



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 23/17  
BAS-WPTK-1727/17

Warszawa, 13 października 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	13. 10. 2017
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J S z 7 marca 2017 r. (sygn. akt SK 23/17), jednocześnie wnosząc 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, ze zm.), w zakresie, w jakim uzależnia legitymację do zaskarżenia aktu prawa miejscowego, 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.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Skarżąca wskazała art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm., dalej: u.s.w.) jako przepis, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o jej konstytucyjnych prawach. Określiła w skardze przedmiot kontroli konstytucyjności poprzez wskazanie normy zrekonstruowanej z art. 90 ust. 1 u.s.w. w jego brzmieniu z okresu między 1 stycznia 1999 r. a 31 maja 2017 r.: „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”. 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” (skarga, s 4).

2. Artykuł 90 ust. 1 u.s.w. w przytoczonym brzmieniu znalazł zastosowanie w sprawach sądowych skarżące. Tym samym był podstawą ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

3. Z dniem 1 czerwca 2017 r. brzmienie zaskarżonego przepisu uległo zmianie w związku z wejściem w życie art. 6 pkt 2 lit a ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 935). Artykuł 90 ust. 1 u.s.w. uzyskał brzmienie: „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, która doprowadziła do zniesienia jednego z wymogów formalnych wniesienia skargi na akt prawa miejscowego, nie miała wpływu na przedmiot skargi konstytucyjnej.

## II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącej

Skarżąca J S (dalej: skarżąca)

Na przestrzeni ostatnich lat w województwie , w którym skarżąca zamieszkuje, w powietrzu odnotowywane były przekroczenia poziomów normatywnych wartości stężeń dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu.

Artykuł 89 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm., dalej p.o.ś.) nakazuje wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, dokonywać oceny poziomów substancji w powietrzu za rok poprzedni, a jej wyniki przekazywać niezwłocznie zarządowi województwa. Zgodnie z art. 91 ust. 3 p.o.ś. sejmik województwa określa w drodze uchwały program ochrony powietrza, będący aktem prawa miejscowego w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref. Zakres programu ochrony powietrza został określony w rozporządzeniu 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: rozporządzenie).

Wyniki oceny poziomu substancji w powietrzu za rok 2011 wykazały przekroczenia poziomów dopuszczalnych oraz poziomów docelowych zanieczyszczeń w strefach w województwie W związku z tym, września 2013 r. Sejmik Województwa (dalej: Sejmik) przyjął Uchwałę nr w sprawie zmiany uchwały Nr z dnia grudnia 2009 r. w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa ”, zmienionej uchwałą Nr , z dnia lutego 2011 r. (Dz. Urz. Woj. z dnia października 2013 r. poz. , dalej: 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.

W dniu lutego 2016 r. skarżąca, na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w. wezwała Sejmik do usunięcia naruszenia prawa, poprzez zmianę Programu ochrony powietrza z 2013 r., zarzucając uchwale naruszenie wskazanych przepisów p.o.ś. i rozporządzenia. Sejmik wezwania nie uwzględnił. W dniu kwietnia 2016 r.

skarżąca wniosła, na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K , zarzucając, 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 czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE. L Nr 152, str. 1, dalej: dyrektywa CAFE), przez to, że nie realizuje celu, jakim jest osiągnięcie dopuszczalnych poziomów szkodliwych substancji w powietrzu, a także naruszenie przepisów innych krajowych i unijnych aktów prawnych. Skarżąca wywodziła swój interes prawny z przysługującego jej prawa do zdrowia, które jest zagrożone przez przekroczenia wartości dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza na terenie Z . Ponadto, jako dodatkowe źródło interesu prawnego wskazała prawo do ochrony życia prywatnego i mieszkania oraz prawo do swobodnego przemieszczania się, a także prawa do życia w czystym środowisku, które wyinterpretować można z regulujących tę materię przepisów prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej. Zdaniem skarżącej, właściwa 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. Podnosiła ona, że kontroli sądowej powinno podlegać nie tylko samo wydanie kwestionowanego aktu prawa miejscowego, ale również to, czy może on skutecznie realizować swój cel. Utrzymująca się zła jakość powietrza we wszystkich strefach województwa wskazywała, jej zdaniem, że Program nie realizuje w wystarczającym stopniu celów wskazanych w powołanych przepisach.

Postanowieniem z lipca 2016 r. ( ) 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 2016 r. poz. 718, dalej: p.p.s.a.), ustalając, 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 uznał, że strona skarżąca nie wykazała skutecznie, że Program ochrony powietrza z 2013 r. narusza jej interes prawny w sposób, który zostały wskazany w art. 90 ust. 1 u.s.w.

Od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K skarżąca wniosła skargę kasacyjną. Zawarła w niej między innymi zarzut naruszenia przez Sąd przepisów prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 1 u.s.w. w związku z art. 74 ust. 1-4 Konstytucji, art. 23 ustawy Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 380), art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284) – poprzez brak prounijnej wykładni tych przepisów, a tym samym wykładnię sprzeczną z zasadą lojalnej współpracy oraz zasadą efektywności, a także naruszenie art. 141 § 4 ustawy p.p.s.a., poprzez całkowite pominięcie w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia kwestii prounijnej wykładni prawa krajowego. Naczelny Sąd Administracyjny, oddalił skargę postanowieniem z listopada 2016 r. (sygn. akt \_\_\_\_\_), uznając, że nie doszło do naruszenia art. 90 ust. 1 u.s.w., a powołane w skardze przepisy nie uzasadniają interesu prawnego skarżącej w rozumieniu art. 90 ust. 1 u.s.w. Interes prawny, o którym wspomina ten przepis, powinien znajdować oparcie w normach prawa materialnego. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, 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 skarżąca, 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: ustawa o TK), wniosła skargę konstytucyjną (pismo datowane na 7 marca 2017 r., dalej: skarga).

### III. Analiza formalnoprawna

1. Zmiana art. 90 ust. 1 u.s.w., która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. nie spowodowała, że kwestionowany przez skarżącego zakres tego przepisu utracił moc obowiązującą. W realiach sprawy sądowoadministracyjnej skarżącego mieliśmy do czynienia z zastosowaniem art. 90 ust. 1 u.s.w w takim zakresie, w jakim wyłączał on prawo zaskarżenia programu ochrony powietrza przez podmiot, który nie wykazał, że konkretny przepis tego aktu naruszył jego interes prawny w sposób bezpośredni, obiektywny i realny. To zaś determinuje dopuszczalny zakres zaskarżenia kwestionowanego przepisu, co znalazło zresztą odzwierciedlenie w petitum skargi konstytucyjnej, o czym poniżej. Nie znajduje w tym przypadku zastosowania art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Tym samym, w dalszej części niniejszego pisma Sejm odniesie się do problemu konstytucyjności art. 90 ust. 1 u.s.w w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. do 31 maja 2017 r. (jeśli w dalszych rozważaniach będzie wskazywany art. 90 ust. 1 u.s.w. bez żadnego dookreślenia, to oznacza to, że jest mowa o wersji tego przepisu obowiązującej od 1 stycznia 1999 r. do 31 maja 2017 r.).

2. Skarżąca domaga się „zbadań konstytucyjności przepisu art. 90 ust. 1 u.s.w. oraz zrekonstruowanej z niego normy, w znaczeniu przyjętym i utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych (nie zaś samej wykładni tego przepisu, zastosowanej jednorazowo w konkretnej sprawie)” (skarga, s. 4). Przedmiotem skargi jest norma prawna rozumiana w taki sposób, że naruszenie interesu prawnego o którym mowa we wskazanym artykule, musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny.

Zgodnie z zasadą utrwaloną w orzecznictwie Trybunału, kontroli może zostać poddana norma w znaczeniu, które uzyskano w drodze jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Stanowisko to opiera się na obserwacji, że tekst prawny, niebudzący zastrzeżeń z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia, w wyniku interpretacji, ustalonej w praktyce i niezakwestionowanej w doktrynie, może uzyskać trwale niekonstytucyjne znaczenie. O dopuszczalności kontroli przed Trybunałem „ustawy lub innego aktu normatywnego” w takim szczególnym rozumieniu decydują kryteria stałości, powszechności i powtarzalności wykładni dokonywanej przez

organy jurysdykcyjne. Będzie to wówczas, gdy jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła znaczenie danego przepisu. W takim przypadku przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką

Nie jest natomiast dopuszczalne kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej jednostkowych aktów stosowania prawa. Nie leży bowiem w kompetencjach Trybunału kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów (zob. np. postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07; z 28 lipca 2015 r. sygn. akt SK 22/14 oraz wyroki TK z: 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02; z 22 listopada 2016 r. sygn. akt SK 2/16 ).

Teza skarżącej na temat ugruntowanej wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w. znajduje potwierdzenie w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Przyjmuje się tam, że posiadanie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym 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 (wyrok NSA z 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2503/01). Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zatem konkretna norma prawna kształtująca sytuację prawną skarżącego. Składając skargę musi on 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 interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Dany akt (jego konkretne postanowienia), musi więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. Naruszony interes prawny musi być również aktualny, a nie przyszły, ewentualny czy potencjalny (wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1317/14, Por. A. Faruga, *Komentarz do art. 90*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012; B. Szejna, *Komentarz do art. 90*, w: tenże, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Legalis wyd. 2012, Nb. 2-3.

Warunkiem zaskarżenia przepisu aktu prawa miejscowego wydanego przez organ samorządu województwa (tutaj: uchwały Sejmiku) jest zatem wykazanie, że godzi on w sferę prawną skarżącego – tzn. wywołuje dla niego negatywne konsekwencje prawne w postaci zniesienia, ograniczenia, czy też uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02, wyrok WSA we Wrocławiu z 5 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 327/07).

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, iż wskazana przez skarżącą jako przedmiot kontroli norma prawna, zrekonstruowana na gruncie art. 90 ust. 1 u.s.w. jest powszechnie przyjmowana i stosowana w praktyce sądowej, a zatem mieści się w obszarze kognicji Trybunału

#### **IV. Zarzuty skarżącej**

1. Skarżąca domaga się rozstrzygnięcia o konstytucyjności art. 90 ust. 1 u.s.w. w pewnym zakresie jego zastosowania, wyznaczonym przez kryteria przedmiotowe. Przedmiot ten określiła w sposób pozytywny. Oczekuje wydania wyroku zakresowego, który zmierza „do rozstrzygnięcia, czy przepis prawny, którego rozumienie nie budzi wątpliwości, jest zgodny z konstytucją w pewnym zakresie jego zastosowania” (T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 216, vol. XXV, 3, 2016, s. 993). Przedmiot kontroli – w zakresie, w jakim legitymacja do zaskarżenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącej w sposób bezpośredni, obiektywny i realny – jest, zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie, niezgodny ze standardem konstytucyjnym. Skarżąca uważa przy tym, że „nie zachodzi konieczność zmiany literalnego brzmienia art. 90 ust. 1 u.s.w, niezbędna jest jednakże zmiana treści normy prawnej wywodzonej z tego przepisu w zakresie, w jakim pojęcie naruszenia interesu prawnego rozumie się jako naruszenie bezpośrednie, obiektywne i realne, powiązane z konkretnym zapisem zaskarżonego aktu”. Przywrócenie zgodności z wzorcem konstytucyjnym w zakresie prawa do sądu wymaga, zdaniem skarżącej, by „legitymacja skargowa przyznana



została również podmiotom, których interes prawny został naruszony w sposób pośredni, jak również hipotetyczny i subiektywny, zarówno przez konkretny przepis zaskarżanego aktu, jak i przez braki i uchybienia w jego treści” (skarga, s. 14).

2. 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” (skarga, s. 13). Ponadto, art. 90 ust. 1 u.s.w. rozumiany w sposób przyjęty w orzecznictwie i doktrynie ma naruszać 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” (skarga, s. 13).

3. W ocenie skarżącej stan ponadnormatywnego zanieczyszczenia powietrza w miejscu zamieszkania godzi w przysługujące jej prawa podmiotowe gwarantowane przez Konstytucję RP i prawa pozakonstytucyjne, wynikające z ustaw i umów międzynarodowych. Skarżąca poszukiwała ochrony dla naruszonych praw na drodze sądowej. Uznała jednak, że „dochodzenie roszczeń negatoryjnych oraz innych roszczeń cywilnoprawnych od podmiotów i osób bezpośrednio odpowiedzialnych za zanieczyszczenia powietrza jest w praktyce niemożliwe, ze względu na ich nieograniczoną i niemożliwą do ustalenia liczbę”. Możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa również uznaje za niewystarczającą, ponieważ „nie doprowadziłoby to, do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza”. W takim stanie rzeczy jedynym sposobem sądowego dochodzenia ochrony praw skarżącej było postępowanie sądoadministracyjne, polegające na zaskarżeniu do sądu wadliwego w jej ocenie programu ochrony powietrza, którego uchwalenie i realizacja jest kluczowym obowiązkiem państwa w świetle prawa UE. Z uwagi na ugruntowane w orzecznictwie i doktrynie rozumienie art. 90 ust. 1 u.s.w., jednostki mieszkające na obszarach, na których znacząco przekraczane są obowiązujące standardy jakości powietrza, praktycznie nigdy nie mogą skutecznie domagać się sądowej kontroli programów ochrony powietrza”, bowiem w typowym przypadku akt ten narusza ich interesy jedynie w sposób pośredni, niewystarczający do zainicjowania sądowej kontroli. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy wyrażony

w formie aktu prawa miejscowego program ochrony powietrza jest obarczony „istotnymi wadami prawnymi” (skarga, s. 12).

4. W świetle konstytucyjnego prawa do sądu, dla skarżącej jest nie do zaakceptowania konieczność wykazywania realnego naruszenia konkretnego interesu prawnego jednostki, jako podstawy do sądowego dochodzenia ochrony dóbr niematerialnych. Podnosi, że w przypadku uszczerbku w prawie do zdrowia czy w prawie do życia, jego skutki są zazwyczaj nieodwracalne. Dlatego, „zasadne jest przyznanie ochrony prawnej już na etapie hipotetycznego ich naruszenia, czy też zagrożenia naruszeniem”, bowiem „niemożliwe jest ściśle rozgraniczenie momentu, w którym zagrożenie dla zdrowia przeradza się w jego naruszenie” (skarga, s. 13). Nakładanie przez prawo wymogu, by przy zaskarżaniu programu ochrony powietrza konieczne było wskazanie bezpośredniego naruszenie interesu prawnego przez konkretny zapis takiego aktu, czyni zaskarżenie go praktycznie niemożliwym dla mieszkańców województwa.

## **V. Wzorce kontroli**

1. Skarżąca jako wzorce kontroli wskazała: art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału panuje przekonanie, że pomiędzy art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji zachodzi „ściśły związek” polegający na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie, rozwinięcie i dodatkową gwarancję konstytucyjnego prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09).

2. W art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu zostało wyrażone w sposób pozytywny: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo to obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej

procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. np. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08; 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12; 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt K 10/15).

W ramach niniejszej sprawy, determinowanych przede wszystkim treścią skargi konstytucyjnej, wymaga zaakcentowania to, iż kluczowe znaczenie dla określenia zakresu konstytucyjnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. Pojęcie sprawy w rozumieniu art. 45. Konstytucji jest nieostre, a wyznaczenie jego granic zostało powierzone orzecznictwu i doktrynie (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Pojęcie sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jest to pojęcie autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy, funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa. (...) Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu” (wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; zob. również wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 6 maja 2008 r., sygn. akt SK 49/04; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06 oraz postanowienie TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt P 15/06).

W wyroku z 27 maja 2008 r. (sygn. akt SK 57/06) Trybunał stwierdził: „Konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego «rozpatrzenie sprawy», zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych. Istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki (...), «sprawa» w rozumieniu powoływanego przepisu konstytucyjnego to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, celem wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata).

Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego”.

Opowiedzenie się za autonomicznym rozumieniem „sprawy” z art. 45 ust. 1 pociągnęło za sobą „konieczność identyfikacji elementów konstytuujących to pojęcie na płaszczyźnie konstytucyjnej” (P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Objaśnienia do artykułu 45 w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis). Jednym z rozpowszechnionych w orzecznictwie Trybunału kryteriów do uznania danego przypadku za „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust.1 Konstytucji jest uznanie, że chodzi o rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych (zob. wyroki TK z: 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11; 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/11). W przypadku wyróżnienia formalnego i materialnego aspektu prawa do sądu, gwarancje prawa do sądu mogą być odnoszone jedynie do takich sytuacji, w których przepisy materialnoprawne przewidują prawną ochronę określonych wartości (wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03).

3. Art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. To ujęcie prawa do sądu przybiera formułę negatywną i wyraża, adresowany do ustawodawcy, zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego; ustawodawca zwykły nie może w sposób arbitralny pozbawiać prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08 i 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09).

Art. 77 ust. 2 pełni rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się ze wszystkimi

elementami prawa do sądu (por. wyroki TK z: 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98 i 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Jednakże art. 77 ust. 2 Konstytucji ma również samodzielne znaczenie normatywne. Nie stanowi tylko powtórzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje, że nie dojdzie do sytuacji całkowitego, bezpośredniego lub pośredniego, pozbawienia możliwości rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym (zob. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01 i 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). „Ustawa nie może stać na przeszkodzie rozpoznaniu sprawy, w której – nie mogąc skorzystać z istniejącego i przysługującego prawa lub wolności – podmiot poszukuje ochrony prawnej” (wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08).

4. Konstytucyjne prawo do sądu nie jest prawem absolutnym, a zatem ustawodawca jest uprawniony do jego limitowania. Wskazane limitacje i ich dopuszczalność podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w tym przepisie wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

Ocena konieczności jakichkolwiek ograniczeń prawa do sądu musi uwzględniać szczególnie silną gwarancję konstytucyjną, z jakiej prawo to korzysta z mocy art. 77 ust. 2 Konstytucji. Prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może bowiem zostać naruszone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. „W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, oprócz art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

## VI. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność takiego ukształtowania instytucji skargi na przepis aktu prawa miejscowego, które eliminuje możliwość zaskarżenia go do sądu przez osoby dotknięte jego działaniem w sposób jedynie „refleksowy”, niemający bezpośredniego przełożenia na sferę konkretnych uprawnień i obowiązków jednostki. Związek pomiędzy aktem prawa miejscowego a naruszeniem interesu prawnego mieszkańca województwa ma wówczas charakter pośredni, jednak brak możliwości inicjowania sądowej kontroli może prowadzić do wrażenia asymetrii między obowiązkami organów władzy publicznej, a uprawnieniami jednostek, dążących do ich kontrolowania.

2. Art. 84 p.o.ś. stanowi podstawę do tworzenia przez odpowiednie organy administracji programów mających 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 (zob. wyrok NSA z 19 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1159/10). Przykładem jest art. 91 p.o.ś. Przepis ten zobowiązuje wskazany w nim organ administracji, w przypadku wystąpienia wymienionych w tym przepisie przesłanek, do przyjęcia i wprowadzenia program ochrony powietrza, który ma na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu. Przepis ten stanowi transpozycję art. 23 dyrektywy CAFE, zobowiązującego państwa członkowskie do zapewnienia sporządzenia planów ochrony powietrza dla tych stref i aglomeracji, w których poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji. Program ochrony powietrza jest jednym z instrumentów zarządzania jakością powietrza w województwie. Przybiera prawną formę aktu prawa miejscowego, którego projekt przygotowuje zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa (w formie uchwały lub załącznika do uchwały), po uzyskaniu opinii właściwych starostów, wójtów i prezydentów miast. Jako akt prawa miejscowego, program ochrony powietrza zawiera normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normy zawarte w programie są adresowane do grupy podmiotów określonych przy pomocy nazwy rodzajowej. Powinny być one również uniwersalne, aby możliwe było ich wielokrotne zastosowanie. Istotną cechą norm

prawa miejscowego powinna być również możliwość ich wykonania (M. Pchątek, *Komentarz do art. 91*, w: M. Górski, M. Pchątek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wyd. 2, LEGALIS, Warszawa 2014; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 163-165, 181-186; P. Korzeniowski, *Model prawny ochrony powietrza w ustawie Prawo ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1, s. 106-107; Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s.142).

3. Jako akt prawa miejscowego, program ochrony powietrza może być kontrolowany przez sąd administracyjny na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 u.s.w. zarówno w zakresie treści, jak i prawidłowości jego opracowania. Przewidziany tym przepisie środek prawny (możliwość zaskarżenia przepisu aktu prawa miejscowego do sądu administracyjnego) przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały przez kwestionowany akt naruszone. Interes prawny lub uprawnienie zostały przez kwestionowany akt naruszone. Interes prawny wyznacza konkretny przepis prawa, z reguły prawa materialnego. Przesłanką dopuszczalności skargi jest istnienie związku pomiędzy przepisem zawartym w akcie prawa miejscowego, a innym przepisem prawa, kształtującym sytuację prawną uprawnionego, na przykład poprzez konkretyzowanie lub potwierdzanie jego prawa albo obowiązku. „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 innymi przepisami prawa, zwłaszcza z ustawową delegacją do jego wydania. 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)” (B. Sztejna, *Komentarz do art. 90*, w: tenże, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Legalis wyd. 2012, Nb. 2-3 ). W przypadku zaskarżenia uchwały sejmiku województwa sąd bada legitymację procesową skarżącego. 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 (zob. wyrok

TK z 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02; wyrok NSA z 14 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1541/12; wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 117/13).

4. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w przeszłości na temat odpowiednika przepisu objętego niniejszą skargą, oceniając charakter prawny skargi, normowanej w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.). Miało to miejsce między innymi w wyrokach z: 4 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 30/02) i 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06). Trybunał analizował przy tym zgodność zaskarżonego przepisu z wzorcami konstytucyjnymi identycznymi jak w sprawie niniejszej, tj. art. 45 ust. 1 i art. 77 ust 2.

Art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi: „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”. Przepis ten, podobnie jak art. 90 ust. 1 u.s.w. przyznaje prawo do zaskarzania aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z określonej normy prawa materialnego. W konsekwencji, uniemożliwia on kwestionowanie legalności działań organów samorządu terytorialnego osobom, które swe prawa wywodzą jedynie z obowiązków organów samorządu terytorialnego względem wspólnoty samorządowej. Trybunał stwierdził konstytucyjność badanego przepisu uznając, że konstytucyjne prawo do sądu w zakresie możliwości zaskarzania do sądu administracyjnego aktów organów gminy przysługują wyłącznie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego.

Sąd konstytucyjny uzasadnił swoje stanowisko następująco. „Prawo do sądu wiąże się bowiem ściśle z rozpatrzeniem sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, w sposób sprawiedliwy i jawny, bez nieuzasadnionej zwłoki. Przyjęta 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, identyfikowaną 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” (wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06).

5. Argumentacja Trybunału zawarta w cytowanych wyrokach pozostaje aktualna na gruncie niniejszej sprawy. Skarżąca twierdzi, że „nie domaga się, aby skarga na akt prawa miejscowego podjęty przez organ samorządu województwa przybrała postać *actio popularis*” i uznaje, że powinny istnieć „pewne ograniczenia katalogu podmiotów legitymizowanych do złożenia skargi” (skarga, s. 14). Jednak postulat przyznania legitymacji skargowej podmiotom, których „interes prawny został naruszony w sposób pośredni, jak również hipotetyczny i subiektywny, zarówno przez konkretny przepis zaskarżanego aktu, jak i przez braki i uchybienia w jego treści” (skarga, s. 14) pozostaje w sprzeczności z przyjętą na gruncie Konstytucji konstrukcją prawa do sądu. Art. 45 ust. 1 Konstytucji określa bowiem istotę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki, utożsamiając ją z rozpatrzeniem przez sąd konkretnej, indywidualnej sprawy, wniesionej przez jednostkę (osobę fizyczną lub prawną). Domaganie się kontroli sądowej w przypadkach „hipotetycznego i subiektywnego” naruszenia interesu prawnego, opartego na ogólnych zasadach i wartościach prawnych nie spełniłoby wymogów treści normatywnej pojęcia „sprawy”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. „Pojęcie »sprawy«, co Trybunał wielokrotnie podkreślał, wiąże się bowiem ze sprawą indywidualną, której tożsamość jest identyfikowana przez związek z określonym podmiotem prawa, oraz określonym stanem faktycznym, który ma być prawnie zakwalifikowany przez sąd. Nie spełnia więc wymogów konstytucyjnych pojęcia sprawy, zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, sam przepis prawny,

pozbawiony innych, koniecznych elementów danej, indywidualnej sprawy” (wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06).

6. Zgodnie z poglądem Trybunału sformułowanym na gruncie sprawy zakończonej wyrokiem z 16 września 2008 r., sygn. (akt SK 76/06) przepis o konstrukcji takiej jak art. 90 ust. 1 u.s.w. stwarza możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień różnych podmiotów w sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób, przy czym zakres tej ochrony wynika z regulacji prawnych prawa materialnego. Zaskarżony przepis ustawy nie ogranicza więc prawa do sądu, lecz je kreuje. Odesłanie do poszczególnych norm prawa materialnego następuje poprzez wyrażenie w przepisie przesłanki wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącego. Uregulowanie materialnoprawne określające konkretny interes prawny (stanowiące jego podstawę), jest rezultatem działań ustawodawcy, któremu przysługuje swoboda określania celów i zakresu regulacji prawnej, choć swoboda ta nie jest nieograniczona i również sama podlega również kontroli konstytucyjnej. Ustawodawca może ukształtować przepisy prawa materialnego w taki sposób by, na przykład chronić interes prawny podmiotu, także jako członka większej społeczności. Uznanie lub nieuznanie tego rodzaju interesu prawnego nie ma związku z treścią art. 90 ust. 1 u.s.w. ani też normy na jego podstawie ukształtowanej, ale jedynie z treścią prawa materialnego, odnoszącego się do danej dziedziny spraw. Norma ta otwiera drogę do sądu każdemu, kto twierdzi, że przepis aktu prawa miejscowego w sprawie z zakresu administracji publicznej naruszył jego interes prawny lub uprawnienie. Otwiera drogę do sądu także tym, których naruszony interes lub uprawnienie zostały wywiedzione z ustawodawstwa poświęconego ochronie przyrody i środowiska.

Należy także mieć na względzie, że ubieganie się o ochronę prawną, w odróżnieniu od wymierzania sprawiedliwości, nie jest objęte domniemanem drogi sądowej. Przedmiotowy zakres kognicji sądowej, zgodnie z treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji został odesłany do realizacji ustawodawczej (P. Sarnecki, *Artykuł 45*, w: L Garlicki, M Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 235).

Art. 90 ust. 1 u.s.w. w zakresie, w jakim uzależnia legitymację do zaskarżenia aktu prawa miejscowego, od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny jest zgodny

z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie tej legitymacji do tych, którzy wykażą się naruszeniem konkretnego, indywidualnego interesu prawnego, wynikającego z konkretnej normy prawa materialnego mieści się w przyjętych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ograniczeniach prawa do sądu.

7. Należy podkreślić, że zgodnie ze standardem konstytucyjnym, do sądu można się zwrócić ze sprawą każdego rodzaju, pod warunkiem, że jest to sprawa prawna, wynikająca z obowiązujących norm prawnych i dotycząca sfery uprawnień lub obowiązków jednostki nakładanych przez prawo. Sprawy moralne, obyczajowe, spory dotyczące zasad współżycia społecznego nie są objęte drogą sądową. Podobnie do konstytucyjnej kategorii „sprawy” nie zaliczają się kwestie wyobrażeń i oczekiwań osoby, co do pożądanego przez nią kształtu regulacji, która dotyka ją jedynie w sposób pośredni.

8. Norma zrekonstruowana z przepisu art. 90 ust. 1 u.s.w, warunkująca zainicjowanie kontroli sądowej aktu administracyjnego wskazaniem konkretnego przepisu prawa materialnego dla oceny wystąpienia interesu prawnego, nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis nie zamyka też drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, a więc nie narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji.

9. Tym samym, w ocenie Sejmu, art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, w zakresie wskazanym w *petitum* pisma, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński