



V.7200.66.2021.ŁK

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie**

skarżący:

**[REDAKTOWANE]
/reprezentacja i adres do doręczeń
w aktach sprawy/**

organ:

**Sejmik Województwa Mazowieckiego
/reprezentacja i adres do doręczeń
w aktach sprawy/**

uczestnik:

Rzecznik Praw Obywatelskich

sygn. akt IV SA/Wa 1585/21

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 – dalej „p.p.s.a.”), zaskarżam w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 stycznia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 1585/21, odrzucające skargę [REDAKTOWANE] na uchwałę nr 115/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2020 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2020 r., poz. 9595).

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucam, że zostało wydane:

1. z naruszeniem 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 Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U.UE.L z 2008 r. nr 152 s. 1, z późn. zm. – dalej jako „dyrektywa CAFE”) jako źródła interesu prawnego skarżącej, 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 skarżącej;
2. z naruszeniem 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 uprawnień do odpowiedniej jakości powietrza.

Na wypadek nieuwzględnienia ww. zarzutów podnoszę także:

3. zarzut naruszenia prawa materialnego, a to:
 - a) naruszenia art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/30 – dalej jako „TUE”) w zw. z art. 288 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2 – dalej jako „TFUE”) poprzez niedokonanie wykładni użytego w art. 90 ust. 1 u.s.w. pojęcia „interesu prawnego” z uwzględnieniem celów dyrektywy CAFE;
 - b) naruszenia art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/30 – dalej jako „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 odstępianiem od zastosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. i niedokonaniem oceny legitymacji skargowej skarżącej 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.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Niezależnie od powyższego, wnoszę o:

2. skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 akapit 3 TFUE pytań prejudycjalnych o treści:
 - a. czy art. 13 i 16 w związku z art. 23 dyrektywy CAFE w świetle z art. 47 Karty Praw Podstawowych należy interpretować w ten sposób, że nakładają one na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia spełniającego wymogi zasady skutecznej ochrony sądowej środka odwoławczego do sądu od przyjętego planu ochrony powietrza?
 - b. czy art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE ustanawiający gwarancje odnoszące się do jakości powietrza należy interpretować w ten sposób, że jest on bezpośrednio skuteczny, a osoba zamieszkująca w strefie zagrożonej przekroczeniem dopuszczalnych wartości określonych w dyrektywie CAFE może powoływać się w postępowaniu przed sądem krajowym na naruszenie wynikającego z nich uprawnienia do odpowiedniej jakości powietrza?
 - c. czy art. 13 i 16 w związku z art. 23 dyrektywy CAFE w świetle art. 47 KPP UE oraz zasady skuteczności ograniczającej autonomię proceduralną państwa członkowskiego sprzeciwiają się ustanowieniu w procedurze krajowej dla dopuszczalności drogi odwoławczej do sądu od przyjętego planu ochrony powietrza wymogu takiego jak ustanowiony w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa wymóg wykazania przez zainteresowanego, że plan ochrony powietrza narusza jego indywidualny interes prawny, rozumiany jako normatywny, obiektywny, aktualny, niepo pochodny, osobisty, własny, indywidualny, realny i konkretny interes?

Jednocześnie, stosownie do art. 176 § 2 p.p.s.a., wnoszę o:

3. rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

U z a s a d n i e

I. Zaskarżone postanowienie.

1. Postanowieniem z 28 stycznia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 1585/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w oparciu o art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., odrzucił skargę [REDAKTOWANE] na uchwałę 115/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2020 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy

dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wyjaśnił warunki dopuszczalności zaskarżania aktów prawa miejscowego organów samorządu województwa, wynikające z art. 90 ust. 1 u.s.w. Wskazał, że *„legitymacja skargowa, która określona jest w art. 90 ust. 1 u.s.w. stanowi lex specialis wobec ogólnej normy wynikającej z art. 28 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 u.s.w. stroną może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone”*.

2. Oceniając wniesioną skargę, Sąd doszedł do przekonania, że nie zostało w niej wykazane naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej. Wynika to, zdaniem Sądu, z charakteru zakwestionowanego skargą aktu. Zdaniem Sądu, *„nie powinno bowiem budzić wątpliwości, 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”*.
3. Odnosząc się do twierdzeń skargi, Sąd stanął na stanowisku, że naruszenia interesu prawnego skarżącej *„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”*. Nadto, *„zdaniem Sądu, o naruszeniu interesu prawnego skarżącej nie może świadczyć przyjęcie niewystarczających, w jej ocenie, mechanizmów ochrony powietrza. Trudno bowiem wywieźć w takiej sytuacji następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej konkretnych (realnych) uprawnień. Sytuacja skarżącej w odniesieniu do środowiska naturalnego, kształtowana postanowieniami programu ochrony powietrza, który w jej ocenie, w pełni wdrażałby mechanizmy ochrony środowiska zaczerpnięte z prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, ma wymiar jedynie hipotetyczny”*.
4. Sąd nie znalazł także podstaw do dokonania postulowanej przez skarżącą pronunijnej wykładni (wykładni zgodnej z prawem UE) art. 90 ust. 1 u.s.w., albowiem wykładnia taka byłaby – w ocenie Sądu - *„wykładnią contra legem, nie do pogodzenia zarówno z zasadą demokratycznego państwa prawnego jak 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 byłyby zobowiązane wykazywać naruszenie interesu prawnego a inne nie”. Wskazał przy tym Sąd, że jego zdaniem, „z Dyrektywy CAFE nie wynika obowiązek zapewnienia przez państwo członkowskie 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”. Konkludując swoje wywody, Sąd przywołał także – zapadłe w analogicznej sprawie – postanowienie (mylnie określone wyrokiem) Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 3218/17, uzupełniając wcześniejsze wywody i stwierdzając, że „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. Analiza cytowanego przepisu w żaden sposób nie pozwala na przyjęcie, że może on być źródłem interesu prawnego skarżącej w tej sprawie, a tym bardziej, że interes ten został naruszony. Niewątpliwie natomiast można mówić w takim przypadku, jak wyżej już podniesiono, o interesie faktycznym, który jest jednak niewystarczający dla przyznania skarżącej legitymacji skargowej w tej sprawie”.

5. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowane postanowienie obarczone jest wadami wskazanymi w zarzutach niniejszej skargi kasacyjnej i jako takie, powinno podlegać uchyleniu.

II. Uzasadnienie zarzutów z pkt. 1 i 2 skargi kasacyjnej.

6. Przystępując do niniejszego postępowania, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił argumentację odnoszącą się w szczególności do art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE, jako do przepisów stanowiących źródło uprawnienia skarżącej, którego naruszenie czyniło wniesioną przez nią skargę dopuszczalną (pkt. 4-6 pisma Rzecznika z 17 stycznia 2022 r.). Zarzuty zawarte w pkt. 1 i 2 skargi kasacyjnej związane są wprost właśnie z tą argumentacją, co uzasadnia łączne ich omówienie. Wyjaśnić natomiast należy, że sposób sformułowania zarzutów wynika z niepewności odnośnie do wykładni uzasadnienia kwestionowanego postanowienia. W ocenie Rzecznika, przedstawiona przez niego argumentacja została przez Sąd pominięta, co – wobec istotnego jej wpływu na wynik sprawy – znamionuje naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. (pkt 1.a. zarzutów skargi). Przepis ten nakłada na sąd pierwszej instancji obowiązek odniesienia się w uzasadnieniu do argumentacji, o ile ta ma znaczenie dla wyniku sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z 16 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 349/19). Biorąc pod uwagę, że podstawą odrzucenia skargi przez Sąd było niestwierdzenie naruszenia przez zakwestionowany akt interesu prawnego skarżącej, nie odniesienie się przez Sąd do art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE wskazywanych przez Rzecznika jako źródło interesu prawnego skarżącej, musi zostać określone jako mające znaczenie dla sprawy. Dokonanie przez Sąd oceny naruszenia interesu prawnego skarżącej przez pryzmat uprawnienia wynikającego z art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE (o czym szerzej niżej) doprowadzić bowiem mogło do zgola innego rozstrzygnięcia i uznania dopuszczalności skargi.

7. Na wypadek, gdyby zawarte w końcowym fragmencie postanowienia z 28 stycznia 2022 r. passusy odnoszące się do dyrektywy CAFE zostały przez Naczelny Sąd Administracyjny uznane jako przedstawienie przez Sąd Wojewódzki stanowiska odnośnie do formułowanych przez Rzecznika twierdzeń, Rzecznik alternatywnie formułuje zarzuty dotyczące wadliwego zastosowania art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. (pkt 1.b. zarzutów skargi) oraz błędnej wykładni art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE (pkt 2.a. zarzutów skargi).
8. Kontynuując, należy podkreślić po raz kolejny, że kwestionowany w niniejszej sprawie akt stanowi element implementacji dyrektywy CAFE. Program ochrony powietrza przyjęty zaskarżoną uchwałą Sejmiku jest planem ochrony powietrza w rozumieniu art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE. Zgodnie z tym przepisem „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” (akapit pierwszy), zaś „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” (akapit drugi).
9. Przytoczone regulacje dyrektywy CAFE są wprost związane z art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE (mają na celu ich realizację). Te stanowią bowiem, że państwa członkowskie „gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM10, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI. W odniesieniu do dwutlenku azotu i benzenu określone w załączniku XI wartości

dopuszczalne nie mogą być przekroczone po upływie terminów podanych w tym załączniku” (art. 13 ust. 1 akapit pierwszy i drugi) i „zapewniają, że po terminie określonym w załączniku XIV sekcja D, stężenie PM_{2,5} w powietrzu na obszarze ich stref i aglomeracji nie przekroczy wartości dopuszczalnej określonej w tym załączniku” (art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze).

- 10.** W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przytoczone regulacje art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2, przewidujące „gwarancje” i „zapewnienia” odnoszące się do jakości powietrza atmosferycznego, statuują przynależące każdemu uprawnienie do odpowiedniej jakości powietrza, którego ochrony – w razie nieprawidłowej implementacji dyrektywy (tu: nieosiągnięcia zakładanego celu, jakim jest odpowiednia jakość powietrza) – jednostka może dochodzić na drodze sądowej. Przywołane regulacje dyrektywy spełniają bowiem kryteria: bezwarunkowości i wystarczającej precyzji (por. w szczególności wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 *Francovich i in.*). Uprawnienie do odpowiedniej jakości powietrza, wynikające z art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE spełnia przy tym w ocenie Rzecznika wszelkie wymagane prawem krajowym kryteria, które pozwalają na uznanie go za interes, którego naruszenie przez akt prawa miejscowego umożliwia wniesienie skargi w oparciu o art. 90 ust. 1 u.s.w. Nade wszystko trzeba podkreślić, że interes ten ma wymiar nie tylko faktyczny, ale także charakter normatywny – wprost wynika z przepisów obowiązującego prawa.
- 11.** W ocenie Rzecznika, akcentowana w uzasadnieniu kwestionowanego postanowienia okoliczność, że uchwała Sejmiku nie przyznaje praw i nie nakłada obowiązków bezpośrednio na skarżącą, a literalnie skierowana jest do organów władzy publicznej, pozostaje bez znaczenia dla dopuszczalności skargi wniesionej w niniejszej sprawie. Za nieporozumienie, sprzeczne z literalną treścią art. 90 ust. 1 u.s.w. należy bowiem uznać ograniczanie możliwości zaskarżenia aktu prawa miejscowego wyłącznie przez podmioty, na które akt ten nakłada obowiązki lub przyznaje uprawnienia. Potencjalnym źródłem legitymacji skargowej mogą być w równej mierze tzw. prawa refleksowe (por. przykładowo postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 4417/21 i III OSK 4808/21, w których przyjęto, że legitymację do zaskarżenia uchwały rady gminy w sprawie likwidacji placówki oświatowej ma rodzic ucznia likwidowanej placówki z uwagi na ingerencję przez uchwałę w uprawnienie do kontynuowania nauki w szkole danego typu). Nie chcąc powielać całości argumentacji zawartej w złożonym w sprawie piśmie z 17 stycznia 2022 r., Rzecznik ograniczy się w tym miejscu do podtrzymania w pełni zaprezentowanego w nim stanowiska odnośnie do dopuszczalności wywodzenia legitymacji skargowej z praw refleksowych (pkt. 7-12 pisma z 17 stycznia 2022 r.).

III. Uzasadnienie zarzutu z pkt. 3.a. skargi kasacyjnej.

12. Uzasadnienie „ewentualnych” zarzutów z pkt. 3 skargi kasacyjnej należy zacząć od przedstawienia wniosków wypływających z wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-237/07 *Janecek* w kontekście wykładni dyrektywy CAFE. Spór na gruncie przedmiotowego orzeczenia jaki zaistniał w niniejszej sprawie koncentruje się przy tym w szczególności wokół znaczenia pkt. 38 i 39 przedmiotowego wyroku. Trybunał wskazał w nich, że „(...) *we wszystkich przypadkach, w których nieprzestrzeganie środków wymaganych przez dyrektywę dotyczących jakości powietrza i wody pitnej, których celem była ochrona zdrowia publicznego, mogło stanowić zagrożenie dla zdrowia osób, Trybunał orzekł, że osoby te powinny mieć możliwość powołania się na zawarte w tych dyrektywach przepisy imperatywne (zob. ww. wyroki: z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C-361/88 Komisja przeciwko Niemcom i C-59/89 Komisja przeciwko Niemcom, a także z dnia 17 października 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom)*” (pkt 38) i „*z powyższego wynika, że osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia progów alarmowych lub dopuszczalnych wartości powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu działania z chwilą zaistnienia takiego niebezpieczeństwa*” (pkt 39).
13. Oceniając znaczenie tego wyroku w sprawach ze skarg na uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, sądy administracyjne jednoznacznie stoją na stanowisku, że nie wynika z niego obowiązek zapewnienia możliwości zakwestionowania programu ochrony powietrza przez każdą osobę zamieszkującą na obszarze jego obowiązywania i przez organizacje ekologiczne. Pogląd taki został po raz pierwszy wyrażony w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 3218/17, w którym wskazano, że „*z treści dyrektywy CAFE nie wynika (...) 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*” i obecny jest w dalszych orzeczeniach sądów administracyjnych zapadłych na gruncie skarg na uchwały przyjmujące programy ochrony powietrza, także w kwestionowanym w niniejszej sprawie postanowieniu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest to pogląd błędny, a wynika to m.in. z nieuwzględnienia przy wykładni dyrektywy CAFE jej – już przywoływanego w niniejszej skardze kasacyjnej – art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2.

14. Możliwość dochodzenia na drodze sądowej sporządzenia spełniającego wymogi dyrektywy planu ochrony powietrza nie może być oceniona inaczej jako środek, służący realizacji „gwarancji” i „zapewnień” wynikających z dyrektywy CAFE – generalnego celu dyrektywy, jakim jest zapewnienie odpowiedniej jakości powietrza. Zaznaczyć w związku z tym należy, że ewentualne nawet stwierdzenie, że opisane wyżej uprawnienie do odpowiedniej jakości powietrza wynikające z dyrektywy CAFE nie wypełnia znamion „interesu prawnego” w rozumieniu art. 90 ust. 1 u.s.w. (choć zdaniem Rzecznika nie ma do tego podstaw), nie czyniłoby zasadnym odrzucenia skargi. Zrodzi co najwyżej obowiązek zmodyfikowania ogólnie przyjętego rozumienia interesu prawnego i dokonania jego wykładni przez pryzmat dyrektywy CAFE.
15. Zasada prounijnej wykładni prawa krajowego, wywodzona obecnie z art. 4 ust. 3 TUE i – w odniesieniu do dyrektyw – także z art. 288 akapit trzeci TFUE, doczekała się bogatego orzecznictwa ETS i TSUE. W wyrok z 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 *Marleasing* Trybunału Sprawiedliwości podkreślił, że *„wynikające z dyrektywy zobowiązanie Państw Członkowskich do osiągnięcia rezultatu przewidzianego przez dyrektywę, podobnie jak przewidziany na mocy art. 5 Traktatu [obecnie art. 4 ust. 3 TUE – przyp. własny] obowiązek podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania, ciąży na wszystkich organach Państw Członkowskich, w tym, w ramach ich jurysdykcji, również na sądach. Wynika stąd, że stosując prawo krajowe, bez względu na to, czy sporne przepisy zostały przyjęte przed czy po wydaniu dyrektywy, sąd krajowy, który musi dokonać jej wykładni, powinien tego dokonać, tak dalece jak to tylko możliwe, zgodnie z brzmieniem i celem dyrektywy, po to, by osiągnąć przewidywany przez nią rezultat”*. Przy stosowaniu prawa krajowego, a zwłaszcza przy stosowaniu przyjętych specjalnie w celu wprowadzenia wymagań dyrektywy, *„sąd krajowy jest zobowiązany interpretować prawo krajowe w najszerszym możliwym zakresie w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy”* (tak w wyroku z 5 października 2004 r. w sprawach połączonych C-397-403/01 *Pfeiffer*).
16. W świetle orzecznictwa Trybunału, za obowiązek sądu krajowego w sprawie „unijnej” (a niniejsza do tej kategorii niewątpliwie należy) uznać należy takie zinterpretowanie prawa krajowego, by realizowało ono w sposób należyty cele dyrektywy, a obowiązek ten dotyczy także wykładni przepisów proceduralnych, w tym odnoszących się do legitymacji do zainicjowania postępowania sądowego. Stosowanie prounijnej wykładni krajowych przepisów odnoszących się do legitymacji skargowej (czy szerzej – procesowej), nie jest zresztą polskim sądom obce. Przykładowo można przywołać postanowienie Sądu Najwyższego z 20 lutego 2008 r., sygn. akt III SK 23/07. Dokonano w nim prounijnej wykładni krajowych

przepisów proceduralnych, rozciągając uprawnienie do zaskarżenia postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty także na zainteresowanych w rozumieniu ówczesnego art. 479⁶¹ § 2 k.p.c., mimo że z literalnego brzmienia przepisów Prawa telekomunikacyjnego i k.p.c. uprawnienie do zainicjowania postępowania sądowego przysługiwało wyłącznie stronom postępowania przez Prezesem.

17. Kończąc tę część uzasadnienia, odnieść się należy także do przedstawionego w uzasadnieniu skarżonego postanowienia poglądu, jakoby „*proponowana przez stronę wykładnia [art. 90 ust. 1 u.s.w. – przyp. własny] byłaby nie do pogodzenia zarówno z zasadą demokratycznego państwa prawnego jak 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 byłyby zobowiązane wykazywać naruszenie interesu prawnego a inne nie*”. Jest bowiem wprost przeciwnie – dopiero stwierdzenie, że w polskim porządku prawnym nie jest dopuszczalne skuteczne zakwestionowanie programu ochrony powietrza (bo uznanie, że z uwagi na normę art. 90 ust. 1 u.s.w. wniesiona w niniejszej sprawie skarga jest niedopuszczalna będzie z tym równoznaczne) – prowadziłoby do naruszenia zasady równości. Podkreślić bowiem trzeba, że w praktyce powoduje to sytuację, w której dochodzenie uprawnień wynikających z prawa unijnego jest ograniczone ze względu na państwo zamieszkania. Skoro bowiem w części państw członkowskich istnieje taka prawna możliwość (por. wyroki TSUE w sprawie C-237/07 *Janecek* i C-404/13 *ClientEarth*), to nie sposób znaleźć racjonalnego uzasadnienia dla stawiania mieszkańców Rzeczypospolitej Polskiej w mniej korzystnej sytuacji odnośnie do dochodzenia uprawnień wynikających z dyrektywy CAFE. Względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasada równości przemawiają za tym, by treść przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, interpretować zwykle w całej Unii Europejskiej w sposób autonomiczny i jednolity (tak Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z 12 września 2012 r. w sprawie I FSK 323/17). Fakt, że niniejsza sprawa jest sprawą „unijną” determinuje możliwość (a na gruncie niniejszej sprawy może wręcz oznaczać obowiązek) zastosowania odmienności w stosunku do spraw czysto „krajowych”.

18. W świetle powyższego, obowiązkiem Sądu Wojewódzkiego było zinterpretowanie pojęcia „interesu prawnego”, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.s.w. z uwzględnieniem norm dyrektywy CAFE, której jednym z (pośrednich) celów jest zapewnienie możliwości domagania się na drodze sądowej przez podmioty „dotknięte” zanieczyszczeniem powietrza przyjęcia odpowiednich planów ochrony

powietrza. Nie uczyniwszy tego, Sąd naruszył normy wskazane w pkt. 3.a. zarzutów niniejszej skargi kasacyjnej.

IV. Uzasadnienie zarzutu z pkt. 3.b. skargi kasacyjnej.

- 19.** Prounijna wykładnia prawa krajowego nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem* (por. wyrok Trybunału z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 *Pupino*). Do tej tezy zdaje się odwoływać Sąd Wojewódzki formułując pogląd o niedopuszczalności proponowanej przez skarżącą wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w. („*proponowana przez stronę wykładnia byłaby jednak wykładnią contra legem*”). Abstrahując od tego, czy pojęcie *contra legem* można w ogóle odnosić do wykładni nieostrej w swojej istocie instytucji „interesu prawnego”, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.s.w. (wszakże jej ogólne rozumienie jest wynikiem właśnie wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne na przestrzeni lat), to nawet stwierdzenie braku możliwości uznania skargi za dopuszczalną na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w. (czy to stosowanego wprost, co Rzecznik postuluje w pierwszej kolejności, czy przy wykładni uwzględniającej cele dyrektywy CAFE) nie daje podstaw do jej odrzucenia.
- 20.** Jak zostało to już wskazane wyżej, przywołane przepisy (art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE) mają charakter imperatywny i statuują uprawnienie do odpowiedniej jakości powietrza – i to determinuje dalsze obowiązki państw członkowskich. Stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 akapit pierwszy KPP, państwa członkowskie zobligowane są bowiem do zapewnienia środka ochrony każdemu, którego uprawnienie wynikające z prawa Unii doznało uszczerbku. Środek ten musi przy tym charakteryzować się dwoma podstawowymi walorami: musi być sądowy i skuteczny.
- 21.** W kontekście powyższego należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy – w razie nieuwzględnienia stanowiska o dopuszczalności wniesionej w niniejszej sprawie skargi na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w. (stosowanego wprost lub przy wykładni uwzględniającej cele dyrektywy CAFE) – polski, krajowy porządek prawny realizuje wskazane wymogi. W ocenie Rzecznika, odpowiedź na to pytanie musi być jednoznacznie negatywna. Sama formalna możliwość wniesienia skargi (istnienie w krajowym porządku prawnym środka umożliwiającego potencjalnie zainicjowanie postępowania sądowego) nie jest wystarczające dla przyjęcia, że prawo krajowe realizuje obowiązki wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 akapit pierwszy KPP. Prezentowane w zaskarżonym postanowieniu stanowisko jest bowiem równoznaczne z faktycznym brakiem możliwości poddania sądowej kontroli programu ochrony powietrza przez podmioty uprawnione z dyrektywy CAFE. O ile przyjąć, że naruszenie „gwarancji” i „zapewnień” wynikających z art. 13 ust. 1 i art.

16 ust. 2 dyrektywy CAFE nie jest wystarczające dla wykazania naruszenia interesu prawnego, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.s.w. przez skarżącą, a nie można „prounijnie” wyłożyć pojęcia interesu prawnego (a co za tym idzie – wniesiona skarga zostanie w każdych warunkach odrzucona, bez merytorycznego rozpoznania), to środek w postaci skargi do sądu administracyjnego pozbawiony jest przymiotu skuteczności. Zasada skuteczności w tym znaczeniu ogranicza autonomię proceduralną państwa członkowskiego, jeżeli sprawa, tak jak ta zawisła przez tutejszym Sądem, ma charakter unijny. Przepisy prawa krajowego nie mogą czynić wykonywania praw przyznanych przez prawo unijne praktycznie niemożliwym lub nadmiernie trudnym (por. m.in. wyroki z 22 października 1998 r. w sprawach połączonych C-10-22-97 *IN.CO.GE.* '90, z 9 lutego 1999 r. w sprawie C-343/96 *Dilexport*, z 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-446/04 *TEST CLAIMANTS*).

22. W ocenie Rzecznika, w takiej sytuacji aktualizują się obowiązki wynikające z art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) oraz zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE. W związku z tym zachodzi konieczność pominięcia w niniejszej sprawie art. 90 ust. 1 u.s.w. i dokonanie oceny legitymacji skargowej skarżącej przez pryzmat art. 50 § 1 p.p.s.a., a jeżeli i w oparciu o ten przepis, skarga nie będzie mogła zostać uznana za dopuszczalną – oparcie legitymacji skargowej skarżącej bezpośrednio na art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP w zw. z art. 13, art. 16 i art. 23 dyrektywy CAFE. Obowiązek taki wynika z wywodzonych z art. 4 ust. 3 TUE zasad pierwszeństwa i skuteczności prawa unijnego.
23. Już w wyroku z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Costa* Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że „wprowadzanie do prawodawstwa każdego z Państw Członkowskich przepisów pochodzących ze Wspólnoty oraz, bardziej ogólnie, zasad i ducha Traktatu tym samym uniemożliwia Państwom przyznanie pierwszeństwa jednostronnemu i późniejszemu środkowi prawnemu w stosunku do systemu prawnego przyjętego przez Państwa na zasadzie wzajemności. Środek taki nie może więc być niezgodny z tym systemem prawnym. Prawo wywodzące się z Traktatu, niezależne źródło prawa, nie może wobec swego specjalnego i pierwotnego charakteru zostać uchylone przez przepisy prawa krajowego, bez względu na sposób ich sformułowania, bez pozbawienia go charakteru prawa wspólnotowego i bez zanegowania samych podstaw prawnych istnienia Wspólnoty”, albowiem „zobowiązanie Państwa Członkowskiego wynikające z Traktatu EWG, które nie jest uzależnione od żadnych warunków, ani też, w odniesieniu do jego wykonania lub skutku, nie zależy od przyjęcia żadnego środka ani przez Państwo, ani przez Komisję, jest prawnie zupełne i w konsekwencji może wywoływać bezpośredni skutek w sferze relacji pomiędzy Państwami Członkowskimi a jednostkami. Zobowiązanie takie staje się integralną częścią systemu prawnego Państw Członkowskich i tym samym formuje część ich

własnego prawa, i dotyczy bezpośrednio ich obywateli, na których korzyść wykreowało prawa indywidualne, które sądy krajowe muszą chronić”.

24. W fundamentalnym dla rozumienia zasad pierwszeństwa i skuteczności prawa unijnego wyroku z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal* Trybunał wskazał, że „zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego postanowienia Traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne wydane przez instytucje wspólnotowe po ich wejściu w życie nie tylko automatycznie wyłączają stosowanie jakichkolwiek sprzecznych z nimi aktów prawa krajowego, ale również wykluczają przyjęcie przez parlament państwa członkowskiego nowych ustaw, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego”, zaś „sąd krajowy, który stosuje prawo wspólnotowe, ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne – odmówić zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później niż akt prawa wspólnotowego”, bowiem „nie do pogodzenia z wymogami wynikającymi z samej natury prawa wspólnotowego byłyby przepisy krajowe, jak również praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, które prowadziłyby do zmniejszenia skuteczności prawa wspólnotowego, pozbawiając sąd krajowy orzekający w sprawie i stosujący prawo wspólnotowe możliwości uczynienia wszystkiego, co konieczne, aby uchylić stosowanie prawa krajowego stojącego na przeszkodzie (nawet tymczasowo) pełnej skuteczności norm wspólnotowych”.
25. W sprawie C-473/93 *Komisja vs. Luksemburg* (wyrok z 2 lipca 1996 r.), Trybunał jednoznacznie ocenił, że „odwoływanie się do przepisów krajowych w celu ograniczenia skutków obowiązywania norm prawa wspólnotowego podważałoby jednolitość i skuteczność tego prawa”. Kolejnym przykładem obrazującym obowiązki sądu krajowego pod kątem zapewnienia skuteczności prawa unijnego jest orzeczenie w sprawie C-213/89 *Factortame*, w którym Trybunał potwierdził obowiązek zastosowania przez sąd krajowy środków tymczasowych, choćby nie były one przewidziane w prawie krajowym, jeżeli od ich zastosowania byłoby uzależnione skuteczne dochodzenie uprawnień wynikających z prawa unijnego. Obowiązek stosowania zasady pierwszeństwa spoczywa przy tym na wszystkich organach państw członkowskich, przede wszystkim sądach, ale również organach administracji (wyrok w sprawie 103/88 *Fratelli Costanzo*).
26. W polskiej praktyce sądowej, obowiązek stosowania zasady pierwszeństwa i zasady skuteczności jest przy tym podkreślany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przykładowo, w wyrokach w sprawach I GSK 304/15, I GSK 305/15, I GSK 306/15, NSA odstąpił od zastosowania art. 183 § 1 p.p.s.a. stwierdzając trafnie, że „w sytuacji kiedy po wydaniu wyroku przez wojewódzki sąd

administracyjny zapadnie orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej prezentujące inną wykładnię przepisów unijnych niż przyjmowana w orzecznictwie sądów krajowych, które to przepisy miały zastosowanie do skarżącej kasacyjnie strony, wyrok ten powinien uwzględnić w swoim orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny, niezależnie od podstaw na jakich została oparta skarga kasacyjna”. Konieczność zapewnienia skuteczności prawa unijnego przemawiała za niezastosowaniem krajowego przepisu ograniczającego postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym do granic wynikających ze skargi kasacyjnej i wzięcia z urzędu pod uwagę okoliczności innych niż nieważność postępowania. Na tej samej zasadzie w niniejszej sprawie – skoro Sąd Wojewódzki uznał, że nie jest możliwe stwierdzenie dopuszczalności wniesionej skargi w oparciu o art. 90 ust. 1 u.s.w. (nie można go zastosować wprost lub z wykorzystaniem prounijnej wykładni), miał obowiązek odstąpienia od jego zastosowania i dokonania oceny legitymacji skargowej w oparciu o ogólną normę art. 50 § 1 p.p.s.a. Jeśli zaś i to nie doprowadziłoby go do stwierdzenia możliwości merytorycznego rozpatrzenia skargi (np. w razie stwierdzenia, że zaskarżony akt nie dotyczy interesu prawnego a faktycznego skarżącej), konieczne było pominięcie również tej normy i rozpoznanie skargi bezpośrednio na podstawie art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP w zw. z art. 13, art. 16 i art. 23 dyrektywy CAFE. Zaniechanie tych obowiązków przez Sąd Wojewódzki w opisanych okolicznościach znamionuje naruszenie norm wskazanych w pkt. 3.b. zarzutów niniejszej skargi kasacyjnej.

V. Uzasadnienie wniosku o skierowanie pytań prejudycjalnych.

27. Rzecznik zdaje sobie sprawę, że przedstawiane przez skarżącą i popierane przez Rzecznika stanowisko może budzić wątpliwości w kontekście dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych zapadłego na gruncie skarg na uchwały w sprawie programów ochrony powietrza. Rozstrzygnięcie ewentualnie stwierdzonej kolizji pomiędzy krajowymi uregulowaniami (w szczególności art. 90 ust. 1 u.s.w.) a przepisami prawa unijnego (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP w zw. z art. 13, art. 16 i art. 23 dyrektywy CAFE) winno przy tym nastąpić poprzez skierowanie przez Naczelny Sąd Administracyjny odesłania prejudycjalnego (art. 267 akapit 3 TFUE, por. też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, postanowienie Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt III CZP 3/10).
28. Co więcej, nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 267 akapit trzeci TFUE, Naczelny Sąd Administracyjny jest zobowiązany do skierowania takiego pytania (pytań) w niniejszej sprawie, jeżeli uzna, że do rozstrzygnięcia sprawy niezbędna jest wykładnia przepisów dyrektywy CAFE, których stosowania dotyczy spór zawisły w

niniejszej sprawie. Jest bowiem sądem, od którego orzeczenia nie przysługuje żaden środek odwoławczy w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE (ani zwyczajny, ani nadzwyczajny – por. wyrok TSUE z 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-119/15 *Biuro Podróży Partner*). Konieczność sięgnięcia dla rozstrzygnięcia sprawy do przepisów prawa unijnego determinuje przy tym obowiązek skierowania pytań prejudycjalnych odnoszących się do wszystkich kwestii interpretacyjnych, jakie mogą powstać, co ma na celu zapobieżenie pojawianiu się w ramach Wspólnoty rozbieżności pomiędzy decyzjami sądowymi w odniesieniu do kwestii prawa wspólnotowego, a nie sposób przyjąć, by „sporne” kwestie zostały dotychczas dostatecznie wyjaśnione przez TSUE (będzie tak zwłaszcza w sytuacji, gdy NSA uzna, że z wyroku w sprawie *Janecek* nie wynika obowiązek zapewnienia zaskarżalności programów ochrony powietrza) lub, by stosowanie przepisów dyrektywy CAFE było tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na żadne wątpliwości (por. wyrok z 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 *Cilfit*). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, dotychczasowa ukształtowana praktyka sądowa w sprawach ze skarg na uchwały w sprawie programów ochrony powietrza jest sprzeczna z prawem unijnym i konieczność zapobieżenia rozwinięciu się tej praktyki stanowi dodatkowy asumpt dla realizacji przez Naczelny Sąd Administracyjny obowiązku wynikającego z art. 267 akapit trzeci TFUE (por. wyroki z 22 lutego 2001 r. w sprawie C-393/98 *Gomes Valente*, z 15 września 2005 r. C-495/03 *Intermodal Transports*, z 15 marca 2017 r. w sprawie C-3/16 *Aquino*). Zaniechanie skorzystania z instytucji odesłania prejudycjalnego w niniejszej sprawie przy wszystkich wątpliwościach odnośnie do wykładni przepisów dyrektywy CAFE, znamionować może zaś uchybienie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom państwa członkowskiego (por. wyrok z 4 października 2018 r. w sprawie C-416/17 *Conseil d'État*).

29. Zaproponowane przez Rzecznika pytania zmierzają do wyjaśnienia trzech zasadniczych wątpliwości, jakie mogą zaistnieć na tle stosowania przepisów prawa unijnego w niniejszej sprawie. Po pierwsze, zmierzają do stwierdzenia, czy na gruncie przepisów dyrektywy CAFE w związku z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia środka odwoławczego do sądu od przyjętego planu ochrony powietrza – pytanie z pkt. 2.a. wniosków niniejszej skargi kasacyjnej. Po wtóre, zmierzają do ustalenia, czy „gwarancje” i „zapewnienia” wynikające z art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 2 dyrektywy CAFE kształtują bezpośrednio skuteczne uprawnienie osób zamieszkujących strefy zagrożone przekroczeniem wartości dopuszczalnych (co rzutuje na normatywny charakter ich interesu w kontekście stosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. i art. 50 § 1 p.p.s.a.) – pytanie z pkt. 2.b. wniosków. Po trzecie wreszcie, w razie stwierdzenia, że interes wywodzony z przepisów dyrektywy CAFE nie ma charakteru normatywnego, niezbędne będzie

rozstrzygnięcie, czy wymogi determinujące dopuszczalność skargi z art. 90 ust. 1 u.s.w. (będącym w niniejszej sprawie środkiem służącym wykonaniu dyrektywy CAFE, niezależnie od tego, że nie został wprowadzony do systemu w celu transpozycji tej dyrektywy – por. wyrok TSUE z 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 *Åklagaren*) w sposób skuteczny zapewniają realizację wymogów dyrektywy CAFE w świetle zasady skuteczności – pytanie z pkt. 2.c. wniosków.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

Maciej Taborowski

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/