



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 grudnia 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Artykuł 6, art. 47 akapit pierwszy i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Dyrektywa 2008/50/WE – Zanieczyszczenie powietrza – Jakość powietrza – Plan ochrony powietrza – Dopuszczalne wartości dwutlenku azotu – Obowiązek przyjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia możliwie najkrótszego okresu przekroczenia – Obowiązek podjęcia przez sądy krajowe wszelkich niezbędnych środków – Odmowa zastosowania się przez rząd regionalny do nakazu sądowego – Przewidziany względem wysokich rangą polityków i urzędników wysokiego szczebla danego regionu areszt dla celów egzekucji – Skuteczna ochrona sądowa – Prawo do wolności osobistej – Podstawa prawna – Proporcjonalność

W sprawie C-752/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny, Niemcy) postanowieniem z dnia 9 listopada 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 grudnia 2018 r., w postępowaniu:

Deutsche Umwelthilfe eV

przeciwko

Freistaat Bayern,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (sprawozdawca), S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, prezesi izb, E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 września 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Deutsche Umwelthilfe eV – R. Klinger, Rechtsanwalt,
- w imieniu Freistaat Bayern – J. Vogel, W. Brechmann oraz P. Frei, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu niemieckiego – S. Eisenberg, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – F. Erlbacher, G. Gattinara oraz E. Manhaeve, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 listopada 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 9 ust. 4 zdanie pierwsze Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach 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. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 TUE, art. 197 ust. 1 TFUE, a także art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Deutsche Umwelthilfe eV – organizacją pozarządową działającą na rzecz ochrony środowiska – a Freistaat Bayern (krajem związkowym Bawaria, Niemcy) w przedmiocie wykonania nakazu sądowego wprowadzenia zakazu ruchu w celu realizacji obowiązków wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Artykuł 9 konwencji z Aarhus, zatytułowany tytuł „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, stanowi:
„[...]”
 2. Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:
 - a) mający wystarczający interes; lub, alternatywnie,
 - b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki, mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ust. 3 poniżej, innymi postanowieniami niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w art. 2 ust. 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu lit. a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu lit. b).

[...]

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ust. 1 i 2, każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

4. Dodatkowo i bez naruszania postanowień ust. 1 procedury, o których mowa powyżej w ust. 1, 2 i 3, przewidują odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz są bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej. Rozstrzygnięcia sądów i, tam gdzie to możliwe, innych organów są publicznie dostępne.

[...]”.

Prawo Unii

4 Zgodnie z motywem 2 dyrektywy 2008/50:

„Mając na względzie ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości, szczególnie ważna jest walka z emisjami zanieczyszczeń u źródła oraz identyfikacja i wdrażanie na szczeblu lokalnym, krajowym i wspólnotowym najskuteczniejszych środków mających na celu redukcję emisji. Z tego względu powinno się zapobiegać lub ograniczać emisję szkodliwych zanieczyszczeń powietrza oraz ustanowić właściwe cele dotyczące jakości powietrza, z uwzględnieniem odpowiednich norm, wytycznych i programów Światowej Organizacji Zdrowia”.

5 Artykuł 4 tej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie wyznaczają strefy i aglomeracje na całym swoim terytorium. Ocenę jakości powietrza i zarządzanie jakością powietrza prowadzi się we wszystkich strefach i aglomeracjach”.

6 Artykuł 13 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wartości dopuszczalne i progi alarmowe dla ochrony zdrowia ludzkiego”, stanowi w ust. 1:

„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.

Zgodność z tym wymogiem oceniana jest zgodnie z załącznikiem III.

[...]”.

7 Artykuł 23 ust. 1 wskazanej dyrektywy stanowi:

„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.

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 szczególnie środki służące ochronie wrażliwych grup ludności, w tym dzieci.

Plany ochrony jakości powietrza zawierają co najmniej informacje określone w załączniku XV sekcja A i mogą zawierać środki zgodne z art. 24. Plany te są niezwłocznie przekazywane Komisji, nie później jednak niż dwa lata po zakończeniu roku, w którym zaobserwowano pierwsze przekroczenie.

[...]”.

8 Załącznik XI do dyrektywy 2008/50 jest zatytułowany „Wartości dopuszczalne dla ochrony zdrowia ludzkiego”. Jego sekcja B określa wartości dopuszczalne dla zanieczyszczeń w zależności od ich stężenia w powietrzu mierzonego w różnych okresach. W odniesieniu do dwutlenku azotu załącznik ten przewiduje:

| Okres uśredniania wyników pomiarów | Wartości dopuszczalne | Margines tolerancji | Termin osiągnięcia wartości dopuszczalnej |
|------------------------------------|--|-------------------------------------|---|
| 1 godzina | 200 µg/m ³ , nie może zostać przekroczona więcej niż 18 razy w roku kalendarzowym | [...] 0% do dnia 1 stycznia 2010 r. | z dnia 1 stycznia 2010 r. |
| Rok kalendarzowy | 40 µg/m ³ | [...] 0% do dnia 1 stycznia 2010 r. | z dnia 1 stycznia 2010 r. |

Prawo niemieckie

9 Artykuł 104 ust. 1 zdanie pierwsze Grundgesetz (ustawy zasadniczej) stanowi:

„Wolność osoby może być ograniczona jedynie na podstawie ustawy i tylko zgodnie z przewidzianymi w niej formami”.

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

„O ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej, do wykonywania orzeczeń stosuje się odpowiednio księgę 8 Zivilprozessordnung [kodeksu postępowania cywilnego]”.

- 11 Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez sąd odsyłający § 172 VwGO jest takim przepisem, w którym ustawa ta stanowi inaczej, wykluczającym zasadniczo – zgodnie z formułą wprowadzającą § 167 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO – zastosowanie przepisów z zakresu egzekucji sądowej zawartych w księdze 8 Zivilprozessordnung (kodeksu postępowania cywilnego, zwanego dalej „ZPO”). Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Jeżeli w przypadkach określonych w § 113 ust. 1 zdanie drugie, § 113 ust. 5 oraz § 123 organ administracji nie stosuje 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 ZPO stanowi w ust. 1 i 2, co następuje:

„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 ZPO stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Jeżeli dłużnik narusza obowiązek powstrzymania się od działania lub tolerowania jego wykonania, sąd pierwszej instancji – na wniosek wierzyciela – nakazuje mu zapłatę grzywny za każde naruszenie, a jeżeli nie można jej wyegzekwować, orzeka areszt, albo orzeka areszt w wymiarze do sześciu miesięcy. Kwota grzywny nie może przekroczyć 250 000 EUR, a całkowity areszt – dwóch lat.

2. Skazanie poprzedza ostrzeżenie wydawane przez sąd pierwszej instancji na wniosek, chyba że ostrzeżenie takie było zawarte w orzeczeniu określającym obowiązek”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 14 Z postanowienia odsyłającego wynika, że wartość dopuszczalna stężenia dwutlenku azotu (NO₂) – określona na podstawie art. 13 ust. 1 akapit drugi w związku z sekcją B załącznika XI do dyrektywy 2008/50 – mianowicie średnio 40 µg/m³ w roku kalendarzowym, została przekroczona w wielu miejscach, niekiedy bardzo wyraźnie, na wielu kilometrach dróg w obrębie miasta Monachium (Niemcy).
- 15 W wyniku wniesionego przez Deutsche Umwelthilfe odwołania Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium, Niemcy) wyrokiem z dnia 9 października 2012 r. nakazał Freistaat Bayern zmianę „planu działań w zakresie ochrony powietrza”, odpowiadającego „planowi ochrony jakości powietrza” w rozumieniu art. 23 dyrektywy 2008/50, tak aby zawierał niezbędne środki w celu jak najszybszego osiągnięcia wartości dopuszczalnej dla dwutlenku azotu w tym mieście. Orzeczenie to stało się prawomocne.
- 16 Postanowieniem z dnia 21 czerwca 2016 r. Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium) wezwał Freistaat Bayern do wykonania nakazu w terminie roku od jego doręczenia pod rygorem grzywny w wysokości 10 000 EUR. W ramach postępowania odwoławczego od tego

postanowienia Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny, Niemcy) postanowieniem z dnia 27 lutego 2017 r. wezwał Freistaat Bayern pod rygorem grzywnien w kwocie od 2000 do 4000 EUR do podjęcia niezbędnych środków, w tym wprowadzenia zakazu ruchu niektórych pojazdów z silnikiem wysokoprężnym w różnych strefach miejskich, w celu przestrzegania wartości granicznych określonych w dyrektywie 2008/50. Postanowienie to również stało się prawomocne.

- 17 Ponieważ Freistaat Bayern nie wykonał w pełni obowiązków wynikających z postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r., Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium), na wniosek Deutsche Umwelthilfe, nakazał Freistaat Bayern postanowieniem z dnia 26 października 2017 r. zapłatę grzywny wysokości 4000 EUR. Freistaat Bayern nie złożył zażalenia na to postanowienie i uiszczył kwotę grzywny.
- 18 Freistaat Bayern nadal nie zastosował się jednak do wszystkich nakazów sformułowanych w postanowieniu z dnia 27 lutego 2017 r. Przeciwnie, przedstawiciele Freistaat Bayern, w tym premier kraju związkowego, poinformowali publicznie, że nie mają zamiaru przestrzegać rzeczonych obowiązków dotyczących zakazu ruchu pojazdów.
- 19 Postanowieniami z dnia 28 stycznia 2018 r. Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium), na wniosek Deutsche Umwelthilfe, wydał wobec Freistaat Bayern nakaz zapłaty grzywny w wysokości 4000 EUR z powodu niewykonania jednego z punktów sentencji postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r., wzywając jednocześnie ów kraj związkowy do wykonania innego punktu sentencji tego postanowienia w wyznaczonym na nowo terminie pod rygorem grzywny w tej samej kwocie. Natomiast Sąd ten oddalił w szczególności wniosek o zastosowanie aresztu w celach egzekucji wobec ministra środowiska i ochrony konsumentów Freistaat Bayern lub ewentualnie premiera Freistaat Bayern. Freistaat Bayern wniósł zażalenia na postanowienia z dnia 28 stycznia 2018 r. do Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarskiego wyższego sądu administracyjnego), który oddalił je postanowieniem z dnia 14 sierpnia 2018 r.
- 20 Przed sądem tym toczy się wciąż sprawa zażalenia Deutsche Umwelthilfe na postanowienie z dnia 28 stycznia 2018 r., którym sąd oddalił jej wniosek o orzeczenie aresztu w celach egzekucyjnych. Zdaniem sądu odsyłającego nie należy spodziewać się, że Freistaat Bayern wykona postanowienie z dnia 27 lutego 2017 r., wprowadzając sporne zakazy ruchu.
- 21 Jeżeli władza wykonawcza wyraża w sposób tak dobitny i uporczywy swą determinację, aby nie stosować się do określonych orzeczeń sądowych, należy uznać, że wezwania pod rygorem grzywny i nakazy zapłaty kolejnych i wyższych grzywnien nie mogą mieć wpływu na to zachowanie. Zapłata grzywny nie spowoduje bowiem żadnego uszczerbku w majątku Freistaat Bayern. Przeciwnie, grzywna ta jest uiszczana poprzez obciążenie określonej pozycji budżetu tego kraju związkowego kwotą ustaloną przez sąd i zaksięgowanie tej samej kwoty jako przychodu w kasie głównej tego kraju związkowego.
- 22 Chociaż, co do zasady, możliwe byłoby zapewnienie przestrzegania omawianych obowiązków i wykonywania orzeczeń sądowych za pomocą aresztu w celach egzekucyjnych, zastosowanego wobec niektórych członków rządu Górnej Bawarii (Niemcy) – ministra środowiska i ochrony konsumentów lub premiera rządu kraju związkowego Bawarii – to jednak sąd odsyłający jest zdania, że ze względów konstytucyjnych instrument ten, przewidziany przez ZPO, nie znajduje zastosowania w tym przypadku.
- 23 O ile bowiem § 167 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO pozwala na stosowanie, w sytuacji gdy ustawa ta nie stanowi inaczej, środków przewidzianych w księdze 8 ZPO, w tym aresztu dla celów egzekucji, o tyle § 172 VwGO jest przepisem, w którym ustawa stanowi inaczej, wykluczając zastosowanie egzekucyjnych środków przymusu zawartych w księdze 8 ZPO.

- 24 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.
- 25 Sąd odsyłający jest jednak zdania, że gdyby na podstawie § 888 ZPO zastosować areszt dla celów egzekucji wobec osób pełniących funkcję polegającą na sprawowaniu władzy publicznej, naruszony zostałby wymóg sformułowany przez Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) w postanowieniu z dnia 13 października 1970 r., zgodnie z którym w momencie stanowienia przepisu, który miałby stać się podstawą prawną pozbawienia wolności, zamiar ustawodawcy powinien obejmować cel, do którego realizacji przepis ten jest odtąd stosowany. Zdaniem zaś sądu odsyłającego, mając na uwadze genezę § 888 ZPO, postawiony w ten sposób wymóg nie jest spełniony w odniesieniu do osób pełniących funkcję polegającą na sprawowaniu władzy publicznej.
- 26 Sąd ten wyraża jednak wątpliwość, czy prawo Unii nie wymaga odmiennej oceny sytuacji prawnej rozpatrywanej w postępowaniu głównym.
- 27 Gdyby bowiem prawo Unii wymagało orzeczenia aresztu dla celów egzekucji w sytuacji takiej jak będąca przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, sądy niemieckie nie byłyby uprawnione do uwzględnienia przeszkody, jaką stanowi wyżej wymienione orzecznictwo konstytucyjne.
- 28 W tych warunkach Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarski wyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy

- zawartą w art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE zasadą, zgodnie z którą państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub z aktów instytucji Unii,
- ustanowioną między innymi w art. 197 ust. 1 TFUE zasadę skutecznego wdrażania prawa Unii przez państwa członkowskie,
- zagwarantowane na mocy art. 47 [akapit pierwszy] [karty] prawo do skutecznego środka prawnego,
- wynikające z art. 9 ust. 4 zdanie pierwsze [konwencji z Aarhus] zobowiązanie państw stron do skutecznej ochrony prawnej w sprawach dotyczących środowiska,
- 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 dla celów 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 księgowe 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,
- prawo krajowe zasadniczo przewiduje instytucję aresztu dla celów 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?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 29 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy wykładni prawa Unii, a w szczególności art. 47 akapit pierwszy karty, należy dokonywać w ten sposób, że w okolicznościach, które charakteryzują się uporczywą odmową zastosowania się przez organ krajowy do orzeczenia sądu nakazującego mu wykonanie jasnego, precyzyjnego i bezwarunkowego obowiązku wynikającego z tego prawa, a w szczególności z dyrektywy 2008/50, uprawnia ono – a wręcz zobowiązuje – właściwy sąd krajowy do zastosowania aresztu dla celów egzekucji względem osób pełniących funkcje polegające na sprawowaniu władzy publicznej.
- 30 W ocenie sądu odsyłającego pytanie to pojawia się w kontekście orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym w przypadku gdy państwo członkowskie nie spełniło wymogów wynikających z art. 13 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, przy czym nie wystąpiło ono też o odroczenie terminu na warunkach przewidzianych w art. 22 tej dyrektywy, na właściwym sądzie krajowym, do którego ewentualnie zostanie skierowane powództwo, spoczywa obowiązek podjęcia względem organu krajowego wszelkich koniecznych środków, takich jak nakaz, aby organ ten sporządził plan wymagany przez tę dyrektywę na warunkach w niej przewidzianych (wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 58).
- 31 W niniejszej sprawie sąd krajowy nakazał już Freistaat Bayern, zgodnie z tym orzecznictwem, przyjęcie zakazu ruchu niektórych pojazdów z silnikiem wysokoprężnym w różnych strefach miejskich miasta Monachium w celu jak najszybszego zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnej dwutlenku azotu, określonej w sekcji B załącznika XI do dyrektywy 2008/50.
- 32 Wobec odmowy zastosowania się przez Freistaat Bayern do tego prawomocnego nakazu sprawa w postępowaniu głównym dotyczy konkretnie wniosku Deutsche Umwelthilfe o przymusowe wykonanie tego nakazu w drodze aresztu w celach egzekucji orzeczonego wobec ministra środowiska i ochrony konsumentów Freistaat Bayern – lub ewentualnie premiera tego kraju związkowego.
- 33 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że wobec braku harmonizacji krajowych mechanizmów egzekucji szczegółowe przepisy wykonawcze wynikają z wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej tychże państw. Niemniej

jednak te szczegółowe przepisy wykonawcze muszą spełniać podwójną przesłankę – nie mogą być mniej korzystne niż przepisy regulujące podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz nie mogą uniemożliwiać lub czynić nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych przez prawo Unii (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 34 Po drugie, należy przypomnieć, że państwa członkowskie, wdrażając prawo Unii, są zobowiązane do zapewnienia poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego, zapisanego w art. 47 akapit pierwszy karty (wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 69), co stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej. Co się tyczy skarg dotyczących przestrzegania prawa ochrony środowiska, w szczególności wnoszonych przez stowarzyszenia działające na rzecz jego ochrony – tak jak w sprawie w postępowaniu głównym – prawo do skutecznego środka prawnego jest również przewidziane w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus.
- 35 Tymczasem zgodnie z orzecznictwem Trybunału ustawodawstwo krajowe prowadzące do sytuacji, gdy orzeczenie sądu pozostaje bezskuteczne wobec braku jakiegokolwiek narzędzia, którym mógłby posłużyć się sąd, aby wymóc jego przestrzeganie, narusza istotę prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 47 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 72).
- 36 Prawo to bowiem byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne ze szkodą dla strony (wyroki: z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 57).
- 37 W szczególności z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., w świetle którego należy dokonywać wykładni art. 47 karty (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo), wynika, że fakt, iż władze publiczne nie podporządkowują się ostatecznemu orzeczeniu podlegającemu wykonaniu, pozbawia ten przepis wszelkiej skuteczności (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie Hornsby przeciwko Grecji, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41, 45).
- 38 Prawo do skutecznego środka prawnego jest tym bardziej istotne, że w dziedzinie, której dotyczy dyrektywa 2008/50, brak podjęcia wymaganych przez nią środków stwarzałby zagrożenie dla zdrowia ludzi (zobacz analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 38).
- 39 W celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych unijnym prawem ochrony środowiska do sądu krajowego należy dokonanie takiej wykładni prawa krajowego, która w najszerszym możliwym zakresie będzie zgodna zarówno z celami art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 50, 51).
- 40 W tym celu sąd ten powinien zbadać, biorąc pod uwagę wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, czy może on dokonać wykładni tego prawa, która pozwoliłaby mu na stosowanie skutecznych środków przymusu w celu zapewnienia wykonania przez władze publiczne prawomocnego wyroku, takich jak w szczególności wysokie, powtarzające się często grzywny, których płatność nie zostanie ostatecznie zaliczona na poczet budżetu, z którego pochodzą.

- 41 Niemniej jednak w niniejszej sprawie sąd odsyłający uważa, że nie może wymagać poszanowania zasady skuteczności prawa Unii i prawa do skutecznego środka prawnego, chyba że prawo Unii uprawnia go, a nawet zobowiązuje do usunięcia przeszkód o charakterze konstytucyjnym sprzeciwiających się stosowaniu aresztu w celach egzekucji w odniesieniu do osób pełniących funkcję polegającą na sprawowaniu władzy publicznej.
- 42 Należy przypomnieć w tym względzie, że w razie niemożności dokonania wykładni przepisu krajowego w sposób zgodny z wymogami prawa Unii sąd krajowy, do którego jako do organu państwa członkowskiego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, ma obowiązek niestosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z przepisem prawa Unii bezpośrednio skutecznym na gruncie zawisłego przed nim sporu (wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt. 21; z dnia 24 czerwca 2019 r., *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt. 58, 61).
- 43 Jednakże tego orzecznictwa Trybunału nie należy rozumieć w ten sposób, że zasada skuteczności prawa Unii i poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej, zagwarantowane w art. 47 akapit pierwszy karty, zobowiązują sąd krajowy do niestosowania przepisu prawa krajowego lub jego jedynej wykładni, którą uważa on za zgodną z konstytucją krajową, jeżeli w ten sposób naruszyłyby inne prawo podstawowe zagwarantowane przez prawo Unii.
- 44 Jak wynika bowiem z art. 52 ust. 1 karty, prawo do skutecznej ochrony sądowej nie jest prawem o charakterze bezwzględnym i może podlegać ograniczeniom, w szczególności w celu ochrony praw i wolności innych osób. Tymczasem środek przymusu, taki jak areszt w celach egzekucji, stanowi ograniczenie prawa do wolności zagwarantowane w art. 6 karty.
- 45 Aby udzielić odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, należy, po trzecie, dokonać wyważenia rozpatrywanych tu praw podstawowych w świetle wymogów przewidzianych w art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze karty.
- 46 W odniesieniu do wymogów, które musi spełniać podstawa prawna ograniczenia prawa do wolności, Trybunał orzekł już, w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 października 2013 r. w sprawie *Del Río Prada* przeciwko Hiszpanii (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), że aby ustawa uprawniająca sąd do pozbawienia osoby jej wolności spełniała wymogi art. 52 ust. 1 karty, musi ona być wystarczająco dostępna, precyzyjna i przewidywalna w zakresie jej stosowania, tak aby uniknąć wszelkiego ryzyka arbitralności (wyrok z dnia 15 marca 2017 r., *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 38, 40).
- 47 Należy uściślić, że przesłanki te odnoszą się do każdego rodzaju pozbawienia wolności, w tym pozbawienia wolności wynikającego z konieczności zapewnienia wykonania kary orzeczonej wyrokiem sądowym, i to niezależnie od możliwości uniknięcia przez osobę skazaną pozbawienia wolności wskutek wykonania nakazu wydanego w tym samym orzeczeniu lub w orzeczeniu wcześniejszym.
- 48 Skoro z debaty przeprowadzonej podczas rozprawy przed Trybunałem wynika, że wątpliwości w zakresie łącznego spełnienia przesłanek pozwalających na orzeczenie aresztu dla celów egzekucji, przewidzianego przez prawo niemieckie względem osób pełniących funkcję polegającą na sprawowaniu władzy publicznej nie zostały rozwiane – wyłącznie do sądu odsyłającego należy ocena, czy właściwe przepisy krajowe są, w świetle ich treści i istoty, wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne w ich stosowaniu i umożliwiają w ten sposób uniknięcie wszelkiego ryzyka arbitralności.
- 49 Jeśli tak nie jest, sąd krajowy nie może orzec, wyłącznie na podstawie zasady skuteczności oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej, aresztu dla celów egzekucji. Każde ograniczenie prawa do wolności powinno bowiem zostać przewidziane przez ustawę spełniającą wymogi przywołane w pkt 46 niniejszego wyroku.

- 50 Co się tyczy wymogów wynikających z zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że w przypadku gdy spornych jest szereg praw podstawowych, ocena przestrzegania zasady proporcjonalności powinna odbywać się w poszanowaniu koniecznego pogodzenia wymogów związanych z ochroną poszczególnych praw i właściwej równowagi między nimi (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., *Sky Österreich* C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Tymczasem należy wziąć pod uwagę fakt, że – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 86 opinii – jeżeli orzeczenie aresztu dla celów egzekucji powoduje pozbawienie wolności, areszt może zostać przewidziany wyłącznie wówczas, gdy nie istnieje żaden mniej restrykcyjny środek pozwalający na osiągnięcie zamierzonego celu. Do sądu odsyłającego należy zatem ustalenie, czy prawo krajowe regulujące sądowe postępowanie egzekucyjne może być przedmiotem wykładni zgodnej z prawem do skutecznej ochrony sądowej w tym sensie, że zezwala ono temu sądowi na przyjęcie środków, które nie naruszają prawa do wolności, takich jak środki przywołane w pkt 40 niniejszego wyroku.
- 52 Wyłącznie w przypadku, gdy sąd odsyłający miałby dojść do wniosku, że w kontekście wyważenia, o którym mowa w pkt 45 niniejszego wyroku, ograniczenie prawa do wolności wynikające z faktu orzeczenia aresztu dla celów egzekucji spełnia przesłanki przewidziane w art. 52 ust. 1 karty, prawo Unii nie tylko zezwala na zastosowania takiego środka, ale wręcz tego wymaga.
- 53 Należy również zaznaczyć, że powyższe rozważania nie stoją na przeszkodzie w szczególności temu, by Trybunał w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stwierdził, że uchybienie takie jak to, które zdaniem sądu odsyłającego znajdowało się u źródeł sporu w postępowaniu głównym, stanowi naruszenie przepisów dyrektywy 2008/50.
- 54 Ponadto należy przypomnieć, że pełną skuteczność prawa Unii oraz skuteczną ochronę praw, jakie wywodzą z niego jednostki, może – w stosownym przypadku – zagwarantować zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, za które można przypisać mu odpowiedzialność, a zasada ta jest nieodłączną częścią systemu traktatów, na którym opiera się Unia (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 20, 39, 52; z dnia 28 lipca 2016 r., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Zasada ta dotyczy każdego przypadku naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie niezależnie od tego, który organ publiczny dopuścił się naruszenia (wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 W świetle wszystkich powyższych rozważań na przedłożone pytanie należy udzielić odpowiedzi, zgodnie z którą wykładni prawa Unii, a w szczególności art. 47 akapit pierwszy karty, należy dokonywać w taki sposób, że w okolicznościach, które charakteryzują się uporczywą odmową zastosowania się przez organ krajowy do orzeczenia sądu nakazującego mu wykonanie jasnego, precyzyjnego i bezwarunkowego obowiązku wynikającego z tego prawa, a w szczególności z dyrektywy 2008/50, na właściwym sądzie krajowym spoczywa obowiązek orzeczenia aresztu dla celów egzekucji względem osób pełniących funkcję polegającą na sprawowaniu władzy publicznej, jeżeli w systemie przepisów prawa wewnętrznego istnieje wystarczająco dostępna, precyzyjna i przewidywalna w zakresie jej stosowania podstawa prawna oraz pod warunkiem, że wprowadzone ograniczenie zagwarantowanego w art. 6 karty prawa do wolności, wynikające z takiego orzeczenia, spełnia inne przesłanki przewidziane w tym względzie w art. 52 ust. 1 karty. Natomiast w przypadku braku takiej podstawy prawnej w prawie krajowym prawo Unii nie uprawnia tego sądu do zastosowania takiego środka.

W przedmiocie kosztów

- 57 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wykładni prawa Unii, a w szczególności art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy dokonywać w taki sposób, że w okolicznościach, które charakteryzują się uporczywą odmową zastosowania się przez organ krajowy do orzeczenia sądu nakazującego mu wykonanie jasnego, precyzyjnego i bezwarunkowego obowiązku wynikającego z tego prawa, a w szczególności z dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy, na właściwym sądzie krajowym spoczywa obowiązek orzeczenia aresztu dla celów egzekucji względem osób pełniących funkcję polegającą na sprawowaniu władzy publicznej, jeżeli w systemie przepisów prawa wewnętrznego istnieje wystarczająco dostępna, precyzyjna i przewidywalna w zakresie jej stosowania podstawa prawna oraz pod warunkiem, że wprowadzone ograniczenie zagwarantowanego w art. 6 karty praw podstawowych prawa do wolności, wynikające z takiego orzeczenia, spełnia inne przesłanki przewidziane w tym względzie w art. 52 ust. 1 karty. Natomiast w przypadku braku takiej podstawy prawnej w prawie krajowym prawo Unii nie uprawnia tego sądu do zastosowania takiego środka.

Podpisy