



Warszawa,

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7200.17.2018.ŁK

Sąd Najwyższy

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

za pośrednictwem

Sądu Okręgowego w Gliwicach

ul. Tadeusza Kościuszki 15, 44-100 Gliwice

Skarżący: Prokurator Generalny /adres do doręczeń w aktach sprawy/

Powód: [REDACTED] /reprezentacja i adres do doręczeń w aktach sprawy/

Pozwany: Skarb Państwa-Minister Klimatu i Środowiska /reprezentacja i adres do doręczeń w aktach sprawy/

Uczestnik: Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

sygn. III WSNc 1/22, III Ca 1548/18

Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich na skargę nadzwyczajną

Działając w oparciu o art. 398⁷ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej jako „Kpc”) w zw. z art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.; dalej jako „uSN”):

- 1) wnoszę o **odrzućenie skargi nadzwyczajnej** Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach z 9 grudnia 2021 r., sygn. III Ca 1548/18;
- 2) ewentualnie o jej oddalenie w całości.

Niezależnie od powyższego, poddaję pod rozwagę Sądu Najwyższego **przedstawienie w oparciu o art. 82 § 1 uSN składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego** o następującej treści:

„Czy w świetle art. 89 § 1 in princ. ustawy o Sądzie Najwyższym warunkiem dopuszczalności skargi nadzwyczajnej wnoszonej w interesie Skarbu Państwa jest wykazanie przez skarżącego, że skutek wydania zaskarżonego orzeczenia doszło do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela?”

Uzasadnienie

- I. Uzasadnienie wniosku o odrzućenie skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego
 1. Stosownie do art. 89 § 1 in princ. uSN, skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może zostać wniesiona „jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że elementem konstrukcyjnym skargi nadzwyczajnej w związku z uzależnieniem możliwości jej wniesienia od zaistnienia przywołanej przesłanki funkcjonalnej pozostaje jej wykazanie w uzasadnieniu wnoszonego środka zaskarżenia. Brak tego elementu skutkuje natomiast odrzućeniem skargi nadzwyczajnej (por. m.in. postanowienie SN z 30 czerwca 2021 r., sygn. I NSNc 61/20, postanowienie SN z 6 kwietnia 2022 r., sygn. I NSNc 63/22; postanowienie SN z 22 czerwca 2022 r., sygn. I NSNc 309/21). **W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wniesiona w niniejszej sprawie skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego nie czyni zadość wskazanemu wymogowi, albowiem nie obejmuje wykazania, przesłanki funkcjonalnej, o której mowa w art. 89 § 1 in princ. uSN.**
 2. W uzasadnieniu prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, w którym przedstawiono propozycję jego wprowadzenia (druk nr 2003 Sejmu RP VIII kadencji) potrzebę ustanowienia środka zaskarżenia w postaci skargi

nadzwyczajnej przedstawiono następująco (podkr. własne): „Do najważniejszych zmian w zakresie właściwości Sądu Najwyższego należy zaliczyć wyposażenie tego Sądu w uprawnienie do rozpatrywania nowego środka kontroli orzeczeń sądowych, którego celem jest sprawowanie tzw. sprawiedliwości korygującej. Polega on na podejmowanej w nadzwyczajnym trybie weryfikacji prawomocnych orzeczeń sądowych z tego powodu, że są one rażąco niesprawiedliwe lub prowadzą do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela wyrażonych w Konstytucji. [...] Wprowadzenie instytucji skargi nadzwyczajnej jest odpowiedzią na pojawiające się postulaty przywrócenia rozwiązania podobnego do rewizji nadzwyczajnej, ale dostosowanego do warunków dzisiejszego ustroju. Nie zachodzi tu jednocześnie kolizja z instytucją kasacji. Co więcej, skarga nadzwyczajna uzupełnia lukę w obecnym systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Podstawą skargi nadzwyczajnej może być nie tylko wskazanie rażącego naruszenia prawa, ale także sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Skarga nadzwyczajna, inaczej niż skarga kasacyjna czy kasacja, będzie przysługiwała także od tych prawomocnych orzeczeń, od których nie złożono wcześniej odwołania. [...] Konstrukcja skargi uwypukla także konieczność respektowania przez sądy, przy orzekaniu, zasad konstytucyjnych oraz chronionych konstytucyjnie wolności i praw człowieka i obywatela. Instytucja skargi nadzwyczajnej nie stoi w kolizji z instytucją skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP). [...] Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna, której zarzuty odnoszą się do wadliwego ustalenia stanu faktycznego albo dotyczą wyłącznie indywidualnego rozstrzygnięcia. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem umożliwiającym bezpośrednią ochronę praw lub wolności konstytucyjnych, które doznały naruszenia w rezultacie wydania indywidualnego aktu stosowania prawa (m.in. postanowienie z dnia 16 czerwca 2014 r. sygn. akt Ts 214/13), lecz jest jednym ze środków umożliwiających kontrolę hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, który, w razie wydania wyroku stwierdzającego niezgodność aktu normatywnego będącego podstawą rozstrzygnięcia z aktem hierarchicznie wyższym, prowadzić będzie jedynie do możliwości żądania wznowienia postępowania w sprawie. Z tego względu, w opinii projektodawcy, niezbędne jest uzupełnienie systemu prawnego **o instytucję chroniącą konstytucyjne wolności i prawa obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów**, w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy istniejące środki prawne są niewystarczające dla ich ochrony”.

3. Charakter skargi nadzwyczajnej jako środka służącego ochronie konstytucyjnych wolności i praw obywateli naruszonych orzeczeniami sądów powszechnych wynika wyraźnie z jej ukształtowania. Jak wskazano już wyżej, zgodnie z art. 89 § 1 in princ. uSN, warunkiem wniesienia skargi nadzwyczajnej jest to, by było to „konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Jedną ze szczegółowych podstaw skargi nadzwyczajnej, ustawodawca ustanowił naruszenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji (art. 89 § 1 pkt 1 uSN). Te cechy skargi nadzwyczajnej uwypuklają dodatkowo przepisy przewidujące rozpatrywanie tego środka zaskarżenia przez skład Sądu Najwyższego z udziałem „czynnika społecznego” – ławników (art. 94 § 1 i 2 uSN), a także umożliwiające powołanie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa Sądu Najwyższego „zwłaszcza w przypadku rozpatrywania skargi nadzwyczajnej” rzecznika interesu społecznego, gdy uzasadnia to ochrona praworządności i sprawiedliwości społecznej, który uczestniczy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w celu ochrony tych wartości (art. 93 § 1 uSN). Zwraca ponadto uwagę fakt, że skarga nadzwyczajna jest wnoszona „w interesie strony” (art. 90 § 1 uSN), która doznała uszczerbku wskutek wydania orzeczenia naruszającego konstytucyjne zasady i wolności i prawa człowieka i obywatela.
4. Rola skargi nadzwyczajnej jako środka „sprawiedliwości korygującej” podkreślana jest szczególnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zwraca on uwagę, że „aspekt sprawiedliwościowy jest [...] podstawowym kryterium, na podstawie którego za pomocą skargi nadzwyczajnej mogą być korygowane prawomocne orzeczenia sądowe zawierające istotne wady, dotyczące bądź sfery prawnej (art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym), bądź faktycznej (art. 89 § 1 pkt 3 ustawy). W pełni uzasadniony jest zatem pogląd, że rolą kontroli nadzwyczajnej nie jest eliminowanie wszystkich wadliwych orzeczeń. Ekstraordynaryjne orzekanie w ramach skargi winno dotyczyć tylko tych z nich, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, będąc prima facie orzeczeniami w sposób elementarnie niesprawiedliwymi. (por. postanowienie SN z 3 kwietnia 2019 r., sygn. I NSNk 2/19). Podkreśla, że „prawo powinno być stosowane dla człowieka. Niewątpliwie to m.in. miał na myśli ustawodawca, wprowadzając ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym nadzwyczajny środek zaskarżenia, jakim jest skarga nadzwyczajna. Za jego pomocą możliwe jest bowiem korygowanie

prawomocnych orzeczeń sądowych, z uwagi na ich sprzeczność z elementarnym poczuciem słuszności” (por. wyrok SN z 24 lipca 2019 r., sygn. I NSNc 9/19). Sąd Najwyższy wskazuje, że „o miejscu skargi nadzwyczajnej w systemie środków zaskarżenia świadczy przede wszystkim jej publicznoprawna funkcja. W uzasadnieniu postanowienia pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., S 1/03 oraz uzasadnieniu wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02 podkreślono, że w polskim porządku prawnym brak jest nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który pozwalałby na skuteczną ochronę praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji, ponieważ roli takiego szczególnego instrumentu nie spełnia skarga konstytucyjna, która w polskim systemie prawnym została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, kiedy miałyby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości.” (por. wyrok SN z 3 czerwca 2019 r., sygn. I NSNc 7/19). Biorąc pod uwagę kształt instytucji skargi nadzwyczajnej wynikający z przepisów uSN, także w literaturze wskazuje się, że środek ten należy traktować jako swoiste uzupełnienie instytucji skargi konstytucyjnej, mogące wyeliminować jej nieefektywność w indywidualnych sprawach wynikającą w szczególności z zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego¹. Uprawnione wręcz wydaje się stwierdzenie, że tak jak skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony wolności i praw jednostki przed niekonstytucyjnymi przepisami prawa, skarga nadzwyczajna jest środkiem służącym ochronie tych wolności i praw przed niekonstytucyjnymi orzeczeniami sądów.

5. W kontekście omówionego pokrótce charakteru skargi nadzwyczajnej jako środka służącego eliminowaniu orzeczeń sądowych „indywidualnie” naruszających wolności i prawa człowieka i obywatela, zasadne zdaje się postawienie pytania, czy skarga nadzwyczajna może zostać w ogóle wniesiona „w interesie” (art. 90 § 1 uSN) podmiotu, któremu konstytucyjne wolności i prawa nie przysługują; a jeżeli tak, to w jakich warunkach. Na gruncie niniejszej

¹ Por. A. Michalak, Skarga nadzwyczajna -dopełniająca czy konkurencyjna wobec skargi konstytucyjnej instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, Przegląd Sejmowy 2019, nr 2, s. 73-96.

sprawy nabiera to o tyle szczególnego znaczenia, że skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach z 9 grudnia 2021 r., sygn. III Ca 1548/18 została wniesiona właśnie w interesie takiego podmiotu – Skarbu Państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że Skarb Państwa nie jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw (por. m.in. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99²).

6. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że jakkolwiek nie można a limine wykluczyć wniesienia skargi nadzwyczajnej „w interesie Skarbu Państwa”, który był stroną postępowania zakończonego kwestionowanym orzeczeniem sądu (*lege non distinguente* – skarga nadzwyczajna może być wniesiona w interesie każdej strony), o tyle **warunkiem jej skutecznego wniesienia jest w takim przypadku wykazanie przez skarżącego – w ramach uzasadnienia zaistnienia przesłanki funkcjonalnej z art. 89 § 1 in princ. uSN, że wskutek naruszenia interesu majątkowego Skarbu Państwa doznały uszczerbku prawa i wolności jednostki (jednostek)**. W przeciwnym wypadku skarga nadzwyczajna przeistaczałaby się w środek, służący do rozpatrywania sporów „wewnątrzpaństwowych”, na linii sąd – Skarb Państwa. W złożonej przez Prokuratora Generalnego skardze nadzwyczajnej temu wymogowi nie uczyniono zadość. Skarżący konieczności wniesienia skargi nadzwyczajnej zdaje się upatrywać³ z jednej strony w samej wadliwości (zdaniem Prokuratora Generalnego) kwestionowanego wyroku, z drugiej w naruszeniu wywodzonego z art. 2 Konstytucji RP prawa do sprawiedliwości proceduralnej (prawa do rzetelnego procesu), którego podmiotem w jego ocenie jest również Skarb

² „Należy tu również zaznaczyć, iż zasady ochrony praw nabytych oraz bezpieczeństwa i pewności prawa chronią jednostki i inne podmioty stosunków prawnych przed ingerencją władzy państwowej, natomiast nie dotyczą w takim samym zakresie Skarbu Państwa (państwa jako podmiotu stosunków prywatnoprawnych). Dziedziczenie Skarbu Państwa nie jest objęte konstytucyjną gwarancją prawa do dziedziczenia. Prawo to dotyczy w pierwszym rzędzie osób fizycznych oraz innych podmiotów prawa prywatnego. Państwo jest bowiem w tym przypadku podmiotem zobowiązanym do zapewnienia ochrony, a nie uprawnionym do korzystania z niej. Ze względów pojęciowych niemożliwe są bowiem roszczenia Skarbu Państwa wobec samego państwa z tytułu ochrony praw nabytych czy innych praw konstytucyjnych. Skarb Państwa to bowiem samo państwo, określane tylko w stosunkach prywatnoprawnych w szczególności i wynikający z tradycji sposób.”

³ s. 3 ab initio skargi nadzwyczajnej, s. 16 in medio – s. 20 skargi nadzwyczajnej.

Państwa⁴. Nie wskazuje z kolei, by wskutek wydania wadliwego – zdaniem Prokuratora Generalnego – wyroku, doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki (jednostek). Naruszenie konstytucyjnych wartości Prokurator Generalny odnosi wyłącznie do samego Skarbu Państwa, który – jak zostało wyżej wskazane – sam nie jest podmiotem gwarancji wywodzonych zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Ze względu na cele skargi nadzwyczajnej, jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, za niewystarczające należy natomiast uznać ogólne powołanie się na wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę praworządności. W takich warunkach należy przyjąć, że skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego pozbawiona jest niezbędnego elementu konstrukcyjnego i podlega odrzuceniu.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich poddaje przy tym pod rozwagę Sądu Najwyższego przedstawienie składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego przedstawionego w części wstępnej niniejszego pisma. Podkreślić bowiem należy, że przed Sądem zawisły już w przeszłości sprawy, w których Prokurator Generalny wnosił skargi nadzwyczajne w interesie Skarbu Państwa, a strona przeciwna podnosiła kwestię możliwości ochrony interesu majątkowego Skarbu Państwa w drodze skargi nadzwyczajnej.⁵ W swoim dotychczasowym orzecznictwie, Sąd Najwyższy nie wypowiedział się jednak jednoznacznie w tym przedmiocie. Rozstrzygnięcie zakresu (czy też zasad) na

⁴ „Z zasady demokratycznego państwa prawa wynika także opisana w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada rzetelnego procesu i prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Tytułem wstępu należy zwrócić uwagę na to, że stroną w niniejszym procesie był Skarb Państwa jako szczególna osoba prawna, któremu także przysługuje prawo do rzetelnego procesu”

⁵ Por. wyrok SN z 28 kwietnia 2022 r., sygn. I NSNc 384/21: „Powódki zarzuciły, że w niniejszej sprawie nie zostały spełnione przesłanki do wniesienia skargi nadzwyczajnej, określone w art. 89 ust. 1 in principio u.SN. W świetle tego przepisu skarga może być wnoszona w przypadku naruszenia prawa czy też sprawiedliwości, które są tak jaskrawe, że nie mogą być tolerowane przez demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. [...] Skarga nadzwyczajna została w tym przypadku użyta jako instrument ochrony interesu prawnego Skarbu Państwa, który z własnej winy nie wniósł środka zaskarżenia od wyroku Sądu Rejonowego w W. z 26 sierpnia 2008 r. W sytuacji, gdy stroną pozwaną jest Skarb Państwa, prawomocny wyrok z całą pewnością nie może naruszać wolności i praw człowieka i obywatela wyrażonych w Konstytucji RP lub być rażąco niesprawiedliwy”.

jakich dopuszczalne jest wnoszenie skarg nadzwyczajnych w interesie Skarbu Państwa może mieć niebagatelne znaczenie dla dalszej praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego w sprawach ze skarg nadzwyczajnych. Podjęcie uchwały dotyczącej wykładni przepisów prawa będących podstawą orzekania przez sam Sąd Najwyższy jest przy tym, jak się wydaje, dopuszczalne w świetle art. 82 § 1 uSN (zob. uchwałę składu 7 sędziów SN z 10 października 2019 r., sygn. I NSNZP 1/19).

II. Uzasadnienie ewentualnego wniosku o oddalenie skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego

A. Wniosek ogólny

8. Formułując podstawy szczególne wniesionej skargi nadzwyczajnej, Prokurator Generalny oparł się wyłącznie na art. 89 § 1 pkt 2 uSN. Stanowi on, że skarga nadzwyczajna może być oparta na zarzucie **rażącego** naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.
9. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowany przez niego wyrok zapadł z „rażącym” naruszeniem: 1) art. 417 § 1 K.c. w zw. z art. 23 i 24 K.c. w zw. z art. 488 K.c. w zw. z art. 361 § 1 K.c. poprzez błędną wykładnię i uznanie, że „naruszenie dóbr osobistych powoda [...] było bezprawne [...] a nadto, że istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy działaniem/zaniechaniem pozwanego w postaci zaniechania implementacji dyrektywy [...] 2008/50/WE [...] a wystąpieniem skutku w postaci zanieczyszczenia powietrza, który naruszył dobra osobiste powoda”; 2) art. 233 § 1 K.p.c. w zw. z art. 382 K.p.c., poprzez „niewłaściwe przyjęcie, że powód nie wykazał naruszenia jego dóbr osobistych, podczas gdy w rzeczywistości nie ustalono, kiedy, gdzie i w jaki sposób miałyby dojść do naruszenia jego dóbr osobistych oraz przyjęcie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy krzywdą doznaną przez powoda a zaniechaniem pozwanego [...]”; 3) art. 6 K.c. w zw. z art. 448 K.c. w zw. z art. 24 § 1 K.c. w zw. z art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP oraz art. 85 ustawy Prawo ochrony środowiska, „poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że powód udowodnił naruszenie przez pozwanego jego dóbr osobistych przez bezprawne zaniechanie, polegające na braku skuteczności w wywiązaniu się z obowiązków ciążących na władzach publicznych [...] w sytuacji, gdy przepisy Konstytucji oraz ustawy Prawo ochrony środowiska nie zawierają skonkretyzowanych obowiązków nałożonych na Skarb Państwa, wobec tego, że

są normą o charakterze programowym i ogólną dyrektywą interpretacyjną”; 4) art. 23 § 1 K.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i „uznanie, że zmiana dotychczasowego funkcjonowania powoda, ograniczenie, a w okresie zimowym zrezygnowanie z aktywności fizycznej na powietrzu, zaniechanie wietrzenia pomieszczeń w tym okresie, zakupienie oczyszczaczy powietrza, sprawdzanie informacji o stanie powietrza, czynione w obawie o życie i zdrowie, wyczerpują przesłanki naruszenia dóbr osobistych w postaci wolności oraz nietykalności mieszkania”; 5) art. 6 K.c. w zw. z art. 24 § 1 K.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i „uznanie, że powód udowodnił, że doszło do naruszenia jego prawa do zdrowia, wolności oraz nietykalności mieszkania, w sytuacji gdy brak jest ustaleń i ocen ewentualnych zaniechań Skarbu Państwa w kontekście naruszenia indywidualnych dóbr osobistych”; 6) art. 5 K.c. w zw. z art. 24 § 1 K.c. poprzez ich niewłaściwą wykładnię i „zaniechanie przyjęcia tego, że roszczenie powoda wynikające z naruszenia dóbr osobistych jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, gdyż powód sam korzysta z dobrodziejstw cywilizacji, które powodują zanieczyszczenie powietrza, przy jednoczesnym żądaniu zapłaty z tytułu przekroczenia norm zanieczyszczenia powietrza”.

10. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzuty te są bezzasadne. Przed przystąpieniem do ich bardziej szczegółowego omówienia należy podkreślić, że rażące naruszenie prawa to naruszenie charakteryzujące się dwiema zasadniczymi cechami: oczywistością i bezsprzecznością, mające jednocześnie wpływ na wynik sprawy i odnoszące się do przepisów będących przedmiotem subsumpcji⁶. O ile przepisy prawa, jakie Sąd Okręgowy w Gliwicach miał, zdaniem Prokuratora Generalnego, naruszyć przy wyrokowaniu można – w większości określić jako mające zastosowanie, o tyle należy podnieść, że argumentując za ich zasadnością, **Prokurator Generalny nie podjął w ogóle próby wykazania, że zarzucone naruszenia prawa materialnego mają charakter oczywisty i bezspreczny**. Dość wskazać, że słowo „rażący” (we wszelkich formach językowych) pojawia się w liczącej 39 stron skardze nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego 6-krotnie⁷, jednak tylko dwukrotnie „w

⁶ por. K. Szczucki [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2021, art. 89.

⁷ s. 3: „zarzucam: naruszenie w sposób rażący prawa [...]”; s. 13: „podrażnienie gardła – na skutek rażącego i permanentnego przekraczania norm dopuszczalnego zanieczyszczenia powietrza [...]”; s. 15: „[...] w wyniku rażącego przekraczania wynikających z obowiązujących norm jakości powietrza [...]”; s. 15 in fine – s. 16 ab initio: „Zgodnie z art.

kontekście” zarzutów – na s. 3, w miejscu, w którym są one stawiane i na s. 18 – przy wyłożeniu prawa do rzetelnego procesu. Słowo „jednoznacznie” pada w skardze nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego 4-krotnie⁸, jednak nie zostało użyte dla wykazania rażącego charakteru zarzucanych Sądowi Okręgowemu naruszeń prawa. Jeszcze rzadziej, bo jedynie 3-krotnie⁹ występuje w obszernym piśmie Prokuratora Generalnego słowo „oczywisty”, także jednak nigdy w kontekście uzasadnienia charakteru zarzutów. W treści skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego nie padają w ogóle takie słowa jak „bezsprzecznie”, czy „bezsownie”. Nie pojawiają się również zwroty takie jak „od razu”, czy idiomatyczne sformułowania typu „na pierwszy rzut oka”, „od ręki”. Prokurator Generalny nie posłużył się w uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej także będącymi na miejscu zwrotami „prawniczej łaciny” (prima facie itp.).

89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym [...] może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile: [...] 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo”; s. 16: „[...] zaniechanie pozwanego było bezprawne w zakresie rażącego naruszenia standardów powietrza [...]”; s. 18: „Prawo do rzetelnego procesu jest zapewnione wówczas, gdy [...] Zasada ta, jakkolwiek odnosi się w głównej mierze do ustawodawcy, to może również być naruszona na etapie stosowania prawa. Ma to miejsce wówczas, gdy dochodzi do rażących uchybień przeciwko zasadom postępowania cywilnego [...]”.

⁸ Strona 12: „Zdaniem Sądu odwoławczego, jednoznacznie ustalił, że w Rybniku w okresie grzewczym, wielokrotnie dochodziło do zanieczyszczeń powietrza”; s. 22: „Akt ten określa poziomy dopuszczalne i docelowe niektórych substancji w powietrzu, w szczególności pyłu PM 2,5, pyłu PM 10 i benzo(a)pirenu (poziomy tych substancji były przedmiotem pozwu, choć nie jest to do końca jednoznaczne).”; s. 25: „Takie stwierdzenie na gruncie prawa cywilnego nie jest jednoznaczne z odpowiedzialnością Skarbu Państwa [...]”; s. 37: Brak ustaleń faktycznych bądź ich niedostatek uzasadnia zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie, ponieważ nie pozwala na dokonanie jednoznacznej oceny zasadności lub niezasadności sformułowanych w skardze kasacyjnej zarzutów materialnoprawnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2018 r., sygn. II CSK 241/17).”.

⁹ Strona 16: „Zgodnie z art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym [...] 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego [...]”; s. 18, dwukrotnie: „Jest oczywiste, że im więcej źródeł spalania jest na danym obszarze (w porównywalnych warunkach meteorologicznych) 1 im większy jest ruch samochodowy, tym większe jest prawdopodobieństwo przekroczenia norm. Oczywistym jest także, że nie usprawiedliwia to przekroczeń.”.

11. Pośrednio na nietrafne określenie podstaw szczególnych skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego wskazuje również mnogość zarzutów, a także ich częściowa sprzeczność. Podkreślić bowiem trzeba, że z jednej strony w postawionych zarzutach skarżący kwestionuje wadliwe – w jego ocenie – stwierdzenie bezprawnego zaniechania naruszającego dobra osobiste powoda, a z drugiej podnosi, że Sąd Okręgowy popełnił błąd, nie oddalając powództwa w oparciu o art. 5 K.c., który, co oczywiste, mógłby mieć w sprawie zastosowanie gdyby – co do zasady – roszczenie powoda było uzasadnione.
12. W kontekście powyższego, **postawione w skardze nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego zarzuty należy już na wstępie odrzucić jako oczywiście nieuzasadnione**, a skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego w razie przyjęcia, że realizuje ona wymogi formalne, powinna podlegać oddaleniu.

B. Odniesienie się do zarzutów szczególnych

13. Przechodząc wprost do odniesienia się do wyartykułowanych w skardze nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego podstaw szczególnych, należy zastrzec, że nastrocza to pewnych problemów ze względu na znaczne ich rozbudowanie przy jednoczesnym „łącznym” uzasadnieniu. Przedstawiając własne stanowisko odnośnie do w taki sposób sformułowanej skargi nadzwyczajnej, Rzecznik wnosi równocześnie o zezwolenie na złożenie kolejnego pisma w sprawie w razie jej późniejszego doprecyzowania/uzupełnienia.
14. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w toku całego postępowania rozpoznawczego nie był przez żadną ze stron postępowania kwestionowany fakt przekraczania w miejscu zamieszkania powoda dopuszczalnych poziomów pyłów zawieszonych w powietrzu w okresie objętym pozwem. W samym powództwie wyraźnie wskazano tymczasem, że źródłem norm jakości powietrza w omawianym zakresie są przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U.UE L Nr 152 s. 1 – dalej jako „dyrektywa CAFE”), a stan ich przekroczenia narusza przepisy art. 13 tej dyrektywy. Przed Sądem Pierwszej Instancji przeprowadzono na tę okoliczność dowody z przywołanych w wyroku pierwszoinstancyjnym: pisma Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 22 marca 2016 r. wraz z rocznymi danymi

statystycznymi (k. 26 – 34 akt sprawy), sprawozdania laboratoryjne z badań pyłu PM 10 (k.35 – k. 341 akt sprawy) oraz pismo Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 29 listopada 2016 r. wraz z czternastą roczną oceną jakości powietrza w województwie śląskim, obejmująca 2015 rok (k. 401 – 449 verte akt sprawy). Ustalenia Sądu Rejonowego w tym względzie Sąd Okręgowy szeroko przytacza i przyjmuje za własne. W tym kontekście, za niezrozumiałe należy uznać kilkukrotnie powtarzane w skardze nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego stwierdzenia, jakoby Sąd Okręgowy nie wskazywał „z którym aktem prawnym [...] wiąże przekroczenie norm zanieczyszczenia powietrza”¹⁰ i próba wykazywania, że powód, a za nim Sąd Okręgowy źródła obowiązku pozwanego Skarbu Państwa upatrywał w normach rangi konstytucyjnej, czy w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, skoro jako podstawa odpowiedzialności pozwanego w toku całego postępowania jednoznacznie wskazywany był art. 13 ust. 1 przywołanej dyrektywy, stanowiący, że „**państwa członkowskie gwarantują** [podkr. własne], że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszzonego PM10, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI”.

15. Uchybienie temu obowiązkowi przez Rzeczpospolitą Polską jest bezsporne, przyznaje je również wnoszący skargę nadzwyczajną Prokurator Generalny, a potwierdzone zostało wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 lutego 2018 r., w sprawie C-336/16. W sprawie niniejszej nie było wszakże tak, że Sąd Okręgowy uwzględniając powództwo „powielił ogólną ocenę TSUE, nie dokonując własnych ustaleń faktycznych”¹¹. Przeciwnie, przeprowadził bardzo szeroki wywód, w którym przedstawił zaniechania pozwanego (a był nim Skarb Państwa-Minister Klimatu i Środowiska, odpowiedzialny za przygotowanie dokumentów rządowych dotyczących ochrony jakości powietrza). Stwierdził wyraźnie, że nieodpowiadająca wymogom dyrektywy CAFE jakość powietrza, prowadząca do naruszenia dóbr osobistych powoda jest (między innymi) efektem zaniechań leżących po stronie pozwanego. Szeroko wskazał, że „dopiero 1 sierpnia 2017 r. zostało wydane rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U.2017.1690) określające wymagane normy.

¹⁰ s. 25 skargi nadzwyczajnej, pisownia oryginalna.

¹¹ s. 27 ab initio skargi nadzwyczajnej.

Pomimo zobowiązań nałożonych w dyrektywie z 2008 r., implementowanej do polskiego porządku prawnego w drodze nowelizacji ustawy z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, Minister Środowiska – jak wynika nawet z datowanej na 18 kwietnia 2016 r. odpowiedzi pozwanego na pozew - dopiero 9 września 2015 r., a więc po wielu latach, krótko przed wniesieniem pozwu, ogłosił Krajowy Program Ochrony Powietrza, którego głównym celem jest – jak podawał sam pozwany – poprawa jakości życia mieszkańców Polski przez osiągnięcie w możliwie najkrótszym czasie dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego i innych szkodliwych substancji w powietrzu, wynikających z przepisów prawa unijnego (k. 345). Zatem nie tylko pozwany nie doprowadził do zakładanego polepszenia jakości powietrza, ale nawet – co należy podkreślić – nie podjął do 2015 r. odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu był możliwie jak najkrótszy, pomimo – jak sam wskazał – tak istotnego celu programu ochrony powietrza. Nie określił również w formie przewidywanych rozporządzeń m.in. norm pozwalających na ochronę powietrza w zakresie dopuszczalnych rodzajów i jakości paliw, czy standardów dla urządzeń grzewczych w sektorze bytowo-komunalnym, który generował największe zanieczyszczenia. Zresztą także ze wskazanej odpowiedzi pozwanego na pozew wynikało, że dopiero w marcu 2016 r. pozwany podjął „pilne” – jak sam to określił, a zatem potwierdzające dotychczasowe zaniechania – działania we wskazanym zakresie oraz zmierzające do określenia norm dotyczących zróżnicowania wymagań jakościowych dla paliw stałych ze względu na rodzaj i wielkość instalacji spalania paliw, z wyróżnieniem instalacji stosowanych w sektorze bytowo-komunalnym”.

16. Z tymi stwierdzeniami Prokurator Generalny nie polemizuje. Nie wskazuje w szczególności, by przedstawione przez Sąd zaniechanie pozwanego nie miało wpływu na ustalone w sprawie przekraczanie norm jakości powietrza, będące źródłem naruszenia dóbr osobistych powoda.
17. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób przy tym podzielić stanowiska Prokuratora Generalnego, jakoby Sąd Okręgowy nie ustalił bezprawności, czy też wadliwie ustalił bezprawność stwierdzonych zaniechań pozwanego, a przywołany wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej był dla kwestii owej bezprawności bez znaczenia. Jak wskazuje bowiem sam skarżący, stwierdzono nim, że Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym m.in. z art. 13 ust. 1 dyrektywy CAFE, przy czym

wskazane przez Trybunał „przejawy” owego uchybienia z jednej strony wprost wskazują na skutki zaniechania m.in. pozwanego (niedotrzymanie określonych poziomów jakości powietrza), z drugiej jednoznacznie są zbieżne także z ustalonymi przez Sąd zaniechaniami pozwanego (wyrok TSUE stwierdzał niepodjęcie odpowiednich działań w programach ochrony powietrza, a – cytując ponownie fragment uzasadnienia zaskarżonego wyroku: „Minister Środowiska [...] dopiero 9 września 2015 r., a więc po wielu latach, krótko przed wniesieniem pozwu, ogłosił Krajowy Program Ochrony Powietrza”).

18. W sprawie zostało także wykazane naruszenie dóbr osobistych powoda. W tym miejscu należy podkreślić, że w toku postępowania przed Sądem Okręgowym nie były w zasadzie sporne fakty, w oparciu o które Sąd Okręgowy stwierdził naruszenie – wskutek zanieczyszczenia powietrza – dóbr osobistych powoda w postaci: zdrowia, wolności oraz nietykalności mieszkania. Osłą prowadzonego sporu były z jednej strony związek przyczynowy pomiędzy zaniechaniami pozwanego a naruszeniem tych dóbr. Z drugiej – kwestia bezprawności zaniechań pozwanego. Z trzeciej wreszcie – istnienie samodzielnego dobra osobistego w postaci prawa do życia w czystym środowisku. Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego powód wykazał, że wskutek zanieczyszczenia powietrza doszło do naruszenia jego indywidualizowanych dóbr osobistych. Podkreślić w tym miejscu należy, że powód nie jest „każdym” dotkniętym zanieczyszczeniem powietrza, a Sąd Okręgowy, niezależnie od próby takiego przedstawienia kwestionowanego wyroku przez skarżącego, nie wykreował „powszechnego” roszczenia związanego z zanieczyszczeniem powietrza. Wedle ustaleń Sądu Rejonowego¹² podzielonych w całości, a częściowo przytoczonych przez Sąd Okręgowy w zaskarżonym wyroku, powód „jest jednym z członków rybnickiego alarmu smogowego. Wraz z nim działa [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] Stowarzyszenie wcześniej nosiło nazwę >>Stowarzyszenie na Rzecz Świeżego powietrza w Rybniku<<. Zmiana nazwy podyktowana była tym, że stowarzyszenie chciało połączyć wspólne siły ze stowarzyszeniami działającymi w Krakowie, Zakopanem i innych miastach pod nazwą Alarm Smogowy. Od kilku lat angażują się w to, by poprawić stan powietrza nie tylko w Rybniku ale w całej Polsce. [...] Protesty były prowadzone również odnośnie planu ochrony powietrza dla województwa śląskiego z uwagi na daleko idące wady. Powód osobiście przez ostatnie 2 lata angażował się w tzw. >>Spalaczy śmieci<<, co

¹² Strona 12 i n. wyroku Sądu Rejonowego.

skutkowało nawiązaniem współpracy z rybnicką Strażą Miejską, która jest obecnie wzorem do naśladowania w ściganiu tych spalaczy śmieci w skali całego kraju. Powstał Eko patrol, który ma wyłapywać na tych właścicieli nieruchomości, którzy spalają śmieci w swoich kotłach. Eko patrol ma nie tylko obowiązek interweniować w razie zgłoszenia takiego czynu przez mieszkańca ale także w przypadku gdy występują przekroczenia norm jakości powietrza przeprowadzenie kontroli wyrwykowej. [...] Powód przyczynił się do wprowadzenia aplikacji smog – smog dla województwa śląskiego, dzięki czemu każdy posiadacz smartfonu jest w stanie sprawdzić stan powietrza w Rybniku. [REDACTED] wraz z członkami towarzystwa prowadzi prelekcje w szkołach, w przedszkolach oraz liczne spotkania z mieszkańcami. Jest także autorem opracowania pod tytułem >>Oszacowanie ilości substancji szkodliwych wdychanych wraz z zanieczyszczonym powietrzem podczas uprawiania aktywności fizycznej na zewnątrz<<. Dzięki temu opracowaniu każda osoba aktywnie fizycznie jeżdżąca na rowerze, uprawiająca jogging jest w stanie przeliczyć sobie ile szkodliwych substancji wdychanej podczas tej aktywności oraz przeliczyć na ilość wypalonych papierosów”.

19. Ocena tych – co należy po raz kolejny podkreślić – niekwestionowanych faktów przeprowadzona przez Sąd Okręgowy musi być określona jako w pełni prawidłowa. Osoba, która podejmuje tego rodzaju i skali aktywności na rzecz poprawy jakości powietrza jak powód, **obiektywnie** musi zostać uznana za osobę, w której sferę psychiki ingerują bezprawne zaniechania pozwanego dotyczące przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza.
20. Kończąc tę część uzasadnienia, należy podkreślić, że rozpoznając skargę nadzwyczajną w niniejszej sprawie, wobec oparcia jej wyłącznie na art. 89 § 1 pkt 2 uSN, pozostaje związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę kwestionowanego wyroku (por. wyrok SN z 24 czerwca 2020 r., sygn. I NSNc 41/19). Przedstawione wyżej a niekwestionowane fakty dotyczące sytuacji osobistej powoda, czynią w realiach sprawy nietrafnym także zarzut podniesiony w pkt. 6 zarzutów skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego. Skoro zostało wykazane, że powód sam podejmuje niezwykle aktywne działania na rzecz przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza, a brak w ustalonym stanie faktycznym jakichkolwiek faktów wskazujących na przyczynianie się pozwanego do powstawania tego zanieczyszczenia (pozwany w toku postępowania rozpoznawczego nie podjął inicjatywy dowodowej w tym kierunku), to czynienie Sądowi Okręgowemu zarzutu z niezastosowania w

sprawie art. 5 K.c. i nie oddalenia powództwa „gdyż powód sam korzysta z dobrodziejstw cywilizacji, które powodują zanieczyszczenie powietrza, przy jednoczesnym żądaniu zapłaty z tytułu przekroczenia norm zanieczyszczenia powietrza” nie może być skuteczne.

C. Podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku

21. Jakkolwiek Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego podlega odrzuceniu z powodu wady konstrukcyjnej lub ewentualnie oddaleniu z powodu bezzasadności podniesionych w niej zarzutów, pragnie podkreślić, że nawet gdyby przyjęć pogląd odmienny, i tak brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonego wyroku. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyby nawet przyjęć, że skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego jest dopuszczalna, a podniesione w niej zarzuty zasadne, nie daje to podstaw do uchylenia zaskarżonego nią wyroku. Podkreślić bowiem należy, że stwierdzenie, iż Sąd Okręgowy wadliwie uwzględnił roszczenie powoda formułowane w oparciu o reżim ochrony dóbr osobistych, istniały także inne podstawy dochodzenia przez powoda wobec pozwanego zadośćuczynienia za krzywdę spowodowaną zanieczyszczeniem powietrza. Takim źródłem roszczenia powoda jest w szczególności art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, będący jedną z podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej (za szkody materialne i niematerialne) państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego. Nie chcąc powielać prezentowanego w ramach postępowania rozpoznawczego stanowiska w tej materii, które w całości podtrzymuje, Rzecznik ograniczy się do przywołania argumentacji zawartej w szczególności w piśmie przygotowawczym z 29 sierpnia 2019 r.¹³.

22. Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

4 załączniki: odpisy pisma

¹³ Tamże strona 8-12.