KOMISJA PRZECIWKO ZJEDNOCZONEMU KRÓLESTWU

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA

przedstawiona w dniu 14 lipca 2005 r. [1]

1. Komisja Wspólnot Europejskich na podstawie art. 226 WE wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy art. 2 ust. 1 i art. 4 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne [2].

2. Pozwane państwo członkowskie przyznaje, że jego przepisy budowlane mogą powodować sytuacje sprzeczne z powołaną powyżej dyrektywą, które to stwierdzenie umożliwiałoby rozstrzygnięcie sporu bez opinii rzecznika generalnego, i to mimo intensywności polemiki, która miała miejsce, jednakże pozostało ono bez wpływu na żądanie Komisji.

I — Dyrektywa 85/337

3. Dyrektywa ta [3] ma na celu zapobieganie pogorszeniu się stanu środowiska naturalnego poprzez zapobiegawcze ograniczanie skutków wszelkich przedsięwzięć (motywy pierwszy i szósty, art. 1 ust. 1).

4. Pojęcie przedsięwzięcia obejmuje wykonywanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów oraz inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych. Wykonawca oznacza ubiegającego się o zezwolenie na prywatne przedsięwzięcie lub organ władzy publicznej, który inicjuje przedsięwzięcie. Wreszcie zezwolenie na inwestycję oznacza decyzję, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia (art. 1 ust. 2 dyrektywy).

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dz.U. L 175, str. 40.

3 — Wersja znajdująca zastosowanie w niniejszej sprawie wynika ze zmiany wprowadzonej dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. L 73, str. 5).

5. Zgodnie z art. 2 ust. 1:

„Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegają wymaganiom w celu uzyskania zezwolenia na inwestycję i ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te określa art. 4".

6. Ostatni ze wspomnianych przepisów stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3 [4], przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają ocenie zgodnie z art. 5–10.

2. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3, przedsięwzięcia wymienione w załączniku II państwa członkowskie określają za pomocą:

a) badania indywidualnego,

lub

b) progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie,

czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5–10.

Państwa członkowskie mogą postanowić o stosowaniu obydwu procedur, określonych w lit. a) i b).

3. Podczas przeprowadzania badania indywidualnego lub ustalania progów bądź kryteriów do celów ust. 2 należy uwzględnić odpowiednie kryteria selekcji wymienione w załączniku III.

4. Państwa członkowskie zapewniają, że ustalenie dokonane przez właściwe władze zgodnie z ust. 2 udostępniane jest opinii publicznej".

4 — Ustęp ten pozwala na wykluczenie stosowania dyrektywy w przypadkach wyjątkowych.

II — Przepisy brytyjskie

7. Town and Country Planning Act 1990 (ustawa z 1990 r. o zagospodarowaniu przestrzennym miast i wsi) zmieniona przez Planning and Compensation Act 1991 (ustawę z 1991 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i odszkodowaniu) reguluje kwestie zagospodarowania przestrzennego.

8. Wyłącznie w przypadku posiadania zezwolenia dozwolone jest wykonywanie, pod albo ponad powierzchnią gruntu, prac budowlanych, inżynieryjnych, wydobywczych oraz zmiana przeznaczenia budynków bądź innych nieruchomości. Wydawanie zezwoleń należy do kompetencji organów lokalnych właściwych do spraw budowlanych, od których decyzji przysługuje odwołanie do Secretary of State, który jest z kolei właściwy do zastępczego podejmowania czynności w przypadku bezczynności innych organów i do rozpatrywania złożonych wniosków (art. 55, 57, 77 i 78).

9. Rozdział VII powołanej powyżej ustawy dotyczy uprawnień, jakimi dysponują organy samorządowe w zakresie zwalczania działań sprzecznych z planem, w szczególności robót wykonanych bez zezwolenia lub z naruszeniem warunków i zastrzeżeń, od których zostało uzależnione jego wydanie, które to zachowania są kwalifikowane w art. 171 A jako wykroczenia. Uprawnienia te, o charakterze dyskrecjonalnym, przysługują również Secretary of State [5].

5 — Rząd Zjednoczonego Królestwa twierdzi (pkt 34 odpowiedzi na skargę), że Parlament odrzucił jego poprawki do Planning and Compensation Act 1991, które miały na celu przekształcenie tego uprawnienia w obowiązek.

10. Decyzja w przedmiocie środków przymusu, do której nawiązuje art. 172, jest głównym środkiem przymusu podlegającym kontroli Secretary of State na wniosek zainteresowanych, którzy mogą w szczególności powołać się na wskazaną w art. 174 ust. 2 lit. d) okoliczność, że w dniu wydania decyzji zastosowanie środków przymusu nie było już możliwe.

11. Ta podstawa odwoławcza jest uwieńczeniem art. 171 B, który zabrania stosowania środków przymusu w celu przywrócenia sytuacji zgodności z prawem po upływie czterech lat od prawykonania robót bez zezwolenia bądź od niezgodnej z prawem zmiany przeznaczenia budynku i przekształcenia go w wolno stojący budynek mieszkalny (ust. 1 i 2) bądź też po upływie dziesięciu lat od popełnienia innego naruszenia (ust. 3).

12. Zaświadczenia o zgodności przedsięwzięcia z prawem („Lawful Development Certificates", zwane dalej „LDC") wpisują się w ten system i zostały uregulowane w art. 191 Town and Country Planning Act 1990.

13. Ustęp 1 tego przepisu dotyczy prawa do uzyskania potwierdzenia zgodności z prawem użytkowania budynku lub gruntu, robót wykonanych na, pod lub ponad powierzchnią gruntu albo wszelkich innych okoliczności

sprzecznych z warunkami lub zastrzeżeniami zawartymi w zezwoleniu poprzez oznaczenie danej nieruchomości i opis innych istotnych okoliczności.

14. Zgodnie z ust. 2 czynności te lub roboty są uznawane za zgodne z prawem, jeżeli:

„a) nie można w stosunku do nich zastosować środków przymusu (ponieważ nie stanowią przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy lub nie wymagają zezwolenia albo ponieważ zastosowanie takich środków jest zabronione z innych względów); oraz

b) nie są sprzeczne z obowiązującą decyzją w sprawie środków przymusu" [6].

15. Podobne postanowienia zawiera ust. 3 dla wszelkich działań naruszających warunki, na jakich przyznano zezwolenie, jeżeli termin na reakcję organów administracji upłynął i działania te nie są sprzeczne z wymogami obowiązującej decyzji w sprawie środków przymusu.

16. Z kolei ust. 4 przewiduje obowiązek wydania LDC, jeżeli informacje podane przez wnioskodawcę wskazują na „zgodność z prawem" czynności, których on dotyczy, co zgodnie z ust. 6 stanowi domniemanie niewzruszalne. Zgodnie z ust. 7 zaświadczenie wywołuje takie same skutki jak niektóre rodzaje zezwoleń [7].

III — Wcześniejsze postępowanie administracyjne

17. W związku ze skargą dotyczącą złomowiska pojazdów samochodowych działającego bez zezwolenia, dla którego pierwsze LDC wydane zostało w 1993 r. oraz drugie, na większą instalację, w 1998 r., Komisja powzięła wiadomość o brytyjskim systemie opisanym w powyższych punktach niniejszej opinii.

6 — Tłumaczenie własne.

7 — Odnosi się on do zezwoleń wymienionych w art. 3 ust. 3 Caravan Sites and Control of Development Act 1960, art. 5 ust. 2 Control of Pollution Act 1974 i art. 36 ust. 2 Environmental Protection Act 1990.

18. Pismem z dnia 8 lutego 2001 r. Komisja zwróciła się do rządu Zjednoczonego Królestwa o dostarczenie wyjaśnień dotyczących tego systemu, które uzyskała w dniu 31 sierpnia tego roku w dokumencie, z którego wywiodła, że uzyskanie LDC stanowiło obejście procedury wydawania zezwoleń ustanowionej przez dyrektywę 85/337, co skutkowało tym, że w dniu 23 października tego samego roku wyznaczyła ona rządowi brytyjskiemu termin dwóch miesięcy do dostarczenia odpowiednich wyjaśnień.

19. Ponieważ nie przekonały jej wyjaśnienia przesłane w dniu 19 grudnia 2001 r., Komisja wydała rok później uzasadnioną opinię, wzywając Zjednoczone Królestwo do podjęcia działań niezbędnych w celu dostosowania jego przepisów do wymogów prawa wspólnotowego.

20. W odpowiedzi z dnia 3 kwietnia 2003 r. władze brytyjskie przyznały teoretyczne istnienie luki w ich przepisach i zobowiązały się do podjęcia niezbędnych działań celem jej usunięcia, twierdząc przy tym, że nie została ona spowodowana wydawaniem LDC, lecz wynikała z postępowania władz lokalnych, które korzystając ze swobody uznania, mogą pozostać bezczynne wobec działalności sprzecznej z przepisami prawa budowlanego (pkt 17–25).

IV — Żądania stron i przebieg postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

21. W dniu 26 lutego 2004 r. Komisja wniosła przedmiotową skargę na podstawie art. 226 akapit 2 WE, ponieważ uznała, że odpowiedź, którą uzyskała, nie była zadowalająca oraz że zapowiedziane środki nie zostały jej notyfikowane. Rzeczona instytucja domaga się od Trybunału Sprawiedliwości orzeczenia, iż Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy art. 2 ust. 1 i art. 4 dyrektywy Rady 85/337; państwo to wnosi o oddalenie tego żądania.

22. Pełnomocnicy stron potwierdzili swoje stanowiska podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 30 czerwca 2005 r.

V — Analiza zarzucanego uchybienia zobowiązaniom

23. Dyrektywa 85/337 ma na celu poddanie każdego przedsięwzięcia, które mogłoby znacząco oddziaływać na środowisko, ocenie skutków przed wydaniem zezwolenia [8]; wyróżnia się dwa jej etapy. Pierwszy polega

8 — Jak można wywnioskować z wyroków z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. str. I-5613, pkt 45 oraz z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. str. I-723, pkt 42.

na zbadaniu, czy planowane roboty mogą znacznie oddziaływać na środowisko; w drugim dokonuje się oceny tego oddziaływania zgodnie z art. 5–10 dyrektywy [9].

24. Istnieją przedsięwzięcia, co do których domniemywa się, że zawsze znacznie oddziałują na ekosystem, co oznacza, że należy zawsze dokonać oceny ich skutków środowiskowych. Dotyczy to przedsięwzięć wskazanych w załączniku I do dyrektywy, do których odwołuje się art. 1 ust. 4.

25. Natomiast oddziaływanie innych przedsięwzięć nie wydaje się takie jednoznaczne i do państw członkowskich należy ustalenie, czy powinny one podlegać procedurze przewidzianej w art. 5–10 dyrektywy. Jest tak w przypadku działań wymienionych w załączniku II, spośród których państwa członkowskie wyznaczają te, które podlegać mają ocenie skutków bądź to w każdym konkretnym przypadku z osobna, bądź poprzez wskazanie kryteriów lub progów, jakie należy uwzględnić celem określenia tych rodzajów działalności, bądź też poprzez zastosowanie obu metod zgodnie z kryteriami wskazanych w załączniku III (art. 4 ust. 2 i 3); państwa członkowskie dysponują zatem pewną swobodą wyboru spośród robót widniejących w załączniku II tych, które będą podlegać ocenie ich skutków środowiskowych.

26. W każdym przypadku granice tego uprawnienia wyznacza art. 2 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, który określa jej podstawowy cel, jakim jest to, aby przedsięwzięcia znacznie oddziałujące na środowisko zawsze podlegały ocenie skutków [10].

27. Innymi słowy wymóg skuteczności dyrektywy 85/337 nie zwalnia z dokonania odpowiedniej oceny żadnej czynności posiadającej takie cechy [11], a zatem choć krajowe organy administracji publicznej dysponują bardzo szerokim marginesem uznania, prawo wspólnotowe zabrania realizacji takich przedsięwzięć bez uprzedniego zezwolenia i ewentualnej oceny skutków, poprzez ich przekształcenie z upływem czasu w czynności, których nie można podważyć.

28. W taki właśnie sposób działa brytyjski system, który — jak to ilustruje przypadek

9 — Wyraziłem ten pogląd w mojej opinii z dnia 8 stycznia 2004 r. przedstawionej w sprawie C-87/02 Komisja przeciwko Włochom rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 10 czerwca 2004 r., Rec. str. I-5975, podzielając stanowisko rzecznika generalnego Geelhoeda wyrażone w jego opinii z dnia 12 lipca 2001 r. przedstawionej w sprawie C-24/99, która została wykreślona z rejestru mocą postanowienia z dnia 18 lutego 2002 r.

10 — Podobną linię orzeczniczą można odnaleźć w wyrokach z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. str. I-5403, pkt 50; z dnia 22 października 1998 r. w sprawie C-301/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-6135, pkt 45; w przywołanym powyżej w przypisie 8 wyroku w sprawie WWF i in., pkt 36 i 45; w wyroku z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-5901, pkt 64, oraz przywołanym powyżej w przypisie 9 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 44.

11 — Przywołane powyżej: w przypisie 8 wyrok w sprawie WWF i in., pkt 45 oraz w przypisie 9 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 44.

przedmiotowej instalacji złomowania pojazdów i jak to przyznaje pozwany rząd — chroni działania sprzeczne z dyrektywą bez wcześniejszego badania ani uprzedniej oceny ich skutków, które są legalizowane z upływem czasu, przez co stają się niewzruszalne.

29. Analiza uchybienia powinna się w tym punkcie zakończyć wobec tego, że rząd Zjednoczonego Królestwa przyznał okoliczności faktyczne, lecz ponieważ strony wdały się w tak intensywny, jak i bezproduktywny spór, czuję się w obowiązku poczynić pewne wyjaśnienia.

30. Nie ma wielkiego znaczenia fakt, że sprawa o chybienie zobowiązaniom powstała w momencie, gdy władze lokalne, korzystając z przysługującej im swobody uznania, pozostały bierne lub gdy zostało wydane LDC, które uniemożliwia ściganie naruszenia; konstytutywny bądź deklaratoryjny charakter przedmiotowego zaświadczenia ma jeszcze mniejsze znaczenie. Decydujące znaczenie ma okoliczność, że ze względów dogodności właściwe organy postanowiły nie interweniować, co doprowadziło do sytuacji zabronionej przez dyrektywę 85/337, podczas gdy niezależnie od zakresu uprawnień, jakimi dysponują organy administracji, nie mogą one doprowadzić do rezultatu sprzecznego ze wspomnianym głównym celem przepisu wspólnotowego zawartego w art. 2 ust. 1.

31. Jak podkreśla rząd Zjednoczonego Królestwa w ust. 89 odpowiedzi na skargę, przywołując pkt 20 odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji, nie ma żadnej wątpliwości, że swoboda uznania w niniejszej sprawie nie ma charakteru absolutnego, ponieważ przerodziłaby się ona wtedy w uprawnienia arbitralne. Właściwe organy powinny zatem ocenić w każdym przypadku, czy należy położyć kres naruszeniom, jako że w sposób, którego nie można tolerować, naruszają dobra wspólne, czy też przeciwnie, w interesie ogólnym leży utrzymanie niezgodnego z prawem użytkowania spornych nieruchomości, mimo jego negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Uprawnienie to stanowi jednak dowód uchybienia zarzucanego przez Komisję, ponieważ powoduje ono powstanie sytuacji, w których rozważając wybór jednej z możliwości, „organ do spraw zagospodarowania przestrzennego korzysta ze swych uprawnień dyskrecjonalnych i nie stosuje środków przymusu, [powodując] ewentualne naruszenie dyrektywy" (pkt 20 in fine odpowiedzi na uzasadnioną opinię).

32. Spór nie powinien się zatem koncentrować wokół kwestii, czy krajowe porządki prawne mogą przewidzieć termin prekluzyjny do podejmowania działań prawnych przeciwko naruszeniom prawa wspólnotowego, po którego upływie nie można już ich zaskarżyć, ponieważ takie uprawnienie w sposób generalny uzyskały w konsekwencji

obowiązywania zasady pewności prawa [12]. Chodzi tu natomiast o stwierdzenie, czy abstrahując od spornego terminu, uregulowania brytyjskie umożliwiają realizację czynności objętych dwoma pierwszymi załącznikami do dyrektywy 85/337 bez wymaganych weryfikacji i zezwolenia; stwierdziłem już, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

33. Jeżeli jakiś organ odpowiedzialny za nadzór nad zgodnością z prawem robót budowlanych nie reaguje w sytuacji, gdy wie, iż dana instalacja działa bez wcześniejszego poddania badaniu skutków środowiskowych, lub będąc świadomym ich znaczenia, nie wymaga ich oceny, to w sposób dorozumiany godzi się na wykroczenie, przez co narusza dyrektywę. Okoliczność, że z powodu upływu czasu i poszanowania zasady pewności prawa nie należy podejmować działań, nie przekształca w zachowanie „zgodne z prawem" tego, co do tego momentu było sprzeczne z prawem; skutkuje to jedynie zakazem przywracania danego stanu uprzedniego w celu zagwarantowania trwałości stosunków prawnych, która to zasada jest jednym z filarów funkcjonowania społeczeństwa. Skutek ten nie wyklucza, by osoby, które poniosły szkodę z powodu zachowania niezgodnego z prawem, uzyskały odszkodowanie na innej podstawie, takiej jak odpowiedzialność majątkowa skarbu państwa odpowiedzialnego za uchybienie, którą to ewentualność teza rządu Zjednoczonego Królestwa uczyniłaby niemożliwą.

34. Reasumując, zobowiązanie państw Wspólnoty do wydania przepisów niezbędnych do realizacji zamierzonego przez dyrektywę celu stanowi bezwzględny obowiązek wskazany w art. 249 akapit trzeci WE, który ciąży na wszelkich organach władzy publicznej, co oznacza, że ustawodawstwo krajowe, które zezwala organom administracji na bierność, umożliwiając realizację przedsięwzięcia podlegającego badaniu i ocenie jego skutków środowiskowych bez przeprowadzenia odpowiedniego badania, narusza art. 2 ust. 1 i art. 4 dyrektywy, jak to przyznaje sam rząd Zjednoczonego Królestwa.

VI — Koszty

35. Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu Trybunału kosztami zostaje obciążone pozwane państwo członkowskie.

12 — W tym znaczeniu wyrok z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie C-188/95 Fantask i in., Rec. str. I-6783, który przeanalizowały strony, jest dobrym przykładem.

VII — Wnioski

36. Wobec powyższych rozważań sugeruję Trybunałowi Sprawiedliwości, aby uwzględniając skargę:

1) stwierdził, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy art. 2 ust. 1 i art. 4 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, utrzymując w mocy przepisy, które przyznając właściwym organom lokalnym swobodę uznania w zakresie podejmowania środków przymusu w przypadku użytkowania gruntu niezgodnego z planem zagospodarowania przestrzennego, umożliwiają realizację przedsięwzięć, o których mowa w załączniku I i II do dyrektywy, bez uprzedniej weryfikacji i ewentualnie bez oceny ich skutków na środowisko naturalne;

2) obciążył Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej kosztami postępowania.