia.

W podobny w zasadzie sposób należało ocenić zarzut naruszenia art. 417 par. 1 k.c. w zw. z art. 91 i art. 92 Prawa ochrony środowiska w zw. z art. 363 par. 2 k.c. Skoro bowiem Powódka wykazała, że w zakresie obowiązków Skarbu Państwa ten wykonuje je w sposób nieskuteczny, a tym samym ponosi odpowiedzialność za skutki jakie wynikają z jego własnych zaniechań, to bez znaczenia dla rozstrzygnięcia pozostają obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w przedmiotowym zakresie. Przede wszystkim nie sposób przyjąć, że odpowiedzialność samorządu terytorialnego za własne zadania w jakimkolwiek stopniu umniejsza odpowiedzialności Skarbu Państwa w tym zakresie.

Nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 442<sup>1</sup> par. 1 zd. 1 k.c. Zarzut powyższy zgłoszony został przed sądem rejonowym i przez ten Sąd prawidłowo oceniony. Sąd Okręgowy w całości podziela argumentację Sądu Rejonowego w tym zakresie. Nawet bowiem gdyby przyjąć, że roszczenie, które dotyczy okresu 2008-2018 jest przedawnione, to tylko w części. Skoro zaś stan powietrza w ostatnich trzech latach nie uległ znaczącej poprawie, to powództwo nie mogłoby zostać oddalone na skutek podniesionego zarzutu.

Sąd Odwoławczy nie podziela zarzutu nadużycia prawa zgłoszonego w apelacji.

Jak wskazał Sąd Rejonowy, w kwestii możliwej odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 04 grudnia 2001 roku w sprawie SK 18/2000 (Dz. U. Nr 145, poz. 1638). W przedmiotowym wyroku TK wyraźnie dopuścił możliwość odpowiedzialności władzy publicznej za naruszenie dóbr osobistych obywatela. Już chociażby z tych względów, mając na uwadze wykazanie zasadności i wysokości dochodzonego roszczenia, nie sposób przyjąć, że powódka nadużywa swoich praw z tego tylko względu, że korzysta z dobra tak powszechnego jak samochód, z którego korzystanie nie jest zabronione. Okoliczność ta nie była ponadto podnoszona uprzednio, nie była także przedmiotem ustaleń faktycznych. Zaznaczyć ponadto należy, że w toku rozprawy apelacyjnej, pełnomocnik powódki, odnosząc się do tego zarzutu wskazał, że powódka korzysta z pojazdu hybrydowego, co wpisuje się w promowane przez nią wartości dotyczące ekologicznego stylu życia.

Konkludując roszczenie pozwu zostało wykazane i zasługiwało na uwzględnienie. Materiał dowodowy wskazuje, że wysoki poziom i duża skala zanieczyszczenia powietrza w spornym okresie świadczą o braku skuteczności w wywiązywaniu się z obowiązków ciążących na władzach publicznych, a wynikających z art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, a także o nieosiąganiu celów ochrony powietrza ustalonych w art. 85 ustawy Prawo ochrony środowiska. Stan powietrza wpływa zaś, jak wykazała powódka, na jej indywidualną sferę i doprowadziło do naruszenia jej indywidualnych interesów czyli jej dóbr osobistych w postaci chociażby wolności, która doznaje ograniczenia oraz obawy o stan zdrowia. O ile nie ma podstaw do przyjęcia, że o prawie do życia w nieskażonym środowisku można mówić w kontekście dóbr osobistych, a ogólnospołecznych, to już wykazanie, że brak skutecznych i wystarczających działań zobowiązanych w tym przedmiocie, może wywrzeć taki skutek, że godzi w interes stricte jednostki – jak np. znacznego ograniczenia jej zwykłej aktywności na powietrzu i obawy o stan zdrowia, z uwagi na długotrwałe oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza – prowadzi do uznania naruszenia dóbr osobistych, wartości związanych ściśle z człowiekiem (por. powołany wyżej wyrok SN w sprawie I CR 356/75). Na skutek zaniechań Skarbu Państwa w zakresie redukcji zanieczyszczenia powietrza zostały naruszone dobra osobiste powódki i poniosła ona w związku z tym szkodę niematerialną. Pomiedzy zaniechaniami pozwanego, a doznaną krzywdą istnieje związek przyczynowy. Skoro zaś wykazane zostało naruszenie dóbr osobistych, krzywda oraz związek przyczynowy pomiędzy zaniechaniami pozwanego a doznaną krzywdą, powódce służyło roszczenie na podstawie art. 448 k.c.

Wobec zaś powyższego apelacja nie mogła odnieść zamierzonego skutku i podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.