

II OSK 2671/16 - Postanowienie NSA

Data orzeczenia	2016-11-29	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2016-11-14	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Barbara Adamiak /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6136 Ochrona przyrody 6393 Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o	
Hasła tematyczne	Ochrona środowiska	
Sygn. powiązane	II SA/Kr 573/16 - Postanowienie WSA w Krakowie z 2016-07-06	
Skarżony organ	Sejmik Województwa	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 1998 nr 91 poz 576 art. 90 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Barbara Adamiak po rozpoznaniu w dniu 29 listopada 2016 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej J. S. od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 573/16 o odrzuceniu skargi w sprawie ze skargi J. S. na uchwałę Sejmiku Województwa M. z dnia [...] września 2013 r., nr [...] w przedmiocie zmiany uchwały z dnia [...] grudnia 2009 r., nr [...] w sprawie "Programu ochrony powietrza dla województwa m." postanawia: oddalić skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 573/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odrzucił skargę J. S. na uchwałę Sejmiku Województwa M. z [...] września 2013 r., nr [...] w przedmiocie zmiany uchwały z [...] grudnia 2009 r., nr [...] w sprawie "Programu ochrony powietrza dla województwa m."

Podstawą rozstrzygnięcia Sądu I instancji było uznanie, iż skarżąca nie wykazała, że zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny. Sąd wskazał, że skarżąca nie wykazała, iż postanowienia zaskarżonej uchwały wpłynęły aktualnie i bezpośrednio na naruszenie jej praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Nawet gdyby przyjąć, że przyjęta w programie regulacja narusza przytoczone przez skarżącą w skardze przepisy prawa krajowego lub europejskiego, to jej uregulowania nie zawierają rozwiązań, które pogarszają obecny stan środowiska lub powodują zwiększenie zanieczyszczenia powietrza w województwie małopolskim(jego części).

Na podstawie powyższych ustaleń, Sąd odrzucił skargę, w oparciu o art. 58 § 1 pkt 5 a ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wywiodła J. S., zarzucając mu:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa w zw. z art. 74 ust. 1 - 4 Konstytucji RP, art. 23 K.c., art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i

podstawowych wolności poprzez brak pronunijnej wykładni tych przepisów, a tym samym wykładnię sprzeczną z zasadą lojalnej współpracy oraz zasadą efektywności, tj. naruszenie art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, co doprowadziło do stwierdzenia, że skarżąca nie posiada legitymacji do zaskarżenia Programu ochrony powietrza dla województwa m., a tym samym skutkowało naruszeniem art. 9 ust. 3 Konwencji sporządzonej w Aarhus z 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz art. 19 ust. 1 zd. 3 TUE, przyznającym dostęp do wymiaru sprawiedliwości i skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. W konsekwencji doprowadziło to do sprzecznego z wiążącym charakterem, jaki art. 288 zd. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznaje dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, wyłączenia możliwości powoływania się przez skarżącą na obowiązki wynikające z art. 13 i 23 ust. 1 tej dyrektywy. Następstwem opisanych uchybień było naruszenie art. 58 § 1 pkt 5 a ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez błędne zastosowania i odrzucenie skargi.

2. naruszenie przepisów prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 141 § 4 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez całkowite pominięcie w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia kwestii pronunijnej wykładni prawa krajowego, które to zagadnienie zostało wyczerpująco opisane przez skarżącą i miało kluczowe znaczenie dla stwierdzenia, czy przysługuje jej legitymacja skargowa w przedmiotowej sprawie, co uniemożliwia ocenę i kontrolę toku rozumowania Sądu, a co za tym idzie, pozbawia stronę możliwości polemizowania z oceną stanu prawnego sprawy.

Wskazując na powyższe, wniesiono o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, rozpoznanie sprawy na rozprawie, stosownie do art. 176 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut naruszenia art. 90 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 486). Stosownie do tego przepisu, 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. Powołane w zarzutach przepisy Konstytucji RP, aktów prawa Unii Europejskiej oraz aktów prawa międzynarodowego nie dają podstaw do wyprowadzenia interesu prawnego skarżącej, na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Interes prawny, o którym wspomina ten przepis, powinien znajdować oparcie w normach prawa materialnego.

Przedmiotem skargi jest uchwała samorządu województwa - "Program ochrony powietrza dla województwa m.". Sąd I instancji zasadnie przyjął, iż adresatem uchwały w przedmiocie programu ochrony powietrza nie jest ani skarżąca, ani inne osoby zamieszkujące na terenie województwa m., lecz organy administracji publicznej, których zadaniem będzie wdrożenie 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 skarżącą, kształtują jednak jej interes faktyczny, nie zaś interes prawny, nie są bowiem konsekwencją uchwalenia zakwestionowanej uchwały. Podstaw legitymacji do wniesienia skargi J. S. upatruje w naruszeniu jej dóbr osobistych, przede wszystkim prawa do życia w czystym środowisku. Abstrahując od tego, czy prawo do życia w czystym środowisku, na które powołuje się skarżąca, rzeczywiście oparte jest na konstrukcji dobra osobistego, nie stanowi ono o legitymacji do wniesienia skargi na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Oznacza to, że również zarzut naruszenia art. 23 K.c. nie zasługuje na uwzględnienie.

Nawet gdyby przyjąć stanowisko odmienne, dopuszczające wywiedzenie interesu prawnego z art. 90 ust. 1 w/w ustawy w oparciu o prawo do życia w czystym środowisku, to nie sposób uznać, aby skarżąca wykazała, iż przyjęcie zaskarżonej uchwały naruszyło tak ujęty interes prawny. O naruszeniu interesu prawnego skarżącej nie może świadczyć przyjęcie niewystarczających, w ocenie skarżącej, mechanizmów ochrony powietrza. Trudno bowiem wywieść w takiej sytuacji następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej konkretnych (realnych) uprawnień. Sytuacja skarżącej w odniesieniu do środowiska naturalnego kształtowana postanowieniami programu ochrony powietrza, który, w jej ocenie, w pełni wdrażałby mechanizmy ochrony środowiska zaczerpnięte z prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, ma wymiar jedynie hipotetyczny. Za przyjęciem argumentacji skarżącej nie może przemawiać powoływana przez nią zasada wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym. Wbrew stanowisku skarżącej, prounijna wykładnia przepisów prawa krajowego nie może zmierzać do przyjęcia, że jednostka jest w stanie (zawsze) skutecznie zainicjować sądowoadministracyjną kontrolę treści aktu administracyjnego, również w sytuacji, gdy nie spełnia ustawowych warunków legitymacji skargowej. Taki wniosek nie jest, jak wskazuje skarżąca, "konserwatywną wykładnią tego pojęcia", lecz nie znajduje uzasadnienia na gruncie zakwestionowanego przepisu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Przyjęcie stanowiska skarżącej nie stanowi o wykładni rozszerzającej art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, lecz o wykładni contra legem, która na gruncie zasady skutku pośredniego nie jest dopuszczalna ("Prawo Unii Europejskiej", red. J. Barcz, Warszawa 2004 r., str. 284). Zarzuty naruszenia przepisów prawa krajowego poprzez brak ich wykładni w zgodzie z prawem wspólnotowym, a także wywiedzione przez skarżącą konsekwencje prawne w sferze prawa Unii Europejskiej, nie zawierają zatem usprawiedliwionych podstaw. Zarzut naruszenia art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez brak jego prounijnej wykładni jest zaś wadliwie skonstruowany. Przedmiotem wykładni prounijnej mogą być bowiem jedynie przepisy prawa krajowego, nie zaś prawo międzynarodowe.

Zarzut naruszenia art. 141 § 4 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zasługuje na uwzględnienie. Mimo, iż w zaskarżonym postanowieniu nie dokonano szczegółowej analizy przepisów prawa wspólnotowego w kontekście zasady prounijnej wykładni prawa krajowego, brak wyraźnego odniesienia się do tej kwestii nie wpłynął na prawidłowość przyjętego przez Sąd stanowiska o braku legitymacji skargowej w przedmiotowej sprawie. Oznacza to, że również zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 5 a ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest zasadny.

Nie znajdując podstaw do uwzględnienia wniosku o rozpoznanie sprawy do rozprawie, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 184 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.