

**Sprawa C-58/24**

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

**Data wpływu:**

26 stycznia 2024 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

High Court (Irlandia)

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

21 grudnia 2023 r.

**Strona skarżąca:**

NE

MY

HJ

XF

WB

UV

VK

JU

RJ

DZ

**Strona przeciwna:**

An Bord Pleanála

Minister for Housing, Local Government and Heritage

Ireland

The Attorney General

**Uczestnik postępowania:**

Drumakilla Limited

---

**Przedmiot postępowania głównego**

Postępowanie w trybie kontroli sądowej dotyczące skargi kwestionującej legalność zezwolenia na odstępstwo wydanego w celu ułatwienia planowanej budowy osiedla mieszkaniowego i wykonania robót towarzyszących w Delgany w hrabstwie Wicklow (Irlandia).

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 16 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102) i art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1) w zakresie, w jakim pozostaje on w związku z tym przepisem.
- 2 Podstawę prawną wniosku stanowi art. 267 TFUE.

**Pytania prejudycjalne**

- 3 Pięć pytań prejudycjalnych ma następujące brzmienie:

„1. Czy art. 11 dyrektywy 2011/92 w związku z zasadą szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, wywołuje skutek tego rodzaju, że, w przypadku gdy przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92, którego dotyczy wniosek o zezwolenie na inwestycję (zwanę dalej »zezwoleniem pierwotnym«), nie może zostać wykonane bez uprzedniego uzyskania przez wykonawcę innego zezwolenia (zwanego dalej »zezwoleniem wtórnym«) oraz w przypadku gdy organ właściwy do udzielenia zezwolenia pierwotnego na takie przedsięwzięcie zachowuje możliwość przeprowadzenia bardziej rygorystycznej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko niż ocena dokonana w zezwoleniu wtórnym, takie zezwolenie wtórne (jeżeli zostało ono udzielone przed zezwoleniem pierwotnym) należy traktować jako element procesu udzielania zezwolenia na inwestycję na potrzeby inne niż te odnoszące się do zakresu kwestii podlegających badaniu lub

ocenie na podstawie dyrektywy 2011/92, czy to w ujęciu ogólnym, czy też gdy zezwolenie wtórne jest decyzją wydaną na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43, która upoważnia wykonawcę do odstąpienia od środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu zrealizowania przedsięwzięcia?

2. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 11 dyrektywy 2011/92 w związku z zasadą szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, wywołuje skutek tego rodzaju, że krajowe przepisy wewnętrzne dotyczące rozpoczęcia biegu terminu na zakwestionowanie ważności decyzji wydanej na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43 (»zezwolenia wtórnego«) należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie temu, by bieg owego terminu rozpoczynał się przed dniem wydania odnośnego zezwolenia na inwestycję (»zezwolenia pierwotnego«), czy to w ujęciu ogólnym, czy też: gdy, po pierwsze, przedsięwzięcie zostało poddane badaniu indywidualnemu przewidzianemu w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92; lub gdy, po drugie, rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 4 ust. 5, dokonywane na potrzeby zezwolenia pierwotnego, zostało wydane po udzieleniu zezwolenia wtórnego oraz jednocześnie z decyzją w sprawie zezwolenia pierwotnego; lub gdy, po trzecie, w postępowaniu, w którym kwestionowana jest ważność zezwolenia wtórnego, nie zgłoszono żadnego zarzutu zmierzającego do zakwestionowania odnośnego zezwolenia pierwotnego w związku z podnoszoną nieważnością zezwolenia wtórnego; lub gdy, po czwarte, skarżący nie wnioskuje o przedłużenie terminu na zakwestionowanie zezwolenia wtórnego, który to wniosek jest wymagany prawem krajowym w przypadku zakwestionowania decyzji po upływie wyznaczonego na to terminu w braku jakiegokolwiek normy prawa Unii, która stanowiłaby inaczej?

3. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze oraz odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie w ujęciu ogólnym: czy dyrektywa 2011/92 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych lub zasadą szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, wywołuje skutek tego rodzaju, że przewidziany w prawie krajowym państwa członkowskiego termin do wszczęcia postępowania służącego dochodzeniu prawa przysługującego na podstawie tej dyrektywy powinien być racjonalnie przewidywalny, natomiast nie musi być wyraźnie podany w przepisach zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2011/92 lub w podawanych do wiadomości społeczeństwa, na podstawie art. 11 ust. 5 dyrektywy 2011/92, praktycznych informacjach dotyczących dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych lub też w sposób definitywny i pewny ustalony w orzecznictwie krajowym, tak iż na odpowiedź na pytanie drugie nie ma wpływu zastrzeżenie w prawie krajowym państwa członkowskiego przewidywalnego terminu o charakterze ogólnym, który ma zastosowanie w sposób ogólny do skarg wnoszonych na podstawie prawa publicznego, w tym w przypadku wytoczenia postępowania w sprawie zakwestionowania decyzji przyjętej na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43, w której wykonawcy

zezwała się na odstąpienie od środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu zrealizowania przedsięwzięcia, mimo że w odpowiednich regulacjach prawa krajowego termin taki zostaje zastrzeżony nie w sposób wyraźny, lecz dorozumiany?

4. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze i odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie lub odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie: czy art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43 wywołuje skutek tego rodzaju, że właściwy organ nie może stwierdzić, iż „nie ma zadowalającej alternatywy” wobec decyzji zezwalającej wykonawcy na odstąpienie od obowiązujących środków ochrony gatunków w celu wykonania przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92, jeżeli ów właściwy organ faktycznie nie zbada alternatyw, takich jak alternatywna lokalizacja lub alternatywny projekt albo odmowa wprowadzenia odstępstwa?

5. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze i odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie lub odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie: czy art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43 wywołuje skutek tego rodzaju, że właściwy organ nie może stwierdzić, iż wydanie decyzji zezwalającej wykonawcy na odstąpienie od środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu zrealizowania przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92 leży „w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych”, jeżeli pewną zidentyfikowaną ochronę pozwala zapewnić już samo odstępstwo, a nie środki łagodzące podjęte w celu zmniejszenia lub skompensowania szkody wywołanej działaniami, na które zezwolono w decyzji w sprawie odstępstwa?”

#### **Powołane przepisy prawa Unii**

- 4 Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 92/43 stanowi, że o ile nie ma zadowalającej alternatywy, a odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, państwa członkowskie mogą, pod pewnymi warunkami, wprowadzić odstępstwa od środków ochrony gatunków przewidzianych w tej dyrektywie, również wówczas, gdy wprowadzenie tego odstępstwa leży w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych.
- 5 W art. 6 dyrektywy 2011/92 ustanowiono podstawowe przepisy o udziale społeczeństwa w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska.
- 6 W art. 11 dyrektywy 2011/92 określono zasady wnoszenia skarg na decyzje, które na mocy tej dyrektywy wymagają udziału społeczeństwa. W myśl art. 11 ust. 1 państwa członkowskie mają zapewnić, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym członkowie zainteresowanej społeczności mający wystarczający interes lub podnoszący naruszenie prawa mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność

takich decyzji. Artykuł 11 ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie mają ustalić, na jakim etapie takie decyzje mogą być kwestionowane. Zgodnie z art. 11 ust. 5 państwa członkowskie mają zapewnić, aby do wiadomości społeczeństwa były podawane praktyczne informacje dotyczące dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych.

- 7 Wyroki: z dnia 16 czerwca 2005 r., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386; z dnia 19 września 2006 r., i-21 Germany i Arcor, C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586; z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223; z dnia 28 stycznia 2010 r., Komisja/Irlandia, C-456/08, EU:C:2010:46; z dnia 30 czerwca 2011 r., Meilicke i in., C-262/09, EU:C:2011:438; z dnia 18 października 2012 r., Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639; z dnia 20 grudnia 2017 r., Caterpillar Financial Services, C-500/16, EU:C:2017:996; z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185; z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851; opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868); wyroki: z dnia 24 lutego 2022 r., Namur-Est Environnement, C-463/20, EU:C:2022:121; z dnia 6 lipca 2023 r., Hellfire Massy Residents Association, C-166/22, EU:C:2023:545; z dnia 15 czerwca 2023 r., Eco Advocacy, C-721/21, EU:C:2023:477.

#### **Powołane przepisy prawa krajowego**

- 8 Zgodnie z art. 84 ust. 21 pkt 1–2 Rules of the Superior Courts (regulaminu sądów wyższej instancji; zwanego dalej „RSC”) wniosek o przeprowadzenie postępowania w trybie kontroli sądowej decyzji administracyjnej składa się w terminie trzech miesięcy od dnia wydania kwestionowanej decyzji. Artykuł 84 ust. 21 pkt 3 RSC stanowi, że w pewnych okolicznościach termin na złożenie wniosku o przeprowadzenie postępowania w trybie kontroli sądowej może zostać przedłużony.
- 9 Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów europejskich i krajowych, w szczególności zaś zgodnie z zasadą skuteczności, przewidziane na gruncie prawa krajowego, w art. 84 ust. 21 pkt 3 RSC, uprawnienie do przedłużenia terminu podlega wykładni zgodnej, co oznacza, że można i należy wykonywać je tak, aby cały okres (w tym przypadku – trzy miesiące) rozpoczynał bieg od dnia, w którym skarżący powziął lub powinien był powziąć wiedzę o kwestionowanej decyzji.
- 10 W prawie irlandzkim nie istnieje żaden konkretny przepis rangi ustawowej lub wykonawczej, który określałby, w jaki sposób art. 11 ust. 2 dyrektywy 2011/92 znajduje zastosowanie do decyzji w sprawie odstępstwa wydawanych na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43.
- 11 Sąd odsyłający uważa, że na gruncie prawa krajowego, z zastrzeżeniem wszelkich wymogów wynikających z zasady wykładni zgodnej, jeżeli przedsięwzięcie wymaga więcej niż jednego zezwolenia, każde zezwolenie jest odrębną decyzją



merytoryczną, którą należy kwestionować indywidualnie w ustawowym terminie, który biegnie odrębnie dla każdej decyzji począwszy od dnia jej wydania. Decyzja w sprawie odstępstwa jest zatem w świetle prawa odrębną decyzją, w związku z czym bieg terminu na wszczęcie postępowania w trybie kontroli sądowej rozpoczyna się z chwilą wydania tej decyzji, a nie z chwilą udzielenia związanego z nią zezwolenia na inwestycję.

- 12 Sąd odsyłający wnioskuje z tego, że terminy na zakwestionowanie zezwolenia na odstępstwo można racjonalnie przewidzieć poprzez odniesienie do przepisów ogólnych dotyczących kontroli sądowej.
- 13 Do pozostałych istotnych uregulowań krajowych należy zaliczyć: (i) art. 50 i 50A Planning and Development Act 2000 (ustawy z 2000 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) (z późniejszymi zmianami); (ii) Planning and Development Regulations 2001 to 2023 (rozporządzenia z lat 2001–2023 w sprawie planowania i zagospodarowania przestrzennego) (SI 600 z 2001 r.), z późniejszymi zmianami; (iii) art. 51, 54 i 54A European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 to 2021 (rozporządzeń z lat 2011–2021 w sprawie siedlisk ptasich i przyrodniczych Wspólnot Europejskich); (iv) art. 4 Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (ustawy z 2016 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (mieszkalnictwie) i lokalach mieszkalnych).

#### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania głównego**

- 14 W dniu 17 stycznia 2020 r. uczestnik postępowania, spółka działająca pod firmą Drumakilla Ltd, złożyła, w związku z powziętym zamiarem wystąpienia o zezwolenie na inwestycję dotyczącą planowanej inwestycji polegającej na budowie osiedla mieszkaniowego w hrabstwie Wicklow (Irlandia), do National Parks and Wildlife Service (NPWS) (urzędu parków narodowych oraz dzikiej fauny i flory) wniosek o wydanie zezwolenia na odstępstwo w odniesieniu do nietoperzy. To zezwolenie zostało wydane w dniu 4 marca 2020 r., a następnie zmienione w dniu 21 lipca 2020 r. W owym zezwoleniu wskazano, że wydano je wyłącznie w celu umożliwienia przeprowadzenia określonych działań pozostających w związku z planowaną inwestycją polegającą na budowie osiedla mieszkaniowego.
- 15 Sąd odsyłający wyciąga w odniesieniu do zezwolenia na odstępstwo dwa wnioski o charakterze faktycznym, stwierdzając, po pierwsze, że, choć stwierdzono w nim, iż nie ma zadowalających alternatyw dla jego wprowadzenia, to z dostępnych materiałów wynika, że nie zbadano alternatyw, które w mniejszym stopniu oddziaływałyby na gatunki podlegające ścisłej ochronie, ani też alternatywy w postaci odmowy wydania zezwolenia, co pozwala uznać, iż najprawdopodobniej takie badanie nie zostało przeprowadzone, oraz, po drugie, że w zezwoleniu podano, iż zostało ono wydane w interesie ochrony

przedmiotowych gatunków. Tylko z tego powodu i tylko w zakresie, w jakim postulat ten oznacza, że samo odstępstwo, w odróżnieniu od środków łagodzących, leży w interesie takich gatunków, to takie twierdzenie jest oczywiście bezzasadne, a wręcz absurdalne.

- 16 W dniu 21 października 2020 r. do An Bord Pleanála (irlandzkiej agencji ds. zagospodarowania przestrzennego; zwanej dalej „agencją”) został złożony wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Temu wnioskowi towarzyszyło sprawozdanie dotyczące badania wstępnego w przedmiocie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (OOS). Do dokumentacji tego wniosku dołączono zmienione zezwolenie na odstępstwo, w związku z czym ten dzień był pierwszym dniem, w którym skarżący mogli powziąć wiedzę o owym zezwoleniu.
- 17 Agencja dokonała badania wstępnego w przedmiocie konieczności przeprowadzenia OOS i uznała, że w przedłożonym przez wykonawcę sprawozdaniu dotyczącym badania wstępnego w przedmiocie konieczności przeprowadzenia OOS w odpowiedni sposób zidentyfikowano i opisano bezpośrednio, pośrednio, wtórne i kumulatywne skutki planowanej inwestycji dla środowiska. Agencja doszła do wniosku, że planowana inwestycja prawdopodobnie nie będzie miała znaczącego wpływu na środowisko oraz że w jej przypadku przeprowadzenie OOS nie jest konieczne.
- 18 W dniu 15 lutego 2021 r. agencja wydała pozwolenie na budowę.
- 19 W dniu 25 marca 2021 r. skarżący wszczęli przed sądem odsyłającym postępowanie, w którym zakwestionowali decyzję agencji oraz zezwolenie na odstępstwo. Skarżący nie wystąpili o przedłużenie terminu na podstawie art. 84 ust. 21 pkt 3 RSC. W dniu 19 kwietnia 2021 r. sąd odsyłający przyjął do rozpoznania skargę wszczynającą postępowanie w trybie kontroli sądowej i nakazał wstrzymanie robót.
- 20 W dniu 5 lipca 2023 r. sąd odsyłający oddalił skargę na pozwolenie na budowę. Nierozstrzygnięta pozostaje natomiast skarga na zezwolenie na odstępstwo, która została wniesiona w sposób niezależny (co oznacza, że skarżący nie twierdzili, iż pozwolenie na budowę jest nieważne ze względu na to, że zezwolenie na odstępstwo jest nieważne).
- 21 Sąd odsyłający uważa, że, skoro skarżący nie zakwestionowali zezwolenia na odstępstwo w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym powzięli lub powinni byli powziąć wiedzę o tym zezwoleniu (a tym samym, w terminie, który sąd zezwoliłby, w drodze wykładni zgodnej uprawnienia, do przedłużenia terminu, gdyby wniosek w tym przedmiocie został złożony), zezwolenie na odstępstwo zostało zakwestionowane po terminie, w związku z czym skarga w tym przedmiocie podlega odrzuceniu, z zastrzeżeniem ewentualnej normy prawa Unii, która wymagałaby przeciwnego rozstrzygnięcia. Sąd odsyłający skłania się ku pogładowi, że taka norma prawa Unii nie istnieje, ale uważa, iż kwestia ta

wzbudza pewne wątpliwości, dlatego też zachodzi konieczność jej przedłożenia Trybunałowi.

### **Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 22 Jeśli chodzi o pytania pierwsze i drugie, skarżący podnoszą, że z wydanego przez Trybunał wyroku *Namur-Est Environnement* (C-463/20) jasno wynika, iż w szczególnych okolicznościach, które, w owej sprawie, zaistniały w Belgii i które zachodzą również w Irlandii, decyzję w sprawie odstępstwa należy uznać za element procedury zezwolenia na inwestycję, w ramach której udzielenie zezwolenia na inwestycję stanowi punkt końcowy procesu decyzyjnego. Argumentują oni, że decyzja w sprawie zezwolenia na odstępstwo jest decyzją wstępną podejmowaną na potrzeby podjęcia rozstrzygnięcia po dokonaniu badania wstępnego w przedmiocie konieczności przeprowadzenia OOS, w związku z czym staje się ona ostateczna dopiero po zakończeniu procedur przewidzianych w dyrektywie 2011/92, a więc z chwilą wydania rozstrzygnięcia o braku konieczności przeprowadzenia OOS lub – w przypadku gdy właściwy organ ustali, iż przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia OOS – z chwilą zakończenia OOS. Ponadto, z uwagi na fakt, że u podstaw logiki przyjętej w wyroku *Namur-Est* leżą prawa procesowe przyznane zainteresowanej społeczności na mocy dyrektywy 2011/92 w odniesieniu do przedsięwzięć wymagających OOS, sprzeczna z tą dyrektywą byłaby sytuacja, w której prawo krajowe wymagałoby od skarżących zakwestionowania zezwolenia na odstępstwo jeszcze przed powstaniem tych praw, co następuje dopiero z chwilą wydania rozstrzygnięcia po dokonaniu badania wstępnego w przedmiocie konieczności przeprowadzenia OOS na podstawie art. 4 ust. 5 dyrektywy 2011/92.
- 23 Co się tyczy pytania trzeciego, skarżący podnoszą, że zgodnie z art. 11 ust. 5 dyrektywy 2011/92 nie jest wystarczające, iż zasady ogólne, w tym zasady prawa precedensowego, przewidują, że termin biegnie od dnia, w którym opinia publiczna powzięło wiedzę o decyzji wstępnej. Państwo jest zobowiązane wskazać w sposób konkretny, na jakim etapie można zakwestionować decyzję, a także podać praktyczne informacje dotyczące dostępu do procedur służących jej zakwestionowaniu, co obejmuje dokładne określenie terminu, w którym należy zakwestionować decyzję.
- 24 Jeśli chodzi o pytania czwarte i piąte, skarżący podnoszą, powołując się na wydany przez Trybunał wyrok *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17), że zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. a) dyrektywy 92/43 właściwy organ powinien: a) zbadać, czy istnieją alternatywy; b) wyjaśnić, w jaki sposób dokonał tego badania. W niniejszej sprawie przepis ten nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej dla wydania zezwolenia na odstępstwo, ponieważ działania, na które zamierzano uzyskać zgodę, nie mają na celu ochrony dzikiej fauny i flory ani ochrony siedlisk przyrodniczych. Przedmiotem regulacji normy zawartej w tym przepisie nie jest realizacja inwestycji, w szczególności wówczas, gdy brak jest dowodów na to, iż wykonawca zbadał to, czy istnieją rozwiązania alternatywne, które umożliwiłyby



realizację inwestycji w zmienionej postaci, a także uniknięcie w całości podejmowania zakazanych działań mających wpływ na gatunki objęte ścisłą ochroną.

- 25 W odniesieniu do pytań pierwszego i drugiego państwo twierdzi, że wyrok *Namur Est* nie ma znaczenia dla kwestii mającego zastosowanie terminu zawitego. Podnosi ono, że decyzja o udzieleniu zezwolenia na odstępstwo na podstawie art. 16 dyrektywy 92/43 jest decyzją uznaniową, podejmowaną w procesie udzielania zezwolenia na inwestycję, oraz że jako decyzja uznaniowa podjęta w tym procesie może ona zostać zakwestionowana. Niemniej jednak zezwolenia na odstępstwo nie należy traktować jako elementu procedury zezwolenia na inwestycję na potrzeby inne niż te odnoszące się do zakresu kwestii podlegających badaniu lub ocenie na podstawie dyrektywy 2011/92. Po pierwsze, termin na zakwestionowanie zezwolenia na odstępstwo w niniejszej sprawie wynosił trzy miesiące od udzielenia zezwolenia na odstępstwo lub, alternatywnie, w zastosowaniu wykładni zgodnej, od dnia, w którym skarżący faktycznie powzięli lub powinni byli powziąć wiedzę o zezwoleniu na odstępstwo. Dyrektywa 2011/92 w związku z zasadami dostępu do wymiaru sprawiedliwości ustanowionymi w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus nie wymaga, aby w tym przypadku terminy przewidziane prawem krajowym należało interpretować odmiennie. Po drugie, w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, w której skarżący nie twierdzili, że pozwolenie na budowę jest nieważne, ponieważ nieważne jest zezwolenie na odstępstwo, brak jest podstaw do takiej wykładni terminów zawitych przewidzianych prawem krajowym, zgodnie z którą zezwolenie na odstępstwo mogłoby zostać zakwestionowane z chwilą zakończenia procedury zezwolenia na inwestycję. Po trzecie, skarżący mogli zakwestionować decyzję odpowiedniego właściwego organu w przedmiocie udzielenia zezwolenia na inwestycję na tej podstawie, że nie przeprowadził on bardziej rygorystycznej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na gatunki chronione niż ocena dokonana na etapie wydawania zezwolenia na odstępstwo, lecz tego nie uczynili. Po czwarte, z wydanego przez Trybunał wyroku *Hellfire Massy Residents (C-166/22)* wynika, że dyrektywa 2011/92 nie ustanawia żadnego obowiązku włączenia procedury odstępstwa na podstawie art. 16 do procedur udzielania zezwoleń na inwestycję, w związku z czym nie może istnieć jednoczesny obowiązek dokonania wykładni zgodnej terminów przewidzianych prawem krajowym, tak aby dało się stwierdzić, iż termin, w którym należy zakwestionować wydanie zezwolenia na odstępstwo, powinien biec od momentu wydania decyzji ostatecznej na podstawie kodeksu planowania przestrzennego. Pozostawałoby to w całkowitej sprzeczności z zasadą pewności prawa.
- 26 Co się tyczy pytania trzeciego, państwo proponuje, aby odpowiedzieć na nie w ten sposób, że dyrektywa 2011/92 w związku z zasadą szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, nie wywołuje skutku wskazanego w pytaniu drugim, jeżeli w prawie danego państwa członkowskiego nie określono definitywnie, zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2011/92, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, działania lub

zaniechania, oraz jeżeli nie zostało to ustalone w sposób pewny w orzecznictwie krajowym.

- 27 Państwo argumentuje, że pytania czwarte i piąte są bezprzedmiotowe, ponieważ postępowania zostały wszczęte po upływie wyznaczonego na to terminu. Jeżeli pytania te zostaną przyjęte do rozpoznania, należy na nie udzielić odpowiedzi twierdzącej.
- 28 Uczestnik postępowania podnosi, że zgodnie z art. 84 RSC trzymiesięczny termin na zakwestionowanie decyzji w sprawie odstępstwa w trybie kontroli sądowej biegł począwszy od dnia wydania tej decyzji. Nie złożono wniosku o przedłużenie terminu, w związku z czym zakwestionowanie zezwolenia na odstępstwo jest niemożliwe z powodu upływu terminu.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

- 29 Sąd odsyłający proponuje, aby na pytanie pierwsze udzielić odpowiedzi przeczącej. Jego zdaniem z wyroku Namur-Est nie wynika, żeby zezwolenie na odstępstwo lub inna decyzja złożona powinny być traktowane do jakichkolwiek innych celów, takich jak cele związane z terminami, jako jedna decyzja. Traktowanie tego rodzaju zezwoleń wtórnych jako elementu zezwolenia pierwotnego w takim innym celu spowodowałoby chaos proceduralny i byłoby sprzeczne z zasadą pewności prawa.
- 30 Sąd odsyłający proponuje, aby na pytanie drugie, jeżeli zostanie ono przyjęte do rozpoznania, udzielić odpowiedzi przeczącej. Według niego zakres rozstrzygnięcia zawartego w wyroku Namur-Est nie należy rozszerzać w taki sposób, aby wywierało ono przekrojowy wpływ na krajowe terminy zawite, które są objęte krajową autonomią procesową, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności. Takie rozszerzenie zakresu rozstrzygnięcia zawartego w wyroku Namur-Est byłoby sprzeczne z zasadą pewności prawa. Takie jego rozszerzenie nie jest konieczne, ponieważ jeżeli przedsięwzięcie wymaga wydania kilku zezwoleń, każde z nich może zostać zakwestionowane z chwilą jego wydania, przy zachowaniu odpowiedniego terminu zawitego przewidzianego prawem krajowym, który może być różny w zależności od konkretnej decyzji, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności. Jeśli chodzi o konkretne elementy szczegółowe, o których mowa w tym pytaniu, to: po pierwsze, okoliczność, że przedsięwzięcie zostało poddane badaniu indywidualnemu przewidzianemu w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92, jest pozbawiona znaczenia; po drugie, okoliczność, że rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 4 ust. 5, dokonywane na potrzeby zezwolenia pierwotnego, zostało wydane po udzieleniu zezwolenia wtórnego oraz jednocześnie z decyzją w sprawie zezwolenia pierwotnego, również jest pozbawiona znaczenia; po trzecie, jeżeli prawo Unii nie wymaga w sposób ogólny przesunięcia rozpoczęcia biegu terminu na zakwestionowanie zezwolenia wtórnego, tak aby jego bieg rozpoczynał się

wraz z wydaniem zezwolenia pierwotnego, a fortiori musi tak być w przypadku, gdy, w postępowaniu, w którym kwestionowana jest ważność zezwolenia wtórnego, nie zgłoszono żadnego zarzutu zmierzającego do zakwestionowania odnośnego zezwolenia pierwotnego w związku z podnoszoną nieważnością zezwolenia wtórnego; oraz, po czwarte, gdy skarżący nie wnioskuję o przedłużenie terminu na zakwestionowanie zezwolenia wtórnego, co jest wymagane prawem krajowym w przypadku zakwestionowania decyzji po upływie wyznaczonego na to terminu, nie powstaje konieczność dokonania wykładni zgodnej.

- 31 Sąd odsyłający proponuje, aby na pytanie trzecie, jeżeli zostanie ono przyjęte do rozpoznania, udzielić odpowiedzi twierdzącej. Jego zdaniem cele związane z dostępem do wymiaru sprawiedliwości są osiągnięte dzięki istnieniu przewidywalnego terminu. Termin ogólny określony w art. 84 RSC zasadniczo zapewnia skarżącym wystarczającą przewidywalność.
- 32 Sąd odsyłający proponuje, aby na pytanie czwarte, jeżeli zostanie ono przyjęte do rozpoznania, udzielić odpowiedzi twierdzącej. Według niego wymagania ustanowione w dyrektywie 92/43 byłyby w znacznym stopniu osłabione, zaś badanie alternatyw miałyby charakter sztuczny i nierzeczywisty, jeżeli faktyczne alternatywy, w szczególności alternatywna lokalizacja, jeżeli wchodzi ona w grę, alternatywne projekty, jeżeli wchodzi one w grę, lub odmowa wydania zezwolenia, nie zostaną merytorycznie zbadane.
- 33 Sąd odsyłający proponuje, aby na pytanie piąte, jeżeli zostanie ono przyjęte do rozpoznania, udzielić odpowiedzi twierdzącej. Brzmienie i cel art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43 stanowią poparcie dla wykładni, zgodnie z którą interes ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych powinien być realizowany przez samą decyzję w sprawie odstępstwa. Wydanie decyzji w sprawie odstępstwa z innych powodów, a następnie jej łagodzenie za pomocą środków ochrony, nie byłoby zgodne z tym przepisem.
- 34 Co się tyczy znaczenia pytań prejudycjalnych, należy stwierdzić, że w przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze lub drugie albo w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze i odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie, mimo istnienia terminu ogólnego, skarga wniesiona przez skarżących będzie podlegała odrzuceniu ze względu na jej wniesienie po upływie terminu. W wypadku gdyby okazało się, że skarga nie została wniesiona po upływie terminu, odpowiedzi udzielone na pytania czwarte i piąte przesądzą o tym, czy zezwolenie na odstępstwo zostanie uznane za nieważne.