



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 24 maja 2018 r.

PK VIII TK 76.2017
SK 23/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	28. 05. 2018
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J S wnoszącej o stwierdzenie, że:

art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486) rozumiany w taki sposób, że legitymacja do zaskarżenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 maja 2017 r. (Dz. U. Nr 91, poz. 576), rozumiany w taki sposób, że legitymacja do zaskarżenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej J S (dalej jako: Skarżąca) zakwestionowała konstytucyjność art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (aktualny adres publikacyjny – t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 ze zm.; dalej jako: u.s.w.), rozumianego w taki sposób, że legitymacja do zaskarżenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny, uznając, że norma ta jest niezgodna z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżąca podniosła, że w ostatnim czasie w województwie , w którym zamieszkuje, w powietrzu odnotowano znaczne zanieczyszczenie powietrza, w szczególności przekroczenia poziomów normatywnych wartości stężeń pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Z tego względu, września 2013 r. Sejmik Województwa (dalej: Sejmik) przyjął Uchwałę nr w przedmiocie zmiany uchwały z dnia grudnia 2009 r., nr w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa ”, zmienionej uchwałą , z dnia lutego 2011 r. (Dz. Urz. Woj. z dnia października 2013 r., poz. , dalej jako: uchwała). W załączniku numer 1 do uchwały zawarty został Program ochrony powietrza dla województwa

(dalej: Program ochrony powietrza z 2013 r.). Uchwała weszła w życie października 2013 r.

Na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w. Skarżąca w dniu lutego 2016 r. wezwała Sejmik do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę Programu ochrony powietrza z 2013 r., zarzucając uchwale naruszenie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska (aktualny adres publikacyjny – t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.; dalej jako: p.o.ś.) i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1028, dalej jako: rozporządzenie z dnia 11 września 2012 r.). Sejmik wezwania nie uwzględnił. W dniu kwietnia 2016 r. Skarżąca, na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., zaskarżyła przedmiotową uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K , podnosząc, iż zaskarżona uchwała naruszyła art. 91 ust. 1 i 5 p.o.ś. w związku z art. 13 i 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz. Urz. UE. L Nr 152 z 11 czerwca 2008 r., str. 1; dalej jako: dyrektywa CAFE), ponieważ nie realizuje celu, jakim jest osiągnięcie dopuszczalnych poziomów szkodliwych substancji w powietrzu, a także narusza przepisy krajowe i unijne akty prawne. Skarżąca uzasadniła swój interes prawny przysługującym jej prawem do zdrowia, które jest zagrożone przez przekroczenia wartości dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza w jej miejscu zamieszkania. Jako dodatkowe źródło interesu prawnego wskazała prawo do ochrony życia prywatnego i mieszkania oraz prawo do swobodnego przemieszczania się, a także prawo do życia w czystym środowisku. W ocenie Skarżącej, prawidłowa wykładnia art. 90 ust. 1 u.s.w. powinna pozwalać jednostce, której zdrowie oraz inne dobra osobiste są naruszone w związku ze złą jakością powietrza, skutecznie zainicjować kontrolę treści Programu. Skarżąca stwierdziła, że kontroli sądowej powinno podlegać nie tylko samo wydanie kwestionowanego aktu prawa miejscowego, ale również to, czy może on skutecznie realizować swój cel. W

ocenie Skarżącej, zła jakość powietrza w województwie wskazuje, że Program nie realizuje w wystarczającym stopniu celów wskazanych w powołanych przez nią przepisach.

Postanowieniem z dnia lipca 2016 r., w sprawie o sygn.

, Wojewódzki Sąd Administracyjny w K odrzucił skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.), uznając, że Program nie narusza interesu prawnego Skarżącej i w ogóle nie ingeruje w prawa i obowiązki jednostek, ponieważ adresatami wyrażonych w nim norm prawnych nie są mieszkańcy województwa, ale organy gmin, których zadaniem jest wdrożenie uchwalonego Programu. W ocenie WSA, interes prawny powinien mieć charakter bezpośredni, konkretny i realny, zaś przepisu art. 90 ust. 1 u.s.w nie należy interpretować rozszerzająco, wyprowadzając naruszenia interesu prawnego z ogólnych wartości czy zasad prawa. O tym, czy jednostka ma w danej sprawie konkretny, indywidualny, aktualny i obiektywny interes prawny, przesądzają przepisy zawierające zwykłe normy prawne (reguły), a nie normy o charakterze zasad prawa. Odnosząc powyższe do okoliczności rozpoznawanej sprawy, WSA stwierdził, że strona skarżąca nie wykazała skutecznie, iż Program ochrony powietrza z 2013 r. narusza jej interes prawny w sposób, który został wskazany w art. 90 ust. 1 u.s.w.

Od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K Skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skardze ponownie zaakcentowała konieczność dokonania rozszerzającej wykładni pojęcia interesu prawnego i jego naruszenia. W dniu grudnia 2016 r. Naczelnny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną postanowieniem w sprawie o sygn. akt , podtrzymując argumentację Sądu I instancji. Naczelnny Sąd Administracyjny stwierdził, że adresatem uchwały w przedmiocie programu ochrony powietrza nie jest ani Skarżąca, ani inne osoby zamieszkujące na terenie województwa , lecz organy administracji publicznej,

których zadaniem jest wdrażanie uchwalonego programu w celu poprawy jakości powietrza w województwie. Utrudnienia związane z funkcjonowaniem w otoczeniu, które nie spełnia wymogów z zakresu ochrony środowiska, wpływają na sytuację Skarżącej, kształtują jednak jej interes faktyczny, nie zaś interes prawny, nie są bowiem konsekwencją uchwalenia zakwestionowanej uchwały.

Następnie, pismem z dnia 7 marca 2017 r., Skarżąca wniosła skargę konstytucyjną (dalej jako: skarga) w terminie określonym w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej jako: ustawa o TK).

Skarżąca jako przepis, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o jej konstytucyjnych prawach, wskazała art. 90 ust. 1 u.s.w. oraz – jako przedmiot kontroli konstytucyjności – normę zrekonstruowaną z art. 90 ust. 1 u.s.w. w jego brzmieniu z okresu między 1 stycznia 1999 r. a 31 maja 2017 r., które było następujące: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia - zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Jak trafnie zauważyła Skarżąca, w powszechnie przyjętym w doktrynie i w orzecznictwie znaczeniu norma ta „uzależnia legitymację do zaskarżenia aktu prawa miejscowego od wykazania, że przepis tego aktu naruszył interes prawny lub uprawnienie skarżącego” (s. 4 skargi).

Artykuł 90 ust. 1 u.s.w. w przytoczonym brzmieniu znalazł zastosowanie w sprawie skarżącej i był podstawą ostatecznego orzeczenia o jej konstytucyjnych wolnościach lub prawach (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

W dniu 1 czerwca 2017 r. wszedł w życie art. 6 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), który zmienił brzmienie zaskarżonego przepisu na następujące: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w

sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Nowelizacja ta nie wpłynęła na przedmiot skargi konstytucyjnej.

Skarżąca podnosi, że art. 90 ust. 1 u.s.w. „rozumiany w sposób przyjęty w orzecznictwie i doktrynie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ pozbawia jednostki pragnące zainicjować kontrolę programu ochrony powietrza możliwości rozpatrzenia ich sprawy przez sąd” (s. 13 skargi), a art. 77 ust. 2 Konstytucji, „ponieważ uniemożliwia dochodzenia praw na drodze sądowej jednostkom, których prawa są naruszone przez ponadnormatywne zanieczyszczenie powietrza, co jest następstwem nieskutecznego, niespełniającego wymogów prawnych programu ochrony powietrza” (s. 13 skargi). Skarżąca twierdzi, że „[z]godność z Konstytucyjnym prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Ustawy zasadniczej wymaga, aby legitymacja skargowa przyznana została również podmiotom, których interes prawny został naruszony w sposób pośredni, jak również hipotetyczny i subiektywny, zarówno przez konkretny zapis zaskarżanego aktu, jak i przez braki i uchybienia w jego treści” (s. 14 skargi).

Poglądu Skarżącej podzielić jednak nie można.

Z uwagi na to, że przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa jest norma prawna zakodowana w danej jednostce bądź jednostkach redakcyjnych, ustalając przedmiot kontroli Trybunał Konstytucyjny powinien uwzględnić wypracowany w orzecznictwie danej gałęzi prawa pogląd sądów – tak aby dokonać kontroli normy prawnej o treści, która rzeczywiście występuje w obrocie prawnym. W wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, Trybunał stwierdził: *„Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter:*

- a) stały,
- b) powtarzalny,
- c) powszechny oraz

d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (zob. np. wyroki TK: z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107 oraz postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115)” (OTK ZU seria A, nr 2009/11/165). Innymi słowy, kontrola normy rozumianej w określony w orzecznictwie sposób jest możliwa, gdy jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła znaczenie danego przepisu. Przedmiotem kontroli konstytucyjności jest wówczas norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką.

Skarżąca zasadnie podnosi, że wykładnia art. 90 ust. 1 u.s.w. jest ugruntowana i znajduje potwierdzenie w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, które powszechnie przyjmują, że posiadanie interesu prawnego w rozumieniu tego przepisu oznacza *de facto* ustalenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby (*vide* – wyroki NSA: z dnia 14 marca 2002 r., sygn. II SA 2503/01, LEX nr 81964; z dnia 25 marca 2014 r., sygn. II OSK 355/14, LEX nr 1461244; z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 2069/15, LEX nr 2273736). To konkretna norma prawna kształtująca sytuację prawną skarżącego jest źródłem interesu prawnego lub uprawnienia, a skarżący musi wykazać, że został naruszony jego własny interes prawny, polegający na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżonym aktem prawa miejscowego a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją. Naruszenie to musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i

realny, a rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego muszą naruszać konkretne postanowienia kwestionowanego aktu. Naruszony interes prawny nie może być przyszły czy potencjalny, lecz musi być również aktualny (*vide* – wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2015 r., sygn. VIII SA/Wa 1317/14, LEX nr 1820110; A. Faruga, komentarz do art. 90 i 91 u.s.w., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz.*, Lex 2012, teza 6). Warunkiem zaskarżenia przepisu aktu prawa miejscowego wydanego przez organ samorządu województwa jest więc wykazanie, że przepis ten wywołuje dla skarżącego negatywne konsekwencje prawne w postaci zniesienia, ograniczenia czy też uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Ponieważ sąd administracyjny kwestię tę rozstrzyga w pierwszej kolejności, nawet ewentualna sprzeczność uchwały organu samorządu z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi (*vide* – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 października 2017 r., sygn. II SA/Wr 237/17; LEX nr 2388424; wyrok WSA we Gdańsku z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. III SA/Gd 98/14, LEX nr 1471647; wyrok NSA z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. I OSK 1747/14, LEX nr 1658625).

Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie znajduje potwierdzenie w poglądach doktryny. W odniesieniu do uprawnienia wynikającego z art. 90 ust. 1 u.s.w. w piśmiennictwie podkreśla się, że „[p]rzewidziany w komentowanym przepisie środek prawny przysługuje każdemu, nie jest więc związany z przynależnością uprawnionego do wspólnoty regionalnej. W tym znaczeniu ma charakter powszechny. Uprawnienie to podlega wielu ograniczeniom. Interes prawny w rozumieniu art. 90 SamWojU wyznacza konkretny przepis prawa, z reguły prawa materialnego. Przyjmuje się, iż interes prawny związany jest z kształtowaniem przez niego sytuacji prawnej uprawnionego (konkretyzuje lub potwierdza jego prawo albo obowiązek). W istocie chodzi więc w komentowanym przepisie o zaistnienie pewnego związku pomiędzy przepisem zawartym w akcie prawa miejscowego (...) a innym przepisem. Interes prawny to związek pomiędzy przepisem prawa a przepisem aktu prawa miejscowego. Związek ten musi być kwalifikowany, to jest tego rodzaju, iż jego skutkiem jest naruszenie tego pierwszego

przepisu, z tym zastrzeżeniem, iż naruszenie nie przesądza jeszcze o niezgodności aktu prawa miejscowego z innym przepisami prawa zwłaszcza z ustawową delegacją do jego wydania. Taki związek stanowi jedynie powstanie uprawnienia procesowego do wniesienia środka prawnego – skargi do sądu administracyjnego. W konsekwencji, każdy w rozumieniu komentowanego artykułu posiada uprawnienie do poddania kontroli sądowej swojej sytuacji prawnej (rozumianej jako opisany wyżej związek), przy czym istniejący stan faktyczny musi uzasadniać, aby ten związek był indywidualny i aktualny (nie może być potencjalny, hipotetyczny ale rzeczywiście mający miejsce). [...] Sąd zobowiązany jest do zbadania legitymacji procesowej skarżącego poprzez ustalenie, czy będąca przedmiotem skargi uchwała narusza jego prawem chroniony interes lub uprawnienie. Osoba skarżąca musi zatem wykazać naruszenie interesu prawnego polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną) (B. Szejna, komentarz do art. 90 u.s.w., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Legalis 2012, teza 1-3).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż wskazana przez Skarżącą jako przedmiot kontroli norma prawna, wywiedziona z art. 90 ust. 1 u.s.w., w istocie jest powszechnie przyjmowana i stosowana w praktyce sądowej, a więc może w kwestionowanym zakresie być poddana kontroli przez Trybunał Konstytucyjny w aspekcie zgodności z Konstytucją.

Norma ta wzbudziła konstytucyjne wątpliwości Skarżącej z powodu takiego ukształtowania instytucji skargi na przepis aktu prawa miejscowego, które wyklucza możliwość zaskarżenia go do sądu przez osoby dotknięte jego działaniem w sposób pośredni, niemający bezpośredniego przełożenia na sferę konkretnych uprawnień i obowiązków jednostki.

Na podstawie art. 84 p.o.ś. odpowiednie organy administracji w drodze aktów prawa miejscowego tworzą programy mające na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko. Opracowywanie tego rodzaju programów naprawczych może mieć miejsce, gdy przepis ustawy lub innego aktu prawnego wyraźnie taki obowiązek przewiduje (*vide* – wyrok NSA z 19 sierpnia

2010 r., sygn. akt II OSK 1159/10, LEX nr 746413). Jednym z takich unormowań jest art. 91 p.o.ś., zobowiązujący zarząd województwa do opracowania programu ochrony powietrza, który ma na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu. Program ochrony powietrza jest jednym z narzędzi służących zarządzaniu jakością powietrza w województwie i ma formę aktu prawa miejscowego, a więc zawierającego normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (*vide* – M. Pchałek, komentarz do art. 91, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Legalis 2014, teza 5 i 8). W piśmiennictwie podkreśla się, że „[j]ak wszystkie inne przepisy prawa miejscowego, również programy ochrony powietrza i prawidłowość ich opracowania mogą być kontrolowane na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 u.s.w.” (K. Gruszecki, komentarz do art. 91 p.o.ś, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2016, teza 8).

Problematyka konstytucyjna podniesiona w przedmiotowej Skardze była już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który badał zgodność z Konstytucją art. 101 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako: u.s.g.), stanowiącego bliźniaczy odpowiednik zaskarżonego przepisu, w wyrokach z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. SK 30/02 (OTK ZU seria A, nr 2003/8/84) oraz z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06 (OTK ZU seria A, nr 2008/7/121). Trybunał także wówczas analizował zgodność zaskarżonego przepisu z wzorcami kontroli z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust 2. Konstytucji, w szczególności w wyroku o sygn. SK 76/06 badano zgodność z powołanymi wzorcami kontroli ww. przepisu rozumianego w ten sposób, że umożliwia zaskarżanie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego – a więc przedmiot i zakres kontroli były analogiczne jak w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie

do sądu administracyjnego. W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że „[s]kargę na uchwałę (zarządzenie) organu gminy może wnieść tylko ten, kto zgodnie z normą prawa materialnego ma interes prawny lub uprawnienie. Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego, tzn. taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. (...) interes prawny powinien być aktualny i realny, osobisty (własny, indywidualny) oraz dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej określonego podmiotu. Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego skargę musi cechować się bezpośredniością, aktualnością i realnością. Uchwała, czy konkretne jej postanowienie, musi więc rzeczywiście naruszać istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. (...) W doktrynie i orzecznictwie przeważa jednak stanowisko, iż przynależność do wspólnoty gminnej nie jest źródłem interesu prawnego, którego naruszenie uzasadnia wniesienie skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.” (A. Matan, komentarz do art. 101 u.s.g., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.*, Lex 2018, teza 5 i 7). Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność badanego przepisu rozumianego w ten sposób, że umożliwia zaskarżanie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego – stwierdzając w wyroku, że nieprawidłowe jest takie rozumienie art. 101 ust. 1 u.s.g. – a w szczególności pojęć „interes prawny” i „uprawnienie” – zgodnie z którym przedmiotowa skarga stałaby się swoistą *actio popularis*. Uwagi poczynione wówczas przez Sąd Konstytucyjny pozostają aktualne na gruncie przedmiotowej sprawy: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skarżący nie odróżniają interesu faktycznego, na który się powołują, od interesu prawnego, który wymaga wskazania konkretnej normy prawnej, określającej ów interes faktyczny i stwarzającej prawną podstawę ochrony danego, konkretnego interesu faktycznego. (...) Konsekwencją przyjmowanej przez skarżących interpretacji, oderwanej od regulacji materialnoprawnych, określających konkretny interes

prawny lub uprawnienie, byłoby przyznanie członkom wspólnoty samorządowej prawa inicjowania kontroli wszystkich aktów prawa miejscowego przez wszystkich członków wspólnoty samorządowej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, op. cit., pkt III.2). Jak wskazał wówczas Trybunał, „[p]rzyjęta powszechnie przez sądy wykładnia pojęcia »interes prawny«, jako indywidualnego interesu prawnego określonego przez konkretną normę prawa materialnego, powoduje, że mamy do czynienia z indywidualną sprawą, zidentyfikowaną przez określony stan faktyczny, związany z określonym podmiotem, wymagający prawnej kwalifikacji na podstawie normy prawnej, mającej charakter generalny i abstrakcyjny. Natomiast przyjęcie postulowanej przez skarżących interpretacji, że interes prawny wynika z samej przynależności do społeczności samorządowej, w oderwaniu od prawa materialnego - powodowałoby, że legitymacja skargowa każdego członka społeczności samorządowej mogłaby uruchomić kontrolę legalności aktu wydanego przez organy samorządu terytorialnego, bez względu na indywidualny interes prawny, chroniony przez prawo materialne. Tak pojmowana legitymacja skargowa nie służyłaby ochronie indywidualnych praw skarżących, dzięki której uruchamiana byłaby kontrola legalności aktów organów gminy, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy; taka legitymacja skargowa nie mieściłaby się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, stanowiącym nieodłączny element prawa do sądu i istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Domagając się prawa do inicjowania, przez każdego członka społeczności samorządowej, kontroli legalności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy gminy, skarżący proponują w gruncie rzeczy zmiany w konstytucyjnym modelu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, z punktu widzenia legalności; nie odróżniając kontroli sprawowanej w trybie nadzoru legalnego od kontroli sądownoadministracyjnej aktów samorządowych sprawowanej w celu ochrony praw jednostki. Trafnie ocenił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 grudnia 2005 r., że przyjęcie koncepcji, prezentowanej przez skarżących, w gruncie rzeczy »niweczyłoby unormowanie przewidujące warunek posiadania interesu prawnego do wniesienia skargi na

uchwałę lub zarządzenie organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej»” (ibidem, pkt III.3).

Należy w szczególności zwrócić uwagę, że w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. SK 76/06 członkowie wspólnoty samorządowej próbowali zaskarżyć rozstrzygnięcie organu samorządu terytorialnego wywierające określony skutek materialny, polegające na sprzedaży nieruchomości – a więc w razie uwzględnienia skargi konstytucyjnej sąd administracyjny mógłby ewentualnie zakwestionować rozstrzygnięcie organu administracji samorządowej. Tymczasem w niniejszej sprawie Skarżąca kwestionowała w istocie brak skuteczności aktu prawa miejscowego, a więc, innymi słowy, nie tyle działanie organu administracji, lecz zaniechanie, i to zaniechanie szczególnego rodzaju, bowiem nie brak działania, lecz działanie nieskuteczne, co trafnie wytknął WSA w K , zauważając, że „przepisy skarżonego Programu ochrony czystego powietrza dla województwa nie ingerują w istniejącą sytuację skarżącej i jej rodziny, nie ograniczają skarżącej w korzystaniu ze środowiska, nie wpływają też na pogorszenie jej zdrowia. Wręcz przeciwnie (...)” [s. uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia lipca 2016 r., sygn.].

Jak wynika więc z powyższego, uwzględnienie postulatów Skarżącej oznaczałoby w istocie nadanie członkom wspólnoty samorządowej uprawnienia do kreowania za pośrednictwem sądu administracyjnego polityki środowiskowej w ramach samorządu, co, jak się wydaje, jest nie do pogodzenia z aktualnym modelem ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej. Trudno bowiem sobie wyobrazić, żeby sądy administracyjne oceniały celowość bądź skuteczność działania organów samorządu terytorialnego. W piśmiennictwie na tle art. 91 u.s.w. wskazuje się, że problem wyłania się już na tle bezczynności prawotwórczej organu jednostki samorządu terytorialnego: „Wskazuje się, że »Nie jest (...) jasne, jakie skutki rodzić będzie tego rodzaju orzeczenie sądu, skoro organ nadzoru nie może wyręczyć lokalnego prawodawcy i wkraczając w jego kompetencje wydać aktu prawa miejscowego niejako ‘zamiast’ niego, doszłoby bowiem wtedy do nieuprawnionego przejęcia kompetencji prawotwórczych«. (...) W nakazaniu przez sąd administracyjny dokonania przez organ

nadzoru określonej czynności można się także dopatrzeć nadmiernej, a zarazem niedopuszczalnej ingerencji w sferę zarządzania i samodzielności władzy publicznej. Zaskarżanie bezczynności organów administracji publicznej w odniesieniu do aktów administracyjnych, postanowień, innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa pociąga za sobą, w razie uwzględnienia skargi, nakazanie wydania żądanego aktu lub podjęcia czynności, jednak bez przesądzania ich treści. Nakazanie, i to organowi nadzoru, podjęcia określonej uchwały wiązać by się mogło niewątpliwie z wkroczeniem w sferę zarządzania i konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” (A. Faruga, komentarz do art. 90 i 91 u.s.w., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz.*, Lex 2012, teza 20 *in fine*). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, organy samorządu terytorialnego „ponoszą polityczną odpowiedzialność za swoją działalność tylko przed swoimi wyborcami - członkami wspólnoty samorządowej, a nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności. (...) W powyższym modelu nadzoru nie mieści się skarga z art. 101 ust. 1 ustawy, która jest instytucją zapewniającą ochronę sądową każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. (...) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga z art. 101 ust. 1 ustawy nie stanowi środka nadzoru, lecz jedynie jego uzupełnienie. (...) Zaskarżony przepis ustawy nie ogranicza więc prawa do sądu, lecz je kreuje. Zakres tej ochrony praw różnych podmiotów wynika z regulacji prawnych prawa materialnego, do których art. 101 ust. 1 ustawy odsyła i które w żadnym zakresie nie zostały zaskarżone. Trybunał pragnie nadmienić, że regulacja materialnoprawna, określająca konkretny interes prawny, jest rezultatem działań ustawodawcy, któremu przysługuje swoboda określania celów i zakresu regulacji prawnej, ale swoboda ta nie jest nieograniczona i podlega również kontroli konstytucyjnej. (...) Proponowana przez skarżących interpretacja naruszałaby więc art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż określona w tym przepisie istota sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki wiąże się w sposób

konieczny z rozpatrzeniem przez sąd konkretnej, indywidualnej sprawy, wniesionej przez jednostkę (osobę fizyczną lub prawną)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, op. cit., pkt III.3).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje sytuacji, w których zainteresowani kwestionują akt normatywny o charakterze generalnym – ponieważ zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Sądu Konstytucyjnego prawo do sądu odnosi się wyłącznie do spraw, które mają charakter konkretny i indywidualny. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie można więc wywodzić uprawnienia do kwestionowania przed sądem norm prawnych o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, których zastosowanie wymaga dopiero wydania indywidualnego rozstrzygnięcia, konkretyzującego treść uprawnień i obowiązków określonego podmiotu (P. Grzegorzcyk, K. Weitz, komentarz do art. 45 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, art. 1-86*, Legalis 2016, teza 52; por. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1999 r., sygn. TS 97/99, OTK ZU, nr 2000/1/19; wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU seria A, nr 2008/4/63; z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU seria A, nr 2009/11/165). W niniejszej sprawie Skarżąca na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji domaga się uprawnienia do zakwestionowania za pośrednictwem sądownictwa administracyjnego norm prawnych o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, zaadresowanych do innej kategorii podmiotów (organów gminy).

Z powyższych względów twierdzenie Skarżącej o niezgodności art. 90 u.s.w. z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieuzasadnione.

W zakresie naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji należy przypomnieć, że „w doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się ścisły związek art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Po pierwsze, uznaje się, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50); po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji

(zob. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97); po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36) - stwierdził Trybunał w wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, *op. cit.*, pkt III.4). Analogicznie więc jak w sprawie podlegającej ocenie Trybunału pod sygn. SK 76/06, skoro kwestionowany przepis nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, odsyłając do regulacji materialnoprawnej konkretnego interesu prawnego, stanowiącego konieczną przesłankę inicjowania kontroli przez sąd administracyjny aktów prawa miejscowego, to w oczywisty sposób nie zamyka on drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (*vide – ibidem*, pkt III.4 *in fine*).

Z powyższych względów twierdzenie Skarżącej o niezgodności art. 90 u.s.w. z art. 77 ust. 2 Konstytucji jest również nieuzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego