

II OSK 3218/17 - Postanowienie NSA

Data orzeczenia	2018-01-23	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2017-12-11	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Jerzy Stelmasiak /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	Odrzucenie skargi Ochrona środowiska	
Sygn. powiązane	II SA/GI 639/17 - Postanowienie WSA w Gliwicach z 2017-09-15	
Skarżony organ	Sejmik Województwa	
Treść wyniku	Oddalono skargi kasacyjne	
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 poz 1369 art. 58 par. 1 pkt 5 a w zw z art. 3 par. 2 pkt 5 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> Dz.U. 2013 poz 1232 art. 91 ust. 3 art. 92 ust. 1 c <i>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - tekst jednolity.</i> Dz.U.U.E.L 2008 nr 152 poz 1 art. 13 i 23 <i>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak po rozpoznaniu w dniu 23 stycznia 2018 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych A. z siedzibą w W. oraz Z.K. od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 października 2017 r. sygn. akt II SA/GI 639/17 odrzucającego skargę Z.K. na uchwałę Sejmiku Województwa Śląskiego z 17 listopada 2014 r. nr IV/57/3/2014 w przedmiocie programu ochrony powietrza postanawia: oddalić skargi kasacyjne.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 15 września 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach odrzucił skargę Z.K. (dalej jako "skarżący") na uchwałę Sejmiku Województwa Śląskiego z 17 listopada 2014 r. w przedmiocie programu ochrony powietrza.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że zaskarżoną uchwałą Sejmik Województwa Śląskiego przyjął Program ochrony powietrza dla terenu Województwa Śląskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji. Jako podstawę uchwalenia uchwały wskazano art. 91 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 c ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. – dalej jako "p.o.ś.").

Pismem z 13 kwietnia 2017 r. skarżący wezwał Sejmik Województwa Śląskiego do usunięcia naruszenia prawa przez uchylenie powyższej uchwały i podjęcie aktu, przyjmującego program, który pozwoli osiągnąć dopuszczalne i docelowe wartości niektórych substancji w powietrzu w możliwie najkrótszym okresie. Skarżący podniósł, że kwestionowana uchwała naruszyła jego interes prawny, którego nie należy pojmować restrykcyjnie, gdyż byłoby to niezgodne z prawem unijnym. Jednocześnie uchwała rażąco narusza prawo, a w szczególności art. 91 ust. 9 a w związku z art. 91 ust. 1-5 p.o.ś. oraz 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 czystego powietrza dla Europy (Dz.U. UE z 2008 r. Nr 152, str. 1 ze zm., dalej jako "dyrektywa CAFE").

Postanowieniem z 15 września 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny dopuścił A. z siedzibą w W. (dalej jako "Fundacja") do udziału w postępowaniu.

Odrzucając skargę Sąd I instancji wskazał, że adresatem zaskarżonej uchwały są jedynie organy administracji, do których należy wdrożenie przyjętego programu. Zaskarżony akt nie nakłada żadnych obowiązków na skarżącego jako mieszkańca województwa śląskiego (Rybnika). Interesu prawnego nie sposób wywodzić z wadliwości samej uchwały, która zdaniem skarżącego nie wprowadza skutecznych środków w zakresie doprowadzenia jakości powietrza do zgodności z prawem, co naraża zdrowie mieszkańców i powoduje dyskomfort psychiczny oraz ograniczenie swobody korzystania z mieszkania z uwagi na uciążliwości zapachowe. Skarżący powołał się także na fakt, że komunikaty władz publicznych zalecają pozostawanie w mieszkaniach i konieczność zakupu oczyszczacza powietrza w celu ochrony przed negatywnymi skutkami jakości powietrza. Zdaniem skarżącego, prawo do nienaruszonego życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania, wynika z art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Ponadto, zdrowie jako dobro osobiste podlega ochronie na podstawie art. 23 w związku z art. 24 i art. 448 Kodeksu cywilnego. Zdaniem Sądu I instancji, wskazane przez skarżącego ograniczenia w korzystaniu z mieszkania i funkcjonowania w otoczeniu, kształtują jedynie interes faktyczny.

Sąd I instancji wskazał także, że nawet przyjmując stanowisko dopuszczające wywiedzenie interesu prawnego w oparciu o prawo do życia w czystym środowisku, to nie można uznać, żeby skarżący wykazał, że zaskarżona uchwała naruszyła tak ujęty interes prawny. Zdaniem Sądu I instancji, o naruszeniu interesu prawnego skarżącego nie może świadczyć przyjęcie niewystarczających, w ocenie skarżącego, mechanizmów ochrony powietrza. Nie oznacza to bowiem ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych (realnych) uprawnień. Sytuacja skarżącego w odniesieniu do środowiska, kształtowana postanowieniami programu ochrony powietrza, który w jego ocenie, w pełni wdrażałby mechanizmy ochrony środowiska zaczerpnięte z prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, ma wymiar jedynie hipotetyczny. Za przyjęciem argumentacji skarżącego nie może przemawiać powoływana przez niego zasada wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym. Prounijna wykładnia przepisów prawa krajowego nie może zmierzać do przyjęcia, że jednostka jest w stanie (zawsze) skutecznie zainicjować sądownoadministracyjną kontrolę treści aktu administracyjnego, również w sytuacji, gdy nie spełnia ustawowych warunków legitymacji skargowej. W ocenie Sądu I instancji, przyjęcie stanowiska skarżącego w zakresie stosowania art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa oznacza wykładnię *contra legem*.

Jednobrzmiące skargi kasacyjne od powyższego wyroku wniosła Fundacja oraz skarżący (dalej jako "skarżący kasacyjni").

Skarżący kasacyjnie zarzucili naruszenie art. 58 § 1 pkt 5a w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 - dalej jako "p.p.s.a.") w związku z art. 90 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

(Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.) oraz w związku z art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE. W ocenie skarżących kasacyjnie, Sąd I instancji powinien ocenić legitymację procesową skarżącego z uwzględnieniem przepisów prawa unijnego zawartych w dyrektywie CAFE, a w szczególności w art. 23 ust. 1 tej dyrektywy.

Skarżący kasacyjnie wnieśli o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Ponadto skarżący kasacyjnie wnieśli o zawieszenie postępowania i skierowanie pytania prawnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czy art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy CAFE należy interpretować w ten sposób, że osobie fizycznej zamieszkującej obszar, dla którego uchwalono plan ochrony powietrza z uwagi na przekroczenie wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł, przysługuje prawo do zwrócenia się do sądu krajowego o kontrolę tego planu ochrony powietrza, w szczególności w zakresie tego, czy zawiera on odpowiednie działania, tak żeby okres, w którym wartości dopuszczalne nie są dotrzymane, był jak najkrótszy, nawet jeśli plan ten adresowany jest jedynie do organów administracji, do których należy wdrożenie przyjętego planu, a sam plan nie nakłada na tę osobę fizyczną żadnych obowiązków ani nie przyznaje jej żadnych uprawnień?

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skargi kasacyjne nie zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, 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.

Po pierwsze, istotą legitymacji skargowej określonej w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, jest uprawnienie do żądania przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności w celu doprowadzenia ich do stanu zgodnego z prawem, czyli z obiektywnym porządkiem prawnym. Jest to środek służący do ochrony innych podmiotów przed skutkami przekroczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego granic swojej samodzielności wyznaczonych przepisami prawa, ze szkodą dla uprawnień innej jednostki w sferze administracji publicznej. Instytucja ta określana bywa również jako skarga powszechna (*actio popularis*), które jest jednak o tyle nieprawidłowe, że legitymacja skargowa w takim wypadku uzależniona jest od wykazania przez skarżącego, że kwestionowany akt miejscowy narusza jego interes prawny lub uprawnienie. W tym też znaczeniu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi *lex specialis* do art. 50 § 1 p.p.s.a., który uzależnia legitymację skargową tylko od posiadania interesu prawnego, nie wymagając jednocześnie wykazania jego naruszenia.

Konsekwencją braku wykazania naruszenia interesu prawnego w przypadku wniesienia skargi na tego rodzaju akt prawa miejscowego jest odrzucenie skargi (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.).

Po drugie, w tej sprawie poza sporem jest, że warunkiem skutecznego wniesienia skargi na akt prawa miejscowego organu samorządu województwa jest wykazanie naruszenia interesu prawnego.

Okoliczności tej skarżący nie kwestionował w skardze, jak również nie kwestionują jej skarżący kasacyjnie w skargach kasacyjnych. Natomiast zarówno skarżący, jak i Fundacja domagają się zastosowania prounijnej wykładni art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, przez

dopuszczenie możliwości zaskarżenia tego rodzaju uchwały, pomimo, że plan ochrony powietrza nie nakłada na skarżącego żadnych obowiązków ani nie daje żadnych uprawnień i kierowany jest do organów administracji. Możliwości zastosowania tego rodzaju wykładni Fundacja (a także skarżący) upatruje w art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, proponowana wykładnia byłaby jednak wykładnią contra legem nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego i powiązaną z nią zasadą równości wobec prawa. Wykładnia ta prowadziłaby bowiem do niedopuszczalnej sytuacji, w której zależnie od rodzaju kwestionowanego aktu prawa miejscowego określone podmioty były zobowiązane wykazywać naruszenie interesu prawnego, a inne nie.

Zarówno skarżący, jak i Fundacja, powołują się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które nie może jednak stanowić podstawy do dokonania wykładni contra legem art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Polski system prawny dopuszcza możliwość zaskarżenia uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, natomiast skuteczne wniesienie skargi w tego rodzaju sprawie jest uzależnione od wykazania naruszenia interesu prawnego, co w tej sprawie nie miało miejsca. Z treści dyrektywy CAFE nie wynika natomiast obowiązek zapewnienia przez państwo członkowskie możliwości zaskarżenia programów ochrony powietrza przez każdego mieszkańca strefy objętej programem. Na celowość takiego rozwiązania wskazuje natomiast pośrednio TSUE w powołanym w skardze kasacyjnym orzecznictwie, co jednak, jak już wyżej wskazano, nie może stanowić podstawy do niedopuszczalnego rozszerzenia zakresu stosowania art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Po trzecie, zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE, w przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dotrzymania odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych określonych w załącznikach XI i XIV. W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy. Plany ochrony jakości powietrza mogą ponadto zawierać szczególne środki służące ochronie wrażliwych grup ludności, w tym dzieci. Plany ochrony jakości powietrza zawierają co najmniej informacje określone w załączniku XV sekcja A i mogą zawierać środki zgodne z art. 24. Plany te są niezwłocznie przekazywane Komisji, nie później jednak niż dwa lata po zakończeniu roku, w którym zaobserwowano pierwsze przekroczenie. W przypadku gdy plany muszą zostać przygotowane lub zrealizowane w odniesieniu do kilku rodzajów zanieczyszczeń, państwa członkowskie w miarę potrzeb przygotowują i realizują zintegrowane plany ochrony powietrza obejmujące wszystkie przedmiotowe zanieczyszczenia.

Przepis ten niewątpliwie 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 planem. Analiza cytowanego przepisu w żaden sposób nie pozwala na przyjęcie, że może on być źródłem interesu prawnego skarżącego w tej sprawie, a tym bardziej, że interes ten został naruszony.

Niewątpliwie natomiast można mówić w takim przypadku o interesie faktycznym, który jest jednak niewystarczający dla przyznania skarżącemu legitymacji skargowej w tej sprawie. O tego rodzaju interesie faktycznym świadczą również inne okoliczności podnoszone w skardze (dotyczące chociażby zakupu oczyszczacza powietrza). Naruszenia interesu prawnego nie można natomiast wywodzić z ogólnej niezgodności z prawem danego aktu prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Po czwarte, z tych względów zarzuty skarg kasacyjnych nie zasługiwały na uwzględnienie. Wbrew zarzutom skarg kasacyjnych, Sąd I instancji dokonał oceny naruszenia interesu prawnego skarżącego w granicach powołanych przez niego przepisów. Dotyczyło to również oceny naruszenia interesu prawnego opartego na podstawie art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE.

Po piąte, z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził potrzeby zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Brak jest bowiem podstaw do takiej interpretacji art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE, która prowadziłaby do wykładni *contra legem* art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Proponowana przez skarżących kasacyjnie wykładnia tego przepisu oznaczałaby bowiem dopuszczenie możliwości oparcia skargi na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza wyłącznie na interesie faktycznym, co jest niedopuszczalne nie tylko na gruncie przepisu szczególnego, jakim jest art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, ale również na gruncie ogólnych zasad postępowania sadowoadministracyjnego.

Po szóste, jedynie na marginesie zauważyć należy, że już po wniesieniu skargi kasacyjnej Sejmik Województwa Śląskiego przyjął uchwałę nr V/47/5/2017 z 18 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji (Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r., poz. 7339), na mocy której uchylono zaskarżoną uchwałę z 17 listopada 2014 r. nr IV/57/3/2014. Wejście w życie powyższej uchwały nie ma znaczenia procesowego dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, ale może mieć ewentualnie znaczenie z punktu widzenia interesu faktycznego skarżącego.

Z tych względów i na podstawie art. 184 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.