



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 14 listopada 2019 r.¹

Sprawa C-752/18

Deutsche Umwelthilfe e. V.
przeciwko
Freistaat Bayern

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Zanieczyszczenie powietrza – Dyrektywa 2008/50/WE – Plan ochrony powietrza – Dopuszczalne wartości dwutlenku azotu – Skuteczność prawa Unii – Obowiązek podjęcia przez sądy krajowe wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia wdrożenia dyrektywy – Niewykonywanie orzeczeń sądowych przez organy administracji – Nieskuteczne nakazy zapłaty i grzywny – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do skutecznego środka prawnego – Stosowany względem funkcjonariuszy publicznych areszt dla celów egzekucji – Obowiązek przestrzegania art. 6 Karty praw podstawowych – Prawo do wolności osobistej

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny, Niemcy) dotyczy skutecznego wdrażania prawa unijnego, a w szczególności dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy². Jak można zapewnić, by przestrzegane były orzeczenia sądów krajowych, w niniejszym przypadku w szczególności delikatnej dziedzinie prawa ochrony środowiska? Czy wobec oczywistego zamiaru niezastosowania się przez funkcjonariuszy publicznych do prawomocnych orzeczeń sądowych prawo Unii uprawnia lub wymaga zastosowania środka polegającego na pozbawieniu wolności w postaci aresztu jako sposobu egzekucji, jeżeli środek ten istnieje w krajowym porządku prawnym, ale nie został przewidziany wobec takich osób? Odpowiedź na to pytanie powinna prowadzić do uwzględnienia dwóch praw podstawowych – prawa do skutecznego środka prawnego i prawa do wolności.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dz.U. 2008, L 152, s. 1. Dyrektywa ta zastąpiła dyrektywę Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. 1996, L 296, s. 55).

2. Problematyka ta została podniesiona w ramach sporu organizacji pozarządowej Deutsche Umwelthilfe e. V. z Freistaat Bayern (krajem związkowym Bawaria, Niemcy) w przedmiocie wydanego przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny) orzeczenia nakazującego temu krajowi związkowemu zmianę planu ochrony powietrza poprzez wprowadzenie w Monachium (Niemcy) zakazu ruchu pojazdów z silnikami wysokoprężnymi. Freistaat Bayern odmawia jednak wprowadzenia takiego zakazu pomimo nakładanych nań kolejnych grzywien.

3. Wobec braku w prawie krajowym wystarczających środków, aby wyegzekwować powyższe orzeczenie w stosunku do Freistaat Bayern, sąd odsyłający zastanawia się w tych warunkach nad zakresem ciężących na nim na mocy prawa Unii obowiązków związanych z zapewnieniem wdrożenia dyrektywy 2008/50 i podstawowego prawa do skutecznego środka prawnego.

4. W niniejszej opinii wyjaśnię, dlaczego uważam, że ciężący na sądzie krajowym – na podstawie prawa Unii – obowiązek stosowania środków przymusu w celu zapewnienia skuteczności tego prawa nie jest nieograniczony, w szczególności w przypadku, gdy środki te mogą naruszać inne prawo podstawowe, w tym przypadku prawo do wolności.

5. Zaproponuję, aby Trybunał orzekł, że o ile sąd krajowy powinien co do zasady dołożyć wszelkich starań w celu zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii i w związku z tym podejmować wszelkie środki, jakimi dysponuje prawo krajowe, aby zmusić funkcjonariuszy publicznych do zastosowania się do prawomocnego orzeczenia sądu, o tyle prawo Unii nie zobowiązuje ani nie uprawnia sądu krajowego do przyjęcia środka polegającego na pozbawieniu wolności, jeżeli nie został on przewidziany przez jasną, przewidywalną, dostępną i pozbawioną arbitralności ustawę.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

6. Artykuł 9 konwencji z Aarhus³ przewiduje szeroki dostęp społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości w celu – zgodnie z art. 1 tej konwencji – przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności.

B. Prawo Unii

7. Artykuł 13 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Wartości dopuszczalne i progi alarmowe dla ochrony zdrowia ludzkiego”, stanowi w ust. 1, że państwa członkowskie przestrzegają pewnych wartości dopuszczalnych dwutlenku azotu.

8. Artykuł 23 ust. 1 tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do opracowania planów ochrony powietrza, w przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu przekraczają wartości dopuszczalne przewidziane w tej dyrektywie.

3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1; zwana dalej „konwencją z Aarhus”).

C. Prawo niemieckie

9. Artykuł 2 ust. 2 zdanie drugie Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec) z dnia 23 maja 1949 r. (BGB1 1949 I, s. 1, zwanej dalej „GG”) przewiduje podstawowe prawo do wolności osobistej. Na mocy art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze GG „[o]graniczenie wolności osobistej może nastąpić jedynie na podstawie obowiązującej ustawy i jedynie przy zachowaniu przewidzianych w niej form”.

10. Paragraf 167 ust. 1 zdanie pierwsze Verwaltungsgerichtsordnung (kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej „VwGO”) stanowi:

„O ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej, do wykonywania orzeczeń stosuje się odpowiednio 8 księgę Zivilprozessordnung [kodeksu postępowania cywilnego, zwanego dalej »ZPO«]. O ile przepis szczególny niniejszego kodeksu nie stanowi inaczej, egzekucja jest uregulowana, mutatis mutandis, w księdze 8 Zivilprozessordnung [kodeksu postępowania cywilnego, zwanego dalej »ZPO«].”

11. Paragraf 172 VwGO, który zdaniem sądu odsyłającego jest takim przepisem, który stanowi inaczej, wykluczającym zasadniczo – zgodnie ze formułą wprowadzającą § 167 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO – zastosowanie przepisów z zakresu egzekucji zawartych w księdze 8 ZPO, stanowi:

„Jeżeli w przypadkach określonych w § 113 ust. 1 zdanie drugie, § 113 ust. 5 oraz § 123 organ administracji nie zastosuje się do nakazu wydanego względem niego w prawomocnym orzeczeniu sądowym lub postanowieniu o zastosowaniu środków tymczasowych, sąd pierwszej instancji, działając na wniosek, może wezwać go postanowieniem do wykonania nakazu pod rygorem grzywny w wysokości do 10 000 EUR w przypadku braku wykonania nakazu w wyznaczonym terminie, a w przypadku niewykonania nakazu we wspomnianym terminie wydać nakaz zapłaty grzywny oraz wszcząć jej egzekucję z urzędu. Ten sam nakaz może być podstawą do wielokrotnych wezwań pod rygorem grzywny, nakazów zapłaty grzywny i jej egzekucji”.

12. Paragraf 888, zawarty w księdze 8 ZPO, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Jeżeli czynności nie może wykonać osoba trzecia i jeżeli zależy to wyłącznie od woli dłużnika, sąd pierwszej instancji orzeka na wniosek, że dłużnik ma zostać zobowiązany do wykonania czynności poprzez nałożenie grzywny i areszt orzekany w braku możliwości wyegzekwowania grzywny albo poprzez areszt. Wysokość grzywny nie może przekroczyć kwoty 25 000 EUR. Przepisy sekcji 2 dotyczące pozbawienia wolności stosuje się odpowiednio do aresztu dla celów egzekucji.

2. Zastosowanie środków przymusu nie wymaga uprzedniego ostrzeżenia”.

13. Paragraf 890 ust. 1 i 2 ZPO przewiduje, że orzeczenie wobec dłużnika – zobowiązanego do zaniechania działania lub do tolerowania czynności – kary grzywny lub aresztu w celach egzekucji wymaga uprzedniego ostrzeżenia.

III. Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

14. Deutsche Umwelthilfe, niemiecka organizacja pozarządowa uprawniona do wnoszenia skarg zbiorowych w dziedzinie środowiska w rozumieniu z art. 9 ust. 2 akapit drugi konwencji z Aarhus oraz art. 11 ust. 3 zdanie drugie i trzecie dyrektywy 2011/92/UE⁴, wniosła skargę przeciwko Freistaat Bayern w celu wymuszenia na nim przestrzegania wartości dopuszczalnych dwutlenku azotu określonych w dyrektywie 2008/50.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

15. Z postanowienia odsyłającego wynika, że stwierdzono na drodze sądowej, iż od wielu lat na terenie miasta Monachium dochodzi do niekiedy bardzo istotnych przekroczeń tych wartości dopuszczalnych. Wspomniane przekroczenia dotyczyły około 250 dróg lub odcinków dróg i w niektórych przypadkach osiągnęły dwukrotność dopuszczalnej wartości.

16. Wyrokiem z dnia 9 października 2012 r. Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium, Niemcy) nakazał Freistaat Bayern zmianę w odniesieniu do Monachium „planu działań w zakresie ochrony powietrza”, odpowiadającego „planowi ochrony jakości powietrza” w rozumieniu art. 23 dyrektywy 2008/50, tak aby przestrzegał on wspomnianych wartości. Wyrok ten się uprawomocnił.

17. Postanowieniem z dnia 21 czerwca 2016 r. sąd ten skierował do Freistaat Bayern uprzednie ostrzeżenie o możliwości zastosowania grzywny z powodu przekroczenia przedmiotowych wartości dopuszczalnych, na które to postanowienie ten kraj związkowy wniósł zażalenie.

18. Postanowieniem z dnia 27 lutego 2017 r. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny) oddalił rzezone zażalenie. Stwierdziwszy, że Freistaat Bayern wciąż nie zastosował się do wyroku z dnia 9 października 2012 r., sąd ten zobowiązał pozwanego do podejęcia niezbędnych środków w celu przestrzegania dopuszczalnych wartości, pod rygorem kolejnych grzywn w łącznej wysokości 10 000 EUR. Wspomniane środki obejmowały wprowadzenie zakazu ruchu określonych pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w niektórych strefach miejskich⁵. Również i to postanowienie się uprawomocniło.

19. Na wniosek Deutsche Umwelthilfe, postanowieniem z dnia 26 października 2017 r., Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium) wydał nakaz zapłaty jednej z grzywn przewidzianej w poprzednim postanowieniu z dnia 27 lutego 2017 r. Freistaat Bayern nie złożył zażalenia na to postanowienie i uiścił kwotę nałożonej na niego grzywny.

20. Postanowieniami z dnia 29 stycznia 2018 r., na wniosek Deutsche Umwelthilfe, wspomniany sąd wydał nakaz zapłaty innej grzywny stanowiącej przedmiot postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r. i zobowiązał Freistaat Bayern, pod rygorem nowej grzywny w wysokości 4000 EUR, do wykonania tego obowiązku. Natomiast sąd ten oddalił między innymi wniosek o orzeczenie aresztu dla celów egzekucji względem urzędującego w tamtym czasie bawarskiego ministra środowiska i ochrony konsumentów lub – w razie niepowodzenia tego wniosku – premiera tego kraju związkowego. Deutsche Umwelthilfe zaskarżyła to postanowienie do Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarskiego wyższego sądu administracyjnego, Niemcy).

21. Sąd odsyłający podkreśla, że Freistaat Bayern w dalszym ciągu nie zastosował się do nakazów wydanych wobec niego w postanowieniu z dnia 27 lutego 2017 r. i że nie należy oczekiwać, iż zastosuje się do tego postanowienia. Przeciwnie, przedstawiciele Freistaat Bayern, w tym jego premier, poinformowali publicznie, że nie mają zamiaru wywiązać się z obowiązku zakazania ruchu pojazdów z silnikami wysokoprężnymi na niektórych drogach. Freistaat Bayern wskazał również przed Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarskim wyższym sądem administracyjnym) w ramach postępowania głównego, że uznaje za nieproporcjonalne zastosowanie zakazów ruchu pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w odniesieniu do niektórych dróg lub odcinków dróg i że w związku z powyższym nie należy podejmować działań w tym kierunku.

⁵ Sąd odsyłający wskazuje, że odpowiedniość takich zakazów ruchu drogowego do celów przestrzegania wartości dopuszczalnych przewidzianych w dyrektywie 2008/50 została potwierdzona w wyroku Bundesverwaltungsgericht (federalnego trybunału administracyjnego, Niemcy) z dnia 27 lutego 2018 r. (7 C 26.16).

22. Zdaniem sądu odsyłającego jeżeli władza wykonawcza wyraża w sposób tak dobitny i uporczywy swą determinację, aby nie stosować się do określonych orzeczeń sądowych, należy uznać za wykluczone, by wezwania pod rygorem grzywny lub nakazy zapłaty kolejnych i wyższych grzywien miały wpływ na to zachowanie. Będzie tak tym bardziej, że zapłata grzywny nie spowoduje żadnego uszczerbku w majątku tego kraju związkowego. Zapłata tej grzywny dokonuje się bowiem poprzez obciążenie określonej pozycji budżetu kraju związkowego kwotą ustaloną przez sąd i zaksięgowanie tej samej kwoty jako przychodu w budżecie tego kraju związkowego.

23. Sąd odsyłający dodaje, że ZPO przewiduje areszt dla celów egzekucji w celu zapewnienia wykonania niektórych orzeczeń. Jednak z przyczyn konstytucyjnych instytucja ta nie ma zastosowania względem funkcjonariuszy publicznych .

24. W istocie podczas gdy § 167 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO pozwala zastosować – z wyjątkiem przepisu szczególnego stanowiącego inaczej – środki przewidziane w księdze ósmej ZPO, w tym areszt dla celów egzekucji, § 172 VwGO stanowi właśnie taki przepis szczególny wykluczający zastosowanie środków egzekucyjnych zawartych w księdze ósmej ZPO.

25. Prawdą jest, że Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny, Niemcy) orzekł już, że sądy administracyjne powinny co do zasady uznawać, że gdy zachodzi taka konieczność, nie są one związane ograniczeniami wynikającymi z § 172 VwGO. W postanowieniu z dnia 9 sierpnia 1999 r. (1 BvR 2245/98) sąd ten podkreślił, że zastosowanie innych możliwych środków przymusu na podstawie przepisu § 167 VwGO w związku z przepisami ZPO „jest, w świetle wymogu skutecznej ochrony prawnej, w każdym razie konieczne, jeżeli wezwanie pod rygorem grzywny oraz nakaz zapłaty grzywny w wysokości do 2000 DEM [ok. 1000 EUR, limit obowiązujący w tamtym czasie] nie jest w stanie chronić praw zainteresowanego”. Zgodnie z tym postanowieniem:

„Jeżeli na przykład w świetle wcześniejszych doświadczeń, jednoznacznych oświadczeń lub powtarzających się bezskutecznych wezwań do zapłaty grzywny można jednoznacznie stwierdzić, że organ nie ulegnie pod presją grzywny, wówczas wymóg skutecznej ochrony prawnej wymaga, aby na podstawie § 167 VwGO »odpowiednio« zastosować przepisy postępowania cywilnego i zastosować bardziej rygorystyczne środki przymusu w celu skłonienia organu do zachowania zgodnego z prawem [...]. Do sądu administracyjnego należy ostatecznie ocena, które z bardziej rygorystycznych środków przymusu, uregulowanych w §§ 885–896 ZPO [...] będą zastosowane w danym przypadku w toku egzekucji, w jakiej kolejności i w jakiej formie [...]”.

26. Przepisy te obejmują wykonanie przez osobę trzecią, które – zdaniem sądu odsyłającego – nie jest możliwe w okolicznościach niniejszej sprawy, jak również areszt dla celów egzekucji przewidziany w § 888 ZPO.

27. Sąd odsyłający jest jednak zdania, że gdyby na podstawie § 888 ZPO zastosować areszt dla celów egzekucji wobec funkcjonariuszy publicznych Freistaat Bayern, naruszona zostałaby przesłanka sformułowana przez Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) w postanowieniu z dnia 13 października 1970 r. (1 BvR 226/70), zgodnie z którą w momencie stanowienia prawa ustawodawca powinien był przewidzieć możliwość posłużenia się tym przepisem do realizacji obecnego celu. Zważywszy na genezę § 888 ZPO, przesłanka ta nie zachodzi.

28. Z tego względu sądy niemieckie – nawet po ogłoszeniu postanowienia z dnia 9 sierpnia 1999 r. (1 BvR 2245/98) przez Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) – wielokrotnie orzekały zastosowanie aresztu jako sposobu egzekucji względem funkcjonariuszy publicznych wchodzących w skład organów wykonawczych jest niezgodne z prawem.

29. Tym niemniej sąd odsyłający zastanawia się, czy prawo Unii wymaga odmiennej oceny sytuacji prawnej rozpatrywanej w postępowaniu głównym lub ocenę taką uprawnia.

30. Zdaniem sądu odsyłającego gdyby orzeczenie aresztu jako sposobu egzekucji w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym było wymagane na mocy prawa Unii, niemieckie sądy mogłyby nie brać pod uwagę przeszkody, jaką stanowi orzecznictwo konstytucyjne. Sądy krajowe mają obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności przepisów prawa Unii, w razie potrzeby z urzędu, nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, bez konieczności zwracania się o uprzednie usunięcie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na ich usunięcie, co dotyczy również sprzeczego orzecznictwa krajowego.

31. W tych okolicznościach Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy

- 1) zawarta w art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub z aktów instytucji Unii,
- 2) ustanowiona między innymi w art. 197 ust. 1 TFUE zasada skutecznego wdrażania prawa Unii przez państwa członkowskie,
- 3) zagwarantowane na mocy art. 47 ust. 1 [Karty praw podstawowych Unii Europejskiej][⁶] prawo do skutecznego środka prawnego,
- 4) wynikające z art. 9 ust. 4 zdanie pierwsze konwencji z Aarhus zobowiązanie państw stron do skutecznej ochrony prawnej w sprawach dotyczących środowiska,
- 5) uregulowane w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii,

należy interpretować w ten sposób, że sąd niemiecki jest uprawniony – ewentualnie wręcz zobowiązany – do zastosowania aresztu jako sposobu egzekucji względem funkcjonariuszy publicznych niemieckiego kraju związkowego celem wyegzekwowania w ten sposób ciężącego na kraju związkowym obowiązku aktualizacji planu ochrony powietrza w rozumieniu art. 23 dyrektywy 2008/50 o określonym zakresie minimalnym, gdy na mocy prawomocnego orzeczenia nakazano temu krajowi związkowemu dokonanie aktualizacji uwzględniającej ten zakres minimalny i

- zastosowane wobec kraju związkowego wezwania pod rygorem grzywny oraz nakazu zapłaty grzywny pozostały bezskuteczne,
- wezwania pod rygorem grzywny oraz nakazy zapłaty grzywny nie wywierają znaczącego przymusu, nawet gdyby w wezwaniach lub nakazach zastosowano wyższe kwoty niż dotychczas, ponieważ zapłata grzywien nie wiąże się dla kraju związkowego zobowiązanego na mocy prawomocnego orzeczenia z uszczerbkiem majątkowym, stanowi natomiast jedynie przesunięcie księgowo kwoty, na jaką opiewa nakaz, z jednej pozycji budżetowej do innej w ramach budżetu kraju związkowego,
- kraj związkowy zobowiązany, na mocy prawomocnego orzeczenia, oświadczył zarówno przed sądami, jak również publicznie – w tym również poprzez swych politycznych funkcjonariuszy publicznych najwyższego szczebla przed parlamentem – że nie wywiąże się z obowiązków nałożonych na niego przez sąd w związku z planem ochrony jakości powietrza,

6 Dz.U. 2007, C 303, s. 1, zwanej dalej „kartą”.

- prawo krajowe zasadniczo przewiduje instytucję aresztu jako sposobu egzekucji orzeczeń sądowych, jednak krajowe orzecznictwo trybunału konstytucyjnego sprzeciwia się zastosowaniu właściwych w tym zakresie przepisów do sytuacji tego rodzaju jak rozpatrywana w niniejszej sprawie oraz
- prawo krajowe w sytuacji tego rodzaju jak rozpatrywana w niniejszej sprawie nie dysponuje środkami przymusu, które byłyby bardziej celowe od wezwań pod rygorem grzywny i nakazów zapłaty grzywny, stanowiąc jednocześnie środek mniej dolegliwy niż areszt dla celów egzekucji, a zastosowanie takich środków przymusu nie może mieć miejsca również ze względu na istotę sprawy?”.

32. Deutsche Umwelthilfe, Freistaat Bayern oraz Komisja Europejska przedłożyły Trybunałowi uwagi na piśmie. Ci sami zainteresowani oraz rząd niemiecki byli reprezentowani na rozprawie, która odbyła się w dniu 3 września 2019 r.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

33. Pytanie sądu odsyłającego odnoszące się do skutecznego wdrażania prawa Unii dotyczy środków, które sąd krajowy może lub powinien podjąć wobec organów administracji w związku z dwoma rodzajami zobowiązań nałożonych na nie na mocy, po pierwsze, przepisów prawa wtórnego, w tym przypadku dyrektywy 2008/50, i po drugie, wydanych w stosunku do nich orzeczeń sądowych w celu zapewnienia stosowania tego prawa.

34. Problem, przed którym stanął sąd odsyłający, dotyczy braku wystarczających środków przymusu w prawie krajowym w celu wymuszenia na funkcjonariuszach publicznych zastosowanie się do jego orzeczeń, a zatem do przestrzegania prawa Unii.

35. Przepisami, które powołuje sąd odsyłający, dotyczącymi pierwszego rodzaju zobowiązań, są art. 4 ust. 3 TUE, który ustala zasadę lojalnej współpracy między Unią i państwami członkowskimi oraz wymaga od państw członkowskich podjęcia wszelkich środków właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z aktów instytucji, oraz art. 197 ust. 1 TFUE, który podkreśla istotne znaczenie skutecznego wdrażania prawa Unii przez państwa członkowskie dla prawidłowego funkcjonowania Unii.

36. Jako drugi rodzaj zobowiązań sąd odsyłający wymienia prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zawarte w art. 47 karty oraz przewidziane w art. 9 konwencji z Aarhus. Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ze wspomnianego prawa wynika obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie środków prawnych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

37. Jak wynika z ram prawnych przedstawionych przez sąd odsyłający, środki egzekucji orzeczeń sądowych w niemieckim prawie *cywilnym* obejmują zastosowanie grzywny, wykonanie przez osobę trzecią oraz areszt dla celów egzekucji. Natomiast niemieckie prawo *administracyjne* przewiduje możliwość zastosowania grzywny w celu zapewnienia wykonania przez organa administracji nakazu wydanego w drodze orzeczenia sądowego. Kwoty tych grzywien są niższe niż w prawie cywilnym. Jeżeli nałożenie grzywny okazuje się nieskuteczne, możliwe jest – zdaniem sądu odsyłającego – zastosowanie przepisów prawa cywilnego, które przewidują w szczególności grzywny w maksymalnej wysokości 25 000 EUR zamiast 10 000 EUR, wobec funkcjonariuszy publicznych nie można jednak zastosować aresztu jako sposobu egzekucji. Jak wskazano w pkt 27 niniejszej opinii, wynika to z niemieckiego prawa konstytucyjnego, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny).

38. Należy dodać na tym etapie, że Deutsche Umwelthilfe kwestionuje powyższy opis krajowych ram prawnych⁷. Jednakże Trybunał, w przypadku gdy sąd krajowy zwraca się do niego z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, powinien trzymać się wykładni prawa krajowego, która została mu przedstawiona przez ten sąd⁸. Tak więc bez względu na zastrzeżenia wobec wykładni prawa krajowego dokonanej przez sąd odsyłający wyrażane przez strony w postępowaniu głównym badanie niniejszego odesłania prejudycjalnego należy przeprowadzić z uwzględnieniem wykładni tego prawa przedstawionej przez wspomniany sąd.

39. Z akt sprawy przedłożonej Trybunałowi wynika, że to, iż środki przymusu stosowane wobec państwa i jego organów w prawie niemieckim są łagodniejsze niż w prawie cywilnym, można wyjaśnić faktem, że państwo zazwyczaj stosuje się do orzeczeń sądowych, które go dotyczą. Jednak nawet zdaniem Deutsche Umwelthilfe niniejsza sprawa jest przypadkiem szczególnym.

40. Tym niemniej chciałbym podkreślić, podobnie jak sąd odsyłający, Deutsche Umwelthilfe i Komisja, że niniejszy przypadek, mimo że wyjątkowy, nie jest nieistotny. Wręcz przeciwnie, odmowa zastosowania się przez funkcjonariuszy publicznych Freistaat Bayern do będących przedmiotem postępowania głównego orzeczeń sądowych, które stały się prawomocne, może prowadzić do poważnych konsekwencji, zarówno dla zdrowia i życia ludzi⁹, jak i dla państwa prawa¹⁰.

41. W tym kontekście należy stwierdzić, że poprzez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii, w szczególności art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE, art. 197 ust. 1 TFUE, art. 47 ust. 1 karty, art. 9 konwencji z Aarhus oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy interpretować w ten sposób, że aby zapewnić skuteczne wdrożenie dyrektywy 2008/50 i w tym celu przymusić funkcjonariuszy publicznych do zastosowania się do prawomocnego orzeczenia sądowego, sąd krajowy może lub powinien przyjąć względem nich środek polegający na pozbawieniu wolności, taki jak areszt dla celów egzekucji, skoro w prawie krajowym występuje taki środek, nawet jeżeli nie został przewidziany wobec takich osób w jasnej i przewidywalnej ustawie krajowej.

42. Aby udzielić odpowiedzi na powyższe pytanie, w pierwszej kolejności zbadam zakres obowiązków ciążących na sądzie krajowym w celu zapewnienia skuteczności prawa Unii (sekcja B), a następnie ewentualne ograniczenia tych zobowiązań w świetle podstawowego prawa do wolności (sekcja C).

B. Obowiązek zapewnienia skuteczności prawa Unii

43. Trybunał miał już możliwość badania środków, do których podjęcia zobowiązany jest sąd krajowy na podstawie zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE oraz prawa jednostek do skutecznej ochrony sądowej wyrażonego w art. 47 karty w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie przepisów dyrektywy 2008/50, a w szczególności jej art. 13 i 23.

⁷ Deutsche Umwelthilfe podnosi, że istnieje podstawa prawna dla zastosowania aresztu wobec funkcjonariuszy publicznych. Znajduje się ona w § 167 VwGO, który dopuszcza możliwość zastosowania prawa cywilnego. Tym samym, zdaniem Deutsche Umwelthilfe, wątpliwości sądu odsyłającego nie dotyczą ustawy, o której mowa we wspomnianym § 167 VwGO, ale orzecznictwa Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego). Freistaat Bayern i rząd niemiecki uważają, że środki egzekucyjne, które mogą zostać podjęte względem organu administracji, zostały przewidziane w § 167 VwGO, który odsyła do prawa cywilnego w przypadku braku przepisów szczególnych. Zdaniem Freistaat Bayern i rządu niemieckiego § 172 VwGO stanowi taki przepis szczególnie, natomiast wskutek zmiany wprowadzonej do tego § 172 w następstwie postanowienia Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego) z dnia 9 sierpnia 1999 r. (1 BvR 2245/98), uwzględniającej wspomniane postanowienie poprzez podwyższenie maksymalnej kwoty grzywnien mających zastosowanie wobec funkcjonariuszy publicznych w celu zwiększenia ich skuteczności, niemożliwe staje się zastosowanie innych, bardziej rygorystycznych środków przymusu przewidzianych w prawie cywilnym.

⁸ Zobacz wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.* (C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 45) oraz podobnie w szczególności wyrok z dnia 21 czerwca 2016 r., *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, pkt 25).

⁹ Z postanowienia odsyłającego oraz z wniosku Komisji z dnia 21 września 2005 r. dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy [COM(2005) 447 wersja ostateczna] wynika, że stężenia dwutlenku azotu w powietrzu znacząco przekraczające stężenia normatywnie dopuszczalne oddziałują na co dzień na zdrowie ludzi oraz mają wpływ na ich długość życia.

¹⁰ Zobacz pkt 49 niniejszej opinii.

44. W tym względzie z wyroków Janecek¹¹, ClientEarth¹² oraz Craeynest i in.¹³ wynika, że w przypadku gdy państwo narusza ciążący na nim obowiązek sporządzenia planu ochrony powietrza, sąd krajowy, na wniosek zainteresowanych jednostek, jest zobowiązany do przyjęcia *wszelkich niezbędnych środków*, takich jak nakaz, o ile jest on *przewidziany w prawie krajowym*, aby właściwy organ krajowy sporządził wspomniany plan na warunkach przewidzianych w dyrektywie 2008/50¹⁴.

45. Wspomniane wyroki tylko częściowo odnoszą się do kwestii skutecznego stosowania prawa Unii w przypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym. Jak w sprawach, które stały się podstawą do wydania omawianych wyroków, problem stosowania prawa Unii nie dotyczy transpozycji dyrektywy 2008/50 przez dane państwo członkowskie, ale konkretnych działań podejmowanych przez państwo w celu jej wykonania. Tym niemniej w ramach niniejszej sprawy dodatkowym problemem jest kwestia niewykonywania przez państwo orzeczeń sądowych nakazujących mu realizację pewnych określonych działań, w niniejszym przypadku wprowadzenia zakazu ruchu w odniesieniu do niektórych dróg.

46. Rodzi się pytanie, czy ciążący na sądzie krajowym obowiązek podjęcia „wszelkich niezbędnych środków” w celu zapewnienia przestrzegania dyrektywy 2008/50 obejmuje obowiązek zastosowania w takim przypadku środka polegającego na pozbawieniu wolności, takiego jak areszt dla celów egzekucji.

47. Pytanie to jest tym bardziej istotne w niniejszej sprawie, że naruszenie prawa Unii jest szczególnie poważne. Okoliczność, że państwo nie przestrzega orzeczenia sądowego nakazującego mu podjęcia pewnych działań w celu wdrożenia wspomnianej dyrektywy, narusza bowiem podstawowe prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zagwarantowane w art. 47 karty.

48. Jak wynika z wyroków Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci¹⁵ i Torubarov¹⁶, prawo do skutecznego środka prawnego zagwarantowane w art. 47 karty byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne ze szkodą dla danej strony, ponieważ wykonanie wyroku należy uznać za integralną część „skutecznego środka prawnego” w rozumieniu wspomnianego art. 47.

49. Odmowa zastosowania się przez państwo do orzeczenia sądowego może również zagrażać państwu prawa, które stanowi jedną z wartości, na których opiera się Unia¹⁷. Przestrzeganie praworządności obowiązuje wszystkich obywateli Unii, a w pierwszej kolejności przedstawicieli państwa, zważywszy na ich szczególną odpowiedzialność w tej dziedzinie ze względu na wykonywane przez nich obowiązki¹⁸. Sam rząd niemiecki przyznał to podczas rozprawy, podkreślając, że orzeczenie sądowe musi być oczywiście przestrzegane przez władzę wykonawczą. Z kolei Deutsche Umwelthilfe wskazała również, że państwo przestrzega co do zasady orzeczeń sądowych, a umiarkowane grzywny zazwyczaj wystarczają, aby skłonić organ administracji do zastosowania się do nich.

11 Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r. (C-237/07, EU:C:2008:447).

12 Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r. (C-404/13, EU:C:2014:2382).

13 Wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r. (C-723/17, EU:C:2019:533).

14 Wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in. (C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 56), podkreślenie moje.

15 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 43).

16 Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r. (C-556/17, EU:C:2019:626, zwany dalej „wyrokiem Torubarov”, pkt 57).

17 Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 43); z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30, 31).

18 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., Komisja/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, pkt 70).

50. Czy jednak właśnie w sytuacji, gdy takie grzywny przewidziane w prawie krajowym wobec organów administracji nie wystarczają, aby zmusić państwo członkowskie do zastosowania się do orzeczenia sądowego zmierzającego do wdrożenia dyrektywy, sąd krajowy może lub powinien zastosować środki inne niż te, którymi dysponuje na podstawie tego prawa?

51. Jak wynika bowiem z postanowienia odsyłającego, środki dotychczas zastosowane na podstawie prawa krajowego, a mianowicie grzywny w łącznej wysokości 10 000 EUR, pozostały bezskuteczne w odniesieniu do Freistaat Bayern. Ponadto, zdaniem sądu odsyłającego, jedyne inne dopuszczalne środki, a mianowicie grzywny w maksymalnej wysokości 25 000 EUR, również nie spełniają wymogu skuteczności, ponieważ nie mają wpływu na budżet kraju związkowego¹⁹, a jego funkcjonariusze publicznie oświadczyli publicznie, że nie mają zamiaru wprowadzić zakazu ruchu drogowego zgodnie z postanowieniem sądu odsyłającego.

52. W tym względzie z wyroku Craeynest i in.²⁰ wynika, że niezbędne środki, które sąd krajowy powinien zastosować w celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających z dyrektywy 2008/50, ograniczają się zasadniczo do środków przewidzianych w prawie krajowym.

53. Podobnie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że wykonanie orzeczenia sądu krajowego dotyczącego aktu Unii zasadniczo jest objęte autonomią proceduralną państw członkowskich. Wobec braku przepisów prawa Unii w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostek, które wywodzą one z prawa Unii²¹. Państwa członkowskie korzystają z tej autonomii proceduralnej pod warunkiem, że zasady te nie są mniej korzystne od zasad odnoszących się do odpowiednich środków prawnych dotyczących wyłącznie prawa krajowego (zasada równoważności) i nie powodują w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności)²². Zasada równoważności nie jest rozpatrywana w niniejszej sprawie.

54. W niniejszym wypadku środki podjęte przez sędziego krajowego w postępowaniu głównym nie pozwalają na zapewnienie skutecznego stosowania dyrektywy 2008/50 i, co za tym idzie, sytuacja ta powoduje, że korzystanie przez Deutsche Umwelthilfe z praw, które wywodzi ona ze wspomnianej dyrektywy, staje się praktycznie niemożliwe.

55. Rodzi się pytanie, czy w takich okolicznościach prawo Unii daje narzędzia pozwalające przewyciężyć przeszkody napotkane w prawie krajowym. W tym względzie należy sprawdzić, czy zasada pierwszeństwa prawa Unii stanowi takie narzędzie.

56. Zgodnie ze wspomnianą zasadą prawo Unii ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich i nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii²³. Tym samym sądy krajowe są zobowiązane do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem Unii w celu zapewnienia jego pełnej skuteczności²⁴.

¹⁹ Zobacz pkt 22 niniejszej opinii.

²⁰ Wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r. (C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 56).

²¹ Wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 39).

²² Wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in. (C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

²³ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 53, 54).

²⁴ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 55).

57. Wprawdzie obowiązek zgodnej wykładni prawa krajowego nie jest nieograniczony i w szczególności nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*, tym niemniej wymaga on uwzględnienia w możliwie najszerszym zakresie wszystkich przepisów prawa krajowego i stosowania uznanych w porządku krajowym metod wykładni, by zapewnić pełną skuteczność prawa Unii i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nie celami²⁵.

58. Sądy krajowe są zatem zobowiązane do zmiany w danym wypadku utrwalonego orzecznictwa, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami dyrektywy, oraz do odstąpienia od stosowania, z własnej inicjatywy, wszelkiej wykładni, którą powinny stosować na podstawie prawa krajowego, jeżeli wykładnia ta nie jest zgodna z daną dyrektywą²⁶.

59. W razie niemożności dokonania wykładni przepisu krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii sąd krajowy może być na podstawie zasady pierwszeństwa prawa Unii zobowiązany do odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznym przepisem europejskim w ramach sporu wytoczonego przeciwko organowi władzy publicznej, w tym znaczeniu, że jest on wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, aby przyznać jednostkom prawo, na które jako takie mogą się powoływać w sporze przed sądem krajowym²⁷.

60. Zasada pierwszeństwa prawa Unii umożliwiła zatem pokonanie wielu barier proceduralnych wynikających z prawa krajowego w ramach sporów opartych na prawie Unii. W niektórych przypadkach zasada ta mogła doprowadzić sąd krajowy do zastosowania przepisów proceduralnych oraz do przyjęcia środków w sytuacjach, które nie zostały przewidziane w prawie krajowym²⁸.

61. W ostatnio wydanym wyroku *Torubarov*, dotyczącym wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, Trybunał orzekł, że przepisy prawa krajowego, które stworzyły sytuację, w której sąd odsyłający jest pozbawiony jakichkolwiek środków umożliwiających mu wyegzekwowanie przestrzegania jego wyroku przez odpowiednie organy administracji, naruszają istotę prawa do skutecznego środka prawnego, zagwarantowanego w art. 47 karty²⁹. Trybunał stwierdził, że sąd krajowy jest zobowiązany w razie potrzeby odstąpić od stosowania przepisu prawa krajowego, który zakazuje mu zastąpienia własnym rozstrzygnięciem decyzji organu administracyjnego niezgodnej z jego poprzednim wyrokiem³⁰.

62. Podobnie jak w niniejszej sprawie, sąd odsyłający uznał tam, że na podstawie prawa krajowego nie dysponuje wystarczającymi środkami przymusu w celu wyegzekwowania przestrzegania jego wyroku przez organ administracji i zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii. Istnieje zatem podobieństwo między niniejszą sprawą i sprawą *Torubarov*.

63. Jakie wnioski należy wywieść z zasady pierwszeństwa prawa Unii w niniejszej sprawie po przypomnieniu tych rozważań?

25 Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 74, 76, 77).

26 Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 78).

27 Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61).

28 Zobacz wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.* (C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 23); z dnia 20 września 2001 r., *Courage i Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, pkt 26 i pkt 36 tiret drugie); z dnia 21 listopada 2002 r., *Cofidis* (C-473/00, EU:C:2002:705, pkt 38); a także z dnia 14 marca 2013 r., *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, pkt 64).

29 Wyrok *Torubarov* (pkt 71, 72).

30 Wyrok *Torubarov* (pkt 74).

64. Jak wynika z pkt 58 i 59 niniejszej opinii, sąd krajowy jest w najwyższym stopniu zobowiązany do odstąpienia od stosowania orzecznictwa, które stoi na przeszkodzie pełnemu zastosowaniu prawa Unii, nawet ustawy tworzącej taką barierę, w przypadku gdy zawisły przed tym sądem spór pomiędzy jednostką a organem administracji dotyczy przepisu prawa Unii posiadającego bezpośrednią skuteczność³¹.

65. Sąd odsyłający wskazuje, że dokonanie wykładni prawa krajowego w sposób zapewniający pełną skuteczność przepisów prawa Unii w ramach postępowania głównego wydaje mu się możliwe. W tym celu sąd ten proponuje wykorzystanie mechanizmu wykładni zgodnej, który został przypomniany w pkt 56 niniejszej opinii, i zastosowanie go do środków egzekucyjnych przewidzianych w całym prawie krajowym.

66. Ponieważ zastosowane grzywny w łącznej wysokości 10 000 EUR okazały się nieskuteczne, a nałożenie grzywnien w wyższej kwocie, do 25 000 EUR, również nie przyczyniłoby się do osiągnięcia zamierzonego celu, należy, zdaniem sądu odsyłającego, zastosować areszt dla celów egzekucji. Wymaga to uwzględnienia orzecznictwa Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego) z roku 1999³², które bierze pod uwagę dopuszczalność bardziej rygorystycznych środków przymusu przewidzianych niemieckim prawem cywilnym, pomija natomiast orzecznictwo tego samego trybunału z 1970 r.³³, które stoi na przeszkodzie zastosowaniu aresztu jako sposobu egzekucji wobec funkcjonariuszy publicznych. Ta przeszkoda spowodowana jest brakiem jasnej i precyzyjnej ustawy spełniającej określone wymogi formalne wobec tych osób. Paragraf 888 ZPO nie odpowiada tym wymogom ani też, jak na rozprawie wskazał rząd niemiecki w odpowiedzi na pytanie Trybunału, żaden środek polegający na pozbawieniu wolności nie został na tej podstawie przyjęty przez sądy niemieckie w odniesieniu do tych osób.

67. Pojawia się jednak pytanie, czy sąd krajowy powinien pójść w wykładni prawa krajowego tak daleko, aby zapewnić pełną skuteczność art. 23 dyrektywy 2008/50 i art. 47 karty i nie uwzględniać orzecznictwa, a nawet ustawy chroniącej jednostki. Nie sądzę.

68. Pełna skuteczność prawa Unii może bowiem w praktyce napotkać ograniczenia. Sąd krajowy, do którego należy stosowanie prawa Unii, powinien niekiedy dokonać wyważenia pomiędzy wieloma prawami podstawowymi³⁴. W niektórych przypadkach dany przepis prawa Unii nie może zostać skutecznie zastosowany ze względu na ogólną zasadę prawa³⁵ lub prawo podstawowe³⁶.

69. Ponieważ areszt dla celów egzekucji wiąże się z pozbawieniem wolności, należy sprawdzić, czy odstąpienie od stosowania części prawa krajowego, takie jak przewidziane przez sąd odsyłający, w celu pełnego wdrożenia dyrektywy i zapewnienia prawa do skutecznego środka prawnego jest zgodne z art. 6 karty gwarantującym prawo do wolności.

31 W odniesieniu do art. 23 dyrektywy 2008/50 Trybunał orzekł już, że przepis ten wprowadza jednoznaczny obowiązek opracowania planu ochrony powietrza zgodnie z określonymi wymogami, na które jednostki mogą powoływać się wobec organów publicznych (zob. wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 53–56 i przytoczone tam orzecznictwo). W odniesieniu do art. 47 karty Trybunał orzekł, że w ramach sporu dotyczącego sytuacji uregulowanej w prawie Unii przepis ten samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one powoływać bezpośrednio (wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78; wyrok Torubarov, pkt 56).

32 Postanowienie z dnia 9 sierpnia 1999 r. (1 BvR 2245/98). Sprawa leżąca u podstaw tego postanowienia dotyczyła odmówienia przez gminę wynajęcia sali określonej partii politycznej. Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) stwierdził, że środki przewidziane w VwGO, w szczególności § 172, mogą okazać się niewystarczające i że w takiej sytuacji możliwe jest „odpowiednie” („in entsprechender Anwendung”) zastosowanie przepisów ZPO, zgodnie z § 167 VwGO. Bundesverfassungsgericht podaje przykłady środków egzekucyjnych na podstawie ZPO, które wszystkie dotyczą wykonania przez osoby trzecie (na przykład utworzenie sali przez komornika sądowego). Jednakże areszt nie został w tym postanowieniu wspomniany.

33 Postanowienie z dnia 13 października 1970 r. (1 BvR 226/70).

34 Zobacz w odniesieniu do wyważenia pomiędzy prawem poszanowania życia prywatnego a prawem do wolności wypowiedzi wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, pkt 52, 53).

35 Zobacz wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 53).

36 Zobacz wyrok z dnia 17 stycznia 2019 r., Dzivev i in. (C-310/16, EU:C:2019:30, pkt 33, 34, 36, 39).

C. Uwzględnienie podstawowego prawa do wolności

70. Artykuł 6 karty przewiduje podstawowe prawo do wolności, które odzwierciedla prawo określone w art. 5 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁷ podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).

71. Wspomniane prawo do wolności należy interpretować w świetle art. 52 ust. 1 karty, na mocy którego wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności.

72. Jeśli chodzi o prawo odpowiadające prawu przewidzianemu przez EKPC, utrwalone orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego należy się odnieść zgodnie z art. 52 ust. 3 karty, potwierdza konieczność istnienia ustawy. To orzecznictwo, a w szczególności wyrok w sprawie Rio del Prada przeciwko Hiszpanii³⁸, zwraca uwagę na jakość prawa, podkreślając, że każde pozbawienie wolności musi mieć podstawę prawną, a przedmiotowa ustawa musi być wystarczająco dostępna, precyzyjna i przewidywalna w zakresie jej stosowania, tak aby uniknąć wszelkiego ryzyka arbitralności. Trybunał powtórzył te kryteria w wyroku Al Chodor wyjaśniając, że wymagana jest podstawa prawna, która powinna spełniać kryteria jasności, przewidywalności, dostępności i ochrony przed arbitralnością³⁹.

73. Zwracam uwagę, że art. 104 GG, do którego odwołuje się sąd odsyłający, formułuje podobne wymogi, stanowiąc, że ograniczenie wolności może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy, która to ustawa powinna spełniać pewne kryteria formalne.

74. W niniejszej sprawie sąd krajowy ukazuje w sposób jasny i zdecydowany, że w prawie krajowym nie istnieje taka ustawa dotycząca pozbawienia wolności poprzez zastosowanie aresztu jako sposobu egzekucji w celu przymuszenia funkcjonariuszy publicznych do zastosowania się do prawomocnego orzeczenia sądu.

75. Takie przedstawienie prawa krajowego było wprawdzie przedmiotem różnicy zdań w uwagach przedstawionych na piśmie przez strony oraz podczas rozprawy przed Trybunałem, jednak, poza tym, że zadaniem Trybunału nie jest kwestionowanie wykładni prawa krajowego dokonanej przez sąd odsyłający⁴⁰, pragnę podkreślić, że z wymiany stanowisk wynika, iż istnieje co najmniej poważna wątpliwość co do wykładni prawa krajowego i w związku z tym co do stopnia jego jasności i przewidywalności.

76. Zdaniem Deutsche Umwelthilfe i sądu odsyłającego wspomniany problem przewidywalności może zostać rozwiązany poprzez wydanie uprzedniego ostrzeżenia skierowanego do zainteresowanych osób. Jednak sam sąd odsyłający wskazuje, że ten rodzaj ostrzeżenia nie został przewidziany w ZPO w odniesieniu do zobowiązań do działania, takich jak obowiązek ustanowienia zakazu ruchu niektórych pojazdów⁴¹.

37 Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi Karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) prawo do wolności przewidziane w art. 6 karty odpowiada prawu zagwarantowanemu na mocy art. 5 EKPC i ma ono, zgodnie z art. 52 ust. 3 karty, takie samo znaczenie i zakres (zob. sekcja „Wyjaśnienia do art. 6”, akapit pierwszy).

38 Wyrok ETPC z dnia 21 października 2013 r. w sprawie Rio del Prada przeciwko Hiszpanii (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125 i przytoczone tam orzecznictwo, w szczególności wyrok z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie Amuur (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, pkt 50).

39 Wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 38, 40).

40 Zobacz pkt 38 niniejszej opinii.

41 Zobacz pkt 12 i 13 niniejszej opinii. Uprzednie ostrzeżenie o możliwości zastosowania środka porządkowego nie zostało przewidziane w § 888 ust. 2 ZPO. Zgodnie z § 890 ust. 1 i 2 ZPO ostrzeżenie to zostało przewidziane w przypadku zobowiązania do zaniechania działania lub do tolerowania czynności.

77. Ponadto postanowienie odsyłające wskazuje, że istnieje dodatkowa i istotna niepewność co do tego, wobec jakich osób może zostać zastosowany areszt dla celów egzekucji.

78. Sąd odsyłający wymienia bowiem wiele osób, a mianowicie na szczeblu kraju związkowego – premiera oraz ministra środowiska i ochrony konsumentów, na szczeblu regionu administracyjnego Górnej Bawarii – prezydenta i wiceprezydenta rządu. Sąd odsyłający dodaje, że z ostrożności należałoby również wskazać osoby zajmujące stanowiska kierownicze w organach kraju związkowego i regionu Górnej Bawarii, gdyż funkcjonariusze publiczni kraju związkowego korzystają z immunitetu parlamentarnego, który – jeśli nie zostanie uchylony – spowoduje bezskuteczność aresztu jako sposobu egzekucji.

79. Z powyższego wyliczenia wynika, że najważniejsi funkcjonariusze publiczni na poziomie kraju związkowego mogą uniknąć aresztu jako sposobu egzekucji. Natomiast wobec wysokich rangą urzędników regionu Górnej Bawarii, którzy – zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający – muszą postępować zgodnie z instrukcjami organów kraju związkowego, a także wobec osób zajmujących stanowiska kierownicze we właściwych władzach tego kraju związkowego i regionu Górnej Bawarii taki środek może być zastosowany. Jednakże w odniesieniu do tych osób – wyjaśnia sąd odsyłający – należy sprawdzić dodatkowo, czy można od nich rozsądnie wymagać wykonania orzeczenia sądowego także wtedy, gdy musiałyby działać wbrew woli swojego przełożonego.

80. Z powyższych rozważań wynika, że nawet gdyby przyjąć, iż areszt dla celów egzekucji może osiągnąć zamierzony cel, jakim jest wykonanie prawomocnego orzeczenia, a tym samym pełne wykonanie dyrektywy 2008/50 – co nie wydaje mi się pewne – zastosowanie takiego środka względem funkcjonariuszy publicznych kraju związkowego naruszy podstawowe prawo do wolności zagwarantowane w art. 6 karty ze względu na brak stanowiącej o tym ustawy lub przynajmniej brak ustawy jasnej i przewidywalnej.

81. Pomimo problemu skuteczności prawa Unii, a w szczególności ingerencji w prawo do skutecznego środka prawnego, jaką powoduje ta szczególna sytuacja, sąd krajowy nie może zaniechać przestrzegania podstawowych wymogów określonych we wspomnianym art. 6 karty.

82. Jak podkreślił rząd niemiecki na rozprawie przed Trybunałem w odniesieniu do sporu dotyczącego prawa wynikającego z dyrektywy, sąd rozpatrujący sprawę powinien dokonać wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem Unii i może być zobowiązany do odstąpienia od stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego. Jednakże taka wykładnia prawa krajowego nie powinna z pewnością prowadzić do naruszenia podstawowego prawa do wolności.

83. Podobnie jak rząd niemiecki uważam, że wolność poszczególnych osób nie może być ograniczona bez wystarczającej podstawy prawnej. Takie ograniczenie powinno opierać się na jasnej, przewidywalnej, dostępnej i pozbawionej arbitralności ustawie. W przypadku jej braku ograniczenie wolności może poważnie zagrażać państwu prawa.

84. W związku z tym chociaż zachowanie funkcjonariuszy publicznych odmawiających zastosowania się do prawomocnego orzeczenia sądowego jest szkodliwe, uważam, że ciążący na sądzie krajowym obowiązek uczynienia wszystkiego, co leży w zakresie jego kompetencji, by zapewnić pełną skuteczność dyrektywy, w szczególności dyrektywy w dziedzinie środowiska, oraz zapewnić podstawowe prawo do skutecznego środka prawnego, nie może zostać spełniony z naruszeniem podstawowego prawa do wolności. Obowiązek ten nie powinien być zatem rozumiany jako pozwalający sądowi krajowemu – ani tym bardziej zmuszający go do tego – naruszać podstawowe prawo do wolności⁴².

⁴² Odsyłam do opinii rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Dzivev i in. (C-310/16, EU:C:2018:623, pkt 123, 124), która podkreśla konieczność znalezienia równowagi między postulatem skuteczności prawa a koniecznością ochrony praw podstawowych.

85. Proponuję zatem, aby Trybunał uściślił, że ciążący na sądzie krajowym obowiązek dokonania wykładni prawa krajowego w miarę możliwości w sposób zgodny z prawem Unii i ewentualne pominięcia ustawy, która w praktyce stanowi przeszkodę dla pełnej skuteczności tego prawa, jest bezwzględnie ograniczony, w przypadku gdy wspomniana wykładnia pozostaje w sprzeczności z podstawowym prawem do wolności gwarantowanym w art. 6 karty.

86. Dodatkowo przypomnę, tak jak podkreśliłem w opinii przedstawionej w sprawie Al Chodor, że w moim przekonaniu nawet w sytuacji, w której areszt dla celów egzekucji został przewidziany ustawą, pozbawienie wolności powinno stanowić środek ostateczny⁴³. Tym samym w każdym wypadku można go zastosować wyłącznie wtedy, gdy zostały uwzględnione wszystkie inne środki oraz jeśli odbyło się to przy poszanowaniu zasady proporcjonalności.

87. Zwracam uwagę, że nie jest ponadto pewne, czy w niniejszym przypadku sąd odsyłający skorzystał ze wszystkich środków, jakimi dysponował na podstawie prawa krajowego. Na rozprawie zasugerowano, że można było przewidzieć inne środki, takie jak grzywny w wysokości 25 000 EUR, ewentualnie powtarzane w krótkich odstępach czasu. Wspomniano również o możliwości zapłaty tych grzywn nie na rzecz kraju związkowego, ale osoby trzeciej, a nawet strony skarżącej w postępowaniu głównym. Do sądu krajowego należy zbadać, czy takie środki są dopuszczalne.

88. Wobec braku skutecznych środków przymusu w prawie krajowym w celu zapewnienia wykonania orzeczeń sądowych to w każdym razie ustawodawca krajowy, o ile uważa to za istotne lub pożądane, powinien przewidzieć ewentualnie środek polegający na pozbawieniu wolności, taki jak areszt dla celów egzekucji wobec funkcjonariuszy publicznych. Taka decyzja może się różnić w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od wyborów społecznych i oceny przydatności takiego środka, który ma umożliwić osiągnięcie celu przewidzianego rozpatrywaną dyrektywą⁴⁴.

89. Zwracam uwagę, że nawet gdyby sąd odsyłający nie dysponował w ramach prawa krajowego zupełnie żadnymi środkami w celu zapewnienia przestrzegania przez stronę pozwaną wydanych przez niego prawomocnych orzeczeń sądowych, a tym samym dyrektywy 2008/50, Unia dysponuje jeszcze jednym środkiem przymusu. W podobnym przypadku można rozważyć wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które to postępowanie zostało zresztą zainicjowane przez Komisję w sprawie zanieczyszczenia powietrza, szczególnie w Monachium⁴⁵. Gdyby państwo członkowskie zostało pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie dyrektywy 2008/50 i gdyby nie zastosowało się do orzeczenia Trybunału, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE Trybunał mógłby nakazać temu państwu zapłatę kwoty ryczałtowej za okres miniony oraz grzywnien za czas przyszedły, których wysokość działa odstrasżająco, płatnych, w razie potrzeby, za każdy dzień niezastosowania się przez państwo członkowskie do orzeczenia.

V. Wnioski

90. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytania przedstawione przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny, Niemcy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Prawo Unii, w szczególności art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE, art. 197 ust. 1 TFUE, art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 9 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach

⁴³ Zobacz moja opinia w sprawie Al Chodor (C-528/15, EU:C:2016:865, pkt 55).

⁴⁴ W artykule z dnia 18 lipca 2019 r., opublikowanym we *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, przewodniczący Bundesverwaltungsgericht (federalnego trybunału administracyjnego) pisze, że jego zdaniem areszt dla celów egzekucji nie jest odpowiednim środkiem wobec przedstawicieli organu administracji, takich jak premier kraju związkowego. Społeczeństwo oczekuje, że organy państwowe i regionalne, a także wysocy rangą urzędnicy będą nieprzerwanie wypełniać wszystkie powierzone im zadania.

⁴⁵ Zobacz sprawa Komisja/Niemcy (C-635/18, w toku).

dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że aby zapewnić skuteczne wdrożenie dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy i w tym celu przymusić funkcjonariuszy publicznych do zastosowania się do prawomocnego orzeczenia sądu, sąd krajowy nie jest zobowiązany ani nawet uprawniony do zastosowania wobec nich środka polegającego na pozbawieniu wolności, takiego jak areszt dla celów egzekucji, jeżeli taki środek nie został przewidziany względem tych osób w jasnej, przewidywalnej, dostępnej i pozbawionej arbitralności ustawie krajowej.