

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r.

Powódka G. S. wniosła o zasądzenie od pozwanych (...) W. oraz Skarbu Państwa – M. Ś. 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.

W uzasadnieniu powódka wskazała, że pomimo obciążających pozwanych obowiązków prawnych w zakresie stanu powietrza w Polsce działają oni nieskutecznie, nie podejmują odpowiednich działań, ewentualnie podejmują działania ze zwłoką, czym doprowadzili do tego, że od wielu lat w Polsce (w tym w W.) utrzymuje się zły i szkodliwy dla zdrowia oraz życia ludzi stan powietrza. Świadczą o tym, zdaniem powódki, m.in. takie dowody z dokumentów urzędowych jak wyrok (...) w sprawie C-336/16 oraz raport NIK z 2014 r. W wyniku utrzymującego się złego stanu powietrza w Polsce powódka nie może realizować swoich pasji i zainteresowań, odczuwając często dyskomfort psychiczny i emocjonalny. W efekcie, zaniechania strony pozwanej prowadzą do naruszenia takich jej dóbr osobistych jak: możliwość korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego, prawa do ochrony życia prywatnego, prawa do wolności, prywatności i poszanowania miejsca zamieszkania.

W toku postępowania powódka doprecyzowała, że powództwo dotyczy lat 2008-2018 oraz złego (niezgodnego z normami) stanu powietrza w W. i całej Polsce, które zostało stwierdzone w drodze powołanych przez powódkę badań i analiz przez instytucje państwowe lub samorządowe. Jej zdaniem doszło do przekroczeń dobowych i średniorocznych stężeń substancji dokładnie w taki sposób i takich miejscach i czasie jak to wynika z w/w badań i analiz (pozew, k. 2-38; pisma procesowe, k. 949-976 i k. 992-1013).

Pozwany (...) W. wniosł o oddalenie powództwa skierowanego przeciwko temu pozwanemu w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego miasta st. W. kosztów postępowania (odpowiedź na pozew (...) W., k. 51-76v; pismo procesowe, k. 943-943v, k. 986-990, k. 1024-1027v)

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez M. Ś. wniosł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie na jego rzecz od powódki kosztów procesu. Jego zdaniem dokumenty, na które powołała się powódka w pozwie tj. wyrok (...) w sprawie C-336/16 jak i raport NIK z 2014 r. nie stanowią dokumentów urzędowych korzystających domniemania z art. 244 § 1 k.p.c. Zaznaczył również, że kwestionował ustalenia w/w organów w toczących się postępowaniach. Zdaniem tego pozwanego, powódka nie wykazała przesłanek odpowiedzialności pozwanego z tytułu naruszenia dóbr osobistych w tym: winy pozwanego w naruszeniu dóbr osobistych powódki, istnienia dobra osobistego w postaci możliwości korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego, naruszenia czy choćby zagrożenia naruszenia takich dóbr jak prawa do ochrony życia prywatnego, prawa do wolności, prywatności i poszanowania miejsca zamieszkania, gdyż za takie nie można uznać jedynie występowania u powódki lęku czy obawy o zdrowie. Wskazał, że w zakresie kompetencji M. Ś. nie leży wydawanie rozporządzeń dotyczących jakości paliw dla gospodarstw indywidualnych oraz wymagań emisyjnych dla urządzeń grzewczych wykorzystywanych przez odbiorców indywidualnych. M. Ś. wielokrotnie występował z inicjatywami legislacyjnymi, które miały prowadzić do zmiany porządku prawnego w zakresie ochrony środowiska, które to działania w części już doprowadziły do zmiany przepisów a w części pozostają na etapie prac legislacyjnych. Wobec tego, nie można pozwanemu zasadnie czynić zarzutu zaniechania.

W toku postępowania pozwany zgłosił zarzut przedawnienia roszczenia z uwagi na upływ 3-letniego terminu roszczeń o zadośćuczynienie (odpowiedź na pozew pozwanego Skarbu Państwa – M. Ś., k. 924-931; pisma procesowe, k. 940-941, k. 1032-1036v).

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 M. Ś. i Minister (...) (postanowienie, k. 1015).

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra (...) 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 (...) i obciążenie powódki kosztami procesu. Pozwany stał na stanowisku, że roszczenie powódki nie pozostaje w związku ze sprawami, które należą do zakresu działania Ministra (...), a co więcej powódka w żadnym piśmie procesowym nie stawia zarzutów temu Ministrowi. W ocenie pozwanego, powódka nie wykazała, że istnieje dobro osobiste jak możliwość korzystania z walorów nieskażonego środowiska naturalnego, uwzględniając zwłaszcza, że stan nieskażonego środowiska naturalnego nie istnieje. Można jedynie mówić o stopniu tego skażenia i jeśli to wykonalne - o stopniu zmniejszenia tego skażenia. Powódka nie wykazała, aby skażenie środowiska miało wpływ na nią indywidualnie, a nie wpływało ogólnie na populację. Przyczyną przekroczeń zanieczyszczeń nie jest działanie podmiotów, za które odpowiedzialnością można obciążyć Skarb Państwa a indywidualne ogrzewanie budynków, co wynika z „Rocznej oceny jakości powietrza w województwie (...) – Raportu za rok 2017” Wojewódzkiego Inspektora Ochrony (...) w W.. Zdaniem tego pozwanego warunkiem koniecznym naruszenia dóbr osobistych jest bezprawność działania, a takiego zarzutu NIK w powoływanym przez powódkę raporcie nie postawiła Ministrowi (...). Pozwany podjął szereg działań legislacyjnych w trosce o stan środowiska w Polsce, które skutkowały wprowadzeniem pakietu rozwiązań prawnych w tym zakresie, w tym stanowiących wykonanie zaleceń/wniosków Prezesa NIK w zakresie jakości paliw stałych (odpowiedź na pozew pozwanego Skarbu Państwa – Ministra (...), k. 1044-1051).

Do zamknięcia rozprawy powódka podtrzymała w całości powództwo w stosunku do Skarbu Państwa i cofnęła pozew przeciwko (...) W. bez zrzeczenia się roszczenia, na co pozwany wyraził zgodę. Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez M. Ś. oraz przez Ministra (...) do zakończenia postępowania podtrzymali zajmowane w sprawie stanowiska (protokół rozprawy – nagranie, CD k. 1055).

Sąd Rejonowy ustalił następujący stan faktyczny.

G. S. od około 10 lat śledzi stan zanieczyszczenia środowiska w Polsce. Codziennie przegląda aplikację „smog alert”. 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.

Dowód: zeznania powódki – nagranie, CD k. 1055.

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

Dowód: faktura VAT (...), k. 1022; zeznania powódki – nagranie, CD k. 1055.

Najwyższa Izba Kontroli opublikowała dnia 1 grudnia 2014 r. informację o wynikach kontroli „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami” (nr ewid. (...), (...) -007-00/2014), dalej zamiennie Raport NIK, w których m.in. znalazły się definicje: B(a)P - B(a)piren - organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych

węglowodorów aromatycznych (...). B.(a)piren wykazuje małą toksyczność ostrą, zaś dużą toksyczność przewlekłą co związane jest z jego zdolnością kumulacji w organizmie. Podobnie jak inne (...), jest związkami silnie rakotwórczym. Posiada również właściwości mutagenne. Do innych działań niepożądanych zalicza się podrażnienie oczu, nosa, gardła i oskrzeli. B.(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 (...) (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 (...), długotrwałe narażenie na działanie pyłu zawieszonego PM2,5 skutkuje skróceniem średniej długości życia. Krótkotrwała ekspozycja na wysokie stężenia pyłu PM2,5 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 PM10 i benzo(a)pirenu. (...)”

„Kontrola trwała od 25 marca 2014 r. do 24 lipca 2014 r. Badaniem 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 PM10 oraz benzo(a)pirenu, których głównym źródłem była tzw. niska emisja. W latach 2010–2013 przekroczenia poziomów normatywnych pyłu PM10 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 M. Ś.uwagi NIK dotyczyły zbyt późnego, w odniesieniu do potrzeb, podjęcia działań we współpracy z innymi resortami, w tym z Ministerstwem (...), 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. M. Ś.podjęło decyzję o przystąpieniu do prac nad opracowaniem krajowego programu ochrony powietrza. (...). Dopiero w 2013r. Narodowy Fundusz Ochrony (...) i (...) 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 PM₁₀, PM_{2,5} 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 M. Ś. o: „1) przyśpieszenie prac zmierzających do ustanowienia, w porozumieniu z Ministrem (...), 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 (...), 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) przyśpieszenie 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 M. Ś. Głównego Inspektoratu Ochrony (...), intensyfikacji działań kontrolnych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w zakresie wdrażania zadań określonych w programach ochrony powietrza.”

NIK zwróciła uwagę na to, że w raporcie (...) Agencji (...) „A. quality in (...) 2013 report, (...) A., 2013” – „dopuszczalny poziom średniorocznych stężeń PM₁₀ był najczęściej przekraczany w Polsce, we W., na Słowacji, w krajach bałkańskich oraz w Turcji (...). Ponadto wartości normatywne dla stężeń dobowych PM₁₀ 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 (...), zawierającej informacje na temat zanieczyszczenia powietrza w niemal 1100 miastach na świecie, Polska znajduje się na 56 pozycji najbardziej zanieczyszczonych państw świata pyłem zawieszonym PM₁₀ 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 PM₁₀”.

Oдноśnie jakości powietrza w skali kraju NIK wskazała, że: „największy problem dla jakości powietrza w skali kraju stanowiły ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszzonego 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_{2,5} (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 PM₁₀ (z 91% w 2011 r. do 76% w 2013 r.). (...) Przekroczenia dopuszczalnych stężeń NO₂ 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 PM₁₀ 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 PM₁₀, PM_{2,5}, B(a)P i NO₂ 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: „(...) 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. (...) 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 ((...)) w marcu 2014 r. zgodnie z art. 91c ust. 1 P., uczestnictwie w pracach funkcjonującej od lutego 2011 r. Grupy roboczej, której przedmiotem prac były kwestie dotyczące zasadności przygotowania (...) i jego elementów składowych, a także konieczność znowelizowania P., 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 (...), 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 (...) 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 M. Ś., 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.”

Dowód: okoliczność powszechnie znana; Raport NIK – płyta CD, k. 42.

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

Dowód: okoliczność powszechnie znana; Raport NIK – płyta CD, k. 42; raporty Inspekcji O. (...)dotyczące oceny jakości powietrza w strefach w Polsce za lata 2008-2016 – płyta CD, k. 977; ocena jakości powietrza pod kątem zanieczyszczenia w województwie (...) za lata 2009–2013 Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony (...) w W. – płyta CD, k. 977; roczne oceny jakości powietrza w województwie (...) raport Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony (...) w W. za lata 2008-2017 – płyta CD, k. 977 i płyta CD, k. 1014; Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami L. 2014–2017 – publikacja Najwyższej Izby Kontroli z września 2018 r. - płyta CD, k. 1014.

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 (...) 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 (...) 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 (...). 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 (...) 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 M. Ś.:

a) zadanie: „P. w terminie do końca września 2017 r. środków Narodowego Funduszu Ochrony (...) i (...) Wodnej na działaniach prowadzących do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego” - zadanie zrealizowane / planowana kontynuacja - (...) na wniosek M. Ś. 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 ((...)) oraz programów priorytetowych (...). 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 P.; 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 (...) system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz (...). W ramach podjętych działań organizowany jest cykl lokalnych konferencji na terenie całego kraju. W obszarze tym podjęta została ścisła współpraca pomiędzy Ministerstwem (...), Ministerstwem (...) oraz (...); 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 (...), (...) planuje wdrożyć programy finansujące rozwój bezemisyjnego transportu publicznego w postaci autobusów bateryjnych oraz niezbędnej infrastruktury towarzyszącej. Dodatkowo, (...) wspiera inicjatywy realizowane przez szeroką grupę partnerów (Ministerstwo (...), Ministerstwo (...), Instytut Ochrony (...) oraz fundusze wojewódzkie) w obszarze edukacji i zwiększania świadomości społecznej w aspekcie rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. (...) 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 (...), 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 (...) 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 (...):

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 (...) dokonało nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska, w zakresie transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (...) z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (tzw. dyrektywa (...));

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 (...) 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/mieszkanie, 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 M. Ś., Jednostka Realizująca Projekt Doradztwa Energetycznego w Narodowym Funduszu Ochrony (...) i (...) Wodnej (...) pt. (...) system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej (...) 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 (...);

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 (...) 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 urządzeń 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 (...) R. 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 (...) –

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 (...) ((...)), nadzorowany przez M. Ś., zgodnie z aktualnym Programem Państwowego Monitoringu (...) 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, (...) w latach 2017-2020, planuje zakup dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska ((...)) urzędzeń 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. urzędzeń pomiarowych, a w przygotowaniu jest kolejna umowa na zakup 16 szt. urzędzeń. 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 (...) z dnia 28 sierpnia 2015 r. zmieniającej niektóre załączniki do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE i (...) 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 (...) 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 (...), 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. (...) 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 (...) i Ministerstwo (...):

a) zadanie: „Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych, w tym na temat optymalnych sposobów palenia w kotłach oraz związanych z tym skutkach zdrowotnych” - zadanie w trakcie realizacji - M. Ś. wydał opracowanie pt. „Poradnik - C. 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 (...). rozpoczął emisję animacji na temat sposobu palenia w kotłach. Instytut Ochrony (...) – Państwowy Instytut (...) rozpoczął ogólnokrajową kampanię (...), (...) 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 (...)

w energetyce i ciepłownictwie dla ochrony środowiska". W dniu 5 grudnia 2017 r. w K. odbyła się konferencja prasowa Zarządu (...) pod hasłem „Działania „antysmogowe”, czyli jak Narodowy Fundusz Ochrony (...) i (...) 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 (...), oferta finansowa i wsparcie doradcze”. W dniu 15 grudnia 2017 r. w Z. odbyła się konferencja pt. „Efektywność energetyczna i (...), oferta finansowa i wsparcie doradcze”. Generalna Dyrekcja Ochrony (...) we współpracy z Ministerstwem (...), w ramach prowadzonej Grupy ds. Ochrony Powietrza i (...), funkcjonującej w Sieci (...)Partnerstwo: Środowisko dla (...) 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 (...) 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). P. odebrana została w listopadzie 2017 r.

Dowód: Informacja na temat stanu zaawansowania realizacji zadań wynikających z przyjętych w dniu 25 kwietnia 2017 r. przez Radę Ministrów rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów – tzw. Program pt. „Czyste powietrze” – płyta CD, k. 977.

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 (...) i (...)) oraz samorządów wojewódzkich i gminnych były niewystarczające. NIK powołała się na dane (...) Agencji (...), 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 PM₁₀ 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 PM₁₀ i PM_{2,5} oraz B(a)P Polska jest jednym z krajów UE z najgorszą jakością powietrza. Z danych raportu (...) Agencji (...) z 2017 roku wynika m.in., że w 2015 roku spośród 28 krajów UE najczęstsze przekroczenia stężeń dobowych PM₁₀ występowały w Bułgarii, a zaraz potem w Polsce. W przypadku natomiast PM_{2,5} 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 PM₁₀ i PM_{2,5} oraz B(a)P. W tym okresie przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłów zawieszonych odnotowywano w 74%-91% (PM₁₀) i 35%-52% (PM_{2,5}) 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 (...) i (...) Wodnej) a także kontrolują ich wdrażanie (Wojewódzki Inspektorat Ochrony (...)). 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 (...). 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 (...). Założeniem tych programów jest osiągnięcie w roku docelowym poziomów dopuszczalnych m.in. dla PM₁₀ i PM_{2,5} (które są dwukrotnie wyższe, niż wskazania (...)). 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 (...) 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 E. (taki standard przyjęto w analizowanych podczas kontroli uchwałach antysmogowych).

NIK wskazała, że w okresie objętym kontrolą M. Ś. 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 M. Ś. nie zawiera konkretnych zapisów o rozliczalności zadań. Tym samym jest on listą pożądanych działań ale nie zobowiązuje bezwzględnie do ich wykonania. W ocenie NIK działalność Ministra (...) 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 (...) 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, M. Ś., Ministra (...), Ministra (...) i (...), Ministra (...).

Dowód: Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami L. 2014–2017 – publikacja Najwyższej Izby Kontroli z września 2018 r. - płyta CD, k. 1014.

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 (...), 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 (...) w związku z załącznikiem XI do tej dyrektywy – przekroczenia dobowych i rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM10 w określonych strefach nie tylko w latach 2007–2013, ale także w okresie po 2013 r.;
2. art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy (...) – uchybienia zobowiązaniom, które ciążyą na Polsce na podstawie art. 23 ust. 1 dyrektywy (...);
3. art. 22 ust. 3 dyrektywy (...) w związku z załącznikiem XI do tej dyrektywy – uchybienie zobowiązaniom, jakie ciążyą na Polsce na podstawie art. 22 ust. 3 dyrektywy (...) w związku z załącznikiem XI do niej, poprzez przekraczanie dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM10 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 (...) poprzez nieprawidłową transpozycję tego przepisu - wbrew art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy (...), 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 (...), ani rozporządzenie w sprawie programów ochrony powietrza, ani też plany działań krótkoterminowych nie przewidują wyraźnie takiego wymogu.

Dowód: wyrok (...) z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 – płyta CD, k. 42.

Powyższy stan faktyczny był w zasadzie bezsporny między stronami i został ustalony przez Sąd na podstawie dowodów z dokumentów zgromadzonych w aktach niniejszej sprawy, przede wszystkim w postaci dokumentów urzędowych, oraz na podstawie zeznań powódki. Strony wywodziły jedynie odmienne skutki prawne z tak ustalonego stanu faktycznego.

Zgromadzone w niniejszej sprawie dokumenty to przede wszystkim dokumenty urzędowe w postaci raportów NIK z 2014 i 2018 roku, wyroku (...) w sprawie C-336/16 oraz pozostałych wyżej opisanych opracowań i analiz. Dokumenty te, jako dokumenty urzędowe, stanowiły dla Sądu dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone i stanowiły podstawę dla ustalenia stanu faktycznego przedmiotowej sprawy. Sąd nie podzielił stanowiska pozwanego, że opisane wyżej raporty NIK oraz wyrok (...) nie posiadają waloru dokumentu urzędowego.

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 wątpienia 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 (...) 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.

Zeznania powódki Sąd uznał za wiarygodne w całości. Znajdowały one potwierdzenie w pozostałym zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym, ponadto nie zostały zakwestionowane przez żadną ze stron postępowania.

Sąd Rejonowy zważył, co następuje:

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości w podtrzymanym zakresie, tj. przeciwko Skarbowi Państwa.

Powódka G. S. domagała się zasądzenia – ostatecznie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez M. Ś. oraz przez Ministra (...) kwoty 5000,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi określonymi w pozwie na rzecz Stowarzyszenia (...) z siedzibą w K. tytułem zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny w związku z dokonaniem przez pozwanego naruszeniem jej dóbr osobistych. Powódka wskazała, że w Polsce od wielu lat występują bardzo znaczące dobowe i średnioroczne przekroczenia stężeń pyłów PM₁₀ i PM_{2,5} oraz stężenia benzo(a)pirenu wielokrotnie przekraczające poziom docelowy. W jej ocenie można nawet mówić o powszechnym występowaniu podwyższonych stężeń wskazanych zanieczyszczeń. Za zły stan środowiska (powietrza) odpowiada, zdaniem powódki, Skarb Państwa, który pomimo obowiązków prawnych działa nieskutecznie, nie podejmuje odpowiednich działań lub podejmuje działania ze zwłoką. Zła jakość powietrza w Polsce w latach 2008-2018 została natomiast potwierdzona dokumentami urzędowymi, w tym badaniami i raportami Najwyższej Izby Kontroli, które zostały przedłożone w niniejszej sprawie. W Polsce nie są dotrzymywane normy jakości powietrza przyjęte w ustawodawstwie UE. M. Ś. dopiero w 2014 roku przystąpił do prac nad opracowaniem Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Skala przekroczeń wartości normatywnych jest w naszym kraju zdecydowanie wyższa niż w pozostałych krajach UE.

Pozwany Skarb Państwa – zarówno M. Ś., jak i Minister (...) wnosili natomiast o oddalenie powództwa w całości. Wskazywali, że powódka nie wykazała przesłanek odpowiedzialności 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.). W ocenie pozwanego nie istnieje dobro osobiste w postaci możliwości korzystania z walorów nieskażonego środowiska, natomiast odnośnie pozostałych dóbr osobistych to powódka nie udowodniła ich naruszenia lub zagrożenia. Nie wykazała przede wszystkim faktu pogorszenia się jej stanu zdrowia w związku z zanieczyszczeniem powietrza, na które się powołuje.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że kwestia ochrony środowiska jako istotny problem ale i zadanie dla władz publicznych została uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 74). Zgodnie z treścią art. 74 ust. 2 Konstytucji ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. 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 M. Ś. i Ministra (...)).

Problem ochrony środowiska i powiązanego z nim zdrowia ludzi oraz wpływu stanu środowiska na zdrowie ludzi jest również przedmiotem szczególnego zainteresowania i ustawodawstwa Unii Europejskiej. Kwestii tej dotyczy w szczególności Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2008/50/WE z dnia 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy (Dz. U. UE L 152/1 z dnia 11.06.2008 r.), która zastąpiła poprzednio obowiązujące akty prawne. Celem przedmiotowej Dyrektywy 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 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.

Dyrektywa to akt prawa unijnego będący źródłem prawa pochodnego. Zgodnie z definicją traktatową, dyrektywy są kierowane do państw członkowskich i wymagają implementacji do prawa wewnętrznego. Charakter prawny dyrektywy winno się interpretować przez pryzmat celów i funkcji tego aktu, jakim jest zbliżanie przepisów państw członkowskich. Implementacja aktu powinna nastąpić w całości i sposób, który zapewni efektywne stosowanie dyrektywy. Tym samym, 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 wynika, że Polska nie sprostała temu wymaganiu. W ocenie Sądu nie sposób uznać, że wymienione akty prawne, do których implementowano przepisy dyrektywy, tj. ustawa prawo ochrony środowiska oraz rozporządzenie M. Ś. z dnia 11 września 2012 roku w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych i projektowane rozporządzenia przez Ministra (...), 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.

Okoliczność złej jakości powietrza została w niniejszej sprawie wykazana dowodami z dokumentów. Ponadto jest to okoliczność, w ocenie Sądu, powszechnie znana. Przemawia to jednoznacznie za tym, że dotychczas podejmowane przez Skarb Państwa (M. Ś. i Ministra (...)) działania były nieskuteczne, skoro jakość powietrza nie uległa poprawie i nadal przekraczane są, często znacznie, wartości dopuszczalne. Z całą pewnością nie został osiągnięty standard jakości powietrza. Skarb Państwa, w tym przede wszystkim M. Ś. oraz Minister (...), jak również jednostki samorządu terytorialnego podejmowały, jak już wskazywano i opisano w stanie faktycznym, szereg działań w celu poprawy jakości powietrza jednak większość tych działań podejmowana była z opóźnieniem bądź też działania te były nieskuteczne, co potwierdza w szczególności wyrok (...) z dnia 22 lutego 2018 roku w sprawie C-336/16 oraz powoływane w sprawie raporty Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto potwierdzeniem nieprawidłowej implementacji przepisu art. 23 ust. 1 akapit drugi Dyrektywy jest powoływany wyrok (...). Prowadzi to do jednoznacznego wniosku, że w przepisach prawa krajowego, w tym w szczególności w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz w przepisach wykonawczych wydawanych przez M. Ś. i Ministra (...) opisanych wyżej 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.

Przesłanki ochrony dóbr osobistych określone w przepisach kodeksu cywilnego (art. 23 i 24 k.c., art. 448 k.c.) to: 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.).

Zgodnie z treścią art. 23 k.c. dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska pozostają pod ochroną prawa cywilnego, niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Przepis ten zawiera otwarty katalog dóbr osobistych. Same natomiast 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 podziela stanowiska pozwanego o nieistnieniu takiego dobra osobistego. Podkreślić należy, 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 ocenie Sądu w dzisiejszym świecie, uwzględniając stopień rozwoju cywilizacyjnego niezwykle istotna jest dbałość o stan i jakość środowiska, co ma bezpośrednie przełożenie na życie i zdrowie ludzi, w tym powódki. Nie ulega natomiast wątpliwości, że 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 niewątpliwie 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 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 w pełni podziela tutaj 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. W ocenie Sądu nie ulega wątpliwości, że stan zanieczyszczonego powietrza, który utrzymuje się od lat wpływa negatywnie na jakość życia powódki, która – jak sama wskazywała – jest osobą dbającą o zdrowie oraz o zdrowy styl życia. Powoduje to u powódki dyskomfort i lęk o własne życie i zdrowie oraz o życie i zdrowie swoich najbliższych, w szczególności przy uwzględnieniu wysokiej świadomości powódki na temat wpływu zanieczyszczonego powietrza na zdrowie i życie ludzi. Doszło tym samym, w ocenie Sądu, do 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. Powoływane prawa podmiotowe są jednocześnie prawami osobistymi w rozumieniu art. 23 k.c.

Ochrona dóbr osobistych została uregulowana w art. 24 k.c., zgodnie z którym ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny (§ 1). Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych (§ 2). Stosownie natomiast do treści art. 448 k.c. w razie naruszenia dobra osobistego sąd może przyznać temu, czyje dobro osobiste zostało naruszone, odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub na jego żądanie zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez niego cel społeczny, niezależnie od innych środków potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia. Przepis art. 445 § 3 stosuje się.

Podkreślić należy, 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). W przedmiotowym wyroku TK wyraźnie dopuścił możliwość odpowiedzialności władzy publicznej za naruszenie dóbr osobistych obywatela.

W ocenie Sądu powódka wykazała w niniejszej sprawie, że doszło do naruszenia przez pozwanego jej dóbr osobistych opisanych wyżej. Niewątpliwie zaistniała zatem 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 takie postępowanie jest także sprzeczne z zasadami współzycia społecznego, naraża bowiem ludzi na oddychanie zanieczyszczonym powietrzem i negatywne konsekwencje dla zdrowia i życia. Zdaniem Sądu pozwany mógł i może podejmować skuteczniejsze działania, jednak tego nie robi w sposób w dużej mierze świadomy.

W ocenie Sądu oczywistym jest, że do naruszenia dóbr osobistych powódki doszło wskutek zaniechania pozwanego M. Ś. i Ministra (...). Sąd nie podziela tutaj 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 całą pewnością nie jest kwotą wygórowaną. Stanowi raczej symboliczną kwotę wynagrodzenia zaistniałej krzywdy. Uwzględnia ona bowiem, 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. Rodzaj zagrożonego lub naruszonego dobra osobistego decyduje natomiast o rodzaju roszczenia, w którym występuje pokrzywdzony. Stopień naruszenia, rozmiar i rodzaj krzywdy lub szkody oraz rodzaj naruszonego dobra decyduje zatem o wysokości odszkodowania bądź zadośćuczynienia lub też wysokości kwoty zasądzonej na cel społeczny, zgodnie z żądaniem pokrzywdzonego na podstawie art. 448 k.c. W niniejszej sprawie kwota wskazana w pozwie tytułem zapłaty na wskazany cel społeczny jest adekwatna do stopnia naruszenia dóbr osobistych powódki oraz rozmiaru doznanej przez nią krzywdy.

Żądaną kwotę 5000 zł należało zasądzić w punkcie 1 wyroku od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez M. Ś. i Ministra (...). 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 jądowej 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 należało zasądzić od dnia następującego po dniu, w którym wyrok się uprawomocni, do dnia zapłaty. Należało mieć 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 należało oddalić, o czym Sąd orzekł w punkcie 2 wyroku.

Odnosząc się do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia na podstawie art. 442¹ k.c. wskazać należy, iż nie zasługuje on na uwzględnienie. Powódka wskazała w pozwie, że dochodzi od pozwanego zapłaty kwoty 5000 zł na cel społeczny z tytułu naruszenia jej dóbr osobistych w latach 2008-2018. Podkreślić zatem należy, że roszczenie powódki nie jest przedawnione w całości. Ponadto w okolicznościach niniejszej sprawy podniesiony przez pozwanego

zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa. Nie ulega wątpliwości, 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. Powódka dochodząc ochrony z tytułu naruszenia jej dóbr osobistych chce bowiem zwrócić uwagę na niezwykle ważny problem jakości powietrza i jego wpływu na życie i zdrowie ludzkie w kontekście zarzucanego pozwanemu braku skutecznych działań. W związku z tym zarzut przedawnienia nie mógł zostać uwzględniony i nie ulegało wątpliwości, że w okolicznościach niniejszej sprawy jest on nadużyciem prawa. Organy władzy publicznej powinny bowiem dokładać wszelkich starań dla poprawy stanu środowiska, ma to bezpośrednie przełożenie na stan zdrowia ludzi oraz wpływa także na ich życie (może prowadzić do skrócenia długości życia w związku ze znacznym zanieczyszczeniem powietrza). W ocenie Sądu obowiązki organów władzy publicznej w tej kwestii powinny być priorytetowe.

Z uwagi na cofnięcie przez powódkę pozwu w stosunku do pozwanego (...) W. i zgody pozwanego na to cofnięcie, w punkcie 3 wyroku Sąd umorzył postępowanie w stosunku do tego pozwanego. Stosownie do treści art. 203 k.p.c. pozew może być cofnięty bez zezwolenia pozwanego aż do rozpoczęcia rozprawy, a jeżeli z cofnięciem połączone jest zrzeczenie się roszczenia - aż do wydania wyroku (§ 1). Pozew cofnięty nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wytoczeniem powództwa. Na żądanie pozwanego powód zwraca mu koszty, jeżeli sąd już przedtem nie orzekł prawomocnie o obowiązku ich uiszczenia przez pozwanego (§ 2). Sąd może uznać za niedopuszczalne cofnięcie pozwu, zrzeczenie się lub ograniczenie roszczenia tylko wtedy, gdy okoliczności sprawy wskazują, że wymienione czynności są sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa (§ 4).

W ocenie Sądu cofnięcie powództwa w niniejszej sprawie w stosunku do pozwanego (...) 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 cofnąć, co też w niniejszej sprawie uczyniła.

W związku z cofnięciem powództwa w opisanym wyżej zakresie i umorzeniem postępowania w stosunku do pozwanego (...) 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 miał tutaj na względzie przede wszystkim ważny społecznie i precedensowy charakter niniejszej sprawy. Powódka domagała się zasądzenia kwoty dochodzonej pozvem nie na swoją rzecz lecz na rzecz stowarzyszenia określonego w pozwie. Ponadto powódka nie żądała w niniejszej sprawie zasądzenia kosztów procesu na swoją rzecz. Celem niniejszego powództwa było niewątpliwie zwrócenie uwagi na problem zanieczyszczenia środowiska i braku skutecznych działań ze strony władz publicznych w celu poprawy jego jakości i doprowadzenia do zgodności co najmniej z wartościami dopuszczalnymi wynikającymi z przepisów UE. Te wszystkie okoliczności przemawiały za zastosowaniem art. 102 k.p.c.

Sąd nie orzekał o kosztach procesu w związku z uwzględnieniem powództwa w punkcie 1 wyroku bowiem powódka jako strona wygrywająca proces nie wniosła o zasądzenie zwrotu kosztów na jej rzecz. Powódka była w niniejszym postępowaniu reprezentowana przez profesjonalnych pełnomocników zatem brak było podstaw do uznania, że nie było to zamierzone.

Z tych wszystkich względów Sąd orzekł jak w wyroku.

SSR Barbara Syta – Latała

21.02.2019 r.

ZARZĄDZENIE

1. (...)
2. (...):

- (...);

- (...)

SSR Barbara Syta – Latała

21.02.2019 r.