

Annex 1 Judgment no. SK 23/17 of the Constitutional Court

Wyrok

Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 1 lipca 2021 r.

SK 23/17

Legitymacja do zaskarżenia aktu prawa miejscowego – programu ochrony powietrza.

TEZA aktualna

Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 oraz z 2021 r. poz. 1038), 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 zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

PUBLIKACJE

Omówienie do wyroku TK z dnia 1 lipca 2021 r., SK 23/17

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański - przewodniczący,

Krystyna Pawłowicz,

Jakub Stelina - sprawozdawca,

Wojciech Sych,

Michał Warciński.

Sentencja

Po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 lipca 2021 r., skargi konstytucyjnej J.S.W. o zbadanie zgodności: art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm.), rozumianego 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, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

orzeka:

Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 oraz z 2021 r. poz. 1038), 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 zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie faktyczne

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 marca 2017 r. J.S.W. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1668; dalej: u.s.w.), rozumianego 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, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: * Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.; dalej: p.o.ś.) nakładała na wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (od 1 stycznia 2019 r. obowiązek ten spoczywa na Głównym Inspektorze Ochrony Środowiska, na podstawie art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1479) obowiązek przeprowadzania - w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku - oceny poziomów substancji w powietrzu za rok poprzedni, a jej wyniki, na podstawie art. 89 ust. 1a p.o.ś., niezwłocznie przekazywać zarządowi województwa. Na tej podstawie, zgodnie z art. 91 ust. 1 p.o.ś., zarząd województwa został zobowiązany do opracowywania projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji - i przedstawienia go do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom. Na podstawie art. 91 ust. 3 p.o.ś. sejmik województwa ma określić - w drodze uchwały - program ochrony powietrza.

Sejmik Województwa Małopolskiego (dalej: Sejmik) 30 września 2013 r. przyjął uchwałę nr XLII/662/13 w sprawie zmiany uchwały nr XXXIX/612/09 z 21 grudnia 2009 r., w sprawie "Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego" (dalej: program ochrony powietrza). Skarżąca wezwała Sejmik, na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., do usunięcia naruszenia prawa przez zmianę programu ochrony powietrza. Przewodniczący Sejmiku nie uwzględnił żądania skarżącej.

Skarżąca, mieszkanka Zakopanego, zaskarżyła uchwałę - program ochrony powietrza do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (dalej: WSA). Wniosła m.in. o stwierdzenie nieważności programu ochrony powietrza w zakresie, w jakim nie nakazuje podjęcia uchwały na podstawie art. 96 p.o.ś. dla części strefy małopolskiej, w której dochodzi do regularnych i rażących przekroczeń obowiązujących standardów jakości powietrza, w tym dla Zakopanego. Skarżąca wywiodła swój interes prawny, będący przesłanką dopuszczalności skargi na akt prawa miejscowego w myśl art. 90 u.s.w., przede wszystkim z prawa do ochrony zdrowia i życia w czystym środowisku. Skarżąca wskazała również na prawo do ochrony życia prywatnego i mieszkania oraz wolność przemieszczania się. Stwierdziła, że zarówno naruszenie zdrowia, jak i uzasadnione obawy o stan zdrowia, wynikające z zaniechań organu w zakresie przyjęcia skutecznych rozwiązań do walki z zanieczyszczeniami powietrza, ze względu na godzenie w jej dobra osobiste, wpływają jednocześnie na jej interes prawny.

WSA, postanowieniem z 6 lipca 2016 r., odrzucił skargę. Stwierdził, że skarżąca nie wykazała, że program ochrony powietrza narusza jej interes prawny w sposób określony w art. 90 ust. 1 u.s.w., co skutkuje brakiem legitymacji skargowej po jej stronie. W ocenie sądu zaskarżona uchwała nie ingeruje w wolności i prawa skarżącej, nie jest również skierowana do skarżącej. W ocenie sądu interes prawny warunkujący rozpoznanie skargi powinien mieć charakter bezpośredni, konkretny i realny. Chociaż w ocenie skarżącej przyjęty program

ochrony powietrza może nie spełniać części pokładanych w nim oczekiwań, to jednak nie może prowadzić do przyjęcia, że samo wejście w życie programu ochrony powietrza stanowi naruszenie indywidualnego, konkretnego i aktualnego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej.

Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniem z 29 listopada 2016 r., oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez skarżącą. W jego ocenie powołane w zarzutach przepisy Konstytucji, aktów prawa Unii Europejskiej oraz aktów prawa międzynarodowego nie dawały podstaw do uznania, że skarżącej przysługuje interes prawny w rozumieniu art. 90 ust. 1 u.s.w. NSA podzielił stanowisko WSA uznając, że adresatem uchwały nie jest skarżąca, lecz organy administracji publicznej, których zadaniem będzie wdrożenie uchwalonego programu w celu poprawy jakości powietrza w województwie. Utrudnienia związane z funkcjonowaniem w danym środowisku, które nie spełnia pewnych kryteriów, choć wpływają na sytuację skarżącej, kształtują, co najwyżej, jej interes faktyczny, nie zaś interes prawny. Nie są bowiem konsekwencją uchwalenia zakwestionowanej uchwały. W ocenie NSA o naruszeniu interesu prawnego skarżącej nie może świadczyć przyjęcie niewystarczających, w opinii skarżącej, mechanizmów ochrony powietrza. Trudno bowiem wywieść z takiej sytuacji następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej konkretnych (realnych) uprawnień. Wbrew stanowisku skarżącej, prounijna wykładnia przepisów prawa krajowego nie może zmierzać do przyjęcia, że jednostka może zawsze skutecznie zainicjować sądowoadministracyjną kontrolę treści aktu administracyjnego, również w sytuacji, gdy nie spełnia ustawowych warunków legitymacji skargowej.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżąca stwierdziła, że art. 90 ust. 1 u.s.w., 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, narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jej zdaniem, kwestionowany przepis narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji "ponieważ pozbawia jednostki pragnące zainicjować sądową kontrolę programu ochrony powietrza możliwości rozpatrzenia ich sprawy przez sąd" (s. 13 skargi), a art. 77 ust. 2 Konstytucji, "ponieważ uniemożliwia dochodzenia praw na drodze sądowej jednostkom, których prawa są naruszane przez ponadnormatywne zanieczyszczenie powietrza, co jest następstwem nieskutecznego, niespełniającego wymogów prawnych program[u] ochrony powietrza" (s. 13 skargi). Skarżąca stwierdziła, że "[z]godność z Konstytucyjnym prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Ustawy zasadniczej wymaga, aby legitymacja skargowa przyznana została również podmiotom, których interes prawny został naruszony w sposób pośredni, jak również hipotetyczny i subiektywny, zarówno przez konkretny zapis zaskarżanego aktu, jak i przez braki i uchybienia w jego treści" (s. 14 skargi).

Skarżąca stwierdziła, że art. 90 ust. 1 u.s.w. uniemożliwia zaskarżenie programu ochrony powietrza jednostce, której interes prawny naruszony jest w związku z zamieszkiwaniem na obszarze, w którym powietrze jest znacznie zanieczyszczone. W takiej sytuacji program ochrony powietrza naruszać ma prawa jednostek w sposób pośredni, a zarazem niewystarczający do zainicjowania sądowej kontroli. Dodatkowo skarżąca podniosła, że konieczność stałego przebywania na obszarze, gdzie występuje znaczne zanieczyszczenie powietrza godzić może w prawo do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji), swobodę przemieszczania się (art. 52 Konstytucji) oraz ochronę własności (art. 64 Konstytucji). Zdaniem skarżącej niekonstytucyjna wykładnia zakwestionowanego przepisu doprowadziła do odrzucenia skargi w jej sprawie, przez co sprawa nie została rozpoznana co do istoty w

rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca powiązała również brak możliwości dochodzenia ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 w związku z art. 68 ust. 4 Konstytucji) oraz bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 ust. 2 Konstytucji) z naruszeniem art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 11 września 2017 r. nie zgłosił udziału w postępowaniu.

3. Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek) pismem z 13 października 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 90 ust. 1 u.s.w. w zakresie, w jakim uzależnia legitymację do zaskarżenia aktu prawa miejscowego od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka, art. 90 ust. 1 u.s.w. nie ogranicza prawa do sądu, lecz je kreuje, ponieważ stwarza możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień różnych podmiotów w zakresie przewidzianym przez postanowienia prawa materialnego. Odesłanie przez kwestionowany przepis do poszczególnych norm prawa materialnego wymusza wykazanie naruszenia interesu prawnego skarżącego. Zdaniem Marszałka zasadne jest uniemożliwienie kwestionowania działań organów jednostek samorządu terytorialnego przez podmioty, które swoje prawa wywodzą jedynie z obowiązków organów samorządu terytorialnego względem wspólnoty samorządowej. Skarżący musi więc wykazać konkretny indywidualny interes prawny wynikający z określonej normy prawa materialnego.

W ocenie Marszałka postulat skarżącej - przyznania legitymacji skargowej podmiotom, których "interes prawny został naruszony w sposób pośredni, jak również hipotetyczny i subiektywny, zarówno przez konkretny przepis zaskarżonego aktu, jak i przez braki i uchybienia w jego treści" pozostaje w sprzeczności z przyjętą na gruncie Konstytucji konstrukcją prawa do sądu. Marszałek podkreślił, że domaganie się kontroli sądowej w tego rodzaju przypadkach, opartej na ogólnych zasadach i wartościach prawnych, nie spełniłoby wymagań treści normatywnej pojęcia sprawy, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka, norma zrekonstruowana z art. 90 ust. 1 u.s.w, warunkująca zainicjowanie kontroli sądowej aktu administracyjnego wskazaniem konkretnego przepisu prawa materialnego dla oceny wystąpienia interesu prawnego, nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis nie zamyka też drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, a więc nie narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) pismem z 24 maja 2018 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 90 ust. 1 u.s.w., w brzmieniu obowiązującym do 31 maja 2017 r., 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 zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Prokurator, po dokonaniu analizy kwestionowanego przepisu, stanowisk wypracowanych przez orzecznictwo i doktrynę prawa stwierdził, że skarżąca prawidłowo zinterpretowała treść normy prawnej wynikającej z zaskarżonego przepisu.

Prokurator stwierdził jednak, że skarżąca na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji domaga się uprawnienia do zakwestionowania za pośrednictwem sądownictwa administracyjnego norm prawnych, zaadresowanych do innej kategorii podmiotów. W tym kontekście przypomniał, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie można wywodzić uprawnienia do kwestionowania przed sądem norm prawnych o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, których zastosowanie wymaga dopiero wydania indywidualnego rozstrzygnięcia, konkretyzującego treść

uprawnień i obowiązków określonego podmiotu. Z tych względów Prokurator nie podzielił stanowiska skarżącej odnośnie do zarzutu o niezgodności art. 90 ust. 1 u.s.w. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uznał przy tym, że uwzględnienie postulatów skarżącej oznaczałoby w istocie nadanie członkom wspólnoty samorządowej uprawnienia do kreowania, za pośrednictwem sądu administracyjnego, polityki środowiskowej w ramach samorządu, co pozostaje w sprzeczności z aktualnym modelem ustrojowym.

Prokurator nie podzielił też twierdzenia skarżącej o niezgodności art. 90 ust. 1 u.s.w. z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Stwierdził, że treść art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu. Skoro kwestionowany przepis nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może on prowadzić do naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji.

II

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) stanowi, że Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym (z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w pełnym składzie) wówczas, gdy:

- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia,
- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału,

- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że zakwestionowany akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją (art. 92 ust. 1 uotpTK).

Formalnym warunkiem rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 zdanie drugie uotpTK).

Ustawodawca użył - między punktami w art. 92 ust. 1 uotpTK - spójników "lub", co oznacza że, po pierwsze: ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione jednocześnie, a po wtóre - spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi odstąpić od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał stwierdził, że do akt postępowania wpłynęły pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania. Przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały zatem spełnione.

Uzasadnienie prawne

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi i stawiane zarzuty.

1.1. Skarżąca przedmiotem kontroli konstytucyjności uczyniła art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1668; dalej: u.s.w.). Kwestionowany przepis miał, w momencie złożenia skargi, następujące brzmienie:

"[k]ażdy, 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".

1 czerwca 2017 r. wszedł w życie art. 6 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), który zmienił brzmienie zaskarżonego przepisu na następujące:

"[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".

Zmiana kwestionowanego przepisu nie wpłynęła na rozpoznanie skargi konstytucyjnej.

1.2. Skarżąca zakwestionowała art. 90 ust. 1 u.s.w. nie wprost, lecz 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. Nie jest to treść zawarta wprost w art. 90 ust. 1 u.s.w. lecz ukształtowana w praktyce jego stosowania.

Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem kontroli Trybunału z punktu widzenia hierarchicznej zgodności z Konstytucją są akty normatywne. Trybunał, co do zasady, nie ocenia aktów stosowania prawa i nie ma charakteru nadinstancji weryfikującej ostateczne orzeczenia sądowe czy też ostateczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Trybunałowi nie przysługuje także kompetencja do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji prawa. Trybunał jest bowiem sądem prawa a nie faktów.

W orzecznictwie TK dopuszcza się jednak, pod pewnymi warunkami, możliwość oceny konstytucyjności treści normatywnych nadanych przepisowi prawa przez praktykę jego stosowania. Przyjmuje się, że "jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten - w praktyce swego stosowania - nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju" (wyrok TK z:28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82; zob. również wyroki z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77 oraz 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81).

Na gruncie niniejszej sprawy bezsporne jest, że wskazana przez skarżącą wykładnia art. 90 ust. 1 u.s.w. jest ugruntowana i znajduje potwierdzenie w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych (zob. np. wyrok NSA z 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 355/14) oraz nauce prawa (zob. np. M. Stahl, Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" nr 3/2013, s. 46-47).

Przyjmują one powszechnie, że to konkretna norma prawna kształtująca sytuację prawną skarżącego jest źródłem jego interesu prawnego lub uprawnienia. Musi on wykazać, że został naruszony jego własny interes prawny, polegający na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zakwestionowanym aktem prawa miejscowego a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją. Naruszenie to musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny oraz rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały (por. A. Faruga, uwagi do art. 90 i art. 91 [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, red. B. Dolnicki, Lex 2012; A. Gęsiarz-Krasucka, uwagi do art. 90 [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, red. P. Drembkowski), Warszawa 2020).

Warunkiem zaskarżenia aktu prawa miejscowego wydanego przez organ samorządu województwa jest więc wykazanie, że wywołuje on dla skarżącego negatywne konsekwencje prawne w postaci zniesienia, ograniczenia czy też uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Ponieważ sąd administracyjny kwestię tę rozstrzyga w pierwszej kolejności, nawet ewentualna sprzeczność uchwały organu samorządu z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi (zob. wyrok TK z 4 listopada 2003 r., sygn. SK

30/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 84 oraz wyroki WSA z: 17 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 237/17, 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 98/14, oraz wyrok NSA z 20 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1747/14).

Uwzględniając przytoczone wyżej wyroki oraz stanowisko doktryny TK stwierdził, że skarżąca prawidłowo określiła zakres zaskarżenia. W skardze wskazała przepis, który umożliwia zakwestionowanie aktu prawa miejscowego (tutaj: uchwałę sejmiku województwa) do sądu administracyjnego pod warunkiem spełnienia wynikających z niego wyżej przedstawionych przesłanek. Przesłanki te, o czym w punkcie poniżej, nie zostały przez skarżącą spełnione, co skutkowało brakiem merytorycznej kontroli jej skargi przez sądy administracyjne. Art. 90 ust. 1 u.s.w., co zgodnie potwierdzają również stanowiska Sejmu (s. 2 stanowiska) i Prokuratora (s. 5 stanowiska), znalazł więc zastosowanie w sprawie skarżącej i był podstawą ostatecznego orzeczenia o jej konstytucyjnych prawach i wolnościach, wskazanych w skardze (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

2. Interes prawny.

Jak zostało to wyżej stwierdzone, skargę do sądu administracyjnego może wnieść tylko ten, kogo interes prawny został naruszony w sposób bezpośredni, indywidualizowany, obiektywny i realny. Niekonstytucyjność art. 90 ust. 1 u.s.w. wynikać ma stąd, że nie istnieje - w świetle obecnych poglądów orzecznictwa i doktryny - możliwość zakwestionowania aktu prawa miejscowego jakim jest program ochrony powietrza.

2.1. Istotą legitymacji skargowej określonej w art. 90 ust. 1 u.s.w. 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*). Określenie to jest 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 u.s.w. stanowi *lex specialis* do art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: 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.), co miało miejsce w sytuacji skarżącej. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, we wcześniejszym stanie prawnym przesłanka interesu prawnego posiadała charakter materialny i jej brak skutkowało oddaleniem skargi. Przed nowelizacją p.p.s.a. dopiero po przeprowadzeniu rozprawy sąd badał, czy po stronie skarżącego występuje interes prawny, a dalej, czy został on naruszony zaskarżonym aktem. Negatywna odpowiedź na jedno z tych pytań prowadziła do oddalenia skargi. Obecnie brak w tym zakresie jest traktowany jak brak formalny skargi, który skutkuje jej odrzuceniem. Chodzi przy tym o obiektywnie istniejące naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę. Badanie naruszenia obejmuje art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. i przepis szczególny. Sąd z urzędu odrzuci skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej lub na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, w których nie został wykazany przez skarżącego interes prawny i jego naruszenie przez zaskarżony akt. Badanie interesu prawnego i jego

naruszenia zaskarżonym aktem następuje bowiem na wstępnym badaniu skargi (zob. M. Sieradzka, uwagi do art. 58, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. P. Szustakiewicz. A. Skoczylas, Warszawa 2016; J.P. Tarno, uwagi do art. 58, [w:] System Prawa Administracyjnego, t. X, Sądowa kontrola administracji publicznej, red. R. Hauser, Warszawa 2016, Nb 39 oraz M. Jagielska/A. Wiktorowska/P. Wajda, uwagi do art. 58, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, Nb 9).

Trybunał przypomina, że art. 90 u.s.w. ma swoje "odpowiedniki" w pozostałych ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego: art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.) oraz art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920). Mimo umieszczenia omawianych przepisów w różnych ustawach należy je interpretować, co do zasady, w podobny sposób. Uwzględniając powyższą okoliczność skład orzekający w niniejszej sprawie przypomina pogląd wyrażony w wyroku z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121). TK wówczas stwierdził, że przyjęta "powszechnie przez sądy wykładnia pojęcia «interes prawny», jako indywidualnego interesu prawnego określonego przez konkretną normę prawa materialnego, powoduje, że mamy do czynienia z indywidualną sprawą, identyfikowaną przez określony stan faktyczny, związany z określonym podmiotem, wymagający prawnej kwalifikacji na podstawie normy prawnej, mającej charakter generalny i abstrakcyjny. Natomiast przyjęcie postulowanej przez skarżących interpretacji, że interes prawny wynika z samej przynależności do społeczności samorządowej, w oderwaniu od prawa materialnego - powodowałoby, że legitymacja skargowa każdego członka społeczności samorządowej mogłaby uruchomić kontrolę legalności aktu wydanego przez organy samorządu terytorialnego, bez względu na indywidualny interes prawny, chroniony przez prawo materialne. Tak pojmowana legitymacja skargowa nie służyłaby ochronie indywidualnych praw skarżących, dzięki której uruchamiana byłaby kontrola legalności aktów organów gminy, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy; taka legitymacja skargowa nie mieściłaby się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, stanowiącym nieodłączny element prawa do sądu i istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji".

2.2. Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.; dalej: p.o.ś.) zarząd województwa, na podstawie danych przekazanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (zob. art. 89 p.o.ś.), opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza. 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.

Zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. 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.) "Każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa". W procesie tworzenia programów ochrony powietrza udział taki miał zagwarantować art. 91 ust. 9 p.o.ś. o treści: "Zarząd województwa, zgodnie z przepisami o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony

powietrza". Choć literalnie ustawodawca zapewnił możliwość udziału społeczeństwa w procesie przygotowywania planu, to "nie określa 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" (M. Pchałek, uwagi do art. 91, [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz, red. M. Górski Warszawa 2019). TK zwraca jednak uwagę, że SOOŚ jest przeprowadzana dla tych programów, które wyznaczają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko oraz których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000. Również porównanie art. 91 ust. 9 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 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko" wskazuje na niewielką praktyczną możliwość skorzystania z uprawnienia wykreowanego w art. 91 ust. 9 p.o.ś. Rolę postępowań wykreowanych na podstawie u.i.ś. docenia nauka prawa, wskazując, że "między innymi z wykorzystaniem wyników postępowania przeprowadzonego z udziałem społeczeństwa zarząd województwa opracowujący projekt uchwały antysmogowej powinien wyciągnąć wnioski co do tego, czy w analizowanym przypadku zachodzi konieczność wprowadzenia ograniczeń i zakazów, czy też tylko jednego z tych środków" (K. Gruszecki, uwagi do art. 96, [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2019). Zauważyć jednak należy, że przygotowanie programu ochrony powietrza jest de facto realizowane między organami administracji, wyznaczając dla nich odpowiednie kompetencje. Związek między kwestionowanym aktem prawnym - programem ochrony powietrza - a naruszeniem interesu prawnego skarżącej będzie w takim przypadku zawsze pośredni, ponieważ nie czyni on skarżącej jego adresatem. W skardze konstytucyjnej skarżąca 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".

2.3. Mając powyższe na uwadze, skarżąca nie postuluje zmiany brzmienia art. 90 ust. 1 u.s.w. Domaga się jednak "zmian[y] treści normy prawnej wywodzonej z tego przepisu w zakresie, w jakim pojęcie naruszenia interesu prawnego rozumie się jako naruszenie bezpośrednie, obiektywne i realne, powiązane z konkretnym zapisem zaskarżanego aktu". Według skarżącej "[z]godność z Konstytucyjnym prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Ustawy zasadniczej wymaga, aby legitymacja skargowa przyznana została również podmiotom, których interes prawny został naruszony w sposób pośredni, jak również hipotetyczny i subiektywny, zarówno przez konkretny zapis zaskarżanego aktu, jak i przez braki i uchybienia w jego treści".

Skarżąca domaga się zastosowania prounijnej wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w., przez dopuszczenie możliwości zaskarżenia tego rodzaju uchwały, mimo że plan ochrony powietrza nie nałożył na nią żadnych obowiązków ani nie dał jej żadnych uprawnień oraz został skierowany do organów administracji. Możliwość zastosowania tego rodzaju wykładni

skarżąca upatrywała w art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1; dalej: Dyrektywa). W ocenie TK proponowana wykładnia kwestionowanego przepisu byłaby nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego i równości wobec prawa, prowadziłaby bowiem do sytuacji, w której zależnie od rodzaju kwestionowanego aktu prawa miejscowego określone podmioty byłyby zobowiązane wykazywać naruszenie interesu prawnego, a inne nie.

Z treści Dyrektywy nie wynika także 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 wyroku z 19 listopada 2014 r., (sprawa C-404/13, *The Queen przeciwko The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, EU:C:2014:2382). Stwierdził w nim, że "sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki art. 288 TFUE przyznaje dyrektywie 2008/50, byłoby zasadnicze wyłączenie tego, że na ustanowiony przez nią obowiązek mogą powoływać się zainteresowane osoby. Spostrzeżenie to zachowuje swoją ważność w szczególności w stosunku do dyrektywy, której celem jest kontrola i redukcja zanieczyszczeń powietrza i która w związku z tym zmierza do ochrony zdrowia publicznego (zob. podobnie wyrok *Janecek*, EU:C:2008:447, pkt 37). Z powyższego wynika, że osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia progów alarmowych po dniu 1 stycznia 2010 r. powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, w przypadku gdy państwo członkowskie nie zapewniło przestrzegania wymogów wynikających z art. 13 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, przy czym nie wystąpiło też o odroczenie terminu na warunkach przewidzianych w art. 22 (zob. analogicznie wyrok *Janecek*, EU:C:2008:447, pkt 39)".

Cytowany pogląd nie stanowi jednak podstawy do rozszerzenia zakresu stosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. TK zwraca uwagę, 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 planem.

3. Wzorce kontroli i kontrola konstytucyjności.

Skarżąca wskazała, że kwestionowany przepis narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał przypominał, że zastosowanie gwarancji wynikających z prawa do sądu uzależnione jest zawsze od tego, czy rozpatrywane zagadnienie można powiązać z pojęciem "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie to było dotychczas wielokrotnie analizowane w orzecznictwie Trybunału i rozumiane jest na gruncie konstytucyjnym w sposób autonomiczny. Nie można go interpretować jedynie przez odwołanie się do podobnych pojęć funkcjonujących na poziomie ustawowym w ramach procedury karnej, cywilnej czy administracyjnej. Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że w sferze przedmiotowej prawo do sądu dotyczy możliwie najszerszego zakresu spraw rozpatrywanych przez sądy w związku z ich podstawową funkcją - sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W tym sensie zakres normowania art. 45 ust. 1 Konstytucji, jeśli chodzi o zastosowane przez ustrojodawcę pojęcie "sprawy", obejmuje te wszystkie spory prawne, które dotyczą istoty funkcji sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji TK przyjął, że "[w] państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi

sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej" (uchwała z 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 219). Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu dotyczy wszystkich sytuacji, w których dochodzi do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, w relacji zarówno do innych równorzędnych podmiotów, jak i władzy publicznej. W rezultacie treść normatywna pojęcia "rozpatrzenie sprawy" utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach. Chodzi tu o czynność polegającą na prawnej kwalifikacji określonego stanu faktycznego na podstawie konkretnej i indywidualnej normy adresowanej do danego podmiotu, która wywołuje skutki prawne w sferze uprawnień bądź obowiązków tego podmiotu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każda czynność spełniająca wskazane kryteria zarezerwowana jest dla niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, którego rozstrzygnięcie ma zapaść w sposób sprawiedliwy, jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. np. wyroki TK z: 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110 oraz 8 października 2013 r., sygn. K 30/11, OTK ZU nr 7/A/2013 poz. 98).

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżony przepis u.s.w., podobnie zresztą jak odpowiadające mu przepisy zawarte w pozostałych ustawach samorządowych, daje możliwość sądowej kontroli aktów prawa miejscowego każdemu, kto spełni wynikające z tego przepisu przesłanki. Tym samym - z mocy ustawy - kontrola prawotwórczej działalności organów samorządowych ma status "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny ocenił zatem, czy tak wykreowana "sprawa" spełnia standard określony w tym przepisie.

Na tle powyższych ustaleń Trybunał stwierdził, że proponowana przez skarżącą interpretacja kwestionowanego przepisu nie może zostać zaakceptowana. Wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji istota sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki wiąże się w sposób konieczny z rozpatrzeniem przez sąd konkretnej, indywidualnej sprawy, wniesionej przez podmiot niepubliczny lub też przeciwko podmiotowi niepublicznemu. Skarżąca w istocie domaga się przyznania prawa do ingerowania w postępowanie wewnątrz administracji. W ocenie składu orzekającego nie mieści się to w gwarancjach wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w zakresie ochrony gwarantowanej tym przepisem nie mieszczą się spory, których stroną nie byłby chociaż jeden podmiot prawa prywatnego (zob. np. wyrok z 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13, OTK ZU nr A/2017, poz. 41).

Ustalenie, że przyjęte w niniejszej sprawie rozumienie pojęcia "interes prawny", użytego w art. 90 ust. 1 u.s.w., jest zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie zamyka ustawodawcy zwykłej drogi do kształtowania w innych regulacjach pojęcia "sprawy" na gruncie tego przepisu ustawy zasadniczej, w inny sposób, a więc za pomocą innego parametru niż interes prawny lub też poprzez nadanie mu innego znaczenia, niż to, którego konstytucyjność została przez Trybunał potwierdzona niniejszym wyrokiem.

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto, wskazany przez skarżącą jako kolejny wzorzec kontroli, art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jego znaczenie polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw. Jak jednak wyżej zostało przez Trybunał wywiezione, kwestionowany art. 90 ust. 1 u.s.w. prawa do sądu nie narusza. Tym bardziej więc nie może naruszać art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Konkluzje.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 90 ust. 1 u.s.w., 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 zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Na marginesie Trybunał zwraca jednak uwagę, 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 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.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne 1

Zdanie odrębne sędziego TK Krystyny Pawłowicz

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji TK), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2021 r., w sprawie o sygn. akt SK 23/17.

Podzielam w pełni argumentację przedstawioną przez sędziego TK Michała Warcińskiego w jego zdaniu odrębnym do niniejszego wyroku.

Zdanie odrębne 2

Zdanie odrębne sędziego TK Michała Warcińskiego

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2021 r., w sprawie o sygn. akt SK 23/17.

Postępowanie w zakresie rozstrzygniętym wyrokiem w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone. Wbrew twierdzeniom skargi prawo dostępu do sądu skarżącej zostało w pełni zagwarantowane przez ustawodawstwo zwykłe. Przemawia za tym to, że skarżąca mogła złożyć w sprawie skargę do WSA, którą rozpoznano na rozprawie, a następnie - skargę kasacyjną do NSA. Granica przedmiotowa konstytucyjnego prawa dostępu do sądu, wyznaczona przez pojęcie "sprawy" zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji, została w tym wypadku zakreślona, paradoksalnie, zgodnie z oczekiwaniami wyrażonymi w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej. Skarżąca nie musiała wykazywać bezpośredniego, obiektywnego, indywidualnego czy realnego interesu prawnego, aby jej żądanie procesowe (skarga) zostało rozpatrzone przez powołane sądy. To, że roszczenie procesowe skarżącej zostało przez sąd pierwszej instancji odrzucone, a nie oddalone po ustaleniu, że skarżąca nie ma w sprawie interesu prawnego, nie daje podstaw do twierdzenia, że zostało jej odjęte albo choćby ograniczone konstytucyjne prawo dostępu do sądu zagwarantowane w art. 45 ust. 1

Konstytucji. Postaci orzeczeń sądowych na tle regulacji prawnopodstawowych nie mają żadnego znaczenia dla ustalenia naruszenia prawa dostępu do sądu; należą one wyłącznie do sfery decyzji prawodawcy, jaki model danego procesu i jego instytucji wprowadzi on do systemu prawnego. W poprzednim stanie prawnym brak interesu prawnego powodował w podobnych sprawach oddalenie, a nie odrzucenie skargi. Z perspektywy konstytucyjnego prawa dostępu do sądu nie ma rudymenarnego znaczenia postać orzeczenia, ale to, czy sprawa jednostki może być rozpoznana przez sąd co do istoty. Tak też się stało w sprawie skarżącej. Jej skargę odrzucono z uwagi na brak materialnego interesu prawnego. Ustalenie, czy skarżącej, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.) przysługiwał prawnomaterialny interes w rozpoznaniu sprawy, było w rzeczywistości rozstrzygnięciem istotnego zagadnienia merytorycznego, bez którego pozytywne dla skarżącej orzeczenie co do istoty sprawy nie mogłoby zapaść; nie było zatem rozpoznaniem problemu dostępu do sądu w ujęciu prawnopodstawowym. Sądy jednak przyjęły, że skarżącej nie przysługuje w sprawie interes prawny i na tej konstatacji poprzestały, co skarżąca oceniła już, z konstytucyjnego punktu widzenia, nie jako merytoryczne orzeczenie, ale jako naruszenie prawa dostępu do sądu.

Należy zaznaczyć, że nie można apriorycznie wyłączyć, że przesłanka interesu prawnego, warunkująca prowadzenie określonego postępowania, może być przesłanką procesową, ocenianą z punktu widzenia konstytucyjnego prawa dostępu do sądu, niemniej w okolicznościach niniejszej sprawy taki wypadek nie zachodzi.

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej nie żądano ochrony konstytucyjnego prawa dostępu do sądu, ale w istocie prawa do konkretnego rozstrzygnięcia sądowego. Dowodzą tego szerokie wywody uzasadnienia skargi, w których podnosi się naruszenie konstytucyjnych praw do zdrowia czy czystego środowiska. Skarżąca chciała stwierdzenia, że przysługuje jej prawnomaterialny interes w sprawie, a przez to orzeczenia zgodnego z jej żądaniem. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji nie zawiera jednak gwarancji uzyskania orzeczenia określonej treści w indywidualnej sprawie, dlatego na tle zarzutów rozpoznawanej skargi konstytucyjnej należało go uznać za wzorzec nieadekwatny i z tej przyczyny umorzyć postępowanie.

Z tych samych względów należało umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli generalnie ujmującego prawo dostępu do sądu od strony negatywnej.

Mając powyższe na uwadze, złożyłem niniejsze zdanie odrębne.