

Q&A

Jaki dokument został zaskarżony?

Zaskarżono mazowiecki program ochrony powietrza (POP) przyjęty uchwałą Nr 115/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2020 r. Zgodnie z prawem, program ochrony powietrza musi być tworzony dla stref, w których doszło do przekroczeń poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu oraz gdy niedotrzymano pułapu stężenia ekspozycji na szkodliwe substancje. Na Mazowszu od wielu lat dochodzi do przekroczeń norm dla pyłów zawieszonych oraz dwutlenku azotu, w związku z czym program musiał zostać uchwalony. Uchwalony w 2020 roku POP będzie obowiązywał do 2026 roku.

Kto złożył skargę?

Skargę złożyło dwoje mieszkańców Warszawy oraz dwie organizacje pozarządowe: Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze oraz Fundacja ClientEarth. Wśród mieszkańców jest osoba po zawale (choroby serca znajdują się w czołówce chorób wywoływanych przez zanieczyszczenie powietrza) oraz matka dziecka chorego na astmę (astma jest również jednym ze schorzeń, które może być wywołane przez zanieczyszczone powietrze).

Czego domagają się skarżący?

Skarżący domagają się, żeby Wojewódzki Sąd Administracyjny unieważnił uchwałę Sejmiku. Jeśli skarga zostanie uwzględniona, Sejmik Województwa Mazowieckiego będzie miał obowiązek ponownego opracowania i uchwalenia programu ochrony powietrza, zgodnego z przepisami prawa, uwzględniającego skuteczne działania w celu jak najszybszej poprawy jakości powietrza.

Dlaczego zdaniem skarżących program ochrony powietrza należy przygotować ponownie?

W opinii skarżących, mazowiecki program ochrony powietrza nie doprowadzi do skutecznego obniżenia poziomu zanieczyszczenia powietrza w najszybszym możliwym terminie. Zgodnie z przepisami prawa, celem działań naprawczych przyjętych w POPie powinna być jak najszybsza poprawa jakości powietrza oraz doprowadzenie do zgodności z normami, które wynikają z przepisów prawa. Dodać należy, że przepisy dotyczące ochrony powietrza, zarówno unijne jak i krajowe wyraźnie wskazują, na cel ich wprowadzenia tj. ochronę zdrowia i życia ludzi oraz ochronę środowiska oraz zapewnienie, że czas trwania przekroczeń poziomów zanieczyszczeń będzie jak najkrótszy. Konieczność zapewnienia ochrony zdrowia i ochrony środowiska to także jeden z celów POPów.

Polska jest jednym z krajów Unii Europejskiej z najgorszą jakością powietrza, a ekspozycja na zanieczyszczenia powietrza grozi poważnymi konsekwencjami zdrowotnymi. Z najnowszych badań epidemiologicznych wynika, że zła jakość powietrza związana jest z następującymi chorobami: astma, wylew, zawał serca, chroniczne choroby płuc, przedwczesne porody i niska waga urodzeniowa noworodków oraz infekcje dolnych dróg oddechowych jak zapalenie oskrzelików, oskrzeli i płuc.

W województwie mazowieckim od lat problemem są zwłaszcza wysokie poziomy zanieczyszczenia pyłem zawieszonym PM 10 oraz stężenia zawartego w nim rakotwórczego benzo(a)pirenu.

Według skarżących, przyjęty program ochrony powietrza posługuje się też wadliwie opracowanymi metodami oceniania i modelowania wielkości emisji i poziomów zanieczyszczeń powietrza, a w konsekwencji nie wyznacza odpowiednio ambitnego planu działania w celu redukcji poziomu zanieczyszczenia.

Na jakie przepisy powołują się skarżący?

Skarżący podnoszą, że uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego ustanawiająca POP powinna zostać unieważniona ponieważ jest sprzeczna z prawem a konkretnie z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska: w szczególności z art. 91 (który reguluje podstawy, zakres i sposób uchwalania wojewódzkich programów ochrony powietrza).

Uchwała nie spełnia też wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, które w § 3 pkt 2-4 określa, że POP musi zawierać informacje o przekroczeniach poziomów dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń na terenie objętych programem stref, przewidywany poziom substancji w powietrzu w okresie na koniec obowiązywania programu i scenariusze wielkości emisji po zrealizowaniu wszystkich zakładanych działań.

Art. 91 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisy rozporządzenia są również naruszane przez przyjęcie w programie wadliwie opracowanych metod oceniania i modelowania wielkości emisji i poziomów zanieczyszczeń powietrza i niewystarczająco obszerny zakres efektywnych działań, który nie prowadzi do jak najszybszej redukcji poziomów zanieczyszczeń.

Jakie będą kolejne etapy postępowania?

Zgodnie z kodeksem prawo postępowania przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi. W przedmiotowej sprawie jest to Sejmik Województwa Mazowieckiego, którego uchwała w sprawie POPu jest przedmiotem skargi.

Następnie Sejmik może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania (tzw. autokontrola organu administracji) lub przekazać skargę sądowi wraz z odpowiedzią na skargę, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

Po wpłynięciu skargi do sądu w pierwszej kolejności sąd zbada, czy skarżący posiadają tzw. legitymację skargową, czyli czy są w ogóle uprawnieni do zaskarżenia programu ochrony powietrza. Dotychczas polskie sądy odrzucały podobne skargi, uznając, że wnoszący skargę nie mieli prawa do jej złożenia. Takie przekonanie jest jednak sprzeczne z prawem UE i Konwencją z Aarhus i spotkało się z reakcją Komisji Europejskiej, która wszczęła przeciwko Polsce postępowanie naruszeniowe w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do programów ochrony powietrza.

Sąd polski zatem będąc sądem unijnym ma teraz możliwość albo dokonania interpretacji przepisów prawa krajowego w sposób zapewniający ich zgodność z przepisami unijnymi, tj. uznając możliwość zainicjowania kontroli sądowej wobec programu ochrony powietrza, albo – w razie wątpliwości w tym względzie – może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Skarżący przedstawili sądowi zarówno szereg możliwych interpretacji prawa krajowego, które zapewni jego zgodność z prawem UE, jak i z ostrożności procesowej sformułowali wniosek o skierowanie do TSUE **pytania prejudycjalnego** dotyczącego tego, czy przepisy prawa unijnego wymagają umożliwienia osobom fizycznym i organizacjom ekologicznym zaskarżania programów ochrony powietrza.

Jeśli sąd pomimo tego zdecyduje się na odrzucenie skargi bez zadania pytania TSUE, skarżącym będzie przysługiwać **skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego**. NSA natomiast jako sąd wydający w sprawie decyzję ostateczną zgodnie z prawem unijnym będzie zmuszony - w razie zaistnienia wątpliwości – skierować takie pytanie do TSUE.

Jeśli zaś skarga zostanie przyjęta (czy to w wyniku twierdzącej odpowiedzi TSUE, czy też na skutek zastosowania przez sąd wykładni prawa krajowego zapewniającego jego zgodność z prawem UE, do której jest zobowiązany), sąd przystąpi do jej merytorycznego zbadania, tj. przeanalizuje, czy zarzuty podniesione w skardze są zasadne, lub – innymi słowy – czy POP w wystarczającym stopniu zapobiega przekraczaniu dopuszczalnych stężeń i zapewnia, by okresy, gdy stężenia te są przekroczone były faktycznie jak najkrótsze.

Jeśli sąd podzieli stanowisko skarżących, orzeczeniem unieważni uchwałę Sejmiku, a wtedy ten zobowiązany będzie do przygotowania i przyjęcia nowego POP.

Czy podobne skargi miały już miejsce w Polsce?

Tak. Na przykład kilka lat temu mieszkaniec Rybnika złożył podobną skargę. Niestety sąd administracyjny uznał, że nie przysługuje mu legitymacja procesowa do zaskarżenia POPu i skargę odrzucił.

Czy podobne skargi były już składane w Unii Europejskiej?

Tak. Podobne sprawy toczyły się m.in.: w Londynie, Pradze, Brnie, Bratysławie i Bukareszcie, gdzie skarżący wygrali i obecnie władze opracowują lub już opracowały nowe plany ochrony powietrza. W tym roku także mieszkańcy Sofii złożyli podobną skargę.

Dlaczego Miasta Bez Smogu 2025?

Mieszkańcy i mieszkanki Polski mają prawo do czystego powietrza. Niestety, jakość powietrza w Polsce szkodzi zdrowiu ludzi i od wielu lat nie spełnia norm wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Od wielu lat łamane są przepisy dyrektywy dot. jakości powietrza z 2008 roku oraz przepisy krajowego prawa ochrony środowiska. W czterech polskich miastach od wielu lat przekraczane są dopuszczalne stężenia dwutlenku azotu, którego źródłem jest transport drogowy. W Warszawie rokrocznie przekraczane są dopuszczalne poziomy stężenie pyłów zawieszonych PM10 i PM2.5, NO2 oraz docelowy poziom benzo(a)pirenu. Większość polskich miast nie dotrzymuje legalnych poziomów stężeń pyłów zawieszonych, które powstają przede wszystkim w trakcie spalania węgla i drewna w domowych piecach czy kominkach. Czas uzdrowić nasze miasta. Rząd zapowiedział, że w 2030 roku przestaniemy w końcu spalać węgiel w miastach. Nie możemy jednak czekać tak długo, bo każdego roku w Polsce prawie 50 tys. osób umiera przedwcześnie na skutek chorób wywołanych smogiem. Jeśli władze polskich miast zaczną wdrażać skuteczne i odważne działania, mogą zapewnić nam prawo do czystego powietrza już w 2025 roku.