

Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Sądowa kontrola wojewódzkich programów ochrony powietrza

Jednym z najważniejszych narzędzi służących walce ze smogiem są programy ochrony powietrza uchwalane przez sejmiki wojewódzkie. Kontrola ich zgodności z przepisami stanowi istotny element oceny stanu prawa w tym obszarze. Dlatego warto rozważyć, jakie znaczenie miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹, w którym TK dokonał oceny konstytucyjności przepisu regulującego uprawnienie do zaskarżania uchwał zawierających taki program. Został wydany na skutek rozstrzygnięcia skargi konstytucyjnej złożonej przez osobę kwestionującą jakość ochrony powietrza w miejscu zamieszkania.

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Wprowadzenie

Zanieczyszczenie powietrza, potocznie nazywane smogiem, jest jedną z najbardziej bulwersujących obywateli spraw związanych z ochroną środowiska. Rosnie bowiem świadomość, że jakość

powietrza jest zła i przekłada się na stan zdrowia oraz jakość życia². Podejmowane w związku z tym działania władz publicznych są oceniane jako niewystarczające, co znajduje potwierdzenie zarówno w ustaleniach Najwyższej Izby Kontroli³, jak i opiniach wyrażanych przez przedstawicieli nauk prawnych⁴,

¹ Dalej także TK, Trybunał; wyrok z 1.7.2021, sygn. SK 23/17 (OTK ZU nr A/2021, poz. 63).

² Komunikaty z badań CBOS: *Polacy o smogu* (nr 33/19) oraz *Smog i jak sobie z nim radzić* (nr 41/21), <www.cbos.org.pl/raport-jakosc-powietrza-w-polsce-stan-obecny-i-propozycje-dzialan-naprawczych/> (dostęp 22.2.2022).

³ Zob. np. Informacje o wynikach kontroli NIK: nr 177/2014/P/14/086 (grudzień 2014), nr 150/2018/P/17/078/LKR (wrzesień 2018), nr 11/2020/P/19/031/KIN (marzec 2020) oraz nr 158/2020/P/20/060/LKA (sierpień 2020).

⁴ Np. M. Gorczyca: *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2019; W. Dudek, *Problemy ze smogiem w Europie*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2019; K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 4/2020; A. Warso-Buchanan, M. Jakubowski, *Programy ochrony powietrza-prawo do sądu (w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 10/2020 i wskazane w tych publikacjach inne opracowania.

orzecznictwo⁵ oraz właściwe organy⁶. W związku z tym od dłuższego czasu są podejmowane oddolne inicjatywy służące upowszechnianiu wiedzy o konieczności szybszej poprawy stanu powietrza⁷, a nawet wytaczane powództwa przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego oraz Skarbowi Państwa, mające na celu wymuszenie szybszych i bardziej efektywnych działań⁸. Artykuł przedstawia skutki jednego z nich.

Analiza stanu prawnego

Zgodnie z art. 5 Konstytucji⁹ Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, a w myśl art. 68 ust. 4 władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom jego degradacji. Z kolei art. 74 Konstytucji nakazuje władzom publicznym m.in. prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne obecnemu i przyszłym pokoleniom oraz wspierać działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu

środowiska. Istotną część kompetencji związanych z realizacją wskazanych wyżej obowiązków została powierzona jednostkom samorządu terytorialnego, w tym samorządowi województwa. Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa¹⁰ określa on „strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności (...) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń” (art. 11 ust. 1 pkt 4 u.s.w.) oraz „prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: (...) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju” (art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.w.). Kompetencje te są wykonywane w szczególności na podstawie regulacji zawartych w ustawie – Prawo ochrony środowiska¹¹.

Prawo ochrony środowiska jest podstawowym aktem prawnym uszczegóławiającym postanowienia Konstytucji w tej materii. Przyjęto w nim rozwiązania służące

⁵ Zob. w szczególności wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22.2.2018, sygn. C-336/16, a także wyrok SR Warszawa-Śródmieście z 24.1.2019, sygn. akt VI C 1043/18 <www.orzeczenia.ms.gov.pl> (dostęp 22.2.2022 r.)

⁶ Zob. Raporty o stanie powietrza w Polsce

<<https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/publications>> (dostęp 16.1.2022).

⁷ Np. akcja internetowa #pozywamsmog oraz strony internetowe: <www.pozywamsmog.eu> czy <<https://airly.org/pl/pozew-w-sprawie-smogu-wszyscy-walczmy-o-czyste-powietrze/>>.

⁸ Np. „Dziennik Gazeta Prawna”: *Czy pozwy za smog idą w parze z polskim prawem? I kogo skarżyć – państwo czy JST?* (16-18.11.2018) s. C 11-C 14; *Proces w sprawie smogu jest w zasięgu każdego obywatela* (15.12.2021), s. B 8. Co istotne, działania takie zyskują wsparcie, ze względu na obywatelski charakter, Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. np. pismo procesowe Rzecznika z 30.11.2018 w sprawie wstąpienia do sprawy o sygn. akt III Ca 1548/18, toczącej się przed Sądem Okręgowym w Gliwicach – <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/smog-narusza-dobra-osobiste-rpo-za-uznaniem-pozwu-mieszkanca-rybnika-przeciwpanstwu>> (dostęp 22.2.2022 r.).

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej Konstytucja.

¹⁰ Ustawa z 5.6.1998 o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547, dalej u.s.w.).

¹¹ Ustawa z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.; dalej p.o.ś. lub Prawo ochrony środowiska).

przygotowaniu i wdrażaniu standardów ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza. Szczególne znaczenie mają tu przepisy działu II p.o.ś., które wskazują zasady ochrony powietrza oraz kryteria oceny jego jakości, określając procedurę przywrócenia dopuszczalnych poziomów poszczególnych substancji tam, gdzie ma miejsce ich przekroczenie. Jednym z najważniejszych instrumentów prawnych w tym obszarze jest program ochrony powietrza, przygotowywany dla stref, w których stwierdzono przekroczenia standardów jego jakości, stanowiący narzędzie zarządzania jakością powietrza w województwie. Jego realizacja ma służyć przywróceniu, dzięki wykorzystaniu najlepszych dostępnych środków, dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu.

Dane niezbędne do przygotowania programu ochrony powietrza są zbierane w ramach systemu monitoringu i stanowią podstawę dokonywania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska¹² corocznych ocen poziomów substancji w powietrzu (zob. art. 3 pkt 28 p.o.ś.). Zarząd województwa, na podstawie danych przekazanych przez GIOŚ, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza (art. 91 p.o.ś.). Wskazane organy jednostek

samorządu terytorialnego są obowiązane do wydania w tej sprawie opinii. Po przeprowadzeniu procedury opiniodawczej sejmik województwa ustala, w drodze uchwały, program ochrony powietrza (91 ust. 3 p.o.ś.).

Obowiązek ochrony powietrza został uregulowany nie tylko w prawie polskim, lecz również w europejskim. Podstawowym aktem prawnym jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy¹³. Jej prawidłowa implementacja i właściwe stosowanie należy do obowiązków każdego państwa członkowskiego UE. W polskim prawie dyrektywę zaimplementowano właśnie w Prawie ochrony środowiska¹⁴. Sposób w jaki tego dokonano został skrytykowany w nauce prawa: „system ten, choć zasadniczo (...) i formalnie jest zgodny z wymogami dyrektywy CAFE, nie zapewnia jednak efektywnego osiągnięcia i dotrzymania poziomów wartości dopuszczalnych określonych substancji w powietrzu”¹⁵.

Nadto, jak stwierdził M. Gorczyca, podsumowując ustalenia wynikające z kontroli NIK, „działania skontrolowanych podmiotów publicznych nie zapewniają właściwego zabezpieczenia mieszkańców i środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami zanieczyszczenia powietrza (...). Wysoki poziom i duża skala

¹² Dalej również GIOŚ.

¹³ Dz.Urz. UE. L nr 152 z 11.6.2008, str. 1; dalej jako dyrektywa CAFE.

¹⁴ Ustawa z 13.4.2012 o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 460).

¹⁵ M. Baran: *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 7/2017, s. 26.

zanieczyszczenia powietrza świadczy w szczególności o nieskutecznym wywiązywaniu się z obowiązków ciężących na władzach publicznych, wynikających z art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, a także nieosiąganiu celów ochrony powietrza ustalonych w art. 85 ustawy – Prawo ochrony środowiska¹⁶.

O nieskutecznym wykonaniu obowiązków nałożonych na mocy dyrektywy CAFE świadczy wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁷ z 22 lutego 2018 r.¹⁸ Orzekł on, że Rzeczpospolita Polska:

– przekraczając od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM₁₀ w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM₁₀ w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza;

– nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM₁₀ w powietrzu był możliwie jak najkrótszy;

– przekraczając dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM₁₀ w okresie i strefach określonych w wyroku oraz

– dokonując nieprawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy CAFE,

uchybiła zobowiązaniom ciężącym na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy CAFE, w związku z załącznikiem XI, art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy, a także art. 22

ust. 3 dyrektywy, w związku z załącznikiem XI.

TSUE stwierdził, że o ile w ramach wdrażania dyrektywy CAFE państwo członkowskie w swych planach dotyczących jakości powietrza korzysta z pewnego zakresu swobody przy doborze środków, jakie zamierza podjąć, o tyle jest ona ograniczona wymogiem, aby środki te były właściwe i skuteczne do możliwie najkrótszego w czasie rozwiązania problemu emisji PM₁₀ w danej strefie i położenia kresu naruszeniom art. 13 ust. 1 dyrektywy CAFE. Zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy CAFE, w wypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie minął, plany dotyczące jakości powietrza określają odpowiednie działania, aby okres, w którym wartości te nie są respektowane, był jak najkrótszy.

Na tle ocenianej sprawy TSUE stwierdził, że działania podjęte przez Polskę są nieskuteczne. Świadczą o tym systematyczne i trwałe przekroczenia dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM₁₀ w 35 strefach i rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM₁₀ w 9 strefach. Analiza przedstawionych przez Polskę programów ochrony powietrza skłoniła TSUE do stwierdzenia, że nie zawierają one właściwych środków, które pozwalałyby zapewnić możliwie najkrótszy okres przekroczenia.

Odnosząc się do argumentów przedstawionych przez polski rząd, dotyczących niewystarczających środków finansowych

¹⁶ M. Gorczyca, op.cit., s. 138.

¹⁷ Dalej TSUE.

¹⁸ Sygn. C-336/16.

oraz braku kryteriów jakościowych przy wymianie kotłów, TSUE potwierdził, że okoliczności tego rodzaju mogą być brane pod uwagę w ramach zapewniania równowagi między zamierzonym celem a różnymi interesami publicznymi i prywatnymi (pkt 93 wyroku). Zauważył jednak, że nie zostało wykazane, aby trudności, na które powołuje się Polska miały charakter wyjątkowy. Nie było więc uzasadnione wykluczenie możliwości ustalenia krótszych terminów do zaprzestania przekroczeń wartości dopuszczalnych (pkt 101-102 wyroku). TSUE stwierdził, że podniesione przez Polskę argumenty nie mogą same w sobie usprawiedliwiać wyznaczenia tak długich terminów w świetle wymogu, żeby okres przekraczania wartości dopuszczalnych był tak krótki, jak to możliwe.

Jako akt prawa miejscowego, program ochrony powietrza zawiera normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc może być kontrolowany przez sąd administracyjny na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 u.s.w. – zarówno pod względem treści, jak i prawidłowości jego opracowania¹⁹. Uprawnienie do zaskarżenia przepisu aktu prawa miejscowego do sądu administracyjnego przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Interes prawny wyznacza

konkretny przepis prawa, z reguły materialnego. Przesłanką dopuszczalności skargi jest więc istnienie związku pomiędzy przepisem zawartym w akcie prawa miejscowego, a innym przepisem prawa, kształtującym sytuację uprawnionego, na przykład przez konkretyzowanie lub potwierdzanie jego prawa albo obowiązku. Oznacza to zatem, że przy zastosowaniu trybu określonego w art. 90 ust. 1 u.s.w., skarżący jest zobowiązany wykazać naruszenie jego indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, opartego na konkretnym, naruszonym przepisie prawa materialnego, z którego wynikają prawa lub obowiązki pozostające w związku z zaskarżonym przepisem aktu prawa miejscowego²⁰.

Stan faktyczny sprawy przed TK

W 2017 r., a zatem jeszcze przed wydaniem omówionego wyżej wyroku przez TSUE, ze skargą konstytucyjną wystąpiła do TK mieszkanka Zakopanego (dalej: Skarżąca), kwestionując art. 90 ust. 1 u.s.w., który w momencie złożenia skargi, miał następujące brzmienie: „[k]ażdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

¹⁹ Za zastanawiające należy w tym kontekście uznać stanowisko wyrażone w prawomocnym wyroku WSA z 1.2.2012, sygn. akt II SA/Sz 1298/11, który w uzasadnieniu stwierdził: „To, że w ocenie skarżącej przyjęty program ochrony powietrza nie spełnia jej oczekiwań lub został wydany z naruszeniem art. 91 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, ponieważ jego wdrożenie nie będzie skutkowało osiągnięciem oczekiwanego celu, nie może być ocenione jako realna ingerencja w jej indywidualny, konkretny interes prawny lub uprawnienie, które nastąpiło w wyniku samego wejścia w życie przepisów zaskarżonej uchwały” (za: <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/24B24C3307>>, dostęp 16.1.2022).

²⁰ Zob. wyrok TK z 4.11.2003, sygn. akt SK 30/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 84); wyrok NSA z 14.9.2012, sygn. akt II OSK 1541/12; wyrok NSA z 5.6.2014, sygn. akt II OSK 117/13.

Według Skarżącej przepis ten, 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, czyli narusza prawo do skutecznej ochrony sądowej.

Skarżąca stwierdziła, że wymogi określone w art. 90 ust. 1 u.s.w. uniemożliwiają skuteczne zaskarżenie programu ochrony powietrza jednostce, której interes prawny jest naruszony w związku z zamieszkiwaniem na obszarze, w którym powietrze jest znacznie zanieczyszczone. W takiej sytuacji program ochrony powietrza ma naruszać prawa jednostek w sposób pośredni, a zarazem niewystarczający do zainicjowania kontroli sądowej.

Przed wystąpieniem do TK Skarżąca zakwestionowała, jako niewystarczająco skuteczne i niezgodne z prawem, rozwiązania przyjęte w uchwale Sejmiku Województwa Małopolskiego „Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego”²¹. Po bezskutecznym wezwaniu Sejmiku do usunięcia naruszenia prawa, zaskarżyła uchwałę do Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Krakowie²², podnosząc, że naruszyła ona m.in. art. 91 ust. 1 i 5 p.o.ś., w związku z art. 13 i 23 dyrektywy CAFE, ponieważ nie realizuje celu, jakim jest osiągnięcie dopuszczalnych poziomów szkodliwych substancji w powietrzu. Skarżąca uzasadniła swój interes prawny prawem do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 4 Konstytucji), które jest zagrożone przez przekroczenia w jej miejscu zamieszkania wartości dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza. Jako dodatkowe źródło interesu prawnego wskazała prawo do ochrony życia prywatnego i mieszkania wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²³, a także prawo do życia w czystym środowisku wskazane w art. 74 ust. 4 Konstytucji i Konwencji z Aarhus²⁴. Zdaniem 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, na skuteczne zainicjowanie kontroli administracyjnej i sądowej treści Programu. Kontroli sądowej powinno podlegać nie tylko samo wydanie kwestionowanego aktu prawa miejscowego, ale również to, czy prowadzi on do skutecznej realizacji założonych w nim celów.

²¹ Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego z 30.9.2013 nr XLII/662/13 w przedmiocie zmiany uchwały z 21.12.2009, nr XXXIX/612/09 w sprawie „Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego”, zmienionej uchwałą nr N/1/70/11 z 28.2.2011 (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego z 14.10.2013, poz. 6007, dalej jako uchwała lub Program).

²² Dalej WSA.

²³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284, ze zm., dalej EKPCz).

²⁴ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus 25.6.1998. (Dz.U. z 2003 r. nr 78 poz. 706).

WSA odrzucił skargę²⁵ uznając, że skarżąca nie miała interesu prawnego, aby zakwestionować Program. Stwierdził, że jego adresatem nie są mieszkańcy województwa (w tym Skarżąca), ale organy gmin, których zadaniem jest wdrożenie Programu. W ocenie WSA interes prawny powinien mieć charakter bezpośredni, konkretny i realny, czego Skarżąca nie wykazała skutecznie. Sąd zauważył, że art. 90 ust. 1 u.s.w. nie należy interpretować rozszerzająco, wyprowadzając naruszenia interesu prawnego z ogólnych wartości czy zasad prawa. WSA nie podzielił poglądu Skarżącej, że jej interes prawny może zostać wywiedziony z Konstytucji, EKPCz oraz dyrektywy CAFE.

Skarga kasacyjna Skarżącej została oddalona przez Naczelnego Sąd Administracyjny²⁶, który podtrzymał pogląd WSA, że adresatem uchwały w przedmiocie programu ochrony powietrza nie jest ani ona, ani inne osoby zamieszkujące na terenie województwa małopolskiego, lecz organy administracji publicznej, których zadaniem jest wdrażanie uchwalonego programu w celu poprawy jakości powietrza w regionie. 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 prawny, nie są bowiem konsekwencją uchwalenia zakwestionowanej uchwały.

Po wyczerpaniu drogi sądowoadministracyjnej Skarżąca wniosła skargę konstytucyjną.

Ustalenia Trybunału

Trybunał, rozpoznając sprawę stwierdził, że sądy administracyjne prawidłowo zinterpretowały pojęcie interesu prawnego wynikające z art. 90 ust. 1 u.s.w., iż jedynie konkretna norma prawna kształtująca sytuację prawną Skarżącej może być źródłem jej interesu prawnego lub uprawnienia. Musiałaby ona wykazać, że został naruszony jej własny interes prawny, polegający na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zakwestionowanym aktem prawa miejscowego a indywidualną i prawnie chronioną sytuacją. Naruszenie to musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny oraz być związane z datą uchwalenia aktu prawa miejscowego. Trybunał przypomniał, że pojęcie interesu prawnego było tak samo rozumiane również we wcześniejszych jego orzeczeniach²⁷. Dlatego orzekł o zakresowej zgodności kwestionowanego art. 90 ust. 1 u.s.w. z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji.

Jednak co istotne, Trybunał nie tylko ocenił kwestionowany przepis (nie podzielał stanowiska Skarżącej), lecz także dokonał dalej idących ustaleń związanych z zaskarżaniem programów ochrony powietrza, czyli określił faktyczną przyczynę

²⁵ Postanowienie z 6.7.2016, sygn. II SA/Kr 573/16, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CABA0345A4>> (dostęp 16.1.2022).

²⁶ Postanowienie z 29.12.2016, sygn. akt II OSK 2671/16, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B07C330A86>> (dostęp 16.1.2022 r.).

²⁷ Wyroki TK z 4.11.2003, sygn. SK 30/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 84) oraz z 16.9.2008, sygn. SK 76/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121).

sporu prawnego, który zainicjowała Skarżąca. Przypomniał, że przygotowanie programu ochrony powietrza jest *de facto* realizowane przez organy administracji, wyznacza ich odpowiednie kompetencje. Związek między kwestionowanym aktem prawnym a naruszeniem indywidualnego interesu prawnego będzie w takim przypadku zawsze pośredni, ponieważ nie czyni on Skarżącej jego adresatem. Zauważyła to zresztą sama Skarżąca, która w skardze konstytucyjnej podniosła, że „[j]edynie w sytuacji czysto teoretycznej, gdyby program zawierał zapisy, które w sposób bezpośredni prowadziłyby do zwiększania zanieczyszczenia powietrza, jednostka mogłaby wykazać legitymację do ich zaskarżenia”²⁸.

Trybunał zwrócił uwagę, że w procesie tworzenia programów ochrony powietrza zarząd województwa został formalnie zobowiązany (art. 91 ust. 9 p.o.ś.) do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony powietrza, zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁹. I faktycznie, zgodnie z art. 5 u.i.ś.: „Każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”.

Jednak, jak zauważył TK posiłkując się stanowiskiem doktryny, choć „literalnie ustawodawca zapewnił możliwość udziału społeczeństwa w procesie przygotowywania planu, to «nie określił jednak przepisów regulujących procedurę tego udziału. W przypadku, gdy program ochrony powietrza podlega obowiązkowi przeprowadzenia SOOŚ [tj. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko], zapewnienie udziału społeczeństwa w trakcie tej procedury może zostać uznane za spełniające wymagania komentowanego przepisu. Natomiast w sytuacji, gdy program ochrony powietrza nie jest poddawany procedurze SOOŚ, określenie sposobu prowadzenia konsultacji należało będzie do zarządu jako organu właściwego do ich przeprowadzenia»”³⁰. Jednak SOOŚ jest przeprowadzana dla tych programów, które wyznaczają ramy późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub których wykonanie może przynieść taki rezultat oraz których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000. Również porównanie art. 91 ust. 9 p.o.ś. z art. 96 ust. 5 p.o.ś. o treści: „W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały, o której mowa w ust. 1 [tj. uchwały o ograniczeniu lub zakazie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw], stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października

²⁸ S. 13 skargi konstytucyjnej, <<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=21379&sprawa=19575>> (dostęp 16.1.2022).

²⁹ Ustawa z 3.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247, dalej u.i.ś.)

³⁰ M. Pchalek: *Uwagi do art. 91 [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski (red.), Warszawa 2019.

2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko” – co oznacza, że skorzystanie z uprawnienia wynikającego z art. 91 ust. 9 p.o.ś. jest praktycznie niemożliwe.

Szczególnie istotne były ustalenia Trybunału dotyczące przyjęcia – postulowanej przez Skarżącą – prounijnej wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w., przez dopuszczenie możliwości skutecznego zaskarżenia uchwały takiej jak Program, mimo że nie nałożył na nią żadnych obowiązków, nie dał jej uprawnień, ponieważ formalnie został skierowany wyłącznie do organów administracji. Zastosowanie tego rodzaju wykładni Skarżąca upatrywała w art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE. TK stwierdził jednak, że byłaby ona nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Uwzględnienie propozycji Skarżącej prowadziłyby bowiem do sytuacji, w której – zależnie od treści kwestionowanego aktu prawa miejscowego (objętego albo nieobjętego zakresem stosowania dyrektywy CAFE) – jedne podmioty składając skargę na akt prawa miejscowego byłyby zobowiązane wykazywać naruszenie interesu prawnego, a inne nie.

TK wyraził też przekonanie, że z treści dyrektywy CAFE nie wynika obowiązek zapewnienia przez państwo członkowskie możliwości zaskarżenia programów ochrony powietrza przez każdego mieszkańca

strefy objętej programem (programy nie muszą bowiem nakładać określonych obowiązków lub przyznawać mieszkańcom uprawnień). Zauważył, że taki pogląd, wyrażony pośrednio w jednym z wyroków TSUE³¹, nie stanowi podstawy do rozszerzenia zakresu stosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. Wskazał, że art. 23 ust. 1 dyrektywy jest kierowany do państw członkowskich i nakłada na nie określone obowiązki. Nie wynika z niego natomiast, że programy ochrony powietrza uchwalane na poziomie województwa muszą nakładać określone obowiązki lub przyznawać uprawnienia mieszkańcom strefy objętej programem.

Trybunał zauważył również „że stwierdzenie konstytucyjności art. 90 ust. 1 u.s.w. nie zmienia faktu, iż leżący u podstaw niniejszej sprawy problem odpowiedniego ukształtowania prawnych procedur gwarantujących udział społeczeństwa w postępowaniach prowadzących do uchwalenia programów ochrony powietrza, winien być przez ustawodawcę ponownie rozważony. Choć Dyrektywa nie wymaga wprowadzenia drogi sądowej w postępowaniach dotyczących programów ochrony powietrza, to jednak nie można pominąć stanowiska TSUE wypowiedzianego w wyżej wskazanym wyroku z 19 listopada 2014 r. (sprawa C-404/13). Trybunał Konstytucyjny nie przesądza, jaka winna być adekwatna reakcja ustawodawcy w tym zakresie. Podkreślenia jednak wymaga, że wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska nakazuje władzom publicznym przede wszystkim

³¹ Sprawa C-404/13, *The Queen vs The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, (EU:C:2014:2382).

art. 74 ust. 4 Konstytucji. Niewątpliwie jest, że działania m.in. skarżącej, w kontekście ułomnych gwarancji wynikających z art. 91 ust. 9 p.o.ś. i dyrektywy wynikającej z art. 74 ust. 4 Konstytucji, zasługują na wsparcie ustawodawcy”.

Choć Trybunał nie skorzystał z uprawnienia do zasygnalizowania potrzeby zmiany prawa³², jednak dał ustawodawcy wyraźną wskazówkę, że obecny stan prawny wymaga korekty.

Podsumowanie

Wskazywane przez NIK, Trybunał Konstytucyjny, TSUE, organizacje pozarządowe oraz obywateli okoliczności prawne i faktyczne świadczące nie tylko o złym stanie powietrza, lecz także o niedoskonałym systemie jego ochrony powinny stanowić dla ustawodawcy wyraźną wskazówkę, że konieczne są zarówno zmiany prawne, jak i filozofii działania władz publicznych w celu zapewnienia bardziej efektywnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

Choć nie budzi szczególnych wątpliwości ukształtowanie legitymacji skargowej w zakresie ogólnego uprawnienia do kwestionowania uchwał jednostek samorządu terytorialnego (Trybunał Konstytucyjny już w kolejnym wyroku to potwierdził), to jednak wymaga zmian faktyczny kształt przepisów regulujących udział społeczeństwa

w procedurze opracowywania programów ochrony powietrza oraz ich ewentualnej kontroli sądowej. Należy zwrócić uwagę na niemożność praktycznego zastosowania obecnie funkcjonujących rozwiązań prawnych. Choć w teorii, szczególnie ze względu na istnienie stosownych regulacji prawa europejskiego, istnieje możliwość podjęcia próby wykazania interesu prawnego i zakwestionowania programu ochrony powietrza w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 1 u.s.w., to jednak w praktyce jest to niezwykle trudne³³. Również przepisy działu 3 u.i.ś. „Udział społeczeństwa w ochronie środowiska”, które rozwijają regulację zawartą w art. 5 u.i.ś., jednoznacznie stanowią, że choć każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, nie oznacza to jednak, że podmiot biorący udział w takim postępowaniu zyskuje status strony w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego³⁴.

Warto również zauważyć, że rezygnacja z partycypacji społecznej w przygotowaniach programów ochrony powietrza nie będzie skutkować brakiem poszukiwania środków ochrony prawnej przez mieszkańców zanieczyszczonych obszarów Polski. Przypuszczać należy, jak już się to właściwie dzieje mimo umiarkowanie korzystnego stanowiska Sądu Najwyższego³⁵, że będą oni podejmować działania

³² Możliwość wystąpienia z tzw. sygnalizacją przewiduje art. 35 ustawy z 30.11.2016 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393).

³³ A. Warso-Buchanan, M. Jakubowski, op.cit., s. 48-50.

³⁴ Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego z 14.6.1960 (Dz.U. z 2021 r. poz. 735). Zob. wyrok NSA z 25.10.2016, sygn. akt II OSK 45/15, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1F31FF2EF3>> (dostęp 22.2.2022 r.).

³⁵ Uchwała z 28.5.2021, sygn. III CZP 27/20, <http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?ItemSID=61368-6e9ffc09-7b83-4b3d-8c04-f640e774865f&ListName=Orzeczenia3&Sygnatura=III+CZP+27%2f20> (dostęp 16.1.2022 r.).

zmierzające do wykazania, iż zanieczyszczone powietrze narusza ich dobra osobiste. Działania takie, choć spektakularne, nie mogą jednak prowadzić do kompleksowego rozwiązania problemu. Zmiany systemowe są konieczne tym bardziej, że najnowsza opinia rzecznika generalnego TSUE, złożona w kolejnej rozpatrywanej przez Trybunał sprawie dotyczącej czystości powietrza³⁶, wzmacnia dotychczasowy kierunek orzecznictwa. Wskazuje, że państwa członkowskie mogą ponosić bezpośrednią odpowiedzialność za szkody zdrowotne spowodowane przekroczeniem norm. Co istotne z punktu widzenia zagadnień, które zostały poruszone w artykule, samo istnienie planu ochrony powietrza, wbrew stanowisku przedstawionemu do tej sprawy przez Polskę, nie wyklucza uznania, że doszło do poważnego naruszenia dyrektywy CAFE (pkt 65 i 113 opinii Rzecznika Generalnego).

Konieczność dokonania zmian można uzasadnić również prakseologicznie – jak wynika z ustaleń NIK, pozyskiwanie

informacji np. o źródłach emisji jest w dotychczasowej formie nieefektywne, cechuje je duża czasochłonność, wysokie koszty oraz brak wiarygodności i aktualności otrzymanych danych³⁷, zaś same programy – obszerność, zawłość i formalizm³⁸. Poszerzony krąg uczestników procedury konsultacji programów umożliwiłby nie tyle formalne wypełnienie prawnego obowiązku nałożonego na sejmiki wojewódzkie, lecz także znalezienie bardziej precyzyjnych odpowiedzi, w jaki sposób należy udzielić najmocniejszego wsparcia wspólnotom lokalnym, aby uzyskać jak najlepsze rezultaty w dziedzinie ochrony powietrza.

Ustalenie, czy i kiedy tak się stanie pozostaje poza zakresem artykułu, należy mieć jednak nadzieję, że jak najszybciej³⁹.

dr MICHAŁ ŁYSZKOWSKI
Instytut Nauk Prawnych PAN,
ORCID 0000-0002-6426-3534

³⁶ Opinia Rzecznika Generalnego TSUE z 5.5.2022 w sprawie *JP v. Ministre de la Transition écologique, Premier minister*, sygn. C-61/21, <https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=6E-EE68A1209DFDED20F451C4D0B57CC6?docid=258884&text=&dir=&doclang=EN&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=6238296> (dostęp 13.5.2022).

³⁷ M. Gorczyca, op.cit., s. 134.

³⁸ Kontrola NIK nr 150/2018/P/17/078/LKR, s. 111 i n.

³⁹ Warto wspomnieć, że Skarżąca, po wykorzystaniu krajowej drogi prawnej, wystąpiła ze skargą przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, <<https://blog.frankbold.pl/powietrze-w-polsce-szkodzi-zdrowiu-ale-sady-odrzucaja-skargi-zajmie-sie-tym-etpcz/>> (dostęp 2.6.2022).

Słowa kluczowe: smog, program ochrony powietrza, Konstytucja RP, dyrektywa CAFE, skarga do sądu administracyjnego

Bibliografia:

1. Baran M.: *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 7/2017.
2. Doktor-Bindas K.: *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” nr 4/2020.
3. Dudek W.: *Problemy ze smogiem w Europie*, Kontrola Państwowa nr 3/2019.
4. „Dziennik Gazeta Prawna”, *Czy pozwy za smog idą w parze z polskim prawem? I kogo skarżyć – państwo czy JST?* (16-18.11.2018).
5. „Dziennik Gazeta Prawna”, *Proces w sprawie smogu jest w zasięgu każdego obywatela* (15.12.2021).
6. Gorczyca M.: *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2019.
7. Pchalek M.: *Uwagi do art. 91 [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski (red.), Warszawa 2019.
8. *Raport Polacy o smogu*, CBOS (nr 33/19).
9. *Raport Smog i jak sobie z nim radzić*, CBOS (nr 41/21).
10. *Raport Jakość powietrza w Polsce*, UN Global Compact Network Poland.
11. Warso-Buchanan A., Jakubowski M.: *Programy ochrony powietrza-prawo do sądu (w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 10/2020.

ABSTRACT

Court Control of Regional Programmes for Air Protection – After the Verdict by the Constitutional Tribunal

Air pollution, commonly referred to as smog, is one of the most controversial issues that concern the citizens in the area of environment protection. This is because the awareness of the poor quality of air has been raising, and that it has an impact on humans and their life quality. The measures that the authorities take in this regard are considered insufficient, which has been proved with the findings of the Supreme Audit Office, opinions of legal scientists, and the judicature. One of the most important tools to fight smog are air protection programmes adopted by regional legislative bodies (Polish: *sejmiki wojewódzkie*). To audit their compliance with regulations makes an important element of the assessment of the condition of the law in the area. That is why it is worth considering the meaning of the Constitutional Tribunal's verdict: the Tribunal assessed whether the provision regulating the right to appeal against resolutions adopting such programmes is compliant with the Constitution. The verdict was a response to the complaint submitted to the Tribunal as by a person that questioned the quality of air at their place of residence.

Michał Łyszkowski, PhD, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences (PAN)

Key words: smog, air protection programme, Constitution of Poland, CAFE Directive, complaint to the administrative court