



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

22. února 2018\*

„Nesplnění povinnosti státem – Směrnice 2008/50/ES – Kvalita vnějšího ovzduší – Článek 13 odst. 1 – Článek 22 odst. 3 – Příloha XI – Koncentrace částic PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší – Překročení mezních hodnot v některých zónách a aglomeracích – Článek 23 odst. 1 – Plány zlepšování kvality ovzduší – ‚Co možná nejkratší období‘ překračování hodnot – Nepřijetí vhodných opatření k ochraně kvality vnějšího ovzduší v programech na ochranu ovzduší – Nesprávné provedení“

Ve věci C-336/16,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 15. června 2016,

**Evropská komise**, zastoupená K. Herrmann a K. Petersen, jakož i E. Manhaevem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

**Polské republice**, zastoupené B. Majczynou a D. Krawczykem, jakož i K. Majcherovou, jako zmocněnci,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, J. Malenovský (zpravodaj), M. Safjan, D. Šváby a M. Vilaras, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: R. Šereš, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. září 2017,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

\* Jednací jazyk: polština.

## Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Polská republika, tím:
  - že připustila, aby byly od roku 2007 a minimálně do roku 2013 v 35 zónách pro měření kvality ovzduší překračovány denní mezní hodnoty částic PM<sub>10</sub> (dále jen „PM<sub>10</sub>“) a v 9 zónách pro měření kvality ovzduší roční mezní hodnoty PM<sub>10</sub>, přičemž nebyly poskytnuty informace, které by svědčily o tom, že se tato situace zlepšila;
  - že v programech na ochranu ovzduší nebyla přijata odpovídající opatření, která by vedla k co největšímu zkrácení období, během něhož docházelo k překračování mezní hodnoty PM<sub>10</sub> v ovzduší;
  - že připustila, aby byly v období od 1. ledna 2010 do 10. června 2011 překračovány denní mezní hodnoty navýšené o přípustnou odchylku v zóně 14.17 – Radom, 14.18 – zóně Pruszków-Żyrardów a 16.5 – zóně Kędzierzyn-Koźle, a dále od 1. ledna do 10. června 2011 v zóně 30.3 – Ostrów-Kępnio, a
  - že nebyl správně proveden čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1),

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 této směrnice ve spojení s přílohou XI této směrnice, z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce uvedené směrnice ve spojení s čl. 22 odst. 3 směrnice 2008/50 a přílohou XI této směrnice.

### Právní rámec

#### *Unijní právo*

##### *Směrnice 96/62/ES*

- 2 Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (Úř. věst. 1996, L 296, s. 55; Zvl. vyd. 15/03, s. 95), stanovila v článku 7, nadepsaném „Zlepšování kvality vnějšího ovzduší – Obecné požadavky“, toto:

„1. Členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění dodržování mezních hodnot.

[...]

3. Členské státy vypracují akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata [uvedou opatření, která mají být přijata v krátké době] v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace. V některých případech mohou uvedené plány stanovit opatření na kontrolu a v nezbytném případě i na pozastavení činností, které přispívají k překračování mezních hodnot, včetně provozu motorových vozidel.“

- 3 Článek 11 této směrnice stanovil, že členské státy každoročně informují Komisi o dodržování denních a ročních hodnot pro látky znečišťující ovzduší a PM<sub>10</sub>.

*Směrnice 1999/30/ES*

- 4 Článek 5 odst. 1 směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší (Úř. věst. 1999, L 163, s. 41; Zvl. vyd. 15/04, s. 164) zní:

„Členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění toho, aby koncentrace  $PM_{10}$  ve vnějším ovzduší posuzované podle článku 7 nepřekračovaly mezní hodnoty přílohy III oddílu I ode dne v ní uvedeného.

[...]“

- 5 Pokud jde o  $PM_{10}$ , datem, ke kterému měly být tyto hodnoty dodržovány, je 1. leden 2005.

- 6 Článek 5 odst. 4 uvedené směrnice zněl:

„Překračují-li koncentrace  $PM_{10}$  ve vnějším ovzduší mezní hodnoty  $PM_{10}$  stanovené v příloze III oddílu I v důsledku přírodních událostí vedoucích ke koncentracím, které výrazně převyšují běžné pozadové koncentrace z přirozených zdrojů, uvědomí členské státy Komisi podle čl. 11 odst. 1 směrnice [96/62] a uvedou nezbytné odůvodnění, aby prokázaly, že tato překročení mají původ v přírodních událostech. V těchto případech jsou členské státy povinny provádět akční plány podle čl. 8 odst. 3 směrnice [96/62] pouze pokud překročení mezních hodnot stanovených v příloze III oddílu I má jiné příčiny než přírodní události.“

- 7 Podle článku 12 směrnice 1999/30 měly členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 19. července 2001.

*Směrnice 2008/50*

- 8 Směrnice 2008/50, která vstoupila v platnost dne 11. června 2008, kodifikuje pět předchozích právních předpisů v oblasti posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, a zejména směrnice 96/62 a 1999/30.

- 9 Uvedené směrnice byly zrušeny článkem 31 směrnice 2008/50 s účinností od 11. června 2010, aniž byly dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůt pro jejich provedení ve vnitrostátním právu a použitelnost.

- 10 Článek 2 body 5, 8 a 16 až 18 směrnice 2008/50 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- 5) ‚mezní hodnotou‘ úroveň stanovená na základě vědeckých poznatků za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo ve stanovené lhůtě a která poté již nesmí být překročena;

[...]

- 8) ‚plány kvality ovzduší‘ plány, které stanoví opatření pro dosažení mezních nebo cílových hodnot;

[...]

- 16) ‚zónou‘ část území členského státu, která je tímto členským státem vymezena pro účely posuzování a řízení kvality ovzduší;
- 17) ‚aglomerací‘ zóna, která je městskou aglomerací s počtem obyvatel vyšším než 250 000, nebo v případě aglomerací s počtem obyvatel nižším nebo rovnajícím se 250 000 zóna s danou hustotou obyvatelstva na km<sup>2</sup> stanovenou členskými státy;
- 18) ‚PM<sub>10</sub>‘ částice, které projdou velikostně selektivním vstupním filtrem definovaným v referenční metodě odběru vzorků a měření PM<sub>10</sub> EN 12341, vykazujícím pro aerodynamický průměr 10 μm odlučovací účinnost 50 %“.
- 11 Článek 13 této směrnice, nadepsaný „Mezní hodnoty a varovné prahové hodnoty pro ochranu lidského zdraví“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby úrovně oxidu siřičitého, PM<sub>10</sub>, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI.

[...]

Splnění těchto požadavků se posuzuje podle přílohy III.

Meze tolerance stanovené v příloze XI se použijí podle čl. 22 odst. 3 a čl. 23 odst. 1.“

- 12 Článek 22 uvedené směrnice, nadepsaný „Prodloužení lhůt pro dosažení některých mezních hodnot a zproštění povinnosti tyto mezní hodnoty uplatňovat“, stanoví:

„1. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze splnit mezní hodnoty pro oxid dusičitý nebo benzen v rámci lhůt stanovených v příloze XI, může členský stát tyto lhůty pro konkrétní zónu nebo aglomeraci prodloužit nejvýše o pět let, a to za podmínky, že pro zónu nebo aglomeraci, na niž by se prodloužení vztahovalo, se v souladu s článkem 23 vypracuje plán kvality ovzduší; tento plán kvality ovzduší se doplní informacemi uvedenými v oddíle B přílohy XV v souvislosti s danými znečišťujícími látkami a ukazuje, jak bude dosaženo cíle dodržování mezních hodnot před uplynutím nové lhůty.

2. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub> uvedené v příloze XI dodržet v důsledku specifických rozptylových vlastností lokality, nepříznivých klimatických podmínek nebo přeshraničního příspěvku, je členský stát zproštěn povinnosti uplatňovat tyto mezní hodnoty do 11. června 2011, pokud jsou splněny podmínky stanovené v odstavci 1 a pokud členský stát prokáže, že na celostátní, regionální a místní úrovni byla přijata veškerá náležitá opatření nutná k dodržení lhůt.

3. Pokud členský stát použije odstavce 1 nebo 2, zajistí, aby mezní hodnota nebyla u žádné znečišťující látky překročena o více než o maximální mez tolerance uvedenou v příloze XI pro každou příslušnou znečišťující látku.

[...]“

- 13 Článek 23 téže směrnice, nadepsaný „Plány kvality ovzduší“, v odstavci 1 stanoví:

„Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoliv příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV.

V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Plány kvality ovzduší mohou navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV a mohou zahrnovat opatření podle článku 24. Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

Pokud je třeba připravit nebo provést plány kvality ovzduší pro více znečišťujících látek, členské státy případně připraví a provedou integrované plány kvality ovzduší týkající se všech příslušných znečišťujících látek.“

- 14 Podle přílohy XI směrnice 2008/50, nadepsané „Mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví“, činí v případě  $PM_{10}$  denní mezní hodnota  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , přičemž nesmí být překročena častěji než 35krát za kalendářní rok, a roční mezní hodnota, která nesmí být překročena, činí  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

### *Polská právní úprava*

- 15 Do polské právní úpravy byla směrnice 2008/50 provedena Prawem ochrony środowiska (zákon o ochraně životního prostředí) ze dne 27. dubna 2001, (Dz. 2001, č. 62, částka 627), ve znění použitelném na projednávaný spor (dále jen „zákon POŚ“). Článek 91 odst. 1 tohoto zákona stanoví:

„V zónách uvedených v čl. 89 odst. 1 bodě 1 [v nichž množství látek v ovzduší překročí mezní hodnoty] zastupitelstvo vojvodství ve lhůtě 15 měsíců ode dne, kdy obdrželo výsledky hodnocení množství látek v ovzduší a klasifikace zón podle čl. 89 odst. 1, vypracuje a předloží k vyjádření hejtmanům, starostům či primátorům měst a přednostům návrh usnesení, kterým se stanoví plán zlepšování kvality ovzduší s cílem dosáhnout přípustných hodnot látek v ovzduší či maximální expoziční koncentrace.“

- 16 Článek 91 odst. 3a uvedeného zákona stanoví:

„Pro zóny ve kterých byly překročeny mezní hodnoty látek, vypracuje zastupitelstvo vojvodství návrh usnesení, kterým se stanoví či aktualizuje plán zlepšování kvality ovzduší, jehož součástí je i krátkodobý akční plán podle článku 92.“

- 17 Článek 92 odst. 1 zákona POŚ stanoví:

„V případě, že v dané zóně hrozí překročení varovné, přípustné či mezní hodnoty látky v ovzduší, zastupitelstvo vojvodství ve lhůtě 15 měsíců ode dne, kdy obdrží informace o tomto riziku od Inspekce ochrany životního prostředí vojvodství, vypracuje a předloží k vyjádření hejtmanům, starostům či primátorům měst a přednostům návrh usnesení, kterým se stanoví plán zlepšování kvality ovzduší, jehož cílem je vypracovat krátkodobý akční plán za účelem:

- 1) snížení rizika, že bude docházet k překračování hodnot;
- 2) omezení dopadů a doby trvání u stávajících případů překročení hodnot.“

- 18 Dne 11. září 2012 přijal polský ministr životního prostředí vyhlášku o plánech zlepšování kvality ovzduší a krátkodobých akčních plánech. Tato vyhláška stanoví podrobné požadavky pro plány zlepšování kvality ovzduší a krátkodobé akční plány týkající se jejich formy a požadovaného obsahu.

## Postup před zahájením soudního řízení

- 19 Částice PM<sub>10</sub> jsou tvořeny souborem organických a anorganických látek vyskytujících se v ovzduší. Mohou obsahovat toxické látky, jako jsou polycyklické aromatické uhlovodíky, těžké kovy, dioxiny a furany. Jde o částice o průměru menším než 10 mikrometrů, které mohou proniknout do horních cest dýchacích a plic.
- 20 Dne 12. listopadu 2008 předala Polská republika Komisi na základě čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50 oznámení s cílem domoci se odložení data, od kterého měly být dodržovány mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší.
- 21 Dne 2. února 2009 zaslala Komise Polské republice dopis, jímž ji vyzvala, aby začala dodržovat mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší stanovené v čl. 5 odst. 1 směrnice 1999/30. Komise v tomto dopise dále označila devět zón, v nichž byly v letech 2006 a 2007 překročeny mezní hodnoty těchto částic a ve vztahu k nimž Polská republika nepožádala o odložení data, od kterého měly být tyto hodnoty dodržovány.
- 22 Dopisem ze dne 31. března 2009 polské orgány v odpověď na tuto výzvu dopisem informovaly Komisi o svém záměru zaslat dodatečné oznámení týkající se realizace odkladu a záměru přijmout soubor opatření zaměřených na celkové řešení problému kvality ovzduší.
- 23 Polská republika následně vydala oznámení s tím, že může být zproštěna povinnosti dodržovat mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> v 83 zónách. Komise dne 11. prosince 2009 rozhodla, že nemá námítky proti uplatnění této výjimky ve třech zónách, a sice Radom, Pruszków-Żyrardów a Ostrów-Kęпно, a konstatovala, že výjimku lze uplatnit za určitých podmínek i na dvě další zóny, a sice Oleski a Kędzierzyn-Koźle.
- 24 Dne 4. a 12. ledna 2010 předložila Polská republika Komisi druhé oznámení za účelem získání výjimky podle čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50. Rozhodnutím ze dne 22. října 2010 vznesla Komise námítky vůči uplatnění výjimky.
- 25 Dne 15. června 2010 zaslala Polská republika Komisi třetí oznámení za účelem dosažení výjimky dle uvedeného ustanovení. Rozhodnutím ze dne 22. března 2011 Komise vznesla námítky i vůči uplatnění této výjimky.
- 26 Dne 1. října 2010 vydala Komise odůvodněné stanovisko, v němž dospěla k závěru, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50, neboť v několika zónách a aglomeracích nedodržela denní mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub>.
- 27 Polské orgány na toto odůvodněné stanovisko odpověděly dne 30. listopadu 2010 s tím, že bylo obtížné tyto mezní hodnoty nepřekročit vzhledem ke zvláštním klimatickým podmínkám, přítomnosti velkých zdrojů znečištění ovzduší a vzhledem k sociálně-ekonomické situaci v zemi, jakož i historickým a kulturním souvislostem.
- 28 Dne 26. dubna 2013 zaslala Komise Polské republice doplňující výzvu dopisem, jelikož měla za to, že tento členský stát porušil jak čl. 13 odst. 1 a přílohu XI směrnice 2008/50, tak čl. 22 odst. 3 a čl. 23 odst. 1 této směrnice.
- 29 Komise se rovněž rozhodla opětně zahájit řízení o nesplnění povinnosti, neboť v územím rozdělení Polska na zóny ve smyslu čl. 2 bodu 16 směrnice 2008/50 došlo v roce 2010 ke změnám.
- 30 Polské orgány odpověděly na doplňující výzvu Komise dne 26. června 2013.

- 31 Dne 31. března 2014 zaslala Komise Polské republice druhou doplňující výzvu dopisem, jelikož měla za to, že tento členský stát porušil čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50. Komise Polské republice vytkla, že neprovedla správně povinnosti stanovené v tomto ustanovení do polského práva.
- 32 Polské orgány odpověděly na tuto druhou doplňující výzvu Komise dne 5. května 2014.
- 33 Komise vydala dne 27. února 2015 doplňující odůvodněné stanovisko, v němž konstatovala, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 přílohou XI a čl. 22 odst. 3 směrnice 2008/50, jelikož v letech 2007 až 2013 i později nedodržovala denní mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve 35 zónách a roční mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> v 9 zónách a dále ve dnech 1. ledna 2010 až 10. června 2011 byly uvedené denní mezní hodnoty překročeny ve 3 zónách a ve dnech 1. ledna 2011 až 10. června 2011 v jedné zóně. Komise dále konstatovala, že Polská republika porušila čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec a přílohu XV část A této směrnice, jelikož nepřijala opatření, které by umožnily, aby období, během něhož byly překračovány mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší, bylo co možná nejkratší, a jelikož jím uložené povinnosti neprovedla správně do polského práva.
- 34 Polská republika poukázala dne 27. dubna 2015 v odpověď na toto doplňující odůvodněné stanovisko na systematické zlepšování kvality ovzduší v Polsku na základě klesající tendence překračovat mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší. Polské orgány sice uznaly, že kritéria kvality ovzduší dosud nebyla splněna, avšak uvedly, že usilují o zlepšení této situace, a přijímají za tímto účelem řadu návrhů zákonů.
- 35 Za těchto podmínek Komise podala projednávanou žalobu.

## K žalobě

***K prvnímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se porušení ustanovení čl. 13 odst. 1 ve spojení s přílohou XI směrnice 2008/50***

*K přípustnosti*

*– Argumentace účastnic řízení*

- 36 Polská republika zpochybňuje přípustnost prvního žalobního důvodu s tím, že nejsou splněny požadavky na jasnost a přesnost formulované judikaturou Soudního dvora.
- 37 První žalobní důvod totiž kritizuje překračování denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> v uvedených zónách nejen pro roky 2007 až 2013, ale i po roce 2013, o čemž podle ní svědčí formulace „minimálně do roku 2013“, kterou Komise použila. Jelikož je v argumentaci na podporu prvního žalobního důvodu použit výraz „nadále překračuje“, Polská republika tvrdí, že není jisté, zda se údajné porušení týká i eventuálního překračování mezních hodnot v letech 2014, 2015 či 2016.
- 38 Komise se domnívá, že časový rámeček popsáný v žalobě je dostatečně jasný, a to tím spíše že se podle ní jedná o obecné a systematické neplnění povinností. Takový typ neplnění povinností vyplývajících ze směrnic Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí byl přitom uznán v judikatuře Soudního dvora.

- 39 Poukazuje dále na to, že formulaci „minimálně do roku 2013“ je třeba chápat v tom smyslu, že označuje obecné a trvalé překračování denních a ročních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub>, které zjistila na základě údajů z roku 2014 uvedených v odůvodnění k prvnímu žalobnímu důvodu v bodech 50 až 53 žaloby, a že údaje za celý rok 2015 dokládají, že hodnoty byly překračovány i po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tj. po 27. dubnu 2015.
- 40 Polská republika kromě toho tvrdí, že Komise neprokázala, že polské orgány nepřijaly opatření k dosažení souladu s požadavky směrnice 2008/50, což je podle ní předpokladem pro případné konstatování, že povinnosti nejsou plněny obecně a trvale.

– *Závěry Soudního dvora*

- 41 Je třeba uvést, že podle čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 členské státy zajistí, aby ve všech zónách a aglomeracích na jejich území úrovně PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší nepřekračovaly mezní hodnoty stanovené v příloze XI této směrnice.
- 42 Před odpovědí na argumenty Polské republiky je třeba nejprve i bez návrhu zkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 258 SFEU, tj. ověřit, zda je první žalobní důvod přípustný v rozsahu, v němž se jím Komise domáhá, aby bylo určeno, že Polská republika neplnila své povinnosti od roku 2007.
- 43 Směrnice 2008/50, kterou Komise jako jedinou zmiňuje ve své žalobě, vstoupila podle jejího článku 34 v platnost dne 11. června 2008 a podle čl. 33 odst. 1 této směrnice měly členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 11. června 2010. Tato směrnice v souladu s bodem 3 odůvodnění nahradila pět aktů unijního práva včetně směrnice 1999/30, která stanovila mezní hodnoty, jež mají být dodržovány od 1. ledna 2005.
- 44 Komise je podle judikatury Soudního dvora oprávněna navrhnout určení nesplnění povinností, které vyplývají z původního znění unijního aktu, jenž byl následně změněn nebo zrušen, a byly zachovány novým unijním aktem. Předmět sporu naopak nemůže být rozšířen na povinnosti vyplývající z nových předpisů, kterým neodpovídají žádné povinnosti v původním znění dotčeného aktu, neboť jinak by došlo k porušení podstatných formálních náležitostí postupu vedoucího k určení nesplnění povinností (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 52 a citovaná judikatura).
- 45 Soudní dvůr konkrétně rozhodl, že ustanovení článku 5 směrnice 1999/30 ve spojení s její přílohou III, které platilo pro období před provedením směrnice 2008/50, zůstalo obsaženo v ustanovení čl. 13 odst. 1 a přílohy XI této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, body 53 a 54).
- 46 Ve světle této judikatury je třeba první žalobní důvod považovat za přípustný v rozsahu, v němž směřuje k tomu, aby bylo určeno, že Polská republika neplnila své povinnosti od roku 2007.
- 47 Pokud jde o argument Polské republiky zmíněný v bodě 37 tohoto rozsudku, z ustálené judikatury vyplývá, že nesplnění povinností musí být posuzováno podle stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudek ze dne 27. listopadu 1990, Komise v. Řecko, C-200/88, EU:C:1990:422, bod 13).



- 48 Nicméně v situaci, kdy jako v tomto případě byla podána žaloba na základě článku 258 SFEU, jejímž účelem je určit, že jsou daná ustanovení systematicky a trvale porušována, Soudní dvůr připouští předložení doplňujících důkazů potvrzujících ve stadiu soudního řízení, které před ním probíhá, obecnost a trvání tvrzeného nesplnění povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 42 a citovaná judikatura).
- 49 Soudní dvůr již měl konkrétně příležitost upřesnit, že v uvedeném případě lze předmět žaloby pro nesplnění povinnosti rozšířit o skutečnosti, které nastaly po vydání odůvodněného stanoviska, pouze tehdy, jsou-li tyto skutečnosti stejné povahy jako skutečnosti, na které se zaměřuje uvedené stanovisko, a představují-li stejné chování (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 43).
- 50 V projednávaném případě uplynula jediná relevantní lhůta stanovená Komisí v doplňujícím odůvodněném stanovisku dne 27. dubna 2015.
- 51 Pokud jde přitom o rok 2015, údaje o kvalitě ovzduší, které byly předány polskými orgány v září 2016, jsou sice zčásti skutečnostmi, které nastaly po vydání uvedeného dodatečného odůvodněného stanoviska, avšak je třeba je považovat za skutečnosti téhož typu jako skutečnosti popsané v tomto odůvodněném stanovisku, takže představují totéž jednání dotčeného členského státu.
- 52 Komise proto mohla tyto údaje, s nimiž se seznámila až po vydání doplňujícího odůvodněného stanoviska, platně použít pro účely konstatování, že Polská republika systematicky a trvale porušovala ustanovení čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice. Pouhá skutečnost, že Komise neuvádí pevně stanovené datum, k němuž Polská republika neplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, za těchto podmínek nepostačuje pro učinění závěru, že je celý první žalobní důvod nepřijatelný.
- 53 Pokud jde o argument Polské republiky uvedený v bodě 40 tohoto rozsudku, postačí připomenout, že údajné neplnění povinnosti namítané v rámci prvního žalobního důvodu se týká překračování mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší v rozporu s čl. 13 odst. 1 a přílohou XI směrnice 2008/50, aniž je řeč o případných opatřeních přijatých za účelem dosažení souladu s těmito ustanoveními.
- 54 První žalobní důvod vycházející z porušení čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 a přílohy XI této směrnice je tedy dostatečně jasný a přesný, takže je přípustný, co se týče období od roku 2007 do roku 2015 včetně.

### *K opodstatněnosti*

#### *– Argumentace účastnic řízení*

- 55 V rámci prvního žalobního důvodu Komise tvrdí, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 a přílohy XI této směrnice, přičemž je třeba upřesnit, že tyto povinnosti vstoupily v platnost dne 1. ledna 2005 v souladu s čl. 5 odst. 1 směrnice 1999/30 a její přílohou III a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 nebyly změněny.
- 56 Komise vychází z toho, že došlo k překračování denních mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší a ročních mezních hodnot těchto koncentrací.
- 57 Ke konci roku 2014 totiž byly v Polsku překračovány denní mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> v 42 zónách a aglomeracích a roční mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> byly překračovány v 16 zónách a aglomeracích. Polská republika ostatně v odpovědi na doplňující odůvodněné stanovisko tyto údaje předložené Komisí nezpochybnila.

- 58 Polská republika tvrdí, že první žalobní důvod je neopodstatněný. V tomto ohledu uvádí, že plány zlepšování kvality ovzduší byly přijaty v návaznosti na legislativní změny zavedené v polské právní úpravě za účelem provedení ustanovení směrnice 2008/50, v důsledku čehož poslední hodnocení kvality ovzduší provedené vnitrostátní službou monitorující životní prostředí ukazuje sestupný trend u hodnot znečišťujících látek v letech 2010 a 2015 v porovnávání s údaji za roky 2014 a 2015.
- 59 Komise v replice uznává uvedený sestupný trend v letech 2014 a 2015. Komise nicméně konstatuje, že tento trend je způsoben tím, že v průběhu roku 2014 byly mezní hodnoty překračovány v obzvláště vysoké míře. Dále poukazuje na to, že míra koncentrace PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší překračuje mezní hodnoty stanovené v příloze XI směrnice 2008/50 nejen ve stejných zónách, ale i v řadě dalších zón v porovnání se zónami označenými v dodatečném odůvodněném stanovisku na základě údajů z roku 2013.
- 60 Polská republika v duplice tvrdí, že Komise nepředložila důkazy o tom, že překračování přípustných hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší má trvalý charakter.

– *Závěry Soudního dvora*

- 61 Žalobní důvod vycházející z porušení čl. 13 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2008/50 je třeba posuzovat s ohledem na ustálenou judikaturu, podle níž je řízení podle článku 258 SFEU založeno na objektivním zjištění nedodržení povinností členským státem, které mu ukládá Smlouva o FEU nebo akt sekundárního práva (viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 68 a citovaná judikatura).
- 62 Z toho vyplývá, že překračování mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší postačuje v projednávaném případě ke konstatování, že nebyla splněna povinnost vyplývající z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 69).
- 63 V projednávaném případě přitom z výročních zpráv o kvalitě ovzduší předložených Polskou republikou v souladu s čl. 27 směrnice 2008/50 vyplývá, že v období od roku 2007 do roku 2015 včetně byly v tomto členském státě pravidelně překračovány denní mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> v 35 zónách a roční mezní hodnoty těchto koncentrací v 9 zónách.
- 64 Z toho vyplývá, že takto zjištěné překročení hodnot je třeba považovat za pokračující, aniž musí Komise předložit další důkazy.
- 65 Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, nemůže případný částečný pokles doložený nashromážděnými údaji, který však není dostatečný na to, aby členský stát vyhověl povinným mezním hodnotám, vyvrátit závěr o tom, že tento stát nesplnil své povinnosti.
- 66 Za těchto okolností musí být prvnímu žalobnímu důvodu vyhověno.

***K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50***

*K přípustnosti*

*– Argumentace účastnic řízení*

- 67 Polská republika zpochybňuje přípustnost druhého žalobního důvodu s odůvodněním, že jeho znění je nesoudržné, nejasné a nepřesné a že Soudní dvůr jej nemůže považovat za opodstatněný, ledaže rozhodne *ultra petita*.
- 68 Komise podle ní konkrétně nevysvětlila, proč opatření v plánech popsanych v tomto žalobním důvodu nepovažovala za vhodná, a konstatovala pouze, že v dané zóně nebo aglomeraci byly překročeny mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub>, z čehož usoudila, že opatření stanovená v těchto plánech nejsou účinná.
- 69 Polská republika dále tvrdí, že druhý žalobní důvod se týká období, na které se nevztahuje směrnice 2008/50, jelikož povinnost stanovená v čl. 23 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 2008/50 byla zavedena až touto směrnicí a není obsažena ve směrnici 1999/30 ani směrnici 96/62, které byly směrnici 2008/50 nahrazeny.
- 70 Polská republika tvrdí, že čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50 nelze retroaktivně aplikovat na skutkové okolnosti, které nastaly před uplynutím lhůty k provedení této směrnice, tedy před 11. červnem 2010.
- 71 Komise má za to, že tyto argumenty nejsou podložené.
- 72 Z postupu před zahájením soudního řízení a korespondence Komise s polskými orgány totiž vyplývá, že plány přijaté na regionální úrovni jsou neúčinné z důvodu absence právních předpisů na vnitrostátní úrovni.
- 73 Komise dále tvrdí, že obecné a trvajících porušování čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 a přílohy XI této směrnice je indicií, či dokonce konstitutivním znakem porušení čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice. Její druhý žalobní důvod se proto týká absence odpovídajících opatření a neúčinnosti programů vypracovaných pro zóny, v nichž byly trvale překračovány mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší.
- 74 Pokud jde konečně o argument týkající se údajné retroaktivní aplikace čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, Komise zastává názor, že neplnění povinnosti vyplývající z tohoto ustanovení lze poprvé namítat až k datu uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2008/50. Dále tvrdí, že povinnosti uložené v uvedeném ustanovení nejsou předmětem každoročního hodnocení, a že druhý žalobní důvod se proto netýká konkrétních roků, během nichž došlo k porušení povinností, ale obecného porušování tohoto ustanovení.

*– Závěry Soudního dvora*

- 75 Článek 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50 stanoví, že plány kvality ovzduší v případě překročení mezních hodnot po uplynutí lhůty, od které je třeba tyto hodnoty dodržovat, musí stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší.
- 76 Je třeba uvést, že toto ustanovení zavádí přímou vazbu mezi překročením mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub>, jak jsou upraveny v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, a vypracováním takových plánů.

- 77 Polská republika v podstatě Komisi vytýká, že na základě pouhého zjištění, že došlo k překročení mezních hodnot, konstatovala, že nebyla přijata odpovídající opatření ve smyslu čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50.
- 78 Nicméně i za předpokladu, že by tato okolnost byla relevantní pro účely posouzení přípustnosti druhého žalobního důvodu, Komise podle všeho nezůstala u tvrzení takovéto schematické kauzality. Uvádí několik konkrétních skutečností, které její závěr dokládají.
- 79 Pokud jde o údajné retroaktivní použití čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, je třeba poukázat na to, že Komise neuvedla v druhém žalobním důvodu popsaném v bodě 1 tohoto rozsudku žádné výchozí datum. Nelze tedy Komisi vytýkat, že tento žalobní důvod zaměřuje na období před datem, od něhož členské státy musí plnit povinnost stanovenou v tomto ustanovení. Komise ostatně rozšíření žalobního důvodu v tomto smyslu vyloučila, jak bylo uvedeno v bodě 74 tohoto rozsudku.
- 80 Vzhledem k výše uvedenému je třeba konstatovat, že druhý žalobní důvod vycházející z porušení čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 je přípustný.

### *K opodstatněnosti*

#### *– Argumentace účastnic řízení*

- 81 V rámci druhého žalobního důvodu Komise tvrdí, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50.
- 82 V rámci provádění tohoto článku totiž dotyčný členský stát sice má u plánů na zlepšení kvality ovzduší určitou volnost při volbě přijímaných opatření, avšak je omezen tím, že tato opatření musí být vhodná a účinná k co nejrychlejšímu vyřešení problému s emisemi  $P_{10}$  v dané zóně, aby ukončil porušování čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50.
- 83 Opatření přijatá Polskou republikou jsou přitom neúčinná, o čemž svědčí systematické a trvalé překračování denních mezních hodnot koncentrací  $PM_{10}$  v 35 zónách a ročních mezních hodnot koncentrací  $PM_{10}$  v 9 zónách.
- 84 Z analýzy plánů zlepšování kvality ovzduší předložených Polskou republikou dále vyplývá, že neobsahují vhodná opatření, která by překračování hodnot omezovala na co nejkratší dobu.
- 85 Plány zlepšování kvality ovzduší konkrétně stanoví různá data, k jejichž uplynutí má být zajištěno, že nebudou překračovány mezní hodnoty koncentrací  $PM_{10}$  ve vnějším ovzduší, přičemž v závislosti na zóně jde o rozpětí od roku 2020 do roku 2024, což viditelně přesahuje prostor pro uvážení Polské republiky.
- 86 Komise se kromě toho domnívá, že i když hlavním zdrojem znečištění ovzduší emisemi  $PM_{10}$  bylo v řadě zón individuální vytápění budov, mohl mít plán nahrazování kotlů pouze nejistou účinnost, neboť chyběla kvalitativní kritéria pro kotle instalované namísto kotlů původních.
- 87 Komise konečně kritizuje plány zlepšování kvality ovzduší v konkrétních zónách. Jako příklad uvádí, že v aglomeraci města Varšavy je hlavním zdrojem emisí doprava, avšak plán zlepšování kvality ovzduší neposkytuje informace o tom, zda a jaká opatření mají být přijímána v dopravě.
- 88 Podle Polské republiky Komise za předpokladu, že jsou nápravná opatření neúčinná v důsledku údajného porušení čl. 13 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, nevyložila správně čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec této směrnice. Pokud by totiž tomu tak bylo, účinnými by byla shledána pouze opatření, na jejichž základě by přestaly být limity neprodleně překračovány.

- 89 Zadruhé přijímaná nápravná opatření podle ní měla významné socioekonomické důsledky, jelikož obyvatele zavazovala k užívání dražšího paliva, což bude mít dopad mimo jiné na jejich zdraví. Širokému využívání obnovitelných zdrojů energie také bránil postoj na straně polské společnosti.
- 90 Polská republika v této souvislosti zdůrazňuje, že vzhledem k velkým finančním nákladům nezbytným ke snížení emisí znečišťujících látek místní orgány správně konstatovaly, že lhůty stanovené pro dotčené plány na roky 2020 a 2024 jsou ty nejkratší možné.
- 91 Ačkoli Polská republika byla při výkonu posuzovací pravomoci oprávněna zohlednit některé z těchto parametrů, zaměřila se Komise obecně pouze na ochranu lidského zdraví, aniž vnitrostátní nápravná opatření konkrétně posoudila, jak měla.
- 92 Zatřetí Polská republika zpochybňuje tvrzení Komise, podle kterého plán na nahrazení stávajících kotlů nestanoví kvalitativní kritéria. Financování nákupu zařízení pro vytápění totiž zčásti závisí na výběrových kritériích pro kotle splňujících určité emisní normy.

– *Závěry Soudního dvora*

- 93 Soudní dvůr konstatoval, že plány zlepšování kvality ovzduší mohou být vypracovány pouze na základě rovnováhy mezi cílem snížení rizika znečištění a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 106).
- 94 Skutečnost, že členský stát překročil mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší, tedy sama o sobě nestačí k učinění závěru, že tento členský stát nesplnil povinnosti stanovené v čl. 23 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 2008/50 (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 107).
- 95 Z uvedeného ustanovení totiž vyplývá, že i když členské státy mají při určování opatření, která mají být přijata, určitý prostor pro uvážení, musí tato opatření každopádně umožňovat, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 109 a citovaná judikatura).
- 96 Za těchto podmínek je třeba prostřednictvím analýzy v každém jednotlivém případě ověřit, zda jsou plány vypracované dotčným členským státem v souladu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50 (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 108).
- 97 Povinnost vypracovat v případě překročení mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> v ovzduší plány zlepšování kvality ovzduší platí v tomto případě pro dotčený členský stát od 11. června 2010.
- 98 Jak vyplývá z bodu 63 tohoto rozsudku, překročení mezních hodnot bylo v Polsku zjištěno již k tomuto datu.
- 99 Je nicméně nesporné, že plány, které Polská republika později přijala, stanovily data, k nimž mělo být překračování těchto hodnot zastaveno, pro jednotlivé zóny mezi rokem 2020 a rokem 2024, což dotčenému členskému státu umožnilo pokračovat v překračování těchto hodnot po deset, resp. čtrnáct let od data, kdy bylo překročení zjištěno.
- 100 Polská republika v tomto ohledu tvrdí, že lhůty, které stanovila, plně odpovídaly rozsahu strukturálních změn nezbytných k tomu, aby nebyly nadále překračovány mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší, přičemž poukazuje na obtíže spojené se socioekonomickým a rozpočtovým významem technických investic.

- 101 Takové okolnosti sice lze zohlednit v rámci vážení zmíněného v bodě 93 tohoto rozsudku, to však nemění nic na tom, že nebylo prokázáno, že obtíže zmíněné Polskou republikou, které nejsou mimořádné, bránily tomu, aby byly stanoveny kratší lhůty, a to tím spíše že se velká část plánovaných opatření týkala výměny stávajících individuálních a společných kotlů za účinnější zařízení.
- 102 Z toho plyne, že zmíněný argument Polské republiky sám o sobě neodůvodňuje, proč trvalo tak dlouho ukončit porušování uvedených hodnot vzhledem k požadavku, aby byly hodnoty překračovány co možná nejkratší dobu.
- 103 V této souvislosti nestačilo ke splnění povinností vyplývajících z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 přijmout dodatečná opatření, na která Polská republika poukazuje a která sama o sobě nejsou nepochybně s to učinit přítrž překračování mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší.
- 104 Z výše uvedeného vyplývá, že prvnímú žalobnímu důvodu musí být vyhověno.

***K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení ustanovení čl. 22 odst. 3 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice***

*Argumentace účastnic řízení*

- 105 V rámci třetího žalobního důvodu Komise tvrdí, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají na základě čl. 22 odst. 3 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, když připustila, aby byly denní mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> navýšené o přípustnou odchylku překračovány ode dne 1. ledna 2010 do 10. června 2011 ve třech zónách, a sice Radom, Pruszków-Żyrardów Kędzierzyn-Koźle, a od 1. ledna do 10. června 2011 v zóně Ostrów-Kępnó.
- 106 Polská republika totiž byla povinna během období, kdy jí Komise poskytla výjimku pro tyto čtyři oblasti na základě čl. 22 odst. 3 směrnice 2008/50, jak bylo upřesněno v bodě 23 tohoto rozsudku, dodržovat denní mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší s tolerancí 50 %, jak je stanoveno v příloze XI této směrnice. Z údajů poskytnutých tímto členským státem vyplývá, že koncentrace PM<sub>10</sub> byly překračovány ve všech čtyřech dotčených zónách a až do konce platnosti této výjimky byly překračovány mezní hodnoty včetně přípustné odchylky.
- 107 Polská republika namítá, že třetí žalobní důvod je neopodstatněný, a uvádí, že údaje předložené Komisí jsou nepřesné, neboť se odvolává na jiné údaje, které se týkají ročních mezních hodnot, a nikoli hodnot denních.
- 108 Komise v replice tvrdí, že argumentace Polské republiky je irelevantní, neboť číselné údaje předložené posledně uvedenou se týkají roční hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší, a nikoliv denních hodnot, které jsou přitom jako jedině předmětem třetího žalobního důvodu.

*Závěry Soudního dvora*

- 109 Nejprve je třeba připomenout, že v souladu s čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50 platí, že pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub> uvedené v příloze XI této směrnice dodržet v důsledku specifických rozptylových vlastností lokality, nepříznivých klimatických podmínek nebo přeshraničního příspěvku, je členský stát zproštěn povinnosti uplatňovat tyto mezní hodnoty do 11. června 2011, pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 22 odst. 1 a členský stát prokáže, že na celostátní, regionální a místní úrovni byla přijata veškerá náležitá opatření nutná k dodržení lhůt.

- 110 Článek 22 odst. 3 uvedené směrnice v tomto ohledu stanoví, že při uplatňování odstavce 2 tohoto článku dotyčný členský stát zajistí, aby mezní hodnota nebyla u žádné znečišťující látky překročena o více než o maximální mez tolerance uvedenou v příloze XI směrnice 2008/50 pro každou příslušnou znečišťující látku. Pro PM<sub>10</sub> činí uvedená maximální mez tolerance 50 % mezní hodnoty.
- 111 Nejprve je třeba konstatovat, že argument Polské republiky uvedený v bodě 107 tohoto rozsudku je neúčinný, neboť se týká údajů o překročení ročních mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší, kdežto Komise ve svém třetím žalobním důvodu kritizuje pouze překročení denní mezní hodnoty. Soudní dvůr se proto vysloví pouze k překročení denních mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší.
- 112 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Polská republika podala v roce 2008 žádost na základě čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50 týkající se mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> v 83 zónách. Komise rozhodnutím ze dne 11. prosince 2009 rozhodla, že nemá námitek proti výjimce z povinnosti dodržovat denní mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve čtyřech zónách, jmenovitě Radom, Pruszków-Żyrardów Kędzierzyn-Koźle, a Ostrów-Kępno, až do 11. června 2011.
- 113 Pro tyto čtyři zóny rozhodnutí Komise znamenalo, že Polská republika byla povinna zajistit v souladu s čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50 do 11. června 2011, že budou dodržovány denní mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší s tolerancí 50 %, jak je stanoveno v příloze XI této směrnice.
- 114 Jak přitom vyplývá z informací poskytnutých dne 26. června 2013 Polskou republikou Komisi v odpověď na doplňující výzvu dopisem ze dne 26. dubna 2013, překračování denních mezních hodnot koncentrací PM<sub>10</sub> ve vnějším ovzduší s tolerancí 50 % bylo zaznamenáno od 1. ledna 2010 do 10. června 2011 v zóně Radom, Pruszków-Żyrardów Kędzierzyn-Koźle a od 1. ledna do 10. června 2011 v zóně Ostrów-Kępno.
- 115 Za těchto podmínek a s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 62 tohoto rozsudku, kterou je třeba v této souvislosti uplatnit analogicky, je třeba konstatovat, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení čl. 22 odst. 3 směrnice 2008/50 a přílohy XI této směrnice.
- 116 Třetímu žalobnímu důvodu je proto třeba vyhovět.

***Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 z důvodu nesprávného provedení tohoto ustanovení***

*Argumentace účastnic řízení*

- 117 V rámci čtvrtého žalobního důvodu Komise tvrdí, že v rozporu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50, který stanoví, že v případě překročení mezních hodnot příslušné plány stanoví vhodná opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší, články 91 a 92 zákona POŚ ani vyhláška o plánech zlepšování kvality ovzduší a o krátkodobých akčních plánech takový požadavek výslovně nestanoví.
- 118 Komise konkrétně tvrdí, že požadavek na přijetí opatření, která povedou co nejrychleji k ukončení situace, kdy jsou překračovány hodnoty, není respektován z důvodu absence výslovné podmínky, aby plány zlepšování kvality ovzduší obsahovaly opatření zkracující co nejvíce dobu, po kterou budou překračovány mezní hodnoty koncentrací PM<sub>10</sub> v dané zóně.

119 Polská republika naopak čtvrtý žalobní důvod zpochybňuje a snaží se prokázat, že navzdory absenci ustanovení výslovně stanovícího uvedenou podmínku je povaha opatření stanovených v plánech zlepšování kvality ovzduší a v krátkodobých akčních plánech taková, že splňují požadavek na správné provedení čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50.

### *Závěry Soudního dvora*

120 Z ustálené judikatury vyplývá, že provedení směrnice do vnitrostátního práva nevyžaduje nezbytně formální a doslovné převzetí ustanovení do výslovného a specifického právního ustanovení; může postačovat i obecný právní rámec, pokud tento rámec účinně zajišťuje úplné uplatnění směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem (rozsudek ze dne 30. června 2016, Komise v. Polsko, C-648/13, EU:C:2016:490, bod 73 a citovaná judikatura).

121 Vzhledem k tomu, že prvním třem důvodům Komise bylo vyhověno, je v tomto ohledu třeba konstatovat, že Polská republika plnou aplikaci směrnice 2008/50 nezajistila. Tento členský stát sice poukazuje na vnitrostátní právní rámec pro účely tvrzení, že zajišťuje správnou aplikaci, pokud jde o dodržování podmínek stanovených v čl. 23 odst. 1 druhém pododstavci uvedené směrnice, avšak neuvádí na podporu této argumentace žádný důkaz.

122 Ani jeden z plánů zlepšování kvality ovzduší přijatých dotýčným členským státem na celostátní či regionální úrovni dále neobsahuje výslovný požadavek, aby tyto plány umožnily zkrátit na minimum dobu, kdy budou mezní hodnoty překračovány.

123 Za těchto podmínek tedy způsob, kterým Polská republika provedla směrnicí 2008/50 do vnitrostátního práva, není vzhledem k obecnému právnímu rámci s to účinně zajistit řádnou aplikaci této směrnice.

124 Za těchto podmínek musí být čtvrtému žalobnímu důvodu Komise vyhověno.

125 Vzhledem k výše uvedenému je třeba konstatovat, že Polská republika tím:

- že připustila, aby byly od roku 2007 minimálně do roku 2015 překračovány v 35 zónách pro měření kvality ovzduší denní mezní hodnoty částic  $PM_{10}$  a v 9 zónách pro měření kvality ovzduší roční mezní hodnoty částic  $PM_{10}$ , přičemž nebyly poskytnuty informace, které by svědčily o tom, že se tato situace zlepšila;
- že v programech na ochranu ovzduší nebyla přijata odpovídající opatření, která by vedla k co možná největšímu zkrácení období, v němž dochází k překračování mezní hodnoty pro koncentraci částic  $PM_{10}$  v ovzduší;
- že připustila, aby byly překračovány denní mezní hodnoty pro koncentraci částic  $PM_{10}$  v ovzduší navýšené o přípustnou odchylku v období od 1. ledna 2010 do 10. června 2011 v zóně město Radom, zóně Pruszków-Żyrardów a zóně Kędzierzyn-Koźle, a dále od 1. ledna do 10. června 2011 v zóně Ostrów-Kępnio, a
- tím, že neprovedla správně čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 této směrnice a přílohy XI směrnice 2008/50, z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce uvedené směrnice, jakož i z čl. 22 odst. 3 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice.



## K nákladům řízení

<sup>126</sup> Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Polská republika neměla ve většině svých žalobních důvodů úspěch, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

### 1) Polská republika tím:

- že připustila, aby byly od roku 2007 minimálně do roku 2015 překračovány v 35 zónách pro měření kvality ovzduší denní mezní hodnoty částic PM<sub>10</sub> a v 9 zónách pro měření kvality ovzduší roční mezní hodnoty částic PM<sub>10</sub>, přičemž nebyly poskytnuty informace, které by svědčily o tom, že se tato situace zlepšila;
- že v programech na ochranu ovzduší nebyla přijata odpovídající opatření, která by vedla k co možná největšímu zkrácení období, během něhož docházelo k překračování mezní hodnoty částic PM<sub>10</sub> v ovzduší;
- že připustila, aby byly překračovány denní mezní hodnoty pro koncentraci částic PM<sub>10</sub> v ovzduší navýšené o přípustnou odchylku v období od 1. ledna 2010 do 10. června 2011 v zóně město Radom, zóně Pruszków-Żyrardów a zóně Kędzierzyn-Koźle, a dále od 1. ledna do 10. června 2011 v zóně Ostrów-Kępnó, a
- že nebyl správně proveden čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 této směrnice a přílohy XI směrnice 2008/50, z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce uvedené směrnice, jakož i z čl. 22 odst. 3 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice.

### 2) Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.