

**POSTANOWIENIE**

Dnia 21 lipca 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Piotr Korzeniowski

po rozpoznaniu w dniu 21 lipca 2022 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skarg kasacyjnych Stowarzyszenia "Miasto Jest Nasze" oraz Rzecznika Praw Obywatelskich

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 28 stycznia 2022 r. sygn. akt IV SAWa 1587/21

odrzucające skargę Stowarzyszenia "Miasto Jest Nasze"

na uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego

z dnia 8 września 2020 r. nr 115/20

w przedmiocie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu

postanawia:

oddalić skargi kasacyjne



**Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem**

*Olga Wrońska*

sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 28 stycznia 2022r. sygn. akt. IV SA/Wa 1586/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej p.p.s.a.) odrzucił skargę Stowarzyszenia "Miasto Jest Nasze" z siedzibą w Warszawie (dalej: Stowarzyszenie) na uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2020 r. nr 115/20 w przedmiocie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w którym zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu.

W uzasadnieniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: SWM) zaskarżoną uchwałą z dnia 8 września 2020 r. nr 115/20 przyjął Program Ochrony Powietrza (dalej: POP) dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 15 września 2020 r. poz. 9595). Jako podstawę uchwalenia uchwały Sąd I instancji wskazał art. 91 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62 poz. 627, dalej: p.o.ś.).

W dniu 23 września 2021 r. Stowarzyszenie, reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosło za pośrednictwem SWM skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na ww. uchwałę. Stowarzyszenie, wносиło o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Pismem z dnia 17 stycznia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu.

Postanowieniem z dnia 19 stycznia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny dopuścił Rzecznika Praw Obywatelskich do udziału w postępowaniu sądowym.

Rzecznik przyłączył się do stanowiska Stowarzyszenia, wniósł o rozpoznanie przedmiotowej skargi jako dopuszczalnej na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., w zw. z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/30, dalej TUE) oraz art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych w zw. z art. 13 ust.1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. U.UE.L z 2008 r. nr 152 S.1, ze zm., dalej dyrektywa CAFE). Jednocześnie, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o rozpoznanie skargi co do zasady.

Postanowieniem z dnia 4 stycznia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dopuścił Ogólnopolskie Stowarzyszenie "Kominki i Piece" z siedzibą w Zdunach do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania.

Odrzucając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że skarga jako wniesiona przez nieuprawniony podmiot podlegała odrzuceniu. W pierwszej kolejności Sąd pierwszej instancji poddał badaniu kwestie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały. W jego ocenie zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem z mocy art. 90 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (obecnie t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547 ze zm. z dalej: ustawa o samorządzie województwa), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone aktem z zakresu administracji publicznej może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Sąd wskazał, iż legitymacja skargowa, która określona jest w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi *lex specialis* wobec ogólnej normy wynikającej z art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej k.p.a.) zatem w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stroną może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie powołując się na wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1761/12 podniósł, że skarga złożona w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie ma charakteru *actio popularis*, i do wniesienia jej nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

W swoich rozważaniach Sąd I instancji podkreślił także, że prawo do wniesienia takiej skargi przysługuje podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem gdy zaskarżona uchwała godzi bezpośrednio w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych. Interes prawny można wywodzić tylko z treści normy prawa materialnego (należącej do każdej gałęzi prawa, nie tylko prawa administracyjnego) dającej się za każdym razem indywidualnie określić i wyodrębnić spośród innych norm - normy, której treść można do końca ustalić. Interes prawny nie może być zatem wyprowadzony tylko z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego, czy jakiejś instytucji prawnej (por. wyrok NSA z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II OSK 914/3). Ponadto, skład orzekający, nadmienił, że w doktrynie i orzecznictwie interes prawny to zindywidualizowany interes faktyczny chroniony konkretną normą prawną (wyrok NSA z 18.09.2003 r. II SA 2637/02, Lex nr 80699, wyrok NSA z dnia 11.05.2006 r., II OSK 145/06, LEX nr 236471). Zdaniem Sądu, wbrew stanowisku skarżącej, dla uznania legitymacji skargowej podmiotu nie jest wystarczające wykazanie, że uchwała podjęta przez organ gminy narusza jego, pojmowany w sposób subiektywny, interes

faktyczny. Podmiot wykazać powinien bowiem, że interes ten znajduje ochronę w obiektywnie pojmowanym porządku prawnym. Interes prawny, o którym stanowi art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, to interes chroniony prawem. Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 28 września 2011 r. sygn. akt II GSK 909/10) Sąd pierwszej instancji wskazał, że "przyjmuje się na ogół, że interes prawny jest kategorią normatywną z zakresu prawa materialnego. Jego źródłem jest więc norma prawa materialnego, na podstawie której w postępowaniu administracyjnym określony podmiot, w określonym stanie faktycznym, może domagać się konkretyzacji jego uprawnień i obowiązków, bądź żądać przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności przez sąd administracyjny w celu ochrony jego uprawnień i obowiązków przed naruszeniami dokonanymi tym aktem i doprowadzenia tego aktu do stanu zgodnego z prawem (por. M. Bogusz - *Zaskarżanie decyzji administracyjnej do NSA*, 1997, a także T. Woś - *Postępowanie sądowoadministracyjne*, 1996). Podobnie, w piśmiennictwie podkreśla się, że interes prawny można wywodzić tylko z treści normy prawa materialnego (należącej do każdej gałęzi prawa, nie tylko prawa administracyjnego) dającej się za każdym razem indywidualnie określić i wyodrębnić spośród innych norm - normy, której treść można do końca ustalić. Interes prawny nie może być zatem wyprowadzony tylko z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego, czy jakiejś instytucji prawnej (J. Zimmermann w glosie do wyroku NSA z 2 lutego 1996 r. IV SA 846/95 - OSP z 1997 r., nr 4, poz. 83 A)" - por. wyrok NSA z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II OSK 914/15, postanowienie NSA z 20 lutego 2020 r. II OSK 257/20.

Sąd wskazał, że o interesie faktycznym należy natomiast mówić w sytuacji, gdy określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany sposobem uregulowania danej kwestii, nie może jednak wykazać naruszenia przepisu prawa powszechnie obowiązującego, dotyczącego jego sytuacji (por. wyrok NSA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2002 r. SA/Bk 1082/01, Pr.Pracy 2002, nr 9, poz. 38).

Podsumowując swoje rozważania w zakresie interesu prawnego Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że w omawianym trybie skargę do sądu administracyjnego może wnieść tylko ten, kto wykáže, że ma konkretne, indywidualnie przysługujące mu uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego i te jego uprawnienia zostały naruszone konkretnym aktem organu jednostki samorządu terytorialnego. Zatem stan taki będzie miał miejsce jeśli zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie dla niego (indywidualnie) negatywnych następstw prawnych. Przy czym interes ten winien być bezpośredni i realny, charakteryzujący się też konkretnością, indywidualnością (osobistym charakterem), obiektywizmem i aktualnością (por. A. Faruga *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, art. 90, art. 91. i orzecznictwo tam powołane).

Zdaniem Sądu I instancji w rozpatrywanej przez niego sprawie takiego dowodu naruszenia prawa, mającego bezpośredni wpływ na indywidualną sytuacją prawną, skarżąca skutecznie nie wykazała.

Legitymacja skargowa, która określona jest w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi również *lex specialis* w odniesieniu do art. 50 § 1 p.p.s.a. Odnosząc się do powyższej regulacji Sąd stwierdza, iż Stowarzyszenie na kanwie ww. przepisu także nie wykazało wystąpienia po jego stronie interesu prawnego umożliwiającego skuteczne podważenie kwestionowanego Programu Ochrony Powietrza. Zgodnie bowiem z treścią art. 50 § 1 p.p.s.a. "uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym". Sąd I instancji w swoich rozważaniach podkreślił, że w doktrynie panuje pogląd, że zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia skargi w sprawach dotyczących interesów innych osób tylko "w zakresie jej statutowej działalności", jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Wyznaczenie w ten sposób przesłanek legitymacji skargowej organizacji społecznej w praktyce oznacza, że nie może ona wnieść skutecznej skargi na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego w interesie innego podmiotu. Nie jest bowiem możliwe w takim przypadku spełnienie warunku udziału organizacji w postępowaniu administracyjnym. Akty prawa miejscowego mają charakter aktów generalnych, przed ich zaskarżeniem do sądu nie może się toczyć żadne "klasyczne" postępowanie administracyjne, w którym organizacja mogłaby uczestniczyć. Niespełnienie natomiast wskazanego warunku przesądza o braku legitymacji skargowej organizacji społecznej, a tym samym o odrzuceniu wniesionej przez nią skargi do sądu (por. A. Faruga Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, art 90, art. 91). Sąd Administracyjny zważył również, że w skardze Stowarzyszenie podniosło, że brało czynny udział w procedurze konsultowania zaskarżonej uchwały, zapoznało się z projektem, przekazało swoje uwagi i opinie, które zostały przez organ (SWM) rozpatrzone i zgodnie z prawem upublicznione. Podkreślenia jednak, zdaniem Sądu I instancji wymaga, iż udział w procedurze konsultowania zaskarżonej uchwały nie jest tym samym, co udział w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. Zatem, jak wskazano powyżej, organizacja społeczna nie może wnieść skargi na akt prawa miejscowego w imieniu innych osób, a tym faktycznie jest skarga wniesiona "w ogólnym interesie prawnym jakim jest prawo do ochrony zdrowia i do ochrony środowiska".

Sąd również wskazał, iż interesu prawnego nie sposób wywodzić z wadliwości samej uchwały, która zdaniem skarżącej, 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 w objętym programem terenie. Uchwała POP zakłada szereg zadań skierowanych do różnych organów, rozłożonych w czasie, zatem na obecnym etapie twierdzenie skarżącej, że zaskarżona uchwała narusza jej prawo jest czysto hipotetyczne. Zgodnie natomiast ze wcześniejszym wywoodem, naruszenie interesu prawnego winno charakteryzować się także aktualnością, czyli występować w danym momencie, nie zaś w oparciu o domniemanie potencjalnego jego wystąpienia w przyszłości. Zdaniem Sądu, o naruszeniu interesu prawnego Stowarzyszenia nie może świadczyć przyjęcie niewystarczających, w jego ocenie, mechanizmów ochrony powietrza. Trudno bowiem wywieść w takiej sytuacji następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej konkretnych (realnych) uprawnień. Sytuacja Stowarzyszenia w odniesieniu do środowiska naturalnego, kształtowana postanowieniami programu ochrony powietrza, który w ich ocenie, w pełni wdrażałby mechanizmy ochrony środowiska zaczerpnięte z prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, ma wymiar jedynie hipotetyczny. Sąd pierwszej I nie podzielił również twierdzeń Stowarzyszenia, że fakt, iż stowarzyszenie działa jako organizacja ekologiczna powyżej 12 miesięcy nie skutkuje tym, że Stowarzyszenie powinno być uznane za podmiot, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez przepis prawa miejscowego.

Sąd I instancji podkreślił również, że skarżący w swojej skardze złożyli wniosek zgodnie z treścią, którego domagali się zastosowania prounijnej wykładni art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, poprzez dopuszczenie możliwości zaskarżenia powyższej uchwały w przypadku nieuwzględnienia przez Sąd stanowiska wskazującego na przysługujący im interes prawny do wniesienia przedmiotowej skargi w oparciu o regulację krajową. Możliwości zastosowania tego rodzaju wykładni skarżący wywodzili z w art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stanął na stanowisku, że 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. Ponadto zdaniem Sądu z Dyrektywy CAFE nie wynika dla państwa członkowskiego obowiązek zapewnienia możliwości zaskarżenia programów ochrony powietrza przez każdego mieszkańca strefy objętej programem. Co prawda, na celowość takiego rozwiązania wskazał pośrednio TSUE w wyroku z 19 listopada 2014 r., (sprawa C-404/13), jednak stanowisko TSUE nie stanowi podstawy do rozszerzenia zakresu stosowania art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Sąd I instancji powołał się również na stanowisko NSA, który w wyroku z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie II OSK 3218/17, art. 23 ust. 1 Dyrektywy CAFE jest kierowany do państw członkowskich i to na nie nakłada określone obowiązki. Nie wynika z niego natomiast, że programy ochrony powietrza,

uchwalane na poziomie województwa, muszą nakładać określone obowiązki lub przyznawać uprawnienia mieszkańcom sfery objętej planem.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie stwierdził potrzeby zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o które wniosowała skarżąca. Zdaniem składu orzekającego 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 skarżącą 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 sądowoadministracyjnego.

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

Od powyższego postanowienia skargę kasacyjną wnieśli skarżąca (dalej jako Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie) i Rzecznik Praw Obywatelskich.

Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie zarzuciło Sądowi I instancji :

1. naruszenia przepisów postępowania, które to uchybienia miały istotny wpływ na wynik postępowania (art. 174 punkt 2 p.p.s.a.), a mianowicie:

1.1. art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 166 p.p.s.a. poprzez:

a) brak odniesienia się w subsumcji uzasadnienia (choć jest o tym mowa w części historycznej uzasadnienia) do twierdzeń skarżącej (a obecnie skarżącej kasacyjnie) o tym, że uchwała Nr 115/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2020 r. nakłada na osoby fizyczne konkretne zakazy lub nakazy, co spowodowało nieuzasadnione przyjęcie, że skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie nie posiadają legitymacji skargowej w niniejszym postępowaniu,

b) brak odniesienia się do wskazywanych w skardze, jako źródeł legitymacji skargowej: art. 2 i 5 oraz art. 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (dalej: Konwencja z Aarhus) i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, których uwzględnienie przy ocenie prawa do złożenia skargi musiałyby prowadzić do jej merytorycznego rozpoznania,

c) brak wyjaśnienia dlaczego jako relewantna w niniejszej sprawie została przyjęta ocena prawna zaprezentowana przez NSA w postanowieniu z dnia 23 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 3218/17), choć uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego z 17 listopada

2014 r. nr IV/57/3/2014 w przedmiocie programu ochrony powietrza, która była przedmiotem zaskarżenia na gruncie tamtej sprawy miała w części normatywnej całkowicie odmienną konstrukcję prawną od obecnie zaskarżonej uchwały, a rostrzygnięcie NSA dotyczyło legitymacji skargowej osoby fizycznej a nie organizacji ekologicznej.

1.2. art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. poprzez przyjęcie, iż skarga podlegała odrzuceniu, gdyż skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie nie wykazało istnienia interesu prawnego oraz jego naruszenia zaskarżoną uchwałą, co jest wynikiem:

- braku odniesienia się przez WSA do wskazywanych źródeł interesu prawnego oraz sposobu jego naruszenia, a co jest przedmiotem zarzutów skargi kasacyjnej w punkcie 1.1. litery a, b;
- przyjęcia oceny prawnej NSA zawartej w postanowieniu z dnia 23 stycznia 2018 r. (II OSK 3218/17) wyrażonej na gruncie uchwały o innej konstrukcji normatywnej niż POP,
- błędnej wykładni a w konsekwencji zastosowania lub pominięcia przepisów prawa materialnego wskazanych w zarzutach 2.1., 2.2., 2.3., 2.4.

2. naruszenia przepisów prawa materialnego, poprzez jego błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, a mianowicie:

2.1. art. 90 ust. 1 ustawy samorządzie województwa w zw. z art. 47, 68 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, art. 8 EKPCz oraz art. 23, 24 i 448 k.c. poprzez błędne zaniechanie zastosowania powołanych przepisów, co skutkowało uznaniem, że skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie, nie wykazało interesu prawnego jak i jego naruszenia, a co prowadziło do odrzucenia skargi;

2.2. art. 90 ust. 1 u.s.w. w związku z art. 13 ust. 1, art. 16 ust. 2 i art. 23 ust. 1 Dyrektywy CAFE w związku z art. 288 akapitem trzecim TFUE w związku z art. 4 ust. 3 oraz art. 19 ust. 1 TUE) oraz w związku z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus i art. 47 Karty praw podstawowych nie tylko poprzez zaniechanie dokonania proeuropejskiej wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w. w świetle przywołanych przepisów „związkowych” i ich celów, ale nawet dale idące stwierdzenie, że taka wykładnia miałyby być *contra legem*, a w konsekwencji odmowę przyznania interesu prawnego i legitymacji skargowej;

2.3. art. 50 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 47, 68 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, art. 8 EKPCz art. 23, 24 i 448 k.c., oraz art. 13 ust. 1, 16 ust. 2 i 23 ust. 1 Dyrektywy CAFE w związku z art. 288 akapitem trzecim TFUE, art. 4 ust. 3 oraz 19 ust. 1 TUE oraz art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus i art. 47 Karty praw podstawowych poprzez odmowę zastosowania ich w sprawie, co doprowadziło do zakwestionowania legitymacji skargowej skarżących kasacyjnie również w oparciu o art. 50 § 1 p.p.s.a., który powinien być interpretowany proeuropejsko w powiązaniu z przywołanymi przepisami oraz ich celami, pomimo jednoczesnej odmowy uznania uprawnienia skargowego na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w.;



2.4. art. 13 ust. 1, 16 ust. 2 i 23 ust. 1 Dyrektywy CAFE w związku z art. 288 akapitem trzecim TFUE, art. 4 ust. 3 oraz 19 ust. 1 TUE, art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus i art. 47 Karty praw podstawowych poprzez odmowę zastosowania i przyznania legitymacji skargowej w oparciu o niejako bezpośrednio skuteczne, z pominięciem art. 90 u.s.w. jak i 50 p.p.s.a., co doprowadziło do odrzucenia skargi.

W oparciu o przytoczone zarzuty skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i rozpoznanie sprawy na rozprawie. Następnie pismem z dnia 13 kwietnia 2022r. pełnomocnik skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia złożył uzupełnienie skargi kasacyjnej wnosząc obok uchylenia w całości zaskarżonego postanowienia ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

- Ponadto, skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie wniosło o wystąpienie przez Sąd do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zawarto szczegółowe uzasadnienie cytowanych zarzutów skargi kasacyjnej świadczące, zdaniem skarżących kasacyjnie, o zasadności podniesionych zarzutów.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej skardze zarzucił Sądowi I instancji:

1. naruszenie przepisów postępowania, mającym istotny wpływ na wynik sprawy, a to:
  - a. naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez pominięcie w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia przedstawionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumentacji, odnoszącej się do art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE jako źródła interesu prawnego skarżącego Stowarzyszenia, którego naruszenie umożliwiło jej skuteczne wniesienie skargi na akt prawa miejscowego;
  - b. naruszeniem art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w zw. z art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE poprzez odrzucenie skargi, mimo że zaskarżony akt prawa miejscowego narusza wynikający z przywołanego przepisu dyrektywy CAFE interes prawny skarżącego Stowarzyszenia;
2. naruszenie przepisu prawa materialnego, a to:
  - a. naruszeniem art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że nie jest on bezpośrednio skuteczny i nie ustanawia on uprawnienia do odpowiedniej jakości powietrza.

Na wypadek nieuwzględnienia ww. zarzutów podnoszę także:

3. zarzut naruszenia prawa materialnego, a to:
  - a) naruszenia art. 4 ust. 3 TUE w zw. z art. 288 akapit trzeci TFUE poprzez

niedokonanie wykładni użytego w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa pojęcia „interesu prawnego” z uwzględnieniem celów dyrektywy CAFE;

- b) naruszenia art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w zw. z art. 13, art. 16 i art. 23 dyrektywy CAFE oraz zasady pierwszeństwa prawa UE poprzez ich niezastosowanie przejawiające się nie odstąpieniem od zastosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. i niedokonaniem oceny legitymacji skargowej skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia przez pryzmat art. 50 § 1 p.p.s.a. lub bezpośrednio w oparciu o art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP w zw. z art. 13, art. 16 i art. 23 dyrektywy CAFE.

W oparciu o przytoczone zarzuty Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Ponadto, RPO wniósł o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Sąd z pytaniami prejudycjalnymi.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zawarto szczegółowe uzasadnienie cytowanych zarzutów skargi kasacyjnej świadczące, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, o zasadności podniesionych zarzutów.

Odpowiedź na skargę kasacyjną skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia oraz Rzecznika Praw Obywatelskich wniósł SWM. W odpowiedziach pottrzymał swoje wcześniejsze stanowisko i wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości.

Replikę do w/w odpowiedzi na skargę kasacyjną złożyło w dniu 7 lipca 2022 r. Stowarzyszenie skarżące kasacyjnie.

Pismem z dnia 12 maja 2022r. do sprawy zgłosił swój udział przedstawiciel Prokuratury Regionalnej w Warszawie.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Naczelny Sąd Administracyjny może na podstawie art. 182 p.p.s.a. rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie. Z powyższego przepisu wynika, że w przypadku tego rodzaju postanowień rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest fakultatywne. Sąd nie jest związany w tym zakresie wnioskiem strony, uwzględniając zasadę szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania. W przedmiotowej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną na

posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z art. 182 § 3 p.p.s.a., rozpoznając tego rodzaju sprawę na posiedzeniu niejawnym, orzeka w składzie jednego sędziego.

Skargi kasacyjne nie zasługują na uwzględnienie.

Zarzuty w nich zawarte są skonstruowane w taki sposób, że zasadne jest ich łączne rozpoznanie.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zagadnienia ochrony jakościowej powietrza atmosferycznego objęte są systemem prawa ochrony środowiska UE dotyczącym ochrony powietrza, a podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 2 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE.L. Nr 152, str. 1), tzw. dyrektywa CAFE. W art. 1 tego aktu prawnego zawarte zostały podstawowe jego cele, dotyczące m.in. zdefiniowania i określenia celów kierunkowych dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość oraz utrzymanie jakości powietrza, tam gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach. Jednocześnie dyrektywa określa, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, że wartości dopuszczalne zanieczyszczeń nie są przekraczane, a jeżeli poziomy zanieczyszczeń w poszczególnych strefach i aglomeracjach są niższe, niż w ustawodawstwie krajowym zagadnienia ochrony jakości powietrza w sposób całościowy regulowane są w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm., dalej: p.o.ś.). Kierunki działań związane z transpozycją dyrektywy CAFE zostały określone w art. 85 p.o.ś. W przypadkach, w których poziomy zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają, wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, w dalszych przepisach p.o.ś. (transponujących odpowiednie przepisy dyrektywy CAFE) ustanowione zostały obowiązki dotyczące opracowania programu ochrony powietrza dla tych stref. Celem programów ochrony powietrza jest dotrzymanie odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych, dokument ten wyznaczać ma bowiem działania naprawcze ukierunkowane na poprawę jakości powietrza, dotyczące zmniejszenia ryzyka wystąpienia przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu ich trwania. Z powyższego bezsprzecznie wynika, że celem implementacji dyrektywy CAFE do p.o.ś jest integralne zmniejszenie zanieczyszczeń, a program ochrony powietrza jest jednym z narzędzi do tego prowadzących. To przede wszystkim państwa członkowskie w ramach planu działań i w perspektywie krótkoterminowej, są zobowiązane, pod kontrolą sądów krajowych, jedynie do przyjęcia środków, które umożliwią ograniczenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych i stopniowe osiągnięcie poziomów znajdujących się poniżej tymi wartościami,

z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i ogółu wchodzących w grę interesów. Przy czym istotne jest wybranie adekwatnych środków, tak aby zapewnić równowagę pomiędzy tym celem a różnymi wchodzącymi w grę interesami powszechnymi oraz prywatnymi (wyrok TSUE z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 59).

Naczelny Sąd Administracyjny zgadza się z poglądem wyrażonym przez WSA w Warszawie, że adresatem uchwały są jedynie organy administracji, do których należy wdrożenie przyjętego programu.

Kwestionowany Program Ochrony Powietrza stanowi podstawę do podejmowania działań, które mają skutkować poprawą jakości powietrza. W stosunku do organizacji ekologicznych jak i osób fizycznych POP nie ustala żadnych określonych obowiązków, zakazów czy uprawnień. POP jest przede wszystkim aktem generalnym i tym samym, jako całość, nie narusza interesu prawnego skarżących, jako osób fizycznych, uchwała ta bowiem nie jest bezpośrednio do nich skierowana. Należy podkreślić ten akt prawny adresowany jest do wskazanych w niej organów, zobowiązanych, do wdrożenia podjętego programu ochronnego. Oczywiście, adresaci Programu (stosowne organy administracji) mogą nałożyć na osoby fizyczne określone obowiązki celem jego realizacji, jednak powyższe automatycznie nie oznacza, że Program ten odnosi się (skierowany jest) do osób fizycznych (skarżących).

Z uwagi na fakt stosowania w niniejszej sprawie przepisów prawa krajowego implementujących akty prawa UE (w tym przypadku p.o.ś. implementuje m.in. przepisy dyrektywy CAFE), nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie sąd ma obowiązek zastosowania zasad i instrumentów wynikających m.in. z dorobku orzeczniczego TSUE, w tym skutecznej ochrony sądowej. Sądy państw członkowskich, zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy, mają obowiązek zapewnienia ochrony sądowej wynikających z prawa Unii uprawnień podmiotów prawa, a art. 19 ust. 1 TUE zobowiązuje ponadto państwa członkowskie do ustanowienia środków niezbędnych dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (zob. w szczególności wyrok z 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 57).

Poza sporem jest, że warunkiem skutecznego wniesienia skargi na akt prawa miejscowego polski system prawa 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 ocenianej sprawie nie miało miejsca.

Naczelny Sąd Administracyjny nie zgadza się z twierdzeniem, że konieczne w tej sprawie jest pominięcie (zgodnie z zasadą pierwszeństwa) art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa i dokonanie oceny legitymacji skargowej skarżącej przez

pryzmat art. 50 § 1 p.p.s.a., a jeżeli na podstawie tego przepisu, skarga nie będzie mogła zostać uznana za dopuszczalną – oparcie legitymacji skargowej strony skarżącej bezpośrednio na art. 19 ust.1 TUE i art. 47 KPP w zw. z art. 13, 16 i art. 23 dyrektywy CAFE. Stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 akapit pierwszy KPP, państwa członkowskie są zobligowane do zapewnienia środka ochrony każdemu, którego uprawnienie wynikające z prawa UE, doznało uszczerbku.

Nie ulega wątpliwości, że 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.

Należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w postanowieniu NSA z 20 lutego 2020 r. II OSK 257/20, w którym stwierdzono, że „legitymacja skargowa, która określona jest w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi *lex specialis* wobec ogólnej normy wynikającej z art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej k.p.a.). W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie, to w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, stroną może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Nie budzi wątpliwości, że skarga złożona w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie ma charakteru *actio popularis*, i do wniesienia jej nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1761/12). Prawo do wniesienia takiej skargi przysługuje podmiotowi, który wykáže naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych. Interes prawny można wywodzić tylko z treści normy prawa materialnego (należącej do każdej gałęzi prawa, nie tylko prawa administracyjnego) dającej się za każdym razem indywidualnie określić i wyodrębnić spośród innych norm - normy, której treść można do końca ustalić. Interes prawny nie może być zatem wyprowadzony tylko z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego, czy jakiejś instytucji prawnej (por. wyrok NSA z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II OSK 914/3).

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.).

Taka konstrukcja legitymacji skargowej nie czyni dochodzenia praw przyznanych przez prawo unijne praktycznie niemożliwym lub nadmiernie trudnym.

Mając powyższe na uwadze, zarzuty skarg kasacyjnych nie zasługiwały na uwzględnienie. Wbrew zarzutom skarg kasacyjnych, Sąd I instancji dokonał oceny naruszenia interesu prawnego strony skarżącej w granicach powołanych przez niego przepisów.

Dodatkowo wskazać należy, że w prawie międzynarodowym dotyczącym ochrony środowiska podstawowy zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości wyznacza treść art. 9 konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 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) jako instrumentu realizacji prawa do środowiska. Art. 9 ust. 3 tej Konwencji reguluje dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska. W konsekwencji art. 9 pełni dwie funkcje. Z jednej strony wypełnia funkcję gwarancyjną w stosunku do dwóch pozostałych filarów Konwencji: gwarantuje możliwość poszukiwania ochrony w przypadku naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa związanych z dostępem do informacji oraz udziałem w podejmowaniu decyzji.

Z drugiej strony pełni funkcję w postaci gwarancji prawa do środowiska, dając możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym tzn. np. występowania do sądu z roszczeniem przeciwko zakładowi nie stosującemu się do krajowych przepisów ochrony środowiska (zob. M. Bar, J. Jendrośka, K. Tarnecka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 24,27).

Obowiązki unormowane w art. 9 ust. 3. Konwencji z Aarhus odnoszą się zarówno do procedur administracyjnych, jak i sądowych. Zgodnie z pkt (1) preambuły do decyzji Rady z 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Konwencja z Aarhus ma na celu przyznanie społeczeństwu praw i nakłada na Strony i władze publiczne obowiązki związane z dostępem do informacji i udziałem społeczeństwa oraz dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Konwencja z Aarhus ma na celu przyznanie społeczeństwu praw i nakłada na Strony i władze publiczne obowiązki związane z dostępem do informacji i udziałem społeczeństwa oraz dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Stanowisko WSA w Warszawie nie jest sprzeczne z postanowieniami art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus. W Konwencji zamieszczono przecież gwarancje dotyczące potrzeby zapewnienia drogi sądowej dla tzw. członków społeczności zainteresowanej, pozostawiając jednak kwestie zakresu uprawnień w tym względzie do uregulowania w ramach porządku

prawa krajowego (czyt. Art. 7 Konwencji: „zakres podmiotowy udziału społeczeństwa określi właściwa władza publiczna, biorąc pod uwagę cele niniejszej Konwencji”). I tak, posiadaczami praw przewidzianych w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus są „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” (zob. podobnie wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 45, 51). W piśmiennictwie wyrażono pogląd, według którego „Konwencja nie wyklucza skargi w innych sprawach niż rozstrzygane na podstawie art. 6, ale uzależnia to od przepisów prawa krajowego”. (zob. J. Jendrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 99).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpatrywanej sprawie nie zachodzi również przesłanka do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym. W tej sprawie nie wystąpiły wątpliwości co do stosowania i wykładni prawa Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że pytanie takie sąd krajowy może i powinien zadać tylko wtedy, gdy odpowiedź na nie jest niezbędna do wydania wyroku (art. 267 TFUE). Ponieważ w rozpoznawanej sprawie jak wskazano powyżej z uwagi na jasną interpretację unormowań prawa unijnego brak jest niezbędnych przesłanek wynikających z tego przepisu, tym samym nie było podstaw do zasięgnięcia opinii Trybunału, co do wykładni przepisów TFUE, TUE i KPP oraz przepisów analizowanej w sprawie dyrektywy.

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



**Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem**

*Olga Wrońska*  
sekretarz sądowy