

Język dokumentu :  

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)  
z dnia 22 lutego 2018 r.<sup>(\*)</sup>

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2008/50/WE – Jakość otaczającego powietrza – Artykuł 13 ust. 1 – Artykuł 22 ust. 3 – Załącznik XI – Stężenie pyłu PM<sub>10</sub> w otaczającym powietrzu – Przekroczenie wartości dopuszczalnych w określonych strefach i aglomeracjach – Artykuł 23 ust. 1 – Plany dotyczące jakości powietrza – Okres przekroczenia „jak najkrótszy” – Brak właściwych działań w programach ochrony jakości otaczającego powietrza – Nieprawidłowa transpozycja

W sprawie C-336/16

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 15 czerwca 2016 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez K. Herrmann, K. Petersen i E. Manhaevego, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Rzeczypospolitej Polskiej**, reprezentowanej przez B. Majczyńkę, D. Krawczyka i K. Majcher, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský (sprawozdawca), M. Safjan, D. Šváby i M. Vilaras, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: R. Šereš, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 września 2017 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

**Wyrok**

W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że:

przekraczając od 2007 r. do co najmniej 2013 r. dobowe wartości dopuszczalne dla pyłu PM<sup>10</sup> (zwanego dalej „PM<sup>10</sup>”) w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla PM<sup>10</sup> w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz nie dostarczając informacji wskazujących na to, że sytuacja ta uległa poprawie;

nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych PM<sup>10</sup> w powietrzu był jak najkrótszy;

przekraczając dobowe wartości dopuszczalne zwiększone o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefie 14.17 – miasto Radom, w strefie 14.18 – pruszkowsko-żyrdowskiej i w strefie 16.5 – kędzierzyńsko-kozielskiej oraz od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie 30.3 – ostrowsko-kępińskiej;

dokonując nieprawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi 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),

Rzeczpospolita Polska uchybiła ciążącym na tym państwie członkowskim zobowiązaniom przewidzianym odpowiednio w art. 13 ust. 1 wskazanej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej, art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy oraz art. 22 ust. 3 wskazanej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej.

## Ramy prawne

### **Prawo Unii**

#### *Dyrektywa 96/62*

Dyrektywa 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 3, s. 95) stanowiła w art. 7, zatytułowanym „Poprawa jakości otaczającego powietrza. Wymagania ogólne”:

„1. Państwa członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych.

[...]

3. Państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej, w przypadkach gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu. Plany takie, w zależności od indywidualnych przypadków, mogą zawierać możliwości kontroli oraz, gdy to niezbędne, zawieszenia działalności przyczyniającej się do przekroczenia wartości dopuszczalnych, z ruchem pojazdów mechanicznych włącznie”.

Artykuł 11 tej dyrektywy stanowił, że państwa członkowskie corocznie przekazują Komisji sprawozdania dotyczące przestrzegania dopuszczalnych wartości dobowych i rocznych zanieczyszczeń atmosferycznych, w szczególności PM<sup>10</sup>.

#### *Dyrektywa 1999/30*

Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w powietrzu (Dz.U. 1999, L 163, s. 41 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 4, s. 164):

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I z zachowaniem podanych w nim terminów.

[...]”.

Co się tyczy PM<sup>10</sup>, datą, od której wartości dopuszczalne powinny być przestrzegane, był dzień 1 stycznia 2005 r.

Artykuł 5 ust. 4 tej dyrektywy stanowił:

„Gdy występują przekroczenia wartości dopuszczalnych pyłu PM<sup>10</sup> ustanowionych w załączniku III pkt I ze względu na stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu z powodu zjawisk naturalnych, które prowadzą do znacznego przekroczenia stężeń normalnych poziomów tła ze źródeł naturalnych, państwa członkowskie powiadamiają Komisję, zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy [96/62], przedstawiając niezbędne uzasadnienie, aby wykazać, że takie przekroczenia są spowodowane zjawiskami naturalnymi. W takich przypadkach państwa członkowskie są zobowiązane do realizacji planów działań, zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy [96/62] tylko wtedy, gdy przekroczenia wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I są spowodowane przez inne niż naturalne zjawiska”.

Zgodnie z art. 12 dyrektywy 1999/30 państwa członkowskie winny wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 19 lipca 2001 r.

#### *Dyrektywa 2008/50*

Dyrektywa 2008/50, która weszła w życie w dniu 11 czerwca 2008 r., stanowi kompilację pięciu wcześniejszych aktów ustawodawczych w dziedzinie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, w szczególności dyrektyw 96/62 i 1999/30.

Wskazane dyrektywy zostały uchylone w art. 31 dyrektywy 2008/50 ze skutkiem od dnia 11 czerwca 2010 r., bez wpływu na obowiązki ciężące na państwach członkowskich w odniesieniu do terminów transpozycji i zastosowania tych dyrektyw.

Zgodnie z art. 2 pkt 5, 8 i 16–18 dyrektywy 2008/50:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

»wartość dopuszczalna« oznacza poziom substancji w powietrzu ustalony na podstawie wiedzy naukowej w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który powinien być osiągnięty w określonym terminie i po tym terminie nie

powinien być przekraczany;

»plany ochrony powietrza [plany dotyczące jakości powietrza]« oznacza[ją] plany, które wyznaczają środki w celu osiągnięcia wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych;

»strefa« oznacza część terytorium państwa członkowskiego wyznaczoną przez to państwo do celów zarządzania i oceny jakości powietrza;

»aglomeracja« oznacza strefę o koncentracji ludności przekraczającej 250 000 mieszkańców lub, w przypadku gdy liczba ludności wynosi 250 000 lub mniej, obszar o gęstości zaludnienia na km<sup>2</sup> ustalonej przez państwa członkowskie;

»PM<sup>10</sup>« oznacza pył przechodzący przez otwór sortujący, zdefiniowany w referencyjnej metodzie poboru próbek i pomiaru PM<sup>10</sup>, EN 12 341, przy 50% granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 µm”.

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

„Państwa członkowskie gwarantują, że [aby] na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM<sup>10</sup>, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza[ł] wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI.

[...]

Zgodność z tym wymogiem oceniana jest zgodnie z załącznikiem III.

Marginesy tolerancji podane w załączniku XI stosuje się zgodnie z art. 22 ust. 3 i z art. 23 ust. 1”.

Artykuł 22 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Odroczenie terminów realizacji i wyłączenie z obowiązku stosowania określonych wartości dopuszczalnych”, przewiduje:

„1. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla dwutlenku azotu lub benzenu nie może być osiągnięta w terminach określonych w załączniku XI, państwa członkowskie mogą odroczyć ustalone terminy maksymalnie o pięć lat w odniesieniu do danej strefy lub aglomeracji, pod warunkiem że opracowany został plan w zakresie jakości powietrza zgodnie z art. 23 dla strefy lub aglomeracji, której dotyczyć ma odroczenie terminu. Plan ochrony powietrza powinien być uzupełniony informacjami określonymi w załączniku XV sekcja B odnoszącymi się do tych zanieczyszczeń i wykazywać, w jaki sposób przed upływem odroczonego terminu zostanie osiągnięta zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych.

2. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla PM<sup>10</sup> określonymi w załączniku XI nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki klimatyczne lub transgraniczny charakter zanieczyszczenia, państwo członkowskie zostaje wyłączone z obowiązku stosowania tych wartości dopuszczalnych do dnia 11 czerwca 2011 r. po spełnieniu warunków określonych w ust. 1 oraz wykazaniu przez to państwo członkowskie, że podjęto wszelkie odpowiednie środki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dotrzymania terminów.

3. W przypadku stosowania ust. 1 lub 2 państwo członkowskie zapewnia, że wartości dopuszczalne każdego zanieczyszczenia nie są przekraczane o więcej niż margines tolerancji dla danego zanieczyszczenia określony w załączniku XI.

[...]”.

Artykuł 23 tej dyrektywy, zatytułowany „Plany ochrony jakości powietrza [plany dotyczące jakości powietrza]”, stanowi w ust. 1:

„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 [planów dotyczących jakości 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 wygaś [upłynął], plany ochrony jakości powietrza [dotyczące jakości powietrza] określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy. Plany ochrony jakości powietrza [plany

dotyczące jakości powietrza] mogą ponadto zawierać szczególne środki służące ochronie wrażliwych grup ludności, w tym dzieci.

Plany ochrony jakości powietrza [plany dotyczące 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.

W przypadku gdy plany muszą zostać przygotowane lub zrealizowane w odniesieniu do kilku rodzajów zanieczyszczeń, państwa członkowskie w miarę potrzeb przygotowują i realizują zintegrowane plany ochrony powietrza [plany dotyczące jakości powietrza] obejmujące wszystkie przedmiotowe zanieczyszczenia”.

Zgodnie z załącznikiem XI do dyrektywy 2008/50, zatytułowanym „Wartości dopuszczalne dla ochrony zdrowia ludzkiego”, w odniesieniu do PM<sup>10</sup> dobową wartość dopuszczalną wynosi 50 µg/m<sup>3</sup>, przy czym nie może ona zostać przekroczona więcej niż 35 razy w roku kalendarzowym, a roczna wartość dopuszczalna, która nie może zostać przekroczona, wynosi 40 µg/m<sup>3</sup>.

### **Prawo polskie**

Dyrektywa 2008/50 została przetransponowana do prawa polskiego ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 627), w brzmieniu obowiązującym w kontekście rozpatrywanego sporu (zwaną dalej „ustawą POŚ”). Zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy:

„Dla stref, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 [gdzie poziom substancji w powietrzu przekracza poziom dopuszczalny] zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref, o których mowa w art. 89 ust. 1, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji”.

Artykuł 91 ust. 3a wskazanej ustawy stanowi:

„Dla stref, w których przekraczane są poziomy dopuszczalne substancji, zarząd województwa opracowuje projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji, którego integralną część stanowi plan działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92”.

Artykuł 92 ust. 1 ustawy POŚ stanowi:

„W przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, zarząd województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych, w którym ustala się działania mające na celu:

zmniejszenie ryzyka wystąpienia takich przekroczeń;

ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń”.

W dniu 11 września 2012 r. Minister Środowiska przyjął rozporządzenie w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Rozporządzenie to określa szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych, formę ich sporządzania oraz niezbędne części składowe.

### **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

Pył PM<sup>10</sup> jest występującą w powietrzu mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. Może on zawierać substancje toksyczne, takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, metale ciężkie, dioksyny i furany. Pył ten zawiera cząstki o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów, które mogą przenikać do górnych dróg oddechowych i płuc.

W dniu 12 listopada 2008 r. Rzeczpospolita Polska przedłożyła Komisji, na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2008/50, powiadomienie w celu uzyskania odroczenia terminu wyznaczonego dla dotrzymania wartości dopuszczalnych obowiązujących w odniesieniu do stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu.

W dniu 2 lutego 2009 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wezwała to państwo do położenia kresu uchybieniu zobowiązaniu do nieprzekraczania wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, wynikającemu z art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30. W piśmie tym Komisja wskazała ponadto dziewięć stref, w których w latach 2006 i 2007 zaobserwowano przekroczenia wartości dopuszczalnych dla tego pyłu

i w odniesieniu do których Rzeczpospolita Polska nie złożyła wniosku o odroczenie terminu stosowania tych wartości.

Pismem z dnia 31 marca 2009 r. władze polskie w odpowiedzi na wspomniane wezwanie poinformowały Komisję o zamiarze dodatkowego powiadomienia o zastosowaniu odroczenia oraz o szeregu działań mających na celu rozwiązanie problemu jakości powietrza w sposób kompleksowy.

Tak więc Rzeczpospolita Polska przedstawiła później powiadomienie, w którym uznała, że może skorzystać z wyłączenia z obowiązku stosowania wartości dopuszczalnych stężenia PM<sup>10</sup> w 83 strefach. W dniu 11 grudnia 2009 r. Komisja przyjęła decyzję o niewnoszeniu sprzeciwu wobec zastosowania wyłączenia z takiego obowiązku w odniesieniu do trzech stref, a mianowicie strefy miasto Radom, strefy pruszkowsko-żyrardowskiej oraz strefy ostrowsko-kępińskiej, a także uznała, że pod pewnymi warunkami odstępstwo można również zastosować w odniesieniu do dwóch kolejnych stref, a mianowicie powiatu oleskiego i powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego.

W dniach 4 i 12 stycznia 2010 r. Rzeczpospolita Polska przedłożyła Komisji drugie powiadomienie w celu uzyskania wyłączenia na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2008/50. Decyzją z dnia 22 października 2010 r. Komisja sprzeciwiła się temu wyłączeniu.

W dniu 15 czerwca 2010 r. Rzeczpospolita Polska przedłożyła Komisji trzecie powiadomienie w celu uzyskania wyłączenia na podstawie rzeczzonego przepisu. Decyzją z dnia 22 marca 2011 r. Komisja sprzeciwiła się także i temu wyłączeniu.

W dniu 1 października 2010 r. Komisja przedstawiła uzasadnioną opinię, w której uznała, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na tym państwie na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50, z uwagi na przekroczenia dobowych wartości dopuszczalnych dla PM<sup>10</sup> w szeregu stref i aglomeracji.

W dniu 30 listopada 2010 r. w odpowiedzi na uzasadnioną opinię władze polskie stwierdziły, że nieprzekraczanie wskazanych dobowych wartości dopuszczalnych było trudne do osiągnięcia ze względu na szczególne warunki klimatyczne, znaczące źródła zanieczyszczenia powietrza, sytuację społeczno-gospodarczą kraju, jak również jego historyczne i kulturowe uwarunkowania.

W dniu 26 kwietnia 2013 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, uznając, że to państwo członkowskie naruszyło zarówno art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 i załącznik XI do niej, jak też art. 22 ust. 3 i art. 23 ust. 1 tej dyrektywy.

Komisja postanowiła również wznowić postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na okoliczność, że podział terytorium Polski na strefy w rozumieniu art. 2 pkt 16 dyrektywy 2008/50 uległ zmianie w 2010 r.

W dniu 26 czerwca 2013 r. władze polskie udzieliły odpowiedzi na wystosowane przez Komisję dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia.

Pismem z dnia 31 marca 2014 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej drugie dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, uznając, że to państwo członkowskie naruszyło art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50. W tym względzie Komisja podniosła nowy zarzut, oparty na nieprawidłowej transpozycji do prawa polskiego określonych w tym przepisie obowiązków.

W dniu 5 maja 2014 r. władze polskie udzieliły odpowiedzi na wystosowane przez Komisję drugie dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia.

W dniu 27 lutego 2015 r. Komisja przedstawiła dodatkową uzasadnioną opinię, w której uznała, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na tym państwie na podstawie art. 13 ust. 1, załącznika XI i art. 22 ust. 3 dyrektywy 2008/50 z jednej strony ze względu na przekraczanie w latach 2007–2013 i po tym czasie wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w 35 strefach, rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w 9 strefach, a z drugiej strony ze względu na przekraczanie rzeczonych dobowych wartości dopuszczalnych powiększonych o margines tolerancji w 3 strefach w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. oraz w jednej strefie w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 10 czerwca 2011 r. Ponadto Komisja uznała, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy i sekcję A załącznika XV do niej poprzez brak podjęcia działań prowadzących do zapewnienia, aby okres przekraczania wartości dopuszczalnych PM<sup>10</sup> był jak najkrótszy oraz poprzez nieprawidłową transpozycję do polskiego porządku prawnego określonych tam obowiązków.

W dniu 27 kwietnia 2015 r. w odpowiedzi na dodatkową uzasadnioną opinię Rzeczpospolita Polska podniosła, że w państwie tym odnotowuje się systematyczną poprawę stanu jakości powietrza, o czym

świadczy tendencja do zmniejszania się przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu. Przyznając, że standardy jakości powietrza nadal nie są dotrzymywane, władze polskie oświadczyły, że zmagają się do poprawy tej sytuacji i że prowadzone są prace nad projektami ustaw, które mają zostać w tym celu przyjęte.

W tym stanie rzeczy Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

#### **W przedmiocie skargi**

#### **W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu przepisów art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do tej dyrektywy**

*W przedmiocie dopuszczalności*

##### *– Argumentacja stron*

Rzeczpospolita Polska kwestionuje dopuszczalność zarzutu pierwszego, twierdząc, że nie spełnia on określonych w orzecznictwie Trybunału wymogów jasności i precyzji.

Zarzut pierwszy dotyczy bowiem przekroczenia dobowych i rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w określonych strefach nie tylko w latach 2007–2013, ale także w okresie po 2013 r., o czym świadczy zastosowane przez Komisję sformułowanie „do co najmniej 2013 r.”. Ponadto, ponieważ w argumentacji przedstawionej na poparcie zarzutu pierwszego posłużono się sformułowaniem „utrzymujące się przekraczanie”, Rzeczpospolita Polska podnosi, że nie jest jasne, czy zarzucane uchybienie dotyczy również ewentualnych przekroczeń w latach 2014, 2015 i 2016.

Z kolei Komisja twierdzi, że określone w skardze ramy czasowe są wystarczająco jasne, zwłaszcza że mają one zwrócić uwagę na okoliczność, iż chodzi tu o uchybienie ogólne i systematyczne. Ten rodzaj uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego został natomiast uznany w orzecznictwie Trybunału.

Institucja ta podnosi nadto, że sformułowanie „do co najmniej 2013 r.” musi być rozumiane jako obejmujące ogólne i trwałe przekroczenia wartości dziennych i rocznych stężenia PM<sup>10</sup> wykazane na podstawie danych zarówno z 2014 r., wskazanych w uzasadnieniu zarzutu pierwszego w pkt 50–53 skargi, jak i z całego 2015 r., wspomnianych w replice, świadczących o tym, że przekroczenia te nie ustały i miały miejsce jeszcze w dniu upływu terminu wskazanego w uzasadnionej opinii, a mianowicie w dniu 27 kwietnia 2015 r.

Rzeczpospolita Polska utrzymuje także, że Komisja nie wykazała, iż władze polskie nie podjęły działań zmierzających do spełnienia wymogów dyrektywy 2008/50, co stanowiłoby przesłankę ewentualnego stwierdzenia uchybienia generalnego i ciągłego.

##### *– Ocena Trybunału*

Należy zaznaczyć, że w myśl art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 państwa członkowskie gwarantują, aby we wszystkich strefach i aglomeracjach na ich terytorium poziomy w szczególności PM<sup>10</sup> w powietrzu nie przekraczały wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI do tej dyrektywy.

Na wstępie, przed ustosunkowaniem się do argumentów Rzeczypospolitej Polskiej, należy zbadać z urzędu, czy są spełnione przesłanki określone w art. 258 TFUE i w związku z tym ustalić, czy zarzut pierwszy jest dopuszczalny w zakresie, w jakim zmierza on do stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska uchybiała ciążącym na niej zobowiązaniom od 2007 r.

W tym względzie art. 34 dyrektywy 2008/50, na którą Komisja powołała się tylko w skardze, stanowi, że akt ten wszedł w życie w dniu 11 czerwca 2008 r., a zgodnie z art. 33 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania owej dyrektywy do dnia 11 czerwca 2010 r. Jak stanowi motyw 3 wskazanej dyrektywy, zastąpiła ona pięć aktów prawa Unii, w tym dyrektywę 1999/30, która określała wartości dopuszczalne mające obowiązywać od dnia 1 stycznia 2005 r.

Jednakże zgodnie z orzecznictwem Trybunału dopuszczalny jest zarzut zmierzający do stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z pierwotnej wersji aktu prawa Unii, następnie zmienionego lub uchylonego, które zostały utrzymane w przepisach nowego aktu prawa Unii. Natomiast przedmiot sporu nie może zostać rozszerzony o zobowiązania wynikające z nowych przepisów, które nie mają odpowiedników w pierwotnej wersji danego aktu prawa, gdyż stanowiłoby to naruszenie istotnych wymogów proceduralnych wpływające na prawidłowość postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

Mówiąc ściślej, Trybunał orzekł, że przepisy art. 5 dyrektywy 1999/30 w związku z załącznikiem III do

niej, które obejmowały okres wcześniejszy niż okres wdrażania dyrektywy 2008/50, zostały utrzymane przez przepisy art. 13 ust. 1 tej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 53, 54).

W świetle tego orzecznictwa zarzut pierwszy należy uznać za dopuszczalny w zakresie, w jakim zmierza on do stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska uchybiała ciążącym na niej zobowiązaniom od 2007 r.

Co się tyczy podniesionego przez Rzeczpospolitą Polską argumentu, który przytoczono w pkt 37 niniejszego wyroku, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że istnienie uchybienia powinno być oceniane na podstawie sytuacji, jaka panowała w danym państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 listopada 1990 r., Komisja/Grecja, C-200/88, EU:C:1990:422, pkt 13).

Niemniej w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, gdzie skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE zmierza do wykazania systematycznego i trwałego uchybienia wskazanym przepisom Trybunał dopuszcza przedstawienie dodatkowych dowodów zmierzających, na etapie toczącego się przed nim postępowania, do wykazania generalnego i ciągłego charakteru zarzucanego w ten sposób uchybienia (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

Trybunał miał już sposobność wyjaśnić w szczególności, że w takiej sytuacji przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia uznawanego za trwałe może obejmować okoliczności faktyczne, które zaistniały po wydaniu uzasadnionej opinii, jeżeli mają one ten sam charakter i stanowią to samo zachowanie co okoliczności, o których mowa w tej opinii (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 43).

W niniejszej sprawie termin wyznaczony w dodatkowej uzasadnionej opinii, będący jedynym mającym znaczenie terminem, upłynął w dniu 27 kwietnia 2015 r.

Tymczasem, o ile w odniesieniu do roku 2015 dane dotyczące jakości powietrza, które zostały przekazane przez władze polskie we wrześniu 2016 r., należą do faktów zaistniałych po wydaniu owej dodatkowej uzasadnionej opinii, o tyle fakty te należy uznać za mające ten sam charakter co fakty, do których odnosi się ta uzasadniona opinia, wobec czego wchodzi one w skład tego samego zachowania właściwego państwa członkowskiego.

Wobec tego rzeczne dane, z którymi Komisja zapoznała się dopiero po wydaniu dodatkowej uzasadnionej opinii, mogły zostać skutecznie przytoczone przez tę instytucję w celu stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska w sposób systematyczny i trwały uchybiała przepisom art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej. W tym stanie rzeczy sama okoliczność, że Komisja nie określiła daty, do której Rzeczpospolita Polska uchybiała zobowiązaniom ciążącym na tym państwie na podstawie wskazanych przepisów, nie może prowadzić do wniosku, że zarzut pierwszy jest niedopuszczalny.

Co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej opisanego w pkt 40 niniejszego wyroku, wystarczy przypomnieć, że domniemane uchybienie, o którym mowa w zarzucie pierwszym, dotyczy przekroczenia wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, wbrew art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 i załącznika XI do niej, przy czym nie została w tym kontekście podniesiona kwestia ewentualnych działań podjętych w celu zastosowania się do wskazanych przepisów.

Skoro zatem zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia przepisów art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, jest wystarczająco jasny i precyzyjny, to należy go uznać za dopuszczalny w odniesieniu do okresu od 2007 r. do 2015 r. włącznie.

*W przedmiocie zasadności*

– *Argumentacja stron*

W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, przy czym zobowiązania te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2005 r., w myśl przepisów art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30 w związku z załącznikiem III do niej, i nie zostały zmienione przez art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50.

Komisja powołuje się na przekroczenie, po pierwsze, dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, a po drugie, rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia tego pyłu.

Pod koniec roku 2014 w Polsce utrzymywały się bowiem przekroczenia dobowych wartości

dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w 42 strefach i aglomeracjach, jak też przekroczenia rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w 16 strefach i aglomeracjach. W odpowiedzi na dodatkową uzasadnioną opinię Rzeczpospolita Polska nie zakwestionowała zresztą przedstawionych przez Komisję danych.

Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zarzut pierwszy jest bezzasadny. W tym względzie państwo to podnosi, że w ramach zmian ustawodawczych wprowadzonych w celu transpozycji przepisów dyrektywy 2008/50 do polskiego porządku prawnego zostały przyjęte programy ochrony powietrza, w efekcie czego wyniki ostatnich zbiorczych ocen jakości powietrza przeprowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska wskazują na utrzymywanie się trendu spadkowego wartości zanieczyszczeń w latach 2010–2015, o czym świadczy w szczególności porównanie danych zebranych w odniesieniu do lat 2014 i 2015.

W replice Komisja przyznaje, że ów trend spadkowy w latach 2014–2015 jest widoczny. Instytucja ta zwraca jednak uwagę, że ów trend wynika z tego, iż w roku 2014 odnotowano szczególnie duży poziom przekroczenia wartości dopuszczalnych. Komisja podnosi ponadto, że poziomy stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu przekraczające wartości dopuszczalne określone w załączniku XI do dyrektywy 2008/50 utrzymują się nie tylko w tych samych strefach, ale także w pewnej liczbie dodatkowych stref względem tych, które zostały wskazane w dodatkowej uzasadnionej opinii na podstawie danych z 2013 r.

W duplice Rzeczpospolita Polska odpiesa to twierdzenie, podnosząc, że Komisja nie przedstawiła dowodów, które świadczyłyby o tym, że przekroczenie wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu ma charakter trwały.

#### – *Ocena Trybunału*

Zarzut oparty na naruszeniu zobowiązania przewidzianego w art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2008/50 winien zostać oceniony z uwzględnieniem utrwalonego orzecznictwa, w myśl którego postępowanie przewidziane w art. 258 TFUE opiera się na obiektywnym ustaleniu, że dane państwo członkowskie nie przestrzega zobowiązań nałożonych traktatem FUE lub aktem prawa wtórnego (zob. wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

Wynika stąd, że w tym przypadku sam fakt przekroczenia wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu wystarczy, by móc stwierdzić uchybienie przepisom art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 69).

Tymczasem w niniejszej sprawie dane wynikające ze sprawozdań rocznych w sprawie jakości powietrza, przedłożonych przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie art. 27 dyrektywy 2008/50, świadczą o tym, że od 2007 r. do 2015 r. włącznie to państwo członkowskie regularnie przekraczało, po pierwsze, dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia PM<sup>10</sup> w 35 strefach, a po drugie, roczne wartości dopuszczalne dla stężenia tego pyłu w 9 strefach.

Wynika stąd, że stwierdzone w ten sposób przekroczenie należy uznać za trwałe, a Komisja nie musi przedstawiać w tym względzie dodatkowych dowodów.

Wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, ewentualny częściowy trend spadkowy, o którym świadczą zgromadzone dane i który nie prowadzi jednak do wniosku, że wskazane państwo członkowskie respektowało wartości dopuszczalne, do czego było zobowiązane, nie pozwala podważyć stwierdzenia uchybienia, które jest mu w tym zakresie przypisywane.

W tych okolicznościach zarzut pierwszy należy uwzględnić.

### ***W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50***

#### *W przedmiocie dopuszczalności*

#### – *Argumentacja stron*

Rzeczpospolita Polska kwestionuje dopuszczalność zarzutu drugiego, twierdząc, że został on sformułowany w sposób niespójny, niejasny i nieprecyzyjny i że Trybunał nie może wypowiedzieć się w przedmiocie jego zasadności bez orzekania ultra petita.

Mówiąc ściślej, państwo to twierdzi z jednej strony, że Komisja nie wyjaśniła, dlaczego działania określone w programach, o których mowa w tym zarzucie, nie były odpowiednie, ale ograniczyła się do stwierdzenia, iż zaistnienie przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w danej strefie lub



aglomeracji oznacza, że działania przewidziane w tych programach są nieskuteczne.

Z drugiej strony według Rzeczypospolitej Polskiej zarzut drugi odnosi się do okresu nieobjętego dyrektywą 2008/50, zważywszy, że zobowiązanie przewidziane w art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 zostało po raz pierwszy wprowadzone tą dyrektywą i nie znajduje ono odzwierciedlenia ani w dyrektywie 1999/30, ani w dyrektywie 96/62, które zostały uchylone dyrektywą 2008/50.

W ocenie Rzeczypospolitej Polskiej art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 nie może być stosowany z mocą wsteczną do sytuacji, które zaistniały przed upływem terminu transpozycji tej dyrektywy, czyli przed dniem 11 czerwca 2010 r.

Komisja stoi na stanowisku, że argumenty te są bezpodstawne.

Przed wszystkim z przebiegu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz z treści korespondencji wymienionej przez Komisję z władzami polskimi wynika bowiem, że ze względu na brak przyjęcia przepisów prawnych na poziomie krajowym programy wprowadzane na szczeblu regionalnym nie były skuteczne.

Komisja podnosi następnie, że ogólne i trwałe uchybienie przepisom art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej stanowi wskazówkę świadczącą o istnieniu uchybienia przepisom art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a nawet element konstytutywny takiego uchybienia. Drugi zarzut tej instytucji dotyczy zatem braku właściwych działań w ramach programów i nieskuteczności tych programów, opracowanych dla stref, w których występują trwałe przekroczenia wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu.

Co się tyczy wreszcie twierdzenia o zastosowaniu art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 z mocą wsteczną, Komisja stoi na stanowisku, że zarzut uchybienia przewidzianym w tym przepisie zobowiązaniom rzeczywiście może zostać podniesiony po raz pierwszy dopiero po upływie terminu transpozycji dyrektywy 2008/50. Instytucja ta podnosi ponadto, że ustanowione we wskazanym przepisie obowiązki nie są przedmiotem oceny rocznej i że wobec tego zarzut drugi nie odnosi się do określonych lat, w trakcie których miało miejsce uchybienie, ale do generalnego uchybienia rzeczonemu przepisowi.

#### – *Ocena Trybunału*

Artykuł 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 stanowi, że w wypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie minął, plany dotyczące jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym wartości te nie są respektowane, był jak najkrótszy.

Należy zaznaczyć, że przepis ten ustanawia bezpośredni związek między przekroczeniem dopuszczalnych wartości stężeń PM<sup>10</sup> przewidzianych w przepisach art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej a sporządzeniem takich planów.

Jak zasadniczo Rzeczpospolita Polska zarzuca Komisji, na podstawie samego stwierdzenia, iż były przekraczane wartości dopuszczalne, instytucja ta uznała, że zostały podjęte właściwe działania, o których mowa w art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50.

Jednakże nawet jeśli okoliczność ta ma znaczenie dla oceny dopuszczalności zarzutu drugiego, to w każdym razie wydaje się, że Komisja nie ograniczyła się do wskazania takiego schematycznego związku przyczynowego. Na poparcie swego wniosku przedstawiła ona szereg konkretnych elementów.

Co się tyczy zarzucanego zastosowania art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 z mocą wsteczną, należy stwierdzić, że w zarzucie drugim, który został przedstawiony w pkt 1 niniejszego wyroku, Komisja nie wskazała żadnej daty początkowej. Nie można twierdzić, że Komisja odniosła swój zarzut do okresu wcześniejszego niż data, do której państwa członkowskie miały spełnić przewidziany w tym przepisie obowiązek. Instytucja ta wykluczyła zresztą tego rodzaju rozszerzenie swego zarzutu, jak wskazano w pkt 74 niniejszego wyroku.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zarzut drugi, dotyczący naruszenia art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, jest dopuszczalny.

#### *W przedmiocie zasadności*

##### – *Argumentacja stron*

W zarzucie drugim Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50.

O ile bowiem w ramach wdrażania tego artykułu dane państwo członkowskie w swych planach dotyczących jakości powietrza korzysta z pewnego zakresu swobody przy doborze środków, jakie zamierza podjąć, o tyle owa swoboda jest jednak ograniczona wymogiem, aby środki te były właściwe

i skuteczne, tak aby w możliwie najkrótszym czasie rozwiązać problem emisji PM<sup>10</sup> w danej strefie i aby położyć kres naruszeniu art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50.

Tymczasem, po pierwsze, działania podjęte przez Rzeczpospolitą Polską są bezskuteczne, o czym świadczą systematyczne i trwałe przekroczenia dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w 35 strefach i rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w 9 strefach.

Po drugie, z analizy przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską programów ochrony powietrza wynika, że nie zawierają one właściwych środków, które pozwalałyby zapewnić możliwie jak najkrótszy okres przekroczenia.

W szczególności w programach ochrony powietrza ustalono terminy – upływające w różnym czasie w odniesieniu do poszczególnych stref, a mianowicie między 2020 r. a 2024 r. – w których ma zostać położony kres przekroczeniom wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, co oznacza, że zakres swobody, jakim dysponuje Rzeczpospolita Polska, został wyraźnie przekroczony.

Ponadto Komisja twierdzi, że o ile głównym źródłem zanieczyszczeń atmosferycznych pyłem PM<sup>10</sup> w dużej liczbie stref było indywidualne ogrzewanie budynków, o tyle skuteczność programu wymiany kotłów grzewczych jest wątpliwa, ze względu na brak określenia kryteriów jakościowych, które miałyby spełniać kotły grzewcze instalowane w miejsce starych urządzeń.

Komisja krytykuje wreszcie programy ochrony powietrza dotyczące szeregu konkretnych stref. Tytułem przykładu instytucja ta wskazuje, że w aglomeracji warszawskiej, gdzie głównym źródłem emisji jest transport, program ochrony powietrza nie zawiera jednak żadnych informacji ani na temat istnienia, ani na temat charakteru środków wdrażanych w dziedzinie transportu.

Rzeczpospolita Polska podnosi w pierwszej kolejności, że przyjmując domniemanie, iż krajowe środki zaradcze są nieskuteczne ze względu na zarzucane uchybienia przepisom art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do tej dyrektywy, Komisja dokonała błędnej wykładni art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy. Gdyby w istocie tak było, za skuteczne można by uznać jedynie środki skutkujące natychmiastowym ustaniem występowania przekroczeń.

W drugiej kolejności państwo to twierdzi, że środki zaradcze, jakie należałoby podjąć, miałyby istotne konsekwencje społeczno-gospodarcze, gdyż ludność zostałaby zmuszona do stosowania droższych paliw, co miałoby wpływ w szczególności na jej zdrowie. Upowszechnieniu korzystania z odnawialnych źródeł energii stoi również na przeszkodzie zła sytuacja finansowa polskiego społeczeństwa.

W tym kontekście Rzeczpospolita Polska podkreśla, że ze względu na znaczne środki finansowe, jakie są niezbędne do redukcji zanieczyszczającego powietrze emisji, władze lokalne słusznie uznały, że terminy przewidziane w rzeczonych programach, które upływają między 2020 r. a 2024 r., są tak krótkie, jak to możliwe.

Co więcej, mimo że w ramach korzystania z zakresu uznania Rzeczpospolita Polska była uprawniona do uwzględnienia niektórych spośród tych parametrów, Komisja ograniczyła się generalnie do przyznania pierwszeństwa ochronie zdrowia ludzi, nie dokonując oceny krajowych środków zaradczych in concreto, co należało uczynić.

W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska kwestionuje twierdzenie Komisji, że program wymiany kotłów grzewczych nie przewiduje kryteriów jakościowych. Finansowanie zakupu instalacji grzewczych podlega już bowiem w części kryteriom w zakresie wyboru kotłów spełniających określone normy emisji.

– *Ocena Trybunału*

Trybunał orzekł, że plany dotyczące jakości powietrza mogą być sporządzane wyłącznie przy założeniu równowagi między celem obniżenia ryzyka zanieczyszczenia a różnymi wchodzącymi w grę interesami publicznymi i prywatnymi (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 106).

Stąd fakt, że państwo członkowskie przekracza dopuszczalne wartości stężeń PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, nie wystarcza sam w sobie do uznania, że uchybiło ono zobowiązaniom przewidzianym w art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 107).

Z przepisu tego wynika bowiem, że o ile państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem swobody przy ocenie środków, jakie należy przyjąć, to jednak w każdym wypadku powinny one zapewnić, aby okres, w którym dopuszczalne wartości nie są respektowane, był możliwie jak najkrótszy (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 109 i przytoczone tam

orzecznictwo).

W tych warunkach należy zbadać w drodze analizy poszczególnych wypadków, czy plany sporządzone przez dane państwo członkowskie są zgodne z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 108).

W niniejszej sprawie należy stwierdzić przede wszystkim, że obowiązek sporządzania planów dotyczących jakości powietrza w wypadku przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu ciąży na właściwym państwie członkowskim od dnia 11 czerwca 2010 r.

Jak wynika z pkt 63 niniejszego wyroku, przekroczenia wartości dopuszczalnych były notowane w Polsce już w tym dniu.

Bezsporne jest jednak to, że w przyjętych później przez Rzeczpospolitą Polską planach upływ terminów przewidzianych na położenie kresu tym przekroczeniom został ustalony, w zależności od konkretnej strefy, na czas między 2020 r. a 2024 r., co pozwala temu państwu członkowskiemu położyć kres przekroczeniom dopiero dziesięć, a nawet czternaście lat po dniu, w którym rzeczne przekroczenia zostały stwierdzone.

W tym względzie Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że wyznaczone przez nią terminy są w pełni dostosowane do skali przekształceń strukturalnych niezbędnych do położenia kresu przekroczeniom wartości dopuszczalnych dla stężeń PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, zwracając przy tym uwagę na trudności o charakterze społeczno-gospodarczym i budżetowym związane z potrzebą realizacji znacznych inwestycji technicznych.

O ile okoliczności tego rodzaju mogą być brane pod uwagę w ramach zapewniania równowagi, o której mowa w pkt 93 niniejszego wyroku, o tyle jednak nie wykazano, że trudności, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska i które nie mają charakteru wyjątkowego, są w stanie wykluczyć możliwość ustalenia krótszych terminów, zwłaszcza że znaczna część planowanych działań polega na zastępowaniu indywidualnych i zbiorczych kotłów grzewczych bardziej wydajnymi instalacjami.

Stąd argument podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską nie może sam w sobie usprawiedliwiać wyznaczenia tak długich terminów na położenie kresu rzeczonym przekroczeniom w świetle wymogu, jakim jest zapewnienie, aby okres przekraczania wartości dopuszczalnych był tak krótki, jak to możliwe.

W tym kontekście podjęcie dodatkowych środków, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska i co do których bezsporny jest wniosek, że nie mogą one same w sobie skutecznie położyć kresu stwierdzonym przekroczeniom wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, nie jest wystarczające do wypełnienia zobowiązań wynikających z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50.

Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi należy uwzględnić.

**W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia przepisów art. 22 ust. 3 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do tej dyrektywy**

*Argumentacja stron*

W zarzucie trzecim Komisja utrzymuje, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciąży na tym państwie na podstawie art. 22 ust. 3 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, poprzez przekraczanie dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> powiększonych o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w trzech strefach, a mianowicie miasto Radom, pruszkowsko-żyrardowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, a także w okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kępińskiej.

W okresie obowiązywania przyznanego przez Komisję wyłączenia, o którym mowa w pkt 23 niniejszego wyroku, Rzeczpospolita Polska była bowiem zobowiązana, w odniesieniu do tych czterech stref, na podstawie art. 22 ust. 3 dyrektywy 2008/50, do nieprzekraczania dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, powiększonych o margines tolerancji na poziomie 50%, zgodnie z załącznikiem XI do tej dyrektywy. Tymczasem z przedstawionych przez to państwo członkowskie danych liczbowych wynika, że w czterech wskazanych strefach stężenie PM<sup>10</sup> przekraczało wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji aż do zakończenia obowiązywania tego wyłączenia.

Rzeczpospolita Polska twierdzi natomiast, że zarzut trzeci jest bezzasadny i podnosi, że przedstawione przez Komisję dane są nieprecyzyjne, powołując się przy tym na inne dane, dotyczące nie dobowych ale rocznych wartości dopuszczalnych.

W replice Komisja utrzymuje, że argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej jest nieskuteczna, ponieważ przedstawione przez to państwo dane liczbowe dotyczą rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia

PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, a nie wartości dobowych, podczas gdy zarzut trzeci odnosi się wyłącznie do tych ostatnich wartości.

#### *Ocena Trybunału*

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 22 ust. 2 dyrektywy 2008/50, w przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla PM<sup>10</sup> określonymi w załączniku XI do tej dyrektywy nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki klimatyczne lub transgraniczny charakter zanieczyszczenia, państwo członkowskie zostaje wyłączone z obowiązku stosowania tych wartości dopuszczalnych do dnia 11 czerwca 2011 r. po spełnieniu warunków określonych w art. 22 ust. 1 oraz wykazaniu przez to państwo członkowskie, że podjęto wszelkie odpowiednie środki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dotrzymania terminów.

Artykuł 22 ust. 3 wskazanej dyrektywy stanowi w tym względzie, że w przypadku stosowania art. 22 ust. 2 dane państwo członkowskie zapewnia, aby wartości dopuszczalne każdego zanieczyszczenia nie były przekraczane o więcej niż margines tolerancji dla danego zanieczyszczenia określony w załączniku XI do dyrektywy 2008/50. Dla PM<sup>10</sup> rzeczony margines tolerancji ustalono na poziomie 50% w stosunku do wartości dopuszczalnych.

Należy od razu stwierdzić, że przytoczony w pkt 107 niniejszego wyroku argument Rzeczypospolitej Polskiej jest bezskuteczny, ponieważ odnosi się on do danych dotyczących przekraczania rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu, podczas gdy w zarzucie trzecim Komisja rzeczywiście odnosi się jedynie do przekraczania wartości dobowych. Trybunał wypowie się zatem jedynie w przedmiocie twierdzenia o przekroczeniu dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu.

W tym względzie należy przypomnieć, że w 2008 r. Rzeczpospolita Polska złożyła na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2008/50 wniosek dotyczący wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w 83 strefach. Decyzją z dnia 11 grudnia 2009 r. Komisja postanowiła nie zgłaszać sprzeciwu wobec zastosowania do dnia 11 czerwca 2011 r. odstępstwa dotyczącego obowiązku przestrzegania dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w czterech strefach, a mianowicie miasto Radom, pruszkowsko-żyrardowskiej, kędzierzyńsko-kozielskiej i ostrowsko-kępińskiej.

W odniesieniu do tych czterech stref skutkiem decyzji Komisji było to, że Rzeczpospolita Polska była zobowiązana do zagwarantowania, w myśl art. 22 ust. 2 dyrektywy 2008/50, że do dnia 11 czerwca 2011 r. nie będą przekraczane dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu powiększone o margines tolerancji na poziomie 50%, zgodnie z załącznikiem XI do tej dyrektywy.

Tymczasem z danych przedstawionych Komisji przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 26 czerwca 2013 r., w odpowiedzi na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 26 kwietnia 2013 r., wynika, że przekroczenia dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w otaczającym powietrzu powiększone o wynoszący 50% margines tolerancji zostały stwierdzone w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefach miasto Radom, pruszkowsko-żyrardowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, oraz że podobne przekroczenia zostały stwierdzone w okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kępińskiej.

W tym stanie rzeczy i w świetle przytoczonego w pkt 62 niniejszego wyroku orzecznictwa, które w tym kontekście powinno zostać zastosowane analogicznie, należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie wypełniła zobowiązań ciążących na tym państwie na podstawie art. 22 ust. 3 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej.

W konsekwencji zarzut trzeci należy uwzględnić.

***W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 poprzez nieprawidłową transpozycję tego przepisu***

#### *Argumentacja stron*

W ramach zarzutu czwartego Komisja twierdzi, że wbrew art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, który wymaga, aby w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych stosowne plany określały odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy, ani art. 91 i 92 ustawy POŚ, ani rozporządzenie w sprawie programów ochrony powietrza, ani też plany działań

krótkoterminowych nie przewidują wyraźnie takiego wymogu.

Komisja utrzymuje w szczególności, że brak uwzględnienia wyraźnego wymogu, aby plany dotyczące jakości powietrza określały działania zmierzające do maksymalnego skrócenia okresu przekraczania wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w danej strefie stoi na przeszkodzie temu, aby był respektowany wymóg podjęcia w ramach tych planów działań pozwalających możliwie jak najszybciej na położenie kresu przekroczeniom.

Rzeczpospolita Polska kwestionuje natomiast zarzut czwarty i zmierza do wykazania, że pomimo braku przepisu wyraźnie ustanawiającego rzeczony wymóg charakter działań, które zostały rzeczywiście przewidziane w programach ochrony powietrza i w planach działań krótkoterminowych spełnia wymogi prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50.

#### *Ocena Trybunału*

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie wymaga koniecznie formalnego i literalnego powtórzenia jej przepisów w wyraźnym i specjalnie do tego przeznaczonym przepisie ustawowym lub wykonawczym a wystarczający może być ogólny kontekst prawny, jeżeli skutecznie zapewnia to zastosowanie dyrektywy w pełni, w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Komisja/Polska, C-648/13, EU:C:2016:490, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

Z jednej strony, wobec uwzględnienia trzech pierwszych zarzutów Komisji należy w tym względzie stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie zapewniła pełnego stosowania dyrektywy 2008/50. Chociaż wskazane państwo członkowskie powołuje się na elementy krajowego kontekstu prawnego, by stwierdzić, że zapewnia on prawidłowe stosowanie dyrektywy z punktu widzenia poszanowania wymogu wynikającego z art. 23 ust. 1 akapit drugi tego aktu, to jednak nie przedstawiło ono żadnego dowodu na poparcie tej argumentacji.

Z drugiej strony w żadnym z programów ochrony powietrza przyjętych przez to państwo członkowskie na szczeblu krajowym czy regionalnym nie wspomniano wyraźnie o wymogu, aby plany te umożliwiły ograniczenie przekroczeń wartości dopuszczalnych w możliwie najkrótszym terminie.

W tym stanie rzeczy transpozycja do prawa krajowego dyrektywy 2008/50 przez Rzeczpospolitą Polską, zważywszy na jej ogólny kontekst prawny, rzeczywiście nie jest w stanie zapewnić pełnego zastosowania tej dyrektywy.

Zarzut czwarty podniesiony przez Komisję należy zatem uwzględnić.

W świetle ogółu powyższych uwag należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska:

przekraczając od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia PM<sup>10</sup> w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla stężenia PM<sup>10</sup> w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza;

nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia PM<sup>10</sup> w powietrzu był możliwie jak najkrótszy;

przekraczając dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia PM<sup>10</sup> w powietrzu zwiększone o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefach miasto Radom, pruszkowsko-żyrardowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, a także w okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kępińskiej, oraz

nie dokonując prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, uchybiła zobowiązaniom ciążącym na tym państwie odpowiednio na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a także art. 22 ust. 3 wskazanej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej.

#### **W przedmiocie kosztów**

Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a ta przegrała co do zasadniczej części zarzutów, należy obciążyć ją kosztami.

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

#### **Rzeczpospolita Polska:**

**przekraczając od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia**

pyłu PM<sup>10</sup> w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza;  
nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w powietrzu był możliwie jak najkrótszy;

przekraczając dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM<sup>10</sup> w powietrzu zwiększone o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefach miasto Radom, pruszkowsko-żyrardowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, a także w okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kępińskiej, oraz

nie dokonując prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy,

uchybiła zobowiązaniom ciążącym na tym państwie członkowskim odpowiednio na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a także art. 22 ust. 3 wskazanej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej.

**Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Bay Larsen Malenovský Safjan

Šváby Vilaras

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 lutego 2018 r.

Sekretarz Prezes trzeciej izby

A. Calot Escobar L. Bay Larsen

---

\* Język postępowania: polski.