

Kraków, 07.03.2017 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżąca:

J S, reprezentowana przez radcę prawnego **Miłosza Jakubowskiego**, nr wpisu na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie: KR-3381, adres do doręczeń: **ul. Bandurskiego 22/4, 31-515 Kraków**.

Uczestnicy postępowania:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
Prokurator Generalny
Rzecznik Praw Obywatelskich

Skarga konstytucyjna

Działając w imieniu i na rzecz **J S**, na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa szczególnego, na podstawie art. 79 ust. 1 w zw. z art. 188 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 482, ze zm.; dalej: Konstytucja RP, Konstytucja, Ustawa zasadnicza), art. 33 ust. 2 i art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: UOTPTK) wnoszę 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; dalej: USW) 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 RP**.

Ponadto, na podstawie art. 54 ust. 2 i 3 UOTPTK wnoszę o orzeczenie na rzecz Wnoszącej skargę zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów reprezentowania wnoszącej skargę przez radcę prawnego.

Uzasadnienie

1. Istotne elementy stanu faktycznego

Wnosząca skargę jest

Zamieszkuje w Z – mieście, w którym występuje znaczne zanieczyszczenie powietrza, szczególnie w miesiącach jesiennych i zimowych. Znajdująca się w Z stacja pomiarowa WIOŚ w K (stacja położona przy ul.) odnotowuje wysokie przekroczenia wartości dopuszczalnych dla pyłu zawieszanego PM10 i PM2,5 oraz przekroczenia wartości docelowej dla benzo(a)pirenu. Podejmowane w ostatnich latach działania ukierunkowane na poprawę jakości powietrza w Z , jak i w całym województwie , okazały się nieskuteczne. W szczególności, poziom realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa w latach 2013-2015 w zakresie ograniczenia emisji pyłów był bardzo niski, w większości gmin województwa bliski zeru¹.

W opinii Wnoszącej skargę, Program ochrony powietrza dla województwa był wadliwy, nieskuteczny i nie mógł w ówczesnej formie realizować swojego celu, jakim jest możliwie najszybsze doprowadzenie do przestrzegania norm jakości powietrza. Wobec powyższego Wnosząca skargę skierowała do Sejmiku Województwa wezwanie do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę Programu ochrony powietrza dla województwa , przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa nr z dnia września 2013 r. Po uzyskaniu odpowiedzi informującej o nieuwzględnieniu wezwania, J S w dniu kwietnia 2016 r. złożyła skargę na Program ochrony powietrza dla województwa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K

Wnosząca skargę wskazywała, że Program, będący aktem prawa miejscowego, narusza jej interes prawny godzący w jej dobra osobiste – zdrowie, prawo do życia w czystym środowisku, prawo ochrony życia prywatnego i mieszkania oraz prawo do swobodnego przemieszczania się. Skarżąca podnosiła konieczność zastosowania prounijnej wykładni art. 90 ust. 1 USW i powołała szereg orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej uzasadniających przyznanie jej legitymacji do zaskarżenia Programu ochrony powietrza. W szczególności, Skarżąca powołała się na wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE, zgodnie z którymi osoby zamieszkujące na terenie, na którym występuje ponadnormatywne zanieczyszczenie powietrza, powinny mieć możliwość inicjowania sądowej kontroli programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych. Skarżąca powołała się również na przepisy Konwencji z 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. nr 78 poz. 706; dalej: Konwencja z Aarhus), która stanowi element zarówno polskiego, jak i unijnego porządku prawnego oraz na art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i wydane na jego podstawie wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którymi konieczność życia w zanieczyszczonym środowisku godzi w prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego oraz mieszkania. Skarżąca podkreślała, że jakkolwiek zapisy Programu ochrony powietrza dla województwa w przeważającej mierze nie godzą w jej interes

¹ Podsumowanie realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa
<http://>

w 2015 roku,

prawny w sposób bezpośredni, to nieskuteczny, pozorny charakter działań naprawczych ujętych w Programie prowadzi do utrzymywania się wysokiego poziomu zanieczyszczenia powietrza, a tym samym pośrednio narusza jej interes prawny oparty na wskazanych wyżej dobrach osobistych i prawach podmiotowych.

Po rozpoznaniu na rozprawie w dniu lipca 2016 r. Sąd I instancji 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: PPSA) uznając, że Program ochrony powietrza dla województwa nie tylko nie narusza interesu prawnego Skarżącej, ale jako dokument adresowany do organów gminy w ogóle nie może ingerować w prawa i obowiązki jednostek – mieszkańców województwa, a tym samym naruszać ich interesu prawnego. Ponadto, zdaniem Sądu akt ten nie prowadzi do pogorszenia jakości powietrza (w czym Skarżąca dopatruje się naruszenia interesu prawnego) lecz co najwyżej może nie prowadzić do jego poprawy, a tym samym nie może naruszać jej interesu prawnego. Doprowadziło to do konstatacji, że obywatele – mieszkańcy województwa, nie mogą posiadać legitymacji do zaskarżenia programów ochrony powietrza; obowiązujących w miejscu ich zamieszkania. Takie wnioski wywiódł Sąd z ugruntowanej w polskim orzecznictwie i doktrynie wykładni pojęcia naruszenia interesu prawnego, zgodnie z którą musi istnieć bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą (konkretnym przepisem zaskarżonej uchwały) a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją skarżącego – naruszenie interesu prawnego musi mieć charakter bezpośredni, konkretny i realny.

Od postanowienia Sądu I instancji Skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skardze ponownie zaakcentowała konieczność dokonania rozszerzającej wykładni pojęcia interesu prawnego i jego naruszenia, zgodnej z prawem UE i orzecznictwem TSUE.

grudnia 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym oddalił skargę kasacyjną, podtrzymując argumentację Sądu I instancji. Postanowienie NSA zostało doręczone pełnomocnikowi Pani J S w dn. 7 grudnia 2016 r.

2. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. listopada 2016 r., sygn. akt , jest orzeczeniem ostatecznym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji RP, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, kontrola konstytucyjności zainicjowana skargą konstytucyjną musi mieć za przedmiot przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach osoby wnoszącej skargę; musi zatem istnieć związek między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia (tak m.in. wyrok TK z 17.02.2009 r., SK 10/07).

Wskazany wyżej postanowieniem NSA oddalił skargę kasacyjną utrzymując w mocy postanowienie sądu I instancji o odrzuceniu skargi na Program ochrony powietrza dla województwa. Podstawą prawną obu orzeczeń był art. 90 ust. 1 USW, który uzależnia legitymację do zaskarżenia aktu prawa miejscowego od wykazania, że przepis tego aktu naruszył interes prawny lub uprawnienie skarżącego. W przedmiotowej sprawie związek między

normą ustawową będącą przedmiotem kontroli a podstawą prawną ostatecznego orzeczenia (postanowienia NSA) nie budzi zatem wątpliwości.

Zarówno Sąd I Instancji, jak i NSA, opowiedziały się za ugruntowaną w orzecznictwie i doktrynie wykładnią pojęcia naruszenia interesu prawnego, wskazując, że naruszenie to musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Pogląd ten nie jest obecnie kwestionowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (*vide m. in. wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., II OSK 355/14: Podmiot wnoszący skargę musi wykazać istnienie po jego stronie interesu prawnego, czyli osobistego, konkretnego i aktualnego prawnie chronionego interesu, którym może być realizowany na gruncie określonego przepisu prawa, najczęściej materialnego, bezpośrednio wiążącego zaskarżony akt z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony. Ponadto w związku z treścią art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 u.s.w. dodatkowym warunkiem zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał sejmiku województwa jest wykazanie, że w wyniku podjęcia takiej uchwały doszło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego taką skargę; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 listopada 2013 r., II SA/Rz 994/13: Naruszenie interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego).*

Wobec powyższego należy uznać, że przytoczona wyżej definicja pojęcia naruszenia interesu prawnego stanowi element normy prawnej, skonstruowanej na gruncie art. 90 ust. 1 USW, powszechnie rozumianej i stosowanej przez sądy administracyjne.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06: *w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też kwestionowanie innych faz stosowania prawa (ustalenie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału. Jednakże powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów. W takim sensie wykładnia przepisów prawnych mieści się w obszarze kognicji Trybunału Konstytucyjnego.*

W niniejszej skardze Wnosząca skargę domaga się zbadania konstytucyjności przepisu art. 90 ust. 1 USW oraz wynikającej z niego normy, w znaczeniu przyjętym i utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych (nie zaś samej wykładni tego przepisu, zastosowanej jednorazowo w konkretnej sprawie, co wykraczałoby poza kognicję Trybunału). Przedmiotem niniejszej skargi jest więc norma prawna, nie zaś akt stosowania prawa, co czyniłoby ją niedopuszczalną.

O tym, że przedmiotem niniejszej skargi jest kontrola konstytucyjności normy prawnej, a nie samej wykładni przepisu, świadczy fakt, że NSA w postanowieniu wydanym w sprawie Skarżącej orzekł, że postulowana przez Skarżącą rozszerzająca wykładnia pojęcia naruszenia interesu prawnego stanowiłaby wykładnię *contra legem*. Tym samym NSA w sposób jednoznaczny zajął stanowisko, że prezentowane przezeń rozumienie pojęcia naruszenia interesu prawnego stanowi treść normy prawnej, zaś próba odmiennej wykładni art. 90 ust. 1 USW byłaby sprzeczna z treścią tej normy.

3. Charakterystyka wzorców kontroli

Niniejszą skargą Wnosząca skargę domaga się kontroli zgodności art. 90 ust. 1 USW z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Oba przepisy ustawy zasadniczej są ze sobą ściśle powiązane i stanowią nierzadko kumulatywnie wzorce kontroli konstytucyjności i są równolegle rozpatrywane przez TK przy ocenie kwestionowanych rozwiązań ustawowych. Do utrwalonych należy zapatrywanie, że o ile art. 45 ust. 1 ujmuje prawo do sądu od strony pozytywnej, o tyle w art. 77 ust. 2 chodzi o stronę negatywną tego prawa – zakaz zamykania drogi sądowej².

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP statuuje zasadę sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Art. 77 ust. 2 stanowi natomiast, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97: *na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest "każdy", tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Nie budzi zatem wątpliwości, że Wnosząca skargę jest objęta zakresem podmiotowym konstytucyjnego prawa do sądu.*

W powołanym wyżej wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, Trybunał wskazał również, że *prawo do sądu obejmuje "sprawy" dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa. Pojęcie "sprawy" nie zostało jednak określone w sposób jednoznaczny ani w doktrynie ani w orzecznictwie. (...) Z art. 45 ust. 1 wynika jednoznacznie woła prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (orzeczenia: z 21 stycznia 1992 r., sygn. K. 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s.82; z 29 września 1993 r., sygn. K. 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s.308 i n.; z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, OTK ZU, Nr 2/1997, s.122). Ustawa zasadnicza wprowadza domniemanie drogi sądowej.*

W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że pojęcie *sprawy* na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje zarówno spory ze stosunków cywilnoprawnych, jak i administracyjnoprawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Tego, że sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest również postępowanie przed sądem administracyjnym, wszczęte skargą na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego, nie kwestionował Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyżej wyroku z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06.

W doktrynie powszechny wydaje się być pogląd, że zamknięcie drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP należy łączyć nie tylko z możliwością wszczęcia postępowania przed sądem, ale również z możliwością jego przeprowadzenia i zakończenia go określonym rozstrzygnięciem³.

² Komentarz do art. 45 Konstytucji RP [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, C. H. Beck, 2016, nb 15

³ Komentarz do art. 77 Konstytucji RP [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), op. cit., nb 132

Zamknięcie drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP nastąpiłoby wtedy, gdy przepis ustawy wprost wyłączałby możliwość skierowania sprawy na tę drogę przed jakimkolwiek sądem w ujęciu Konstytucji RP (art. 175), jak również wówczas, gdyby dostęp do tej drogi został obwarowany takimi warunkami, że skorzystanie z niej zostałoby w rzeczywistości uniemożliwione albo nadmiernie utrudnione⁴. Uwagi te są szczególnie istotne na gruncie sprawy będącej przedmiotem niniejszej skargi, ponieważ zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 58 § 1 pkt 5a PPSA, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 PPSA, nie zostały naruszone stosowanie do wymagań przepisu szczególnego, sąd odrzuca skargę. Tym samym w takim wypadku sąd nie bada zasadności zarzutów skargi i nie wydaje merytorycznego rozstrzygnięcia, nie można zatem mówić o rozpatrzeniu sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosnie przedmiotowego zakresu zakazu zamykania drogi sądowej, w doktrynie toczy się dyskusja, czy art. 77 ust. 2 Konstytucji RP odnosi się wyłącznie do praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji RP (taki pogląd wydaje się przeważać w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego), czy też do wszystkich praw i wolności, a więc również tych wywodzonych z przepisów rangi ustawowej oraz z prawa międzynarodowego (na co wydaje się wskazywać literalne brzmienie powołanego przepisu ustawy zasadniczej, taką jego wykładnię postuluje również część przedstawicieli doktryny: *zgodzić się należy ze stanowiskiem, że art. 77 ust. 2 nie jest ograniczony tylko do praw i wolności gwarantowanych wprost w Konstytucji RP. Na rzecz tego zapatrywania dodatkowo można podnieść argument, że regulacje konstytucyjne tak dalece przenikają cały system prawa, że przeprowadzenie linii demarkacyjnej między prawami lub wolnościami gwarantowanymi konstytucyjnie i prawami lub wolnościami niemającymi umocowania w Konstytucji RP byłoby zabiegiem bardzo trudnym i mogłoby prowadzić do arbitralnych rozstrzygnięć*⁵).

Komentatorzy podkreślają również, że art. 77 ust. 2 Konstytucji RP mówi o zakazie zamykania drogi sądowej dochodzenia „naruszonych” praw i wolności⁶ (nie przesądzając, czy chodzi wyłącznie o prawa i wolności konstytucyjne, czy też szerzej – również te wywodzone z ustaw i aktów prawa międzynarodowego). Aby zatem orzec, czy w sprawie będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej doszło do naruszenia zakazu określonego w art. 77 ust. 2 Ustawy zasadniczej, należy w pierwszym rzędzie zbadać, czy postępowanie zakończone ostatecznym orzeczeniem dotyczyło praw i wolności, które podlegają ochronie sądowej. Poniżej omówiono prawa, których sądowej ochrony domagała się Skarżąca.

Prawo do ochrony zdrowia wywodzone z art. 68 ust. 1 w zw. z ust. 4 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP *każdy ma prawo do ochrony zdrowia*. Pojęcie ochrony zdrowia na gruncie ustawy zasadniczej rozumieć należy szeroko – *nie wyczerpuje się w zapewnieniu każdemu świadczeń opieki zdrowotnej czy szerzej – opieki zdrowotnej, lecz obejmuje także zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (...)* Z samego brzmienia Konstytucji RP wynika, że ochrona zdrowia, o której mowa w art. 68 ust. 1, polegająca przede wszystkim na organizowaniu i udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej, to tylko

⁴ *Ibid.*, nb 133;

⁵ *Ibid.*, nb 136

⁶ *Ibid.*

wycinek całego systemu ochrony zdrowia w Polsce⁷. Jak wskazuje się w doktrynie, art. 68 ust. 4 może stanowić uzasadnienie i podstawę oceny przepisów z zakresu ochrony środowiska, o ile mają wpływ na zdrowie indywidualne lub publiczne⁸.

Art. 68 ust. 4 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Przepis ten nie wskazuje wprost podmiotów uprawnionych, jednakże zasadny wydaje się pogląd, że ich beneficjentami są zarówno jednostki, jak i ogół społeczeństwa⁹.

Tym samym konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia obejmuje również prawo do bezpieczeństwa zdrowotnego w jego aspekcie ekologicznym, tj. prawo do ochrony zdrowia przed negatywnymi skutkami degradacji środowiska naturalnego, którą bezsprzecznie stanowi zanieczyszczenie powietrza.

Warto podkreślić, że także autorzy, którzy nie zgadzają się z istnieniem samodzielnego podmiotowego prawa do czystego środowiska, uznają możliwość powoływania się na prawo do środowiska w kontekście innych konstytucyjnych praw podmiotowych, np. prawa do ochrony zdrowia¹⁰.

Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wywodzone z art. 74 Konstytucji RP

Art. 74 ust. 1 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. P. Korzeniowski wskazuje, że *bezpieczeństwo ekologiczne oznacza stan stabilnego i niezakłóconego współistnienia człowieka i środowiska, związany z realizacją jego podstawowych potrzeb życiowych, stan, który daje gwarancję poszanowania jego praw podmiotowych wynikających z prawa do środowiska*¹¹. *Bezpieczeństwo ekologiczne może być rozpatrywane jako element i efekt zastosowania przez władze publiczne instrumentów prawnych zapewniających podmiotowe prawo do środowiska oraz prawo do bezpiecznego życia w środowisku naturalnym. W konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego powinno polegać na ustaleniu i zapewnieniu optymalnych warunków zdrowia ludzi, z punktu widzenia warunków środowiskowych, przez: 1) ocenę narażenia ludzi na szkodliwe działanie zanieczyszczeń środowiska; 2) opracowanie zasad zapobiegania skutkom zanieczyszczeń biologicznych, chemicznych oraz fizycznych w środowisku*¹².

Nie ulega wątpliwości, że jednymi z najistotniejszych działań podejmowanych w ramach wypełniania przez organy państwa obowiązku zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego, są działania zmierzające do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza. Zanieczyszczenie powietrza, w szczególności pyłem zawieszonym i wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi (w tym benzo(a)pirenem), jak również w mniejszym stopniu dwutlenkiem siarki i tlenkami azotu, stanowi

⁷ Komentarz do art. 68 Konstytucji RP [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *op. cit.*, cz. VIII Obowiązki z zakresu zdrowia publicznego, pkt 1, nb 128

⁸ *ibid.* nb 125

⁹ *ibid.* nb 82

¹⁰ Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko* [w:] Państwo i Prawo 8/2012 s. 3-17

¹¹ Korzeniowski P. [w:] Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 52

¹² Komentarz do art. 74 Konstytucji RP [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *op. cit.*, nb 29

jeden z największych problemów ekologicznych w Polsce. Zgodnie z Krajowym programem ochrony powietrza (dalej: KPOP), spośród 46 stref, w których dokonywane są pomiary jakości powietrza, aż w 36 notuje się przekroczenia wartości dopuszczalnych dla pyłu zawieszanego PM10, zaś w 42 przekroczony jest poziom docelowy dla benzo(a)pirenu¹³. Co więcej, aktualne dane pomiarowe wskazują, że jakość powietrza w Polsce nie ulega poprawie, lub ulega poprawie w stopniu bardzo nieznacznym. Zgodnie z roczną oceną jakości powietrza sporządzoną przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w 2015 r. jedynie w dwóch z 46 stref nie odnotowano przekroczenia poziomu docelowego dla benzo(a)pirenu, a w 39 z 46 stref przekroczone zostały poziomy dopuszczalne dla pyłu PM10¹⁴.

Szkodliwość zanieczyszczenia powietrza dla ludzkiego zdrowia należy obecnie uznać za fakt notoryjny, niewymagający dowodzenia. Jest ona jednoznacznie akcentowana przez środowiska naukowe, jak i organy ochrony środowiska, co znajduje odzwierciedlenie w treści wydawanych przez nie aktów i komunikatów, w szczególności powiadomień wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego publikowanych zgodnie z art. 93 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska (t. j. D.U. z 2016 r., poz. 672; dalej: POŚ).

Jak wskazuje P. Korzeniowski, *prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wiąże się z szeroko rozumianą problematyką praw jednostki w sferze ochrony środowiska. Zagadnienie to nie może jednak pozostać obojętne wobec rozważania jego znaczenia w kontekście instytucji prawa podmiotowego. Koncepcja prawa do bezpieczeństwa ekologicznego swoimi korzeniami sięga do idei praw człowieka. Prawo to możemy odnosić zarówno do sfery wolności jednostki, jak i do jej uprawnień, które są podstawą, które są podstawą żądania od władz publicznych określonego działania w ochronie środowiska, stanowiącego wypełnienie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego (w ujęciu szerokim) i ochrony środowiska (w ujęciu wąskim). (...) Prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego opiera się na postulacie ochrony pewnych wartości, które uznane są za szczególnie cenne dla jednostki i wchodzi do tego prawa. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wynika z podmiotowości jednostki, z kolei podmiotowość ta jest cechą jednostki i trwałym elementem składowym wyznaczającym jej status prawny w różnych obszarach regulacji systemu prawa. (...) W konstrukcji tego prawa podmiotowego **jednostka dysponuje kompleksem praw, z którymi korespondują określone obowiązki władz publicznych***¹⁵.

P. Korzeniowski jest również autorem obszernej monografii poświęconej zagadnieniu bezpieczeństwa ekologicznego i istnieniu prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego. W pozycji tej staje on na stanowisku, że *prawo do bezpieczeństwa ekologicznego wyraża dwustronny charakter więzi prawnych między władzami publicznymi a jednostkami. Jednostronne prawa którejkolwiek ze stron takiej więzi oznaczałyby tylko rodzaj deklaracji. Elementami prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego jest: obowiązek i prawo. Skoro występuje obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, obojętnie w jaki sposób i w jakim zakresie unormowany, to tym samym mamy prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego, a pośrednio także prawo do środowiska*¹⁶.

¹³ Krajowy program ochrony powietrza do roku 2020, Warszawa 2015, s. 15 i n.

¹⁴ Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2015. Zbiorczy raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza wykonywanej przez WIOŚ według zasad określonych w art. 89 ustawy-Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2016, <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/documents/download/101861>

¹⁵ Korzeniowski P. [w:] Górski M. (red.), *op. cit.*, s. 52-53.

¹⁶ Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 381

Autor zauważa, że w doktrynie pojawiają się poglądy odmienne, zgodnie z którymi Konstytucja RP nie stanowi podstawy do formułowania odrębnego prawa podmiotowego jakim jest prawo do bezpieczeństwa ekologicznego, jednakże jego zdaniem *jak każde prawo człowieka, tak samo prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego musi przejść przez proces kształtowania i jego wyodrębniania na tle innych praw. Postulat uformowania prawa do bezpieczeństwa ekologicznego nie jest niczym nowym w rozwoju praw człowieka. Jest on raczej podsumowaniem dotychczasowych poglądów na temat prawa do środowiska i praw z nim powiązanych. (...) Bezpieczeństwo ekologiczne jest taką samą potrzebą człowieka jak ogólne poczucie bezpieczeństwa (jest jego uszczegółowieniem). Czyż zatem zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego tak samo jak bezpieczeństwa publicznego nie jest obowiązkiem władz publicznych? Z jakiego powodu człowiek miałby być pozbawiony właśnie prawa do bezpieczeństwa ekologicznego, zabezpieczonego uprawnieniami wynikającymi z prawa podmiotowego*¹⁷.

Wobec powyższego należy uznać, że przynajmniej część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że z art. 74 Konstytucji RP można wywodzić prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego, które daje jednostce uprawnienie żądania określonego zachowania się od organów państwowych. Z pewnością pozwala na to literalna wykładnia powołanego artykułu ustawy zasadniczej. Należy mieć również na uwadze zauważalny trend w prawoznawstwie polskim i światowym, zmierzający do poszerzania katalogu dóbr osobistych podlegających ochronie prawnej oraz przyznający coraz większe znaczenie zagadnieniom ekologicznym.

Naruszenie innych konstytucyjnych praw podmiotowych

Konieczność stałego przebywania na obszarze, gdzie występuje znaczne zanieczyszczenie powietrza, godzić może również w konstytucyjne prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), prawo do swobody przemieszczania się (art. 52 Konstytucji RP) i prawo własności (art. 64 Konstytucji RP). Należy podkreślić, że wskazane przepisy konstytucji i gwarantowane nimi prawa podmiotowe są w dużym stopniu tożsame z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W ich interpretacji może być zatem pomocne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał niejednokrotnie stawał na stanowisku, że *poważne zanieczyszczenie powietrza może wpływać na dobro jednostki i uniemożliwiać jej korzystanie z mieszkania w taki sposób, że będzie miało negatywne skutki na jej życie prywatne i rodzinne, nawet jeśli nie dojdzie do zagrożenia dla jej zdrowia* (wyrok z 9 grudnia 1994 r. w sprawie López Ostra p. Hiszpanii).

Naruszenie praw podmiotowych pozakonstytucyjnych

Jak wskazano powyżej, w doktrynie istnieje spór co do tego, czy zakaz zamykania drogi sądowej określony w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP dotyczy wyłącznie praw i wolności konstytucyjnych, czy też również pozakonstytucyjnych. Wnosząca skargę opowiada się zdecydowanie za tą drugą koncepcją. Należy zatem podkreślić, że w postępowaniu przed WSA i NSA Skarżąca akcentowała przede wszystkim prawo do zdrowia, wywodzone z art. 23 Kodeksu cywilnego oraz prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego oraz mieszkania wywodzone z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (wskazując na orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którymi zanieczyszczenie środowiska może godzić w to prawo: wyroki Trybunału z dnia 9 grudnia 1994 r.

¹⁷ *Ibid.*, s. 382-383

w sprawie López Ostra p. Hiszpanii, z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie Guerra i in. p. Włochom oraz z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie Fadeyewa p. Rosji).

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że powołane jako wzorce kontroli art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wspólnie formułują konstytucyjne prawo do sądu. Pierwszy z powołanych przepisów ma charakter pozytywny i gwarantuje każdemu prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Rozpatrzenie sprawy należy rozumieć jako merytoryczne jej zbadanie. Prawo do sądu nie gwarantuje stronie pozytywnego dla niej rozstrzygnięcia, ale zapewnia, że jej zarzuty i wnioski zostaną merytorycznie rozpatrzone. Odrzucenie skargi ze względu na brak legitymacji skargowej nie stanowi rozpatrzenia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Ustawy zasadniczej, ponieważ w takim przypadku sąd nie dokonuje merytorycznej analizy treści skargi, a w szczególności postawionych w niej zarzutów. Art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi aspekt negatywny prawa do sądu i przewiduje zakaz zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw. Jeżeli strona jest podmiotem określonych praw i wolności (w ujęciu węższym – tylko konstytucyjnych, w ujęciu szerszym – również wywodzonych z innych aktów prawnych), które jej zdaniem zostały naruszone (rozpatrzenie, czy faktycznie doszło do naruszenia jest zadaniem sądu), to nie można jej zamykać sądowej drogi dochodzenia tych praw i wolności.

4. Wskazanie sposobu naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP

W realiach przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

Wnosząca skargę jest podmiotem praw określonych w rozdziale II Konstytucji RP, jak również praw wywodzonych z innych aktów normatywnych krajowych, unijnych i międzynarodowych. W szczególności, Wnoszącej skargę przysługuje prawo do życia, prawo do ochrony zdrowia, prawo do bezpieczeństwa ekologicznego, praw do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego i mieszkania oraz prawo do swobody poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania.

Skarżąca mieszka w mieszkaniu w mieście obciążonym bardzo wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza, które w miesiącach jesiennych i zimowych stanowi potencjalne zagrożenie dla jej życia i zdrowia. Informacje o zanieczyszczeniu powietrza Skarżąca czerpie przede wszystkim z komunikatów WIOŚ oraz danych ze stacji pomiarowej publikowanych na stronie internetowej WIOŚ. Fakt wysokiego poziomu zanieczyszczenia powietrza w Z oraz w całym województwie jest znany organom państwa, w szczególności WIOŚ, GIOŚ, jak również organom samorządu wojewódzkiego. Szkodliwość zanieczyszczenia pyłami zawieszonymi i benzo(a)pirenem stanowi obecnie fakt notoryjny. Zanieczyszczenie powietrza wpływa na tryb życia skarżącej, utrudnia jej korzystanie z mieszkania oraz wymusza ograniczenie aktywności ruchowej na wolnym powietrzu (co wynika m. in. ze stosowania się do komunikatów publikowanych przez WIOŚ i Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego).

Wobec powyższego, stan ponadnormatywnego zanieczyszczenia powietrza w miejscu zamieszkania Wnoszącej skargę godzi we wskazane wyżej, przysługujące jej prawa podmiotowe i dobra osobiste, w tym prawa podmiotowe gwarantowane przez Konstytucję RP.

Wobec naruszenia jej praw, Skarżąca zdecydowała się dochodzić ich ochrony na drodze sądowej. Dochodzenie roszczeń negatoryjnych oraz innych roszczeń cywilnoprawnych od podmiotów i osób

bezpośrednio odpowiedzialnych za zanieczyszczenie powietrza jest w praktyce niemożliwe, ze względu na ich nieograniczoną, niemożliwą do ustalenia liczbę oraz trudności dowodowe. Z tego powodu dochodzenie ochrony naruszonych praw było możliwe jedynie na drodze postępowania sądowoadministracyjnego.

Organy państwowe mają konstytucyjny obowiązek zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego oraz zapobiegania degradacji środowiska w stopniu szkodliwym dla zdrowia obywateli. Obowiązki konstytucyjne są precyzowane przepisami ustawowymi, w szczególności przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska. Obowiązki państwa w zakresie zapewniania należytego stanu środowiska i powietrza atmosferycznego wynikają również z prawodawstwa unijnego – kluczowe znaczenie ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U. UE z 11.06.2008 r., L 152; dalej: Dyrektywa CAFE). Ewentualne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od skarbu państwa, niezależnie od oceny prawnej, nie zapewniłoby Wnoszącej skargę należytej ochrony jej praw, ponieważ nie doprowadziłoby do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza.

Kluczowym obowiązkiem państwa w świetle Dyrektywy CAFE jest uchwalenie programów ochrony powietrza wraz z planami działań krótkoterminowych oraz ich realizacja, w celu najszybszego jak to możliwe doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości powietrza. Polski ustawodawca implementując Dyrektywę CAFE kompetencję do uchwalenia programu ochrony powietrza i planu działań krótkoterminowych przyznał organom samorządu województwa. Realizacja postanowień programów spoczywa głównie na gminach. Programy są podstawowymi aktami prawnymi w systemie prawnej ochrony jakości powietrza. Decydują one o rodzaju, charakterze i intensywności działań podejmowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym, mających na celu doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości powietrza. *A contrario* takiej roli nie pełni Krajowy Program Ochrony Powietrza, który jest dokumentem o charakterze programowym i nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. Należy również podkreślić, że przy uchwalaniu Programów ochrony powietrza i Planów działań krótkoterminowych organy samorządu województwa dysponują dosyć dużą swobodą w zakresie doboru działań naprawczych.

Ponieważ Sejmik Województwa _____ przyjął w drodze uchwały Program ochrony powietrza wraz z Planem działań krótkoterminowych, Skarżąca nie mogła zarzucić organowi bezczynności w tym zakresie, ponieważ zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie i doktrynie poglądem, o bezczynności legislacyjnej można mówić wyłącznie w sytuacji, w której organ w ogóle nie przyjął aktu prawnego, do którego przyjęcia był zobowiązany.

Program ochrony powietrza dla województwa _____ okazał się być nieskuteczny, przy czym nie jest to subiektywna opinia Skarżącej, ale wnioski wypływające z przytaczanego wyżej sprawozdania z realizacji programu za lata 2013-2015, opublikowane przez WIOŚ w K _____¹⁸. Było to jedną z głównych przyczyn wprowadzenia do Programu istotnych zmian (*de facto* – przyjęcia zupełnie nowego programu ochrony powietrza) uchwałą Sejmiku Województwa _____ z dnia _____ stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr _____ Sejmiku Województwa _____ z dnia _____ grudnia 2009 r. w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa _____”.

¹⁸ Podsumowanie realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa _____ w 2015 roku, <http://www.wios.gov.pl>

w 2015 roku,

zmienionej uchwałą Nr _____ z dnia _____ lutego 2011 r. oraz uchwałą Nr _____ z dnia _____ września 2013 r.

Nieskuteczny Program ochrony powietrza, zawierający działania naprawcze w dużej mierze pozorne i niewystarczające do realizacji założonych celów redukcji emisji zanieczyszczeń doprowadził do utrzymania wysokiego poziomu zanieczyszczenia powietrza. Uchwalając taki akt Sejmik Województwa _____ nie wypełnił spoczywającego na nim obowiązku doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości powietrza. Tym samym akt ten pośrednio naruszył interes prawny Skarżącej. Zaskarżenie tego aktu było jedynym możliwym sposobem sądowego dochodzenia praw przez Skarżącą.

W treści skargi Skarżąca szczegółowo opisała kwestię naruszenia jej interesu prawnego oraz zasadności przyznania jej legitymacji do zaskarżenia Programu ochrony powietrza, w świetle przepisów prawa krajowego, i międzynarodowego, jak również w świetle Dyrektywy CAFE i ukształtowanej na jej podstawie linii orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

Sąd I instancji, stanął na stanowisku, że naruszenie interesu prawnego przez akt prawa miejscowego musi mieć charakter konkretny i bezpośredni. W przedmiotowej sprawie taki związek zdaniem sądu nie zachodzi, ponieważ ewentualny interes prawny skarżącej naruszony jest przez zanieczyszczenie powietrza, a nie zapisy Programu ochrony powietrza, które mają na celu ograniczanie tego zjawiska. Ponadto, WSA uznał, że Program ochrony powietrza jest aktem adresowanym do organów gminy, a zatem nie może on naruszać interesu prawnego mieszkańców. Zdaniem sądu nawet jeżeli zarzuty Skarżącej byłyby zasadne, tj. Program ochrony powietrza nie spełniałby swojej funkcji i nie czynił zadość wymogom, jakie stawiają temu aktowi przepisy prawa krajowego i Dyrektywa CAFE, to nie mógłby on doprowadzić do zwiększenia zanieczyszczenia powietrza (a jedynie nie przyczyniłby się do jego zmniejszenia), a zatem nie godziłby w interes prawny Skarżącej. Logiczną konsekwencją takiego rozumowania jest zatem wniosek, że jednostki mieszkające na obszarach, na których znacząco przekraczane są obowiązujące standardy jakości powietrza, nigdy nie mogą skutecznie domagać się sądowej kontroli programów ochrony powietrza. Tym samym WSA, odrzucił skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a PPSA odrzucił skargę, nie podejmując się merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze. Takie stanowisko WSA zostało podtrzymane przez Naczelnego Sąd Administracyjny w ostatecznym orzeczeniu wydanym w sprawie.

Odrzucenie skargi wiązało się z pozbawieniem skarżącej możliwości rozpatrzenia jej sprawy przez sąd, rozumianego jako rozważenia przez sąd zasadności zarzutów podniesionych w skardze. Tym samym Skarżąca pozbawiona została możliwości sądowego dochodzenia jej praw. Nie można uznać, że prawo Skarżącej do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd zrealizowało się poprzez wstępną kontrolę czy jest ona legitymowana do złożenia skargi, zakończoną jej odrzuceniem. Sprawa Skarżącej nie została bowiem zbadana co do istoty, a tym samym nie została rozpatrzona w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

5. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 90 ust. 1 USW z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP

Przebieg postępowania w sprawie Skarżącej, zakończony postanowieniem NSA, wykazał, że na gruncie obecnie obowiązującego art. 90 ust. 1 USW (rozumianego w ten sposób, że istnienie legitymacji skargowej uzależnione jest od bezpośredniego, obiektywnego i realnego naruszenia interesu prawnego przez konkretny przepis zaskarżanego aktu) jednostka nie jest w stanie zainicjować sądowej kontroli programu ochrony powietrza i planu działań krótkoterminowych.

Tak rozumiany art. 90 ust. 1 USW uniemożliwia zaskarżenie programu ochrony powietrza jednostce, której interes prawny naruszony jest w związku z zamieszkiwaniem na obszarze obciążonym wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza. Związek pomiędzy aktem prawa miejscowego (programem ochrony powietrza), naruszeniem interesu prawnego skarżącego będzie w takim przypadku zawsze pośredni. Jednostka pozbawiona jest zatem możliwości zainicjowania sądowej kontroli legalności programu ochrony powietrza nawet, gdy dokument ten obciążony jest istotnymi wadami prawnymi, np. nie zawiera niezbędnych elementów, formułuje cele obiektywnie niemożliwe do zrealizowania przy zastosowaniu przewidywanych w nim instrumentów, lub nie zmierza do istotnego ograniczenia zanieczyszczenia powietrza i doprowadzenia do przestrzegania dopuszczalnych poziomów zanieczyszczenia. Jedynie w sytuacji czysto teoretycznej, gdyby program zawierał zapisy, które w sposób bezpośredni prowadziłyby do zwiększenia zanieczyszczenia powietrza, jednostka mogłaby wykazać legitymację do ich zaskarżenia.

Taka sytuacja prowadzi do rażącej asymetrii między obowiązkami organów władzy publicznej, w szczególności organów samorządu województwa (w zakresie opracowania, uchwalania i wykonywania programów ochrony powietrza), a uprawnieniami jednostek.

Nie do zaakceptowania, w świetle konstytucyjnego prawa do sądu, jest wymóg realnego naruszenia interesu prawnego. O ile w przypadku naruszenia prawa własności, które zwykle ma charakter odwracalny, tego rodzaju ograniczenie może być zasadne, to w przypadku dóbr materialnych, a w szczególności zdrowia, ewentualne ich naruszenie jest zwykle nieodwracalne. Z tego powodu zasadne jest przyznanie ochrony prawnej już na etapie hipotetycznego ich naruszenia, czy też zagrożenia naruszeniem. Niedopuszczalna (również w świetle konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia) jest norma, która nakazuje jednostce oczekiwać, aż jej zdrowie zostanie nieodwracalnie naruszone, w celu zaskarżenia aktu prawa miejscowego, który jest źródłem tego naruszenia. Należy również podkreślić, że nie jest możliwe ścisłe rozgraniczenie momentu, w którym zagrożenie dla zdrowia przeradza się w jego naruszenie, gdyż procesy zachodzące w organizmie ludzkim mają charakter płynny i przebiegają stopniowo.

Odnosząc się do wymogu obiektywnego naruszenia interesu prawnego należy wskazać, że w przypadku dóbr osobistych, niematerialnych, naruszenie to zwykle ma silny element subiektywny, gdyż wiąże się z osobistymi odczuciami jednostki.

Powołany przepis USW rozumiany w sposób przyjęty w orzecznictwie i doktrynie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ pozbawia jednostki pragnące zainicjować sądową kontrolę programu ochrony powietrza możliwości rozpatrzenia ich sprawy przez sąd. Ponadto, przepis ten jest sprzeczny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ponieważ uniemożliwia dochodzenie praw na drodze sądowej jednostkom, których prawa są naruszane przez ponadnormatywne zanieczyszczenie powietrza, co jest następstwem nieskutecznego, niespełniającego wymogów prawnych programy ochrony powietrza.

Należy podkreślić, że Skarżąca nie domaga się, aby skarga na akt prawa miejscowego podjęty przez organ samorządu województwa przybrała postać *actio popularis*. Pewne ograniczenie katalogu podmiotów legitymowanych do złożenia skargi wydaje się być zasadne i zgodne z Konstytucją RP. Jednakże wymogi, od których uzależniona jest legitymacja skargowa nie mogą być niemożliwe do zrealizowania. Nie można wymagać, aby do zaskarżenia programu ochrony powietrza konieczne były wykazanie bezpośredniego naruszenia interesu prawnego przez konkretny zapis tego aktu, ponieważ czyni to zaskarżenie tego aktu przez jednostkę praktycznie niemożliwym.

Mając powyższe na uwadze wydaje się, że nie zachodzi konieczność zmiany literalnego brzmienia art. 90 ust. 1 USW, niezbędna jest jednakże zmiana treści normy prawnej wywodzonej z tego przepisu w zakresie, w jakim pojęcie naruszenia interesu prawnego rozumie się jako naruszenie bezpośrednio, obiektywne i realne, powiązane z konkretnym zapisem zaskarżanego aktu. Zgodność 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.

Na marginesie należy podkreślić, jakkolwiek przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być kontrola zgodności ustawy z umową międzynarodową lub przepisami prawa Unii Europejskiej, że zmiana art. 90 ust. 1 USW w taki sposób, aby dopuszczał zaskarżenie programu ochrony powietrza przez obywateli, jest wysoce pożądana z punktu widzenia zgodności tego przepisu z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus oraz z prawem UE, w kontekście orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (w szczególności przełomowego wyroku w sprawie C-237/07 Dieter Janecek v. Freistaat Bayern, w treści którego Trybunał wskazał m. in, że *państwa członkowskie w ramach planu działań i w perspektywie krótkoterminowej są zobowiązane, pod kontrolą sądów krajowych, do przyjęcia środków, które umożliwią ograniczenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych i stopniowe osiągnięcie poziomów znajdujących się poniżej tych wartości lub progów, z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i ogółu wchodzących w grę interesów (...)* Zgodnie z tym, o czym Trybunał wielokrotnie przypominał, sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki przyznaje dyrektywie art. 249 WE, byłoby zasadnicze wyłączenie tego, aby na ustanowiony przez nią obowiązek mogły powoływać się zainteresowane osoby. Spostrzeżenie to zachowuje swoją ważność w szczególności w stosunku do dyrektywy, której celem jest kontrola i zmniejszenie ograniczenia zanieczyszczenia atmosferycznego i która w związku z tym zmierza do ochrony zdrowia publicznego).

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

RADCA PRAWNY

Miłosz Jakubowski

KR - 3381

Załączniki:

1. pełnomocnictwo szczególne wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej;
2. odpis postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. listopada 2016 r., sygn. akt ;
3. potwierdzenie doręczenia postanowienia NSA z dn. listopada 2016 r., sygn. akt pełnomocnikowi Skarżącej;
4. odpis postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dn. lipca 2016 r., sygn. ;
5. kopia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wraz z załącznikami;
6. kopia pisma procesowego Skarżącej ustosunkowującego się do odpowiedzi na skargę;
7. kopia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z załącznikami;
8. 4 odpisy skargi konstytucyjnej wraz z kopiami załączników.