

**Sprawa C-752/18**

**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości**

**Data wpływu:**

3 grudnia 2018 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Niemcy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

9 listopada 2018 r.

**Wnioskodawca (wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym):**

Deutsche Umwelthilfe eV

**Strona przeciwna (dłużnik w postępowaniu egzekucyjnym):**

Freistaat Bayern

---

**Przedmiot postępowania przed sądem krajowym**

Zmiana planu ochrony jakości powietrza dla stolicy kraju związkowego – Monachium; postępowanie egzekucyjne przeciwko krajowi związkowemu na podstawie wyroku sądu administracyjnego.

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia prawa Unii w odniesieniu do zapewnienia jego skutecznego wykonania przez państwa członkowskie oraz w odniesieniu do ciężącego na państwach członkowskich obowiązku przyznania skutecznej ochrony prawnej, w szczególności wykładnia art. 4 ust. 3 akapit drugi i art.19, ust. 1, akapit drugi TUE, art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art.9 ust. 4 zdanie 1 konwencji z Aarhus, art.197 ust. 1 TFUE;

Artykuł 267 TFUE

## Pytania prejudycjalne

Czy

1. zawarta w art. 4 ust. 3 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia wypełnienia zobowiązań wynikających z traktatów lub z aktów instytucji Unii,
2. ustanowiona w art.197 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zasada skutecznego wdrażania prawa unijnego przez państwa członkowskie,
3. zagwarantowane na mocy art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawo do skutecznego środka odwoławczego,
4. wynikające z art. 9 ust. 4 zdanie pierwsze Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (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 zarządzenia aresztu względem funkcjonariuszy publicznych niemieckiego kraju związkowego, celem wyegzekwowania w ten sposób ciężącego na kraju związkowym obowiązku aktualizacji planu ochrony jakości powietrza w rozumieniu art. 23 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) 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 nakazy 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 przekazanie nakazanej kwoty z jednostki rachunkowej w ramach budżetu kraju związkowego do innej jednostki rachunkowej 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 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 nie udostępnia środków przymusu, które byłyby bardziej celowe od wezwań pod rygorem grzywny i nakazów zapłaty grzywny, stanowiąc jednocześnie łagodniejszą ingerencję od aresztu w sytuacji tego rodzaju, jak rozpatrywana w niniejszej sprawie i zastosowanie takich środków przymusu nie może mieć miejsca również ze względów rzeczowych?

### **Przytoczone przepisy prawa Unii**

TUE, art. 4 ust. 3 akapit 2, 19 ust. 1 akapit 2

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”) art. 47 ust. 1; art. 52 pkt 3

TFUE, art.197, ust. 1

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (dalej zwana „konwencją z Aarhus”), art. 9 ust. 4 zdanie pierwsze

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy, art. 23

### **Przytoczone orzecznictwo:**

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej Trybunałem): Wyroki z dnia 8 marca 2011 r., C-240/09, pkt 30; z dnia 20 grudnia 2017 r., C-664/15, pkt 56 i nast.; z dnia 19 listopada 2014 r., C-404/13, pkt 58; z dnia 15 marca 2017 r., C-528/15, pkt 37 i nast.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej: ETPC): Wyroki z dnia 19 marca 1997 r. (nr 18357/91 – Hornsby / Grecja, pkt 40/41); z dnia 22 marca 2001 r. (nr 34044/96, 35532/97 i 44801/98, pkt 86); z dnia 8 listopada 2005 r. (Nr. 34056/02, pkt 164); z dnia 21 października 2013 r. (pkt 42750/09 – del Rio Prada / Hiszpania)

### **Przywołane przepisy krajowe (w szczególności)**

Grundgesetz (ustawa zasadnicza, zwana dalej „GG”), art. 2 ust. 2, art. 19 ust. 4, art. 20 ust. 3, art. 104 ust. 1

Verwaltungsgerichtsordnung (kodeks postępowania administracyjnego, zwany dalej „VwGO”) (§§ 167, 172)

Zivilprozessordnung (kodeks postępowania cywilnego, zwany dalej ZPO), § 888 ust. 1 i 2

### **Przytoczone orzecznictwo krajowe (w szczególności)**

Orzeczenia Bundesverfassungsgericht (Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) z dnia 9 sierpnia 1999 r. (1 BvR 2245/98) z dnia 13 października 1970 r. (1 BvR 226/70)

Wyrok Bundesverwaltungsgericht (Federalnego Sądu Administracyjnego) z dnia 27 lutego 2018 r. (Dz.U. 7, C 26.16 i C 7 C 30.17) („zakaz jazdy dla pojazdów z silnikami Diesla”)

### **Krótkie przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania**

- 1 Na terenie miasta Monachium wartości dopuszczalne określone zgodnie z art. 13 ust. 1 akapit drugi w związku z załącznikiem XI sekcji B dyrektywy 2008/50, odnoszące się do roku kalendarzowego jako okresu uśrednienia dla dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>) na poziomie 40 µg/m<sup>3</sup> są w wielu miejscach przekraczane, częściowo bardzo znacznie. Wedle danych własnych kraju związkowego Bawarii (dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym), które ograniczają się do 511 km dróg w Monachium wartość dopuszczalna w wysokości 40 µg/m<sup>3</sup> została przekroczona na 123 kilometrach w roku 2015. Na tej podstawie na 16 kilometrach stężenie dwutlenku azotu przekroczyło wartość 60 µg/m<sup>3</sup>. Należy do nich Landshuter Allee, na której w roku 2016 zmierzono średnią wartość roczną NO<sub>2</sub> w wysokości 80 µg/m<sup>3</sup> i w roku 2017 wstępną średnią wartość roczną NO<sub>2</sub> w wysokości 78 µg/m<sup>3</sup>. Zgodnie z informacjami opublikowanymi przez dłużnika egzekucyjnego średnia wartość roczna NO<sub>2</sub> na 27 kilometrach wynosiła od ponad 50 do 60 µg/m<sup>3</sup>; na 80 kilometrach średnie roczne stężenie dwutlenku azotu osiągnęło wartości od ponad 40 µg/m<sup>3</sup> do 50 µg/m<sup>3</sup>.
- 2 Wierzycielem egzekucyjnym jest organizacja pozarządowa upoważniona na mocy prawa niemieckiego do wnoszenia skarg zbiorowych w ramach prawa ochrony środowiska.
- 3 W dniu 9 października 2012 r., w oparciu o skargę wierzyciela egzekucyjnego Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium) wydał wyrok przeciwko dłużnikowi egzekucyjnemu, którego sentencja – w zakresie w jakim

ma ona znaczenie dla niniejszej sprawy – brzmi jak następuje: „Pozwany jest zobowiązany do zmiany planu ochrony jakości powietrza mającego zastosowanie do Monachium w taki sposób, aby zawierał on środki niezbędne do jak najszybszego dostosowania się do uśrednionej w ciągu roku kalendarzowego dopuszczalnej wartości imisji dla NO<sub>2</sub> wynoszącej 40 µg/m<sup>3</sup> ... w obszarze miejskim Monachium”.

4 W dniu 8 kwietnia 2014 r. dłużnik egzekucyjny wycofał odwołanie od tego wyroku, w związku z czym w dniu 9 października 2012 r. wyrok stał się prawomocny.

5 Na wniosek wierzyciela egzekucyjnego Verwaltungsgericht München, postanowieniem z dnia 21 czerwca 2016 r., ustanowił względem dłużnika egzekucyjnego rygor grzywny w wysokości 10 000 EUR na wypadek, gdyby nie dopełnił on obowiązku wynikającego z wyroku z dnia 9 października 2012 r. w terminie jednego roku od doręczenia postanowienia.

6 W następstwie zażalenia dłużnika egzekucyjnego sąd odsyłający nadał temu orzeczeniu w pkt II sentencji postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r. następujące brzmienie:

7 „1. [...]

2. Względem pozwanego ustanawia się rygor w postaci grzywny w wysokości 4.000 EUR, jeżeli do 31 sierpnia 2017 r. nie zainicjuje on udziału społeczeństwa w przygotowaniu kolejnej aktualizacji planu ochrony jakości powietrza dla stolicy kraju związkowego Monachium [...] w taki sposób, że opublikuje w dzienniku urzędowym [właściwego organu] obwieszczenie spełniające wymogi § 47 ust. 5a zdanie drugie BImSchG, z którego wynikać będzie, że taka aktualizacja powinna obejmować zakazy ruchu pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w odniesieniu do enumeratywnie wskazanych (odcinków) dróg na terytorium [stolicy kraju związkowego Monachium]; jakie mogą zostać nałożone czasowe i faktyczne ograniczenia – z podaniem odpowiednich przyczyn – dla tych zakazów ruchu; oraz w odniesieniu do jakich (odcinków) dróg na terytorium [stolicy kraju związkowego Monachium], na których zgodnie z najnowszym stanem wiedzy, jakim dysponuje pozwany, przekroczona jest dopuszczalna wartość imisji określona w § 3 ust. 2 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetz (rozporządzenia w sprawie wykonania federalnej ustawy o ochronie przed imisjami), należy odstąpić od zastosowania takiego zakazu ruchu drogowego, i z jakim uzasadnieniem.

3. Względem pozwanego ustanawia się rygor w postaci kolejnej grzywny w wysokości 4.000 EUR, jeżeli do 31 grudnia 2017 r. nie poinformuje społeczeństwa o egzekwowalnej koncepcji, z której wynikać będzie, że przyszła aktualizacja planu ochrony jakości powietrza dla stolicy kraju związkowego Monachium obejmować będzie zakazy ruchu pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w odniesieniu do enumeratywnie wskazanych (odcinków) dróg

na terytorium [stolicy kraju związkowego Monachium]; jakie mogą zostać nałożone czasowe i faktyczne ograniczenia – z podaniem odpowiednich przyczyn – dla tych zakazów ruchu; oraz w odniesieniu do jakich (odcinków) dróg na terytorium przyzwanego, na których zgodnie z najnowszym stanem wiedzy, jakim dysponuje pozwany, przekroczona jest dopuszczalna wartość emisji określona we wskazanym § 3 ust. 2 [...] należy odstąpić od zastosowania takiego zakazu ruchu drogowego, i z jakim uzasadnieniem”.

- 8 Wyżej wymieniony § 3 ust. 2 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes transponuje do prawa niemieckiego wartość dopuszczalną dla dwutlenku azotu wynoszącą 40 µg/m<sup>3</sup>, unormowaną w załączniku XI sekcja B dyrektywy 2008/50.
- 9 W uzasadnieniu swojego orzeczenia sąd odsyłający stwierdził między innymi, że dłużnik egzekucyjny nie dopełnił obowiązku wynikającego z prawomocnego wyroku z dnia 9 października 2012 r. dotyczącego jak najszybszego dostosowania się do średniej rocznej wartości dopuszczalnej dla dwutlenku azotu wynoszącej 40 µg/m<sup>3</sup>. Również w ramach szóstej aktualizacji planu ochrony jakości powietrza dla Monachium dłużnik egzekucyjny nadal zakładał, że dochowania średniej rocznej wartości dopuszczalnej NO<sub>2</sub> należy oczekiwać bez dodatkowych środków prawdopodobnie dopiero „po” roku 2030 na stacji pomiarowej „Landshuter Allee” i dopiero „po” 2025 r. na stacji pomiarowej „Stachus”. Dlatego też konieczne jest uwzględnienie zakazów ruchu pojazdów z silnikami Diesla w przyszłej aktualizacji planu ochrony jakości powietrza, w szczególności ze względu na fakt, że emisje dwutlenku azotu z pojazdów z silnikami Diesla stanowią szczególnie duży udział w przekroczeniu wartości dopuszczalnych.
- 10 Postanowienie z dnia 27 lutego 2017 r. stało się prawomocne wraz z ogłoszeniem.
- 11 W międzyczasie dwa orzeczenia Bundesverwaltungsgericht (Federalnego Sądu Administracyjnego) z lutego 2018 r. wyjaśniły w najwyższej instancji, że zakazy ruchu pojazdów z silnikiem Diesla mogą być nakładane na podstawie obowiązującego prawa krajowego. Bundesverwaltungsgericht (Federalny Sąd Administracyjny) stwierdził, że plan ochrony jakości powietrza, który określa jedynie środki, w ramach których wartości graniczne dla dwutlenku azotu będą przestrzegane dopiero po 2020 r., narusza art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50. Sąd ten stwierdził również, że (ograniczone) zakazy ruchu drogowego powinny być nakładane na (niektóre) pojazdy z silnikami Diesla z przyczyn wynikających z prawa unijnego, o ile okażą się one jedynymi właściwymi środkami umożliwiającymi jak najszybsze dostosowanie przekroczonych wartości dopuszczalnych NO<sub>2</sub>. Sąd odsyłający wskazał, że w tych orzeczeniach Bundesverwaltungsgericht (Federalny Sąd Administracyjny) wyjaśnił również, że zakazy ruchu w odniesieniu do danych tras (tj. zakazy, które dotyczą jedynie poszczególnych dróg lub odcinków dróg) odznaczają się jedynie umiarkowaną intensywnością interwencji i że w porównaniu z zakazami strefowymi dotyczącymi pojazdów z silnikami Diesla (tj. zakazami, które dotyczą całego

obszaru sieci ruchu drogowego składającego się z dużej liczby powiązanych dróg głównych i drug drugorzędnych) są łagodniejszym rozwiązaniem.

- 12 Dłużnik egzekucyjny wypełnił zobowiązanie nałożone na niego w pkt II.1 sentencji postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r. Jednakże ponieważ nie dopełnił on obowiązku wynikającego między innymi z pkt II.2 sentencji tego wyroku, na wniosek wierzyciela egzekucyjnego Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium) postanowieniem z dnia 26 października 2017 r. nałożył grzywnę w wysokości 4 000 EUR. Dłużnik egzekucyjny nie złożył odwołania od tej decyzji i zapłacił nałożoną grzywnę.
- 13 W dniu 21 listopada 2017 r. wierzyciel egzekucyjny wszczął dalsze postępowanie egzekucyjne przed Verwaltungsgericht München (sądem administracyjnym w Monachium) w celu ponownego wyegzekwowania zobowiązania nałożonego na dłużnika egzekucyjnego w pkt II.2 sentencji postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r. W sporze tym wierzyciel egzekucyjny wniósł co do istoty, tytułem żądania głównego o przymuszenie dłużnika egzekucyjnego do wykonania czynności wskazanych w pkt II.2 w drodze aresztu, który ma zostać zastosowany względem bawarskiego ministra środowiska i ochrony konsumentów. Wniosek ten został oddalony postanowieniem Verwaltungsgericht München z dnia 29 stycznia 2018 r.
- 14 Wierzyciel egzekucyjny wniósł zażalenie na to postanowienie. Zażalenie to jest rozpatrywane przez sąd odsyłający. Przed sądem odsyłającym wierzyciel egzekucyjny wnosi tytułem żądania głównego o przymuszenie dłużnika egzekucyjnego, w drodze aresztu zastosowanego względem bawarskiego ministra środowiska i ochrony konsumentów, do wykonania czynności wskazanych w pkt II.2 sentencji postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r.
- 15 Dłużnik egzekucyjny w dalszym ciągu – do dnia dzisiejszego – nie wypełnił zobowiązań nałożonych na niego w pkt II.2 i II.3 postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r.

### **Stanowisko dłużnika egzekucyjnego**

- 16 Dłużnik egzekucyjny uważa, że zastosowanie zakazów ruchu w ramach planów ochrony jakości powietrza jest politycznie niepożądane i nieproporcjonalne. Jest on przekonany, że (nawet łagodniejsze) zakazy ruchu odnoszące się do trasy są nieproporcjonalne, a zatem nie są prawnie pożądane, ponieważ nie są one odpowiednie w kontekście obciążeń wynikających z objazdów, a w kontekście równie skutecznych środków alternatywnych nie są one również konieczne. Wprawdzie dłużnik egzekucyjny przeprowadzi wymagane przez sąd odsyłający badanie i zainicjowanie udziału społeczeństwa, jednak zdaniem sądu odsyłającego zostaną one dokonane w celu wykazania nieproporcjonalnego charakteru zakazów ruchu dla pojazdów z silnikiem Diesla odnoszących się do danych tras. Ponadto

dłużnik egzekucyjny powołuje się na uprawnienie do wyczerpania drogi sądowej i wnoszenia środków odwoławczych.

- 17 Sąd krajowy uważa jednak ten argument za nieaktualny, ponieważ ani wyrok z dnia 9 października 2012 r., ani postanowienie z dnia 27 lutego 2017 r. nie może być przedmiotem odwołania, jako że oba orzeczenia są prawomocne. Prawomocny charakter tych orzeczeń oznacza, że dłużnik egzekucyjny jest związany zawartymi w nich stwierdzeniami sądu i musi się do nich stosować.

### **Krótkie przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 18 Jeżeli organ władzy wykonawczej (w tym przypadku dłużnik egzekucyjny) nie zastosuje się do nakazu prawnego wydanego względem niego w prawomocnym orzeczeniu sądowym, możliwości sądów administracyjnych w sprawach tego rodzaju są zgodnie z prawem Republiki Federalnej Niemiec ograniczone do zagrożenia mu grzywną wraz z nałożeniem terminu na nadrobienie należnej czynności, oraz, w przypadku, gdy groźba pozostanie bezskuteczna, do nałożenia grzywny.
- 19 Dłużnik egzekucyjny ma swobodę dalszego wyrażania opinii, że zakazy ruchu drogowego dla pojazdów z silnikiem Diesla odnoszące się do danych tras, których włączenie do aktualizacji planu ochrony jakości powietrza dla Monachium jest od niego wymagane przez sąd odsyłający, są nieproporcjonalne. Jest on jednak w każdym razie zobowiązany do przestrzegania prawomocnych orzeczeń.
- 20 W przekonaniu sądu odsyłającego dłużnik egzekucyjny nie ma jednak tego zamiaru. Przeciwnie, zarówno poza sądem, jak i w toku postępowania sądowego wskazał on w sposób jasny w wyjaśnieniach zawartych w aktach, że nie zastosuje się do obowiązku nałożonego na niego prawomocnie między innymi w wyżej wymienionym pkt II.2 wskazanego postanowienia. W tym zakresie sąd krajowy odsyła do oświadczenia rządowego premiera dłużnika egzekucyjnego i do artykułu prasowego, a także do pisma procesowego dłużnika egzekucyjnego w niniejszym postępowaniu.
- 21 Nieprzestrzeganie prawomocnych orzeczeń narusza nie tylko prawo krajowe, ale również prawo Unii.

### ***1. Naruszenie praworządności***

*W aspekcie krajowym:*

- 22 Moc wiążąca prawomocnych orzeczeń sądowych stanowi integralną część zasady państwa prawa ustanowionej w ustawie zasadniczej. Moc wiążąca prawomocnych orzeczeń sądowych stanowi ponadto podstawowy warunek skutecznej ochrony sądowej. Zdaniem sądu odsyłającego zachowanie dłużnika egzekucyjnego narusza



zasady ustanowione w art. 20 ust. 3 i art. 19 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej.

*W odniesieniu do prawa Unii Europejskiej i w szczególności unijnego aspektu zasady praworządności i prawa do skutecznego środka odwoławczego:*

- 23 Ponieważ praworządność jest jedną z wartości, na których opiera się Unia Europejska zgodnie z art. 2 zdanie pierwsze TUE, art. 47 Karty gwarantuje prawo do „skutecznego środka prawnego”, a ponadto art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązuje państwa członkowskie do stworzenia niezbędnych środków odwoławczych w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, niezastosowanie się do prawomocnych wyroków i postanowień ma również znaczenie w ramach prawa Unii. Zdaniem sądu krajowego prawo organizacji pozarządowych do odpowiedniej i skutecznej ochrony prawnej zagwarantowane w art. 9 ust. 4 zdanie pierwsze konwencji z Aarhus jest prawem podmiotowym gwarantowanym przez prawo Unii.

W związku z tym art. 47 ust. 1 Karty ma zastosowanie. Gdyby niezależnie od powyższego przyjąć, że art. 47 ust. 1 karty nie ma zastosowania, nieuwzględnienie prawomocnych orzeczeń sądowych, które wywalczyła organizacja pozarządowa w rozumieniu art. 9 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie i trzecie konwencji z Aarhus, w każdym razie narusza roszczenie wierzyciela egzekucji wynikające bezpośrednio z art. 9 ust. 4 zdanie pierwsze konwencji z Aarhus.

- 24 Sąd odsyłający znajduje potwierdzenie swego stanowiska w orzeczeniu ETPC (wyrok nr 18357/91 – Hornsby przeciwko Grecji) i uważa, że na tle art. 52 ust. 3 karty stwierdzenia ETPC zawarte w tym orzeczeniu mogą mieć zastosowanie w ramach prawa Unii.

*W aspekcie prawa unijnego w odniesieniu do naruszenia dyrektywy 2008/50 poprzez brak podjęcia wszelkich odpowiednich środków w celu przestrzegania wartości dopuszczalnych określonych w dyrektywie:*

- 25 Działanie dłużnika egzekucyjnego jest sprzeczne z wymogiem ustanowionym w art. 23 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2008/50/WE, aby okres, w którym nie przestrzega się wartości dopuszczalnej określonej w prawie unijnym, był jak najkrótszy.
- 26 Plan ochrony jakości powietrza dłużnika egzekucyjnego jest nieefektywny: Określona w dyrektywie 2008/50/WE wartość dopuszczalna dla średniego rocznego maksymalnego obciążenia dwutlenkiem azotu wynosząca 40 µg/m<sup>3</sup> jest wiążąca od dnia 1 stycznia 2010 r. W prawie Unii już uprzednio określono w tym zakresie wymogi dotyczące jakości powietrza, które były jednak mniej rygorystyczne ze względu na marginesy tolerancji. W związku ze stopniowym zmniejszaniem marginesów tolerancji w ciągu ponad dziesięciu lat, dłużnik

egzekucyjny miał wystarczająco dużo czasu na podjęcie niezbędnych środków w celu przestrzegania tej wartości dopuszczalnej.

- 27 Minęło prawie dziewięć lat od daty, od której obowiązuje aktualna wartość dopuszczalna, cztery lata od momentu uprawomocnienia się w dniu 8 kwietnia 2014 r. wyroku z dnia 9 października 2012 r. oraz znacznie ponad półtora roku od uprawomocnienia się postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r. Dłużnik egzekucyjny sam przyznał, że jego plan ochrony jakości powietrza nie jest odpowiedni, aby doprowadzić do znacznej poprawy w zakresie zanieczyszczenia dwutlenkiem azotu w obszarze dróg o dużym natężeniu ruchu.
- 28 Przyczyną braku skuteczności jest nieodpowiedniość podjętych środków: Spośród siedmiu wersji planu ochrony jakości powietrza opracowanych dla Monachium, które dotychczas weszły w życie, tylko dwie – mianowicie pierwsza i piąta aktualizacja – zawierały każdorazowo jeden środek, który można uznać za przynajmniej w założeniu pomocny wkład w zmniejszenie zanieczyszczenia dwutlenkiem azotu. Chodzi o zakaz ruchu tranzytowego samochodów ciężarowych przez obszar miasta zawarty w pierwszej aktualizacji oraz obniżenie maksymalnej dozwolonej prędkości na odcinku Landshuter Allee. Stopniowe wprowadzanie strefy ekologicznej w Monachium, które zostało ogłoszone po raz pierwszy w drugiej aktualizacji, służyło, zgodnie z wyraźnym opisem w drugiej aktualizacji, przynajmniej zasadniczo zmniejszeniu zawartości pyłu w powietrzu. Strefa ekologiczna nie była w stanie w decydujący sposób przyczynić się do zmniejszenia stężenia NO<sub>2</sub>, ponieważ w pewnych okolicznościach mogły do niej wjechać nawet pojazdy z silnikiem Diesla. Dłużnik egzekucyjny sam przyznaje obecnie, że istnieje potrzeba zastąpienia starszych pojazdów z silnikami Diesla pojazdami emitującymi mniej zanieczyszczeń ze względu na ich wysoką emisję NO<sub>2</sub>.
- 29 Nie można przewidzieć momentu, w którym wartość graniczna będzie przestrzegana: W tym kontekście sąd odsyłający analizuje siódmą aktualizację planu ochrony jakości powietrza w Monachium. Zawiera on między innymi zapowiedź przedstawicieli niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego z dnia 2 sierpnia 2017 r., że do końca 2018 r. emisje NO<sub>x</sub> (które nie są identyczne z emisjami NO<sub>2</sub>) pochodzące z około 5,3 mln samochodów osobowych wyposażonych w silniki Diesla norm emisji Euro 5 i Euro 6 zostaną zmniejszone średnio o 25-30 % poprzez wprowadzenie zmian w oprogramowaniu pojazdu. Wdrożenie tej zapowiedzi było jednak – również w wyjaśnieniach dłużnika egzekucyjnego – od samego początku uwarunkowane tym, że po pierwsze odpowiednia technologia doposażenia zostanie zatwierdzona przez właściwy organ w Niemczech, i po drugie, że pojazdy będą dostępne dla producentów. Przywołano również deklarację trzech niemieckich koncernów motoryzacyjnych do stworzenia finansowanych przez nich zachęt do przyspieszenia przejścia z pojazdów z silnikami Diesla, które należą do klasy zanieczyszczeń poniżej normy Euro 5, na pojazdy z najnowocześniejszą technologią oczyszczania spalin lub z napędem elektrycznym.

- 30 Inne środki uwzględnione w koncepcji siódmej aktualizacji to fundusz na rzecz „zrównoważonej mobilności w miastach”. Według samego dłużnika egzekucyjnego, ten środek dotacyjny powinien umożliwić „opracowanie indywidualnych planów generalnych dotyczących opracowania środków na rzecz zrównoważonej i wolnej od emisji mobilności”. Uwzględniono ponadto „projekt pilotażowy szybkich dróg rowerowych” prowadzony przez kilka gmin, względnie związków gmin. Należy przy tym zauważyć, że ta koncepcja siódmej aktualizacji, w zakresie, w jakim wspomina o przyznawaniu dotacji państwowych, z których część jest już przyznawana, a część jest przewidziana na przyszłość, została umieszczona przez dłużnika egzekucyjnego w budżecie pod warunkiem dostępności środków. Zbadane ma zostać również przekształcenie ruchu na liniach kolejowych w rejonie Monachium z trakcji napędzanej silnikami Diesla na inne rodzaje napędu.
- 31 Powołując się na orzeczenia Bundesverwaltungsgericht (Federalnego Sądu Administracyjnego) z lutego 2018 r. sąd odsyłający stwierdza w tym zakresie, że plan ochrony jakości powietrza, który uzależnia skuteczność środków od warunków, których nie może spełnić sam podmiot planujący (dłużnik egzekucyjny) i których wystąpienie jest ponadto niepewne, narusza zobowiązanie wynikające z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50/WE polegające podjęciu najbardziej odpowiednich środków ochrony jakości powietrza, aby jak najszybciej osiągnąć zgodność z wartościami dopuszczalnymi, które zostały przekroczone.
- 32 Wspólną cechą wszystkich środków lub projektów, o których mowa, jest to, że naruszając obowiązek wynikający z art. 23 ust. 1 akapit trzeci zdanie pierwsze dyrektywy 2008/50/WE w związku z załącznikiem XV do tej dyrektywy część A pkt 8 lit. b) dłużnik egzekucyjny nie wskazuje w ramach tej koncepcji, kiedy mają zostać wdrożone jej elementy. Ponadto brak jest prawie zawsze wskazań wymaganych na podstawie załącznika XV sekcji A pkt 8 lit. c) dyrektywy 2008/50 na temat tego, kiedy poszczególne elementy koncepcji będą skuteczne w praktyce i jakie przybliżone zmniejszenie zanieczyszczenia związanego z emisją dwutlenku azotu oczekuje w związku z tym dłużnik egzekucyjny.
- 33 Na fakt, że sam dłużnik egzekucyjny jest świadomy nieodpowiedności stworzonego przez niego pozoru poważnego planu ochrony jakości powietrza dla zapewnienia w Monachium zgodności z wartością dopuszczalną  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  w przewidywalnym terminie, wskazuje okoliczność, że w koncepcji siódmej aktualizacji brak jest stwierdzenia, kiedy dłużnik egzekucyjny spodziewa się na podstawie swej metody postępowania stworzenia w Monachium warunków zgodnych z prawem unijnym.
- 34 W związku z tym brak jest skutecznego wdrażania prawa Unii w rozumieniu art.197 ust. 1 TFUE. Nie może być również mowy o tym, że opisany sposób postępowania jest zgodny z wymogiem określonym w art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE, wedle którego państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich

odpowiednich środków w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z aktów instytucji Unii (w tym przypadku dyrektywy 2008/50).

- 35 Sąd odsyłający stwierdza: Na tle uzasadnienia projektu ustawy w sprawie zmiany bawarskiej ustawy o ochronie przed imisjami przedstawionego przez rząd kraju związkowego Bawarii dłużnik egzekucyjny najwyraźniej nie dąży już do dochowania wartości dopuszczalnej 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , jest natomiast raczej zainteresowany złagodzeniem tej wartości dopuszczalnej lub dopuszczeniem odstępstw od niej, które wcześniej nie były przewidziane.
- 36 W uzasadnieniu tym wskazano, co następuje: „Przekroczenia granicznych wartości imisji dwutlenku azotu w miejscach o dużym natężeniu ruchu drogowego, o niekorzystnych warunkach dystrybucji zanieczyszczeń w powietrzu (kaniony uliczne) będą trwały w perspektywie długoterminowej. Obecnie stanowią one poważny problem, o ile nie zostaną zastosowane nieproporcjonalne zakazy ruchu”.
- 37 W związku z tym dłużnik egzekucyjny przyznał, że zakazy ruchu drogowego (w przypadku pojazdów z silnikiem Diesla) są jedynym środkiem dla celów położenia kresu bezprawnej sytuacji, w której średnia roczna wartość dopuszczalna dla dwutlenku azotu jest trwale przekraczana „w perspektywie długoterminowej”. Ponadto w państwie prawa, w którym ma miejsce podział władz kwestia tego, czy takie zakazy ruchu drogowego są nieproporcjonalne, należy ostatecznie w sposób wiążący do sądów.

## **2. Naruszenie ochronnych obowiązków państwa**

- 38 Sąd krajowy wskazuje, że życie i zdrowie ludzkie są stale zagrożone w wyniku ciągłego naruszania wartości dopuszczalnych  $\text{NO}_2$  w Monachium.
- 39 Ze względu na zaniechanie wymaganych prawem, nakazanych przez sąd działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza dwutlenkiem azotu do normalywnie dopuszczalnego poziomu, znacząco duża liczba osób w Monachium doznaje w dalszym ciągu niepotrzebnie długo uszczerbków w długości życia, jakości życia i zdrowia, wywoływanych przez ten stan narażenia właśnie wówczas, gdy maksymalne dopuszczalne stężenie jest przekraczane w sposób drastyczny, a owa wadliwa sytuacja istnieje od dziesięcioleci. W badaniach epidemiologicznych środowiska stwierdzono wzrost ogólnej śmiertelności, śmiertelności sercowo-naczyniowej, hospitalizacji i konsultacji w nagłych przypadkach z powodu chorób układu oddechowego i astmy oraz hospitalizacji z powodu przewlekłego zapalenia oskrzeli przy wzrastającym stężeniu  $\text{NO}_2$  w powietrzu. Dalsze badania wskazują, że przy wzroście stężenia  $\text{N}_2$  o 16  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  ogólna śmiertelność zwiększa się o 17%, śmiertelność sercowo-naczyniowa o 50%, a śmiertelność sercowo-naczyniowa o 55%. Te dane dotyczące zagrożeń dla życia i zdrowia związanych z nadmiernym narażeniem na dwutlenek azotu znajdują również oparcie w sprawozdaniu Światowej Organizacji Zdrowia z 2013 r.

- 40 Z uwagi na szkodliwy wpływ nadmiernego stężenia dwutlenku azotu na życie i zdrowie dotkniętych nim ludzi, funkcjonariusze publiczni, którzy nie podejmują wszelkich niezbędnych środków w celu zapobieżenia tej powstającej wciąż szkodzi, naruszają swój urzędowy obowiązek ochrony i wspierania „życia ludzkiego” i „zdrowia ludzkiego” jako dóbr prawnych. W prawie krajowym obowiązek ten wywodzi się z art. 2 ust. 2 ustawy zasadniczej, natomiast ETPC wywodzi obowiązek państw członkowskich polegający na podjęciu środków niezbędnych do ochrony życia osób podlegających ich jurysdykcji z art. 2 ust. 1 zdanie 1 EKPC. Sąd krajowy uważa, że na podstawie art. 52 ust. 3 karty zakres ochrony gwarantowanej przez art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 karty nie jest węższy.

### **3. Zasadnicze znaczenie niniejszej sprawy**

- 41 Zdaniem sądu krajowego zasadnicze znaczenie niniejszej sprawy leży w stwierdzonym przezeń umyślnym niezastosowaniu się do prawomocnych orzeczeń sądowych przez organ władzy wykonawczej, które sąd uznaje za niedopuszczalne.

### **4. Środki zaradcze poprzez środki przymusu: Brak skuteczności przymuszenia dalszych wezwań pod rygorem grzywny i nakazów zapłaty grzywny**

- 42 Skoro władza wykonawcza wyraża zarówno wobec parlamentu, jak i społeczeństwa swą determinację, aby nie stosować się do określonych orzeczeń sądowych w sposób tak dobitny i uporczywy, jak miało to miejsce w tym przypadku, wedle przekonania sądu należy uznać za wykluczone, by wezwania pod rygorem grzywny lub nakazy zapłaty kolejnych i wyższych grzywien zmieniły cokolwiek w tym zachowaniu. Zapłata grzywny nie jest bowiem związana dla dłużnika egzekucyjnego z uszczerbkiem majątkowym. Przeciwnie, jej zapłata jest dokonywana w taki sposób, że tylko określona pozycja budżetu państwa jest obciążana kwotą ustaloną przez sąd, i ta sama kwota jest księgowana jako przychód w biurze rachunkowym dłużnika.

### **5. Zastosowanie przepisów postępowania cywilnego z zakresu egzekucji nie jest możliwe z przyczyn konstytucyjnych**

- 43 Środkiem przymusu w prawie niemieckim jest oprócz grzywny również areszt jako substytut grzywny lub jako niezależny środek przymusu. W pewnym zakresie w niemieckim administracyjnym prawie egzekucyjnym stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące egzekucji w postępowaniu cywilnym. Paragraf 888 ZPO stanowi w ust. 1 zdanie pierwsze: „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, a jeżeli nie można jej wyegzekwować, poprzez areszt lub poprzez areszt”.

- 44 Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny) w orzeczeniu z 1999 r. wskazał na wymóg „interpretacji i stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z zakresu egzekucji w taki sposób, aby zapewnić skuteczną ochronę praw jednostek wobec administracji”.
- 45 Oznacza to, że: „Jeżeli na przykład na podstawie wcześniejszych doświadczeń, jasnych oświadczeń lub powtarzających się bezskutecznych wezwań do zapłaty grzywny można jednoznacznie stwierdzić, że organ nie ulegnie pod presją grzywnien, wówczas wymóg skutecznej ochrony prawnej wymaga, aby na podstawie § 167 VwGO „odpowiednio” zastosować przepisy postępowania cywilnego i nałożyć bardziej rygorystyczne środki przymusu w celu skłonienia organu do zachowania zgodnego z prawem [...]. Które z bardziej rygorystycznych środków przymusu uregulowanych w §§ 885-896 ZPO [...] podlegają w razie konieczności stosowaniu, w jakiej kolejności i w jakiej formie w egzekucji należy [...] do oceny sądu administracyjnego [...]”.
- 46 W niniejszej sprawie w grę wchodzi jedynie zastosowanie § 888 ZPO.
- 47 Jednakże § 888 ZPO nie spełnia wymogów, które ustanowił Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny) (w orzeczeniu co do zasady z 1970 r.) w odniesieniu do norm zezwalających na pozbawienie wolności, co stoi obecnie na przeszkodzie orzeczeniu przez sądy administracyjne aresztu względem funkcjonariuszy publicznych dłużnika egzekucyjnego jako bardziej ingerującego środka egzekucyjnego. Zgodnie z wykładnią ustawy zasadniczej dokonaną przez Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny), która jest wiążąca dla sądu krajowego – z zastrzeżeniem odmiennych przepisów prawa unijnego – „w obszarze pozbawienia wolności, ustawa zasadnicza wymaga szczególnie konstytucyjnego, formalnego uregulowania”.
- 48 Prawdą jest, że gdyby na podstawie § 888 ZPO orzeczono areszt wobec funkcjonariuszy publicznych dłużnika egzekucyjnego, nie stanowiłoby to analogicznego zastosowania tego przepisu, ponieważ w tym celu nie miałby on zastosowania do stanu faktycznego, który nie jest objęty jego brzmieniem. Naruszony zostałby jednak wymóg ustanowiony przez Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny) (w orzeczeniu z 1970 r.), zgodnie z którym wola ustawodawcy w momencie tworzenia przepisu, który jest stosowany jako podstawa prawna pozbawienia wolności, musi również uwzględniać ten cel, do którego osiągnięcia przepis ten jest obecnie wykorzystywany. Na podstawie historii rozwoju tej normy przesłanka ta nie zachodzi w odniesieniu do państwowych funkcjonariuszy publicznych
- 49 Ponieważ zatem areszt wobec funkcjonariuszy publicznych nie jest możliwy, w dalszym ciągu miałyby miejsce faktyczna niewykonalność prawomocnego postanowienia z dnia 27 lutego 2017 r.

## 6. Pominięcie przeszkody konstytucyjnej z przyczyn wynikających z prawa Unii?

- 50 Sądy mogłyby nie brać pod uwagę wskazanej okoliczności – że zgodnie z niemieckim prawem konstytucyjnym pozbawienie wolności nie może zostać zarządzone, jeżeli środek taki jest wprawdzie objęty brzmieniem przepisu prawa, ale zgodnie z koncepcją, która przyświecała ustawodawcy historycznemu przy jego tworzeniu, norma ta nie miała na celu uzasadnienia konkretnej, rozpatrywanej ingerencji – gdyby nałożenie aresztu było wymagane w przypadku takim, jaki jest przedmiotem sporu na podstawie prawa Unii Europejskiej.
- 51 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości (wyrok z 20.12.2017 r. w sprawie C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 56 i nast.) sądy krajowe, które w ramach swoich kompetencji stosują przepisy prawa Unii są zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na ich usunięcie.
- 52 W przypadku gdy państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 13 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 i nie złożyło wniosku o przedłużenie terminu zgodnie z art. 22 tej dyrektywy [Komisja Europejska sprzeciwiła się wnioskowi Republiki Federalnej Niemiec w tej sprawie w art. 1 ust. 3 decyzji z dnia 20 lutego 2013 r. – C(2013) 900 wersja ostateczna – w odniesieniu do aglomeracji monachijskiej, a w szczególności w odniesieniu do rocznej wartości dopuszczalnej NO<sub>2</sub> w wysokości 40 µg/m<sup>3</sup>] zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 19 listopada 2014 r. (C- 404/13, EU:C:2014:2382, pkt 58) sądy państw członkowskich są zobowiązane do „podjęcia względem organu krajowego wszelkich koniecznych środków, takich jak nakaz, aby organ ten sporządził plan wymagany przez tę dyrektywę na warunkach w niej przewidzianych”.
- 53 Wyrok ten nie wyjaśnił jednak, czy zarządzenie aresztu względem funkcjonariuszy władzy wykonawczej należy do niezbędnych środków, gdy prawo krajowe wprawdzie udostępnia w tym zakresie podstawę prawną, która jest wedle swego brzmienia wystarczająca (tutaj: § 888 ZPO), jednak przepis ten nie miał na celu, w przeszłości, ani nie ma na celu w chwili obecnej, przyznawania sądom uprawnień do orzekania aresztu względem funkcjonariuszy publicznych. Kwestię tę należy uznać za tym bardziej wymagającą wyjaśnienia w związku z tym, że art. 6 karty – podobnie jak art. 2 ust. 2 zdanie drugie ustawy zasadniczej – przyznaje jednostce prawo do wolności; zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze karty – również podobnie jak zgodnie z art. 2 ust. 2 zdanie trzecie i art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej – ograniczenie tego prawa wymaga podstawy prawnej.
- 54 Wymogi, które musi spełniać ustawa zezwalająca na pozbawienie wolności, aby móc sprostać wymogom art. 52 ust. 1 karty, zostały określone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 15 marca 2017 r. (C-528/15, EU:C:2017:213,

pkt. 37 i nast.) z odesłaniem do wyroku ETPC z dnia 21 października 2013 r. (nr 42750/09 – del Rio Prada przeciwko Hiszpanii).

- 55 Z punktu widzenia sądu odsyłającego nie jest jasne, czy zarządzenie na podstawie § 888 ZPO aresztu względem funkcjonariuszy władzy wykonawczej służące wykonaniu prawomocnych orzeczeń sądu byłoby zgodne w szczególności z wymogiem „przewidywalności” środka polegającego na pozbawieniu wolności. Z drugiej strony, zdaniem sądu krajowego przeszkoda związana z okolicznością, że funkcjonariusze publiczni kwalifikujący się do zatrzymania nie musieli do tej pory liczyć się z takim środkiem, może zostać usunięta przez fakt, że areszt zarządzono dopiero po uprzednim wezwaniu funkcjonariusza publicznego pod rygorem zastosowania tego środka przymusu, a funkcjonariusz ten nadal nie wywiązuje się ze zobowiązań wynikających z orzeczenia podlegającego egzekucji, nawet w rozsądnym terminie, który może być połączony z tym wezwaniem.

### **7. Możliwi adresaci zarządzenia aresztu**

- 56 Mogą to być osoby prawne, a więc również dłużnik egzekucyjny lub jego organy. Gdyby niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym miał doprowadzić do stwierdzenia, że w danym przypadku dopuszczalne jest zarządzenie aresztu, to rozważaniami co do wyboru objęci będą w każdym razie funkcjonariusze publiczni organu właściwego dla wykonania Immissionschutzgesetz (ustawy o ochronie przed imisjami), który ma sporządzić omawiany plan ochrony jakości powietrza.
- 57 Należy jednak wziąć pod uwagę, że odmowa włączenia zakazów ruchu pojazdów z silnikami Diesla do planu ochrony jakości powietrza dla Monachium jest wyrazem woli politycznej rządu kraju związkowego Bawarii i że właściwy organ podlega kierownictwu odpowiedniego wyższego ministerstwa – w tym przypadku Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (bawarskiego ministerstwa środowiska i ochrony konsumentów).
- 58 Ze względu na prawo ministerstwa do kierownictwa oraz związanie właściwego organu tym kierownictwem funkcjonariusze publiczni Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz – przede wszystkim odpowiedni Staatsminister für Umwelt und Verbraucherschutz (minister środowiska i ochrony konsumentów) – należą potencjalnie również do grupy osób, które można uznać za odpowiedzialne za naruszenia podlegające wstrzymaniu w postępowaniu egzekucyjnym.
- 59 Wreszcie, za osobę odpowiedzialną można uznać również premiera Bawarii. Taka sytuacja miałaby miejsce, gdyby odmowa dłużnika egzekucyjnego włączenia zakazów ruchu pojazdów z silnikiem Diesla do aktualizacji planu ochrony jakości powietrza dla Monachium była wyrazem kompetencji kierowniczej tego funkcjonariusza publicznego.



### **8. Poszanowanie zasady proporcjonalności**

- 60 Zarządzenie aresztu w celu nakłonienia dłużnika egzekucyjnego do zastosowania się do prawomocnych orzeczeń sądowych w celu stworzenia planu ochrony jakości powietrza zgodnego z prawem Unii nie naruszałoby zasady proporcjonalności.
- 61 Ze względu na wysoką wartość dóbr prawnych, jakie stanowią „życie ludzkie” i „zdrowie ludzkie”, jak również ze względu na troskę o zachowanie praworządności i skuteczności ochrony sądowej przed władzą państwową, tymczasowa ingerencja w osobistą swobodę przemieszczania się funkcjonariuszy publicznych bawarskiego rządu nie może zostać uznana za niewspółmierną. To samo dotyczy konieczności zapewnienia, również w Bawarii, skuteczności prawa Unii oraz realizacji ciężącego na każdym państwie członkowskim obowiązku wdrożenia dyrektyw Unii Europejskiej wszystkimi odpowiednimi środkami (por. art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE)

### **9. Prośba o rozpatrzenie wniosku w pierwszej kolejności**

- 62 W przeciwieństwie do wniosku złożonego przez wierzyciela egzekucyjnego, sąd krajowy postanowił nie wnosić o rozpatrzenie sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 ust. 1 regulaminu postępowania, zwrócił się natomiast o rozpoznanie sprawy w pierwszej kolejności na podstawie art. 53 § 3 tego regulaminu. Zdaniem sądu krajowego takie podejście stanowiłoby korzystny kompromis między bezsporną potrzebą przyspieszenia postępowania również w interesie ogólnym, a wymogiem gruntownego zbadania stanu faktycznego i prawnego.