WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 4 maja 2006 r. *

W sprawie C-98/04

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 26 lutego 2004 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez F. Simonetti i M. Shottera, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, początkowo reprezentowanemu przez K. Manjiego, a następnie przez M. Bethella, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez P. Salesa i J. Mauriciego, barristers, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, J. Makarczyk (sprawozdawca) i R. Schintgen, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 czerwca 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że nie zastosowawszy się do 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 (Dz.U. L 175, str. 40), zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. L 73, str. 5, zwanej dalej „dyrektywą 85/337"), Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy tej dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo wspólnotowe

2 Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

»przedsięwzięcie« oznacza:

— wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji, lub systemów,

— inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych;

»wykonawca« oznacza:

ubiegającego się o zezwolenie na prywatne przedsięwzięcie lub władzę publiczną, która inicjuje przedsięwzięcie;

»zezwolenie na inwestycję« [oznacza]:

decyzję właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia".

3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy:

„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".

4 Artykuł 4 dyrektywy przewiduje, że:

„1. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3, 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".

Ustawodawstwo krajowe

5 Artykuł 171-A ust. 1 ustawy z 1990 r. o zagospodarowaniu przestrzennym miast i wsi (Town and Country Planning Act 1990), zmienionej ustawą z 1991 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i odszkodowaniu (Planning and Compensation Act 1991, zwanej dalej „TCPA") przewiduje, że:

„Dla celów niniejszej ustawy:

a) realizacja przedsięwzięcia bez wymaganego zezwolenia lub

b) niezastosowanie się do warunków albo zastrzeżeń zawartych w zezwoleniu

stanowi naruszenie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym".

6 Artykuł 171-B TCPA stanowi:

„1. Jeżeli naruszenie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym polega na realizacji bez zezwolenia prac budowlanych, inżynieryjnych, kopalnianych lub innych działań na powierzchni, pod albo ponad powierzchnią gruntu, po upływie czterech lat od zakończenia zasadniczej części tych prac nie stosuje się środków przymusu w celu przywrócenia sytuacji poprzedniej.

2. Jeżeli naruszenie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym polega na zmianie przeznaczenia budynku i przekształceniu go w wolno stojący budynek mieszkalny, po upływie czterech lat od popełnienia naruszenia nie stosuje się środków przymusu w celu przywrócenia sytuacji poprzedniej.

3. W przypadku innych rodzajów naruszeń przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się środków przymusu w celu przywrócenia sytuacji poprzedniej po upływie dziesięciu lat od popełnienia naruszenia.

[...]".

7 Artykuł 172 ust. 1 tej ustawy upoważnia lokalne władze właściwe do spraw zagospodarowania przestrzennego do wydania decyzji w przedmiocie środków przymusu, jeżeli stwierdzą:

„a) [że] naruszono przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym i

b) [że] biorąc pod uwagę plan zagospodarowania przestrzennego lub wszelkie inne okoliczności materialne, wydanie decyzji jest niezbędne".

8 Zgodnie z art. 174 TCPA właściciel lub użytkownik nieruchomości może odwołać się od tej decyzji ze względów wymienionych w tym artykule.

9 W szczególności w ust. 2 tego artykułu wymienia się następującą podstawę odwołania:

„d) w dniu wydania decyzji zastosowanie środków przymusu w celu usunięcia naruszenia przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym polegającego na stwierdzonych działaniach nie było już możliwe".

10 Artykuł 191 TCPA ma następujące brzmienie:

„1. W celu upewnienia się:

a) o zgodności z prawem użytkowania budynku lub gruntu;

b) o zgodności z prawem prac wykonanych na, pod lub ponad powierzchnią gruntu; albo

c) o zgodności z prawem wszelkich innych okoliczności sprzecznych z warunkami lub zastrzeżeniami zawartymi w zezwoleniu,

należy wnieść stosowny wniosek do władz lokalnych właściwych do spraw zagospodarowania przestrzennego, wskazując przedmiotową nieruchomość oraz sposób użytkowania, prace lub okoliczności.

2. Dla celów niniejszej ustawy wspomniane sposoby użytkowania lub prace 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 zakazane z innych względów); oraz

b) nie są sprzeczne z obowiązującą decyzją w sprawie środków przymusu.

3. Dla celów niniejszej ustawy uznaje się za zgodne z prawem okoliczności sprzeczne z warunkami lub zastrzeżeniami zawartymi w zezwoleniu:

a) po upływie terminu na zastosowanie środków przymusu w stosunku do tego naruszenia; oraz

b) jeżeli nie są sprzeczne z obowiązującą decyzją w sprawie środków przymusu lub stwierdzenia naruszenia warunków.

4. Jeżeli wniosek został złożony zgodnie z niniejszym artykułem, informacje podane władzom lokalnym właściwym w sprawie zagospodarowania przestrzennego wskazują na zgodność z prawem użytkowania, prac lub innych okoliczności odpowiadających opisowi zawartemu we wniosku, opisowi zmienionemu przez te władze lub opisowi, którym zastąpiły one opis zawarty we wniosku, władze te wydają zaświadczenie stwierdzające zgodność z prawem; w odmiennym przypadku wniosek oddala się.

5. Dla celów niniejszego artykułu zaświadczenie o zgodności z prawem zawiera następujące elementy:

a) wskazanie nieruchomości, do której się odnosi;

b) opis przedmiotowego sposobu użytkowania, prac lub okoliczności [jeżeli sposób użytkowania należy do jednej z kategorii wymienionych w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 55 ust. 2 lit. f), określa się go poprzez tę kategorię];

c) podstawy uznania użytkowania, prac lub okoliczności za zgodne z prawem; oraz

d) datę wejścia w życie zaświadczenia o zgodności z prawem.

6. Zgodność z prawem użytkowania, prac lub okoliczności, dla których wydano zaświadczenie, domniemywa się w sposób niepodważalny.

[...]".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

11 Do Komisji wpłynęła skarga na Zjednoczone Królestwo dotycząca wydawania zaświadczeń o zgodności z prawem przedsięwzięcia („Lawful Development Certificates", zwanych dalej „zaświadczeniami"), na podstawie art. 191 TCPA, dla prac rozbiórkowych prowadzonych bez zezwolenia ani pozwolenia na utylizację odpadów, dla których wydano szereg zaświadczeń w 1993 r., a następnie w 1998 r. w odniesieniu do większego obszaru.

12 Pismem z dnia 8 lutego 2001 r. Komisja zwróciła się do rządu Zjednoczonego Królestwa o informacje dotyczące obowiązującego w tym czasie systemu zaświadczeń z punktu widzenia wymogów dyrektywy 85/337.

13 Na podstawie odpowiedzi Zjednoczonego Królestwa zawartej w piśmie z dnia 31 sierpnia 2001 r. Komisja doszła do wniosku, że system zaświadczeń uznać można za sposób obejścia procedury zezwoleń i oceny wpływu na środowisko przewidzianej w dyrektywie 85/337, i w dniu 23 października 2001 r. wystosowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia.

14 W uzasadnionej opinii z dnia 19 grudnia 2002 r. Komisja wezwała Zjednoczone Królestwo do podjęcia działań niezbędnych w celu zastosowania się do zobowiązań wynikających ze wspomnianej dyrektywy w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

15 Uznawszy stanowisko zajęte przez rząd Zjednoczonego Królestwa w piśmie z dnia 3 kwietnia 2003 r. za niewystarczające, Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

16 Tytułem wstępu należy podkreślić, że Trybunał jest uprawniony do badania z urzędu, czy spełnione zostały przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia przewidziane w art. 226 WE (zob. w szczególności wyroki z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-362/90 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-2353, pkt 8 i z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-525/03 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. str. I-9405, pkt 8).

17 Należy w tej kwestii przypomnieć, że uzasadniona opinia powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły Komisję do przekonania, iż państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatu (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 września 1997 r. w sprawie C-279/94 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4743, pkt 15 i 19).

18 W uzasadnionej opinii, a w konsekwencji także w skardze, która zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wynikającym na przykład z wyroku z dnia 1 grudnia 1993 r. w sprawie C-234/91 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-6273, pkt 16, nie

może opierać się na odmiennych zarzutach i podstawach niż uzasadniona opinia, należy przedstawić zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, umożliwiając państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi właściwe zrozumienie charakteru zarzucanego naruszenia prawa wspólnotowego, co jest niezbędne temu państwu do skutecznej obrony, a Trybunałowi do oceny istnienia naruszenia.

19 Trzeba zaś stwierdzić, że zarówno na etapie postępowania przedspornego, jak i w postępowaniu spornym w niniejszej sprawie Komisja zogniskowała zarzuty na wydawaniu zaświadczeń, jako możliwości obejścia procedury zezwoleń i oceny wpływu na środowisko przewidzianej w dyrektywie 85/337 dla przedsięwzięć mogących wywierać znaczny wpływ na środowisko, w szczególności ze względu na ich charakter, rozmiary lub umiejscowienie.

20 Komisja nie podniosła zarzutów dotyczących samego obowiązywania terminów przedawnienia w odniesieniu do możliwości zastosowania środków przymusu wobec przedsięwzięć lub prac budowlanych niezgodnych z obowiązującymi przepisami, podczas gdy ustanowienie zaświadczeń jest ze swej natury nieodłączne od przepisów ustanawiających takie terminy przedawnienia. Zgodnie bowiem z art. 191 TCPA zaświadczenie o zgodności z prawem wydaje się w szczególności, gdy nie można zastosować środka przymusu, ponieważ przedmiotowe użytkowanie lub działanie nie stanowi przedsięwzięcia lub nie wymaga zezwolenia albo minął termin przedawnienia.

21 W związku z powyższym skarga o stwierdzenie uchybienia w niniejszej sprawie, poddająca pod rozstrzygnięcie Trybunału tylko jeden z aspektów mechanizmu prawnego składającego się z dwóch nierozdzielnych elementów, nie odpowiada wspomnianym powyżej wymogom spójności i precyzji.

22 Wniosek taki nasuwa się tym bardziej, że argumenty podniesione przez Zjednoczone Królestwo w celu zakwestionowania istnienia uchybienia oparte są w zasadniczej mierze na instytucji przedawnienia, której Komisja nie włączyła do zakresu sprawy, w związku z czym nie mogła ona być przedmiotem debaty między stronami.

23 Stąd skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną.

W przedmiocie kosztów

24 Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu Trybunału kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Zjednoczone Królestwo wniosło o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a jej skarga została uznana za niedopuszczalną, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.

2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy