

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-236/24-1

Sprawa C-236/24

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

29 marca 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Belgia)

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

26 marca 2024 r.

Strona wnosząca skargę kasacyjną:

Provincie Oost-Vlaanderen

Sogent

Druga strona postępowania kasacyjnego:

KG

WA

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK (RADA STANU, WYDZIAŁ SPORÓW ADMINISTRACYJNYCH)

VII IZBA

POSTANOWIENIE

[...] z dnia 26 marca 2024 r.

w sprawach I [...]

II. [...]

W sprawie: **I.**

PROVINCIE OOST-VLAANDEREN (PROWINCJA FLANDRIA
WSCHODNIA), [...]

II.

SOGENT

[...]

przeciwko:

I. + II.

1. KG

2. WA

[...]

I. Przedmiot skarg kasacyjnych

- 1 Skargi kasacyjne wniesione w dniach 14 i 15 listopada 2022 r. mają na celu uchylenie wyroku [...] Raad voor Vergunningsbetwistingen (rady ds. sporów z zakresu zezwoleń, Belgia) z dnia 6 października 2022 r. w sprawie [...].

II. Przebieg postępowania

- 2 Skargi kasacyjne uznano za dopuszczalne [...].
[...] [informacje dotyczące procedury]
[...] rozprawa [...] odbyła się w dniu 22 lutego 2024 r.
[...] [informacje dotyczące procedury]

III. Połączenie spraw

- 3 Obydwie skargi kasacyjne wniesiono od tego samego wyroku Raad voor Vergunningsbetwistingen (rady ds. sporów z zakresu zezwoleń). Zasadne jest połączenie obu spraw.

IV. Okoliczności faktyczne

- 4 1. Wnosząca skargę kasacyjną (zwana dalej także „stroną skarżącą”) w sprawie pod numerem II to utworzone przez miasto Gandawa autonomiczne przedsiębiorstwo komunalne w rozumieniu art. 231 het decreet van 22 december 2017 „over het lokaal bestuur” (dekretu z dnia 22 grudnia 2017 r. o samorządzie

lokalnym). Strona skarżąca złożyła do kolegium burmistrza i radnych miasta Gandawa wnioski o wydanie zezwolenia środowiskowego na przekształcenie terenu pralni, załączając do wniosku notę w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

2. W dniu 1 września 2020 r. urzędnik gminy ds. środowiska stwierdził, że wniosek jest dopuszczalny i kompletny. Uznał, że spodziewany wpływ na środowisko nie będzie znaczący – co też wynika z załączonej noty w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – oraz że nie ma konieczności sporządzenia raportu z OOS przedsięwzięcia. W dniu 10 grudnia 2020 r. kolegium burmistrza i radnych udzieliło wnioskowanego zezwolenia.

3. Druga strona postępowania kasacyjnego wniosła przeciw zezwoleniu środowiskowemu skargę administracyjną. W dniu 3 czerwca 2021 r. strona skarżąca w sprawie pod numerem I oddaliła tę skargę jako bezzasadną i utrzymała w mocy zezwolenie.

4. W zaskarżonym wyroku za zasadną uznano wniesioną przez drugą stronę postępowania kasacyjnego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 3 czerwca 2021 r., stwierdzono nieważność tej decyzji i odmówiono wydania zezwolenia środowiskowego.

V. Badanie pierwszej części jedyne zarzutu w obydwu skargach kasacyjnych

Wyjaśnienie tej pierwszej części zarzutu

- 5 Obie wnoszące skargi kasacyjne podnoszą identyczny zarzut, w ramach którego powołują się na naruszenie art. 4–9 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 (zwaną dalej „dyrektywą OOS”) oraz art. 15/1 i art. 9 i 20 *decreet van 25 april 2014 „betreffende de omgevingsvergunning”* (dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego).

Zarzut ten jest skierowany przeciwko zawartemu w zaskarżonym wyroku stwierdzeniu, że wniosku o wydanie zezwolenia środowiskowego nie należało składać do kolegium burmistrza i radnych, ponieważ zgodnie z art. 15/1 ust. 1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego właściwym do tego organem pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym jest stała komisja przy radzie prowincji. Stwierdzenie to opiera się na następujących częściach uzasadnienia zaskarżonego wyroku:

„Strona skarżąca w wystarczający sposób wykazała, że określony w art. 15/1 akapit pierwszy [dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego (zwanego dalej »OVD«)] warunek, iż dla przedsięwzięcia jest wymagane przeprowadzenie OOS i nie uzyskano odstępstwa od

obowiązku przeprowadzenia takiej oceny na podstawie jego interpretacji w zgodzie z art. 9a dyrektywy OOS, należy rozumieć w ten sposób, że obowiązuje on również wówczas, gdy w pierwszej instancji dla przedsięwzięcia należy sporządzić notę w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a zatem nie wydaje się, aby w odniesieniu do przedsięwzięcia wyraźnie nie istniała konieczność przeprowadzenia OOS. Pomimo argumentacji, jaką strona skarżąca przedstawiła w tej kwestii w skardze administracyjnej, zaskarżona decyzja niesłusznie nie zawiera w tym względzie żadnego uzasadnienia.

Celem dyrektywy OOS jest to, by przedsięwzięcia, które z powodu swojego charakteru, rozmiarów lub lokalizacji mogą powodować znaczące skutki w środowisku, podlegały ocenie w odniesieniu do tych skutków jeszcze przed udzieleniem na nie zezwolenia (art. 2 dyrektywy OOS oraz m.in. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem”): z dnia 19 września 2000 r., C-287/98, *Linster*; z dnia 4 maja 2006 r., C-290/03, *Barker*; z dnia 24 marca 2011 r., C-435/09, *Komisja/Belgia*). Ma to uzasadnienie w motywie 2 tej dyrektywy w stwierdzeniu, że »polityka Unii w dziedzinie środowiska oparta jest na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie ‘zanieczyszczający płaci’ (art. 191 TFUE)«, w związku z czym »skutki w środowisku powinny być uwzględniane w możliwie najwcześniejszej fazie we wszystkich procesach planowania technicznego i podejmowania decyzji«. Przedmiotowe przedsięwzięcia opisano w art. 4 dyrektywy OOS, który przewiduje przedsięwzięcia, które bezwzględnie podlegają ocenie zgodnie z art. 5–10 dyrektywy (przedsięwzięcia wymienione w załączniku I do dyrektywy) oraz takie, w odniesieniu do których państwa członkowskie ustalają za pomocą badania indywidualnego lub progów lub kryteriów ustalonych przez dane państwo członkowskie, lub na podstawie zastosowania obydwu tych procedur ustalają, czy przedsięwzięcie podlega tego rodzaju ocenie (przedsięwzięcia wymienione w załączniku II do dyrektywy). Dyrektywa OOS przewiduje zatem nie tylko obowiązek sporządzenia raportu OOS oraz przeprowadzenia oceny zgodnie z art. 5–10 tejże dyrektywy, jeżeli zostaje stwierdzone, że ocena oddziaływania na środowisko jest wymagana, lecz także obowiązek ustalenia za pomocą badania indywidualnego lub ustalonych progów lub kryteriów, czy przedsięwzięcie może mieć znaczący wpływ na środowisko i czy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko (art. 4 ust. 2–6 dyrektywy OOS).

Mając na względzie skuteczność (effet utile) dyrektywy OOS, art. 9a tejże dyrektywy przewiduje ponadto ogólną zasadę »braku konfliktu interesów«, w ramach której państwa członkowskie muszą zapewnić, by właściwy organ lub organy w sposób obiektywny wykonywały »obowiązki wynikające z niniejszej dyrektywy« i nie znajdowały się w sytuacji, której konsekwencją może być konflikt interesów, przy czym w przypadku gdy właściwy organ jest zarazem wykonawcą, wprowadzają – przynajmniej

w obrębie organizacji uprawnień administracyjnych – właściwy rozdział funkcji pozostających w konflikcie »przy wykonywaniu obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy«. Z brzmienia tego artykułu wynika, iż jego celem jest zagwarantowanie obiektywności właściwego organu (właściwych organów) oraz zapobieganie konfliktom interesów przy »wszystkich obowiązkach« wynikających z dyrektywy OOS, a zatem co do zasady także przy obowiązkach w kontekście obowiązku przeprowadzenia preselekcji, w ramach której sprawdza się, czy przedsięwzięcie może mieć znaczący wpływ na środowisko i czy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Ogólną systematykę art. 9a dyrektywy OOS potwierdza motyw 25 dyrektywy 2014/52/UE, wprowadzający ten artykuł do dyrektywy OOS, który stanowi, iż »należy zagwarantować obiektywność właściwych organów« oraz że »konfliktów interesów można byłoby unikać, dokonując między innymi funkcjonalnego rozdziału właściwego organu od wykonawcy«, przy czym »w przypadku gdy właściwy organ jest również wykonawcą, państwa członkowskie powinny przynajmniej wprowadzić – w obrębie organizacji uprawnień administracyjnych – właściwy rozdział pozostających w konflikcie funkcji organów wykonujących obowiązki wynikające z dyrektywy 2011/92/UE«. Jest w nim ponownie mowa o »obowiązkach« wynikających z dyrektywy OOS, przy czym brak jest rozróżnienia na przedsięwzięcia bezwzględnie podlegające ocenie oddziaływania na środowisko oraz takie, w przypadku których państwa członkowskie ustalają za pomocą badania indywidualnego lub ustalonych progów lub kryteriów, czy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Na ogólną systematykę art. 9a dyrektywy OOS nie wpływa okoliczność, że umieszczono go pomiędzy odnoszącymi się do oceny oddziaływania na środowisko art. 5 a art. 10 dyrektywy OOS. W tym kontekście można również przywołać motyw 41 dyrektywy 2014/52/UE stanowiący, że »cel niniejszej dyrektywy« polega na »zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego dzięki wprowadzeniu minimalnych wymogów w zakresie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko«.

Dyrektywę OOS przetransponowano we Flandrii w (tytule IV) decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (dekretu z dnia 5 kwietnia 1995 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących polityki ochrony środowiska, zwanego dalej »DABM«). Stanowi on (w rozdziale III), że »wnioskowane przedsięwzięcia – zanim będzie można udzielić zezwolenia na będącą przedmiotem przedsięwzięcia działalność wymagającą zezwolenia – podlegają ocenie oddziaływania na środowisko w przypadkach określonych w niniejszym rozdziale« (art. 4.3.1 DABM), przy czym pojęcie »oceny oddziaływania na środowisko« zostało zdefiniowane jako »procedura, która prowadzi do sporządzenia i zatwierdzenia dokumentu oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do wnioskowanego działania oraz, w stosownych przypadkach, do wykorzystania go jako środka pomocniczego przy podejmowaniu decyzji w sprawie tego działania« (art. 4.1.1 § 1 pkt 1

DABM). W tym kontekście rząd flamandzki wskazuje na różne kategorie przedsięwzięć wyznaczonych w oparciu o kryteria wymienione w załączniku II do DABM, odpowiednio »kategorie przedsięwzięć, dla których zgodnie z niniejszym rozdziałem należy przeprowadzić OOS«, »kategorie przedsięwzięć inne niż te wymienione w § 1, dla których zgodnie z niniejszym rozdziałem należy przeprowadzić OOS lub sporządzić umotywowany wniosek o zastosowanie odstępstwa od obowiązku przeprowadzenia oceny«, a także »kategorie przedsięwzięć innych niż te wymienione w §§ 1 i 2, dla których zgodnie z niniejszym rozdziałem należy przeprowadzić OOS lub sporządzić notę w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko« (art. 4.3.2 §§ 1, 2 i 2bis DABM). Postanowiono ponadto, że »organ, który decyduje o dopuszczalności i kompletności wniosku o zezwolenie na przedsięwzięcie w wymienionych w art. 4.3.2 § 2bis przypadkach, dla których sporządzono notę w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, z chwilą wydania oraz w ramach decyzji w sprawie dopuszczalności i kompletności wniosku o zezwolenie na przedsięwzięcie decyduje, czy wymagane jest przeprowadzenie OOS dla takiego przedsięwzięcia«, podczas gdy »inicjator może złożyć umotywowany wniosek o zastosowanie odstępstwa od obowiązku przeprowadzenia oceny do organu administracyjnego w przypadkach wymienionych w art. 4.3.2 § 2« (art. 4.3.3 §§ 2 i 3 DABM).

Nota w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko to (opatrzone uzasadnieniem) dokument, w którym w odniesieniu do wnioskowanego przedsięwzięcia określa się, czy spodziewany jest znaczący wpływ na ludzi i środowisko [art. 1 pkt 5 Project-MER-besluit (decyzji rządu flamandzkiego w sprawie ustalenia kategorii projektów podlegających OOS)]. Dokument ten musi umożliwić organom administracji dokonanie świadomej oraz opartej na określonych w załączniku II do DABM kryteriach oceny tego, w jakim stopniu wniosek wywiera znaczący wpływ na ludzi i środowisko, a także czy należy sporządzić w związku z nim OOS przedsięwzięcia. Podejmując decyzję o preselekcji, właściwy organ musi zbadać wniosek konkretnie pod kątem kryteriów podanych w załączniku II do DABM, przy czym z jego decyzji musi w wystarczającym stopniu wynikać, dlaczego uważa, że spodziewany (nie) jest znaczący wpływ na środowisko, a przeprowadzenie OOS przedsięwzięcia (nie) jest wymagane [art. 66 ust. 2 Besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het OVD (decyzji rządu flamandzkiego z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wykonania OVD)]. Z powyższego wynika, że preselekcja przedsięwzięć pod kątem potencjalnego znaczącego wpływu na środowisko stanowi podstawę do ustalenia, czy należy dla nich przeprowadzić OOS, a zatem stanowi część »procedury, która prowadzi do sporządzenia i zatwierdzenia dokumentu oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do wnioskowanego działania«. Gdyby proces preselekcji jako obowiązek lub element »oceny

oddziaływania na środowisko« znajdował się w sferze konfliktu interesów ze względu na to, że właściwy organ byłby również wykonawcą, to mogłoby to wywrzeć wpływ na ostateczną decyzję w sprawie tego, czy należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko, czy też nie. Jeżeli wziąć pod uwagę powyższe rozważania, to zastosowanie przepisu art. 9a dyrektywy OOS o »braku konfliktu interesów« nie może zostać ograniczone do przedsięwzięć, które na mocy art. 4 tejże dyrektywy »bezpośrednio« podlegają obowiązkowi przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, z zastrzeżeniem odstępstwa (art. 4.3.2 §§ 1 i 2 DABM), lecz zakresem jego stosowania objęte są również przedsięwzięcia, względem których istnieje obowiązek przeprowadzenia preselekcji (art. 4.3.2 § 2bis DABM). W przypadku przedsięwzięć, względem których istnieje obowiązek przeprowadzenia preselekcji, brak jest w chwili złożenia wniosku całkowitej pewności co do tego, czy OOS przedsięwzięcia na pewno nie trzeba będzie przeprowadzać, ponieważ nota w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko musi być jeszcze przedmiotem konkretnego badania i oceny. Także i ten obowiązek – wynikający również z dyrektywy OOS – musi zostać wypełniony przez organ, który »wykonuje obowiązki w sposób obiektywny«, a zatem »nie znajduje się w sytuacji, której konsekwencją może być konflikt interesów«. W świetle wykładni art. 15/1 akapit pierwszy OVD zgodnej z art. 9a dyrektywy OOS przedsięwzięcia objęte obowiązkiem preselekcji również podlegają zatem zakresowi jego stosowania i, co do zasady, jeżeli inicjatorem i wnioskodawcą przedsięwzięć jest kolegium burmistrza i radnych, to w pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym wnioski w ich sprawie należy składać do stałej komisji przy radzie prowincji i są one badane przez tę komisję. Fakt, że zaprzeczono temu w uzasadnieniu do art. 15/1 OVD, nie stanowi w tym względzie żadnej przeszkody, ponieważ motywy w pracach przygotowawczych do dekretu służącego wykonaniu dyrektywy nie mają pierwszeństwa nad jej przepisami, których muszą przestrzegać państwa członkowskie.

Stwierdzenie, że w przypadku podlegających obowiązkowi preselekcji przedsięwzięć urzędnik gminy ds. środowiska ma obowiązek zbadania załączonej do wniosku noty w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i na jej podstawie zdecydować, czy istnieje konieczność sporządzenia raportu z OOS dla przedsięwzięcia, »jeżeli wniosek składa sam właściwy organ« (art. 20 akapit drugi OVD), nie może prowadzić do żadnego innego wniosku w świetle przepisu art. 9a dyrektywy OOS o »braku konfliktu interesów«. W związku z tym w kontekście organizacji procedury wydawania zezwoleń w pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym brak jest »właściwego rozdziału pomiędzy pozostającymi w konflikcie funkcjami« przy wykonywaniu obowiązków na podstawie dyrektywy OOS, a zatem nie ma gwarancji co do tego, że właściwe organy są w stanie wywiązać się z wynikających z tej dyrektywy obowiązków w sposób obiektywny i nie znajdują się w sytuacji, której konsekwencją może być konflikt interesów, co jest celem

przyświecającym art. 9a dyrektywy OOS. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału (wyrok w sprawie C-474/10), z punktu widzenia »właściwego rozdziału« powinna istnieć »rzeczywista autonomia«, przez co rozumie się, że organ wyznaczony do wypełniania obowiązków wynikających z dyrektywy OOS »posiada własne zasoby administracyjne i personalne i że jest tym samym w stanie wypełnić zadania (mu) powierzone«, a w szczególności »w sposób obiektywny« udzielić swojej opinii o przedsięwzięciu będącym przedmiotem wniosku »organu, do którego jest przyłączony«. Chociaż urzędnik gminy ds. środowiska swoje obowiązki na podstawie OVD »wykonuje w sposób niezależny i neutralny«, a ponadto »wykonując je, nie może ponieść jakiegokolwiek szkody« (art. 9 § 2 OVD) nie jest oczywiste, że urzędnik ten dysponuje wystarczającą »rzeczywistą autonomią« i posiada własne zasoby administracyjne i personalne, by móc dokonać oceny załączonej przez gminę noty w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia i na tej podstawie zdecydować, czy wymagane jest sporządzenie raportu z OOS, czy też nie. Urzędnika gminy ds. środowiska gmina wyznacza bowiem w drodze decyzji rady gminy spośród własnego personelu lub personelu związku współpracy międzygminnej (art. 9 § 2 OVD), natomiast tymczasowo jego obowiązki nawet przez okres maksymalnie 12 miesięcy może sprawować sekretarz gminy, jeżeli w gminie lub związku współpracy międzygminnej nie jest dostępny żaden urzędnik gminy ds. środowiska (art. 9 § 3 OVD). Z tej perspektywy, racjonalnie rzecz ujmując, taki urzędnik nie może »w sposób obiektywny« oceniać w przedmiocie potencjalnie podlegającego obowiązkowi OOS charakteru przedsięwzięcia, jakie jest przedmiotem wniosku gminy, tym bardziej, że w świetle »praw i obowiązków deontologicznych« urzędnik jako członek personelu musi pełnić swój urząd »w sposób lojalny i prawidłowy«, a ponadto musi »w sposób czynny i konstruktywny« angażować się na rzecz realizacji głównych zadań i celów gminy (art. 188 dekretu z dnia 22 grudnia 2017 r. o samorządzie lokalnym). Co więcej, niezależnie od tego stwierdzenia kolegium burmistrza i radnych miasta Gandawa w swojej decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia w pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym z dnia 10 grudnia 2020 r. mimo wszystko (po raz kolejny) sam dokonał oceny w przedmiocie konieczności sporządzenia raportu z OOS przedsięwzięcia, przychylając się w aspekcie »preselekcji co do konieczności przeprowadzenia OOS przedsięwzięcia« do opinii urzędnika gminy ds. środowiska z dnia 4 grudnia 2020 r. w tej sprawie.

[...]

Uwzględniając powyższe wyjaśnienie, strona skarżąca w wystarczający sposób wykazała, że stała komisja przy radzie prowincji była na podstawie art. 15/1 akapit pierwszy OVD właściwym organem pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do przedmiotowego wniosku, ponieważ wniosek dotyczy przedsięwzięcia gminnego, którego inicjatorem i (de facto współ-)wnioskodawcą jest kolegium burmistrza

i radnych miasta Gandawa, choć nie wydaje się, aby w odniesieniu do tego przedsięwzięcia wyraźnie nie istniała konieczność przeprowadzenia OOS”.

- 6 W pierwszej części zarzutu wnoszące skargi kasacyjne podnoszą, że art. 15/1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego stanowi, że kolegium burmistrza i radnych miasta nie może podejmować decyzji w przedmiocie własnego wniosku, jeżeli „dla przedsięwzięcia wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko i nie uzyskano odstępstwa od obowiązku przeprowadzenia takiej oceny”. Zdaniem wnoszących skargi kasacyjne z przepisu tego jednoznacznie wynika, że stała komisja przy radzie prowincji może być właściwa tylko wtedy, gdy dla przedsięwzięcia należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko, a w konsekwencji także to, że stała komisja przy radzie prowincji nie może być właściwa, jeżeli w odniesieniu do przedsięwzięcia istnieje jedynie obowiązek przeprowadzenia preselekcji. Argumentują to one tym, że zostało to również potwierdzone w przygotowawczych pracach parlamentarnych nad tym przepisem.

Orzekając, że przedsięwzięcia objęte obowiązkiem preselekcji podlegają zakresowi stosowania art. 9a dyrektywy OOS i wnosząc stąd, że art. 15/1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego należy interpretować w ten właśnie sposób, zdaniem wnoszących skargi kasacyjne zaskarżony wyrok nadaje temu przepisowi wykładnię, która jest *contra legem*.

Zaskarżony wyrok narusza zatem w ich opinii art. 15/1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego.

- 7 Wnoszące skargi kasacyjne wystąpiły o skierowanie do Trybunału przynajmniej jednego pytania prejudycjalnego w przedmiocie wykładni oraz zakresu art. 9a dyrektywy OOS.

Ocena

- 8 Artykuł 15/1 ust. 1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego stanowi, co następuje:

„Właściwa do rozpoznania wniosku oraz wydania decyzji w sprawie wniosku o zezwolenie na przedsięwzięcie lub zmiany w przedsięwzięciu, w odniesieniu do których zgodnie z art. 15 organem właściwym jest kolegium burmistrza i radnych, jest jednak stała komisja przy radzie prowincji, jeżeli spełnione są następujące dwa warunki:

- 1) dla przedsięwzięcia wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko i nie uzyskano odstępstwa od obowiązku przeprowadzenia takiej oceny;
- 2) kolegium burmistrza i radnych jest inicjatorem i wnioskodawcą przedsięwzięcia”.

Przepis ten przyjęto w celu transpozycji tzw. zasady „braku konfliktu interesów”, o której mowa w art. 9a dyrektywy OOS. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie zapewniają, by właściwy organ lub organy w sposób obiektywny wykonywały obowiązki wynikające z tej dyrektywy i nie znajdowały się w sytuacji, której konsekwencją może być konflikt interesów. W przypadku gdy właściwy organ jest również wykonawcą, państwa członkowskie wprowadzają przynajmniej – w obrębie organizacji uprawnień administracyjnych – właściwy rozdział funkcji pozostających w konflikcie przy wykonywaniu obowiązków wynikających z tej dyrektywy”.

- 9 Ze wspomnianego art. 15/1 ust. 1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego wynika, że stała komisja przy radzie powiatu – w miejsce kolegium burmistrza i radnych – rozpoznaje złożony przez to kolegium wniosek o zezwolenie na przedsięwzięcie tylko wtedy, gdy w momencie składania wniosku jest już oczywiste, że przedsięwzięcie podlega obowiązkowi sporządzenia raportu z oceny oddziaływania na środowisko.

Jeżeli dane przedsięwzięcie na podstawie przepisu podlega jedynie obowiązkowi sporządzenia noty w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, to w chwili składania wniosku nie jest jeszcze oczywiste, czy będzie istnieć obowiązek sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko. To organ, który decyduje o dopuszczalności i kompletności wniosku o zezwolenie na przedsięwzięcie, może zdecydować o poddaniu przedsięwzięcia obowiązkowi przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 4.3.3 § 2 dekretu z dnia 5 kwietnia 1995 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących polityki ochrony środowiska).

Składany przez kolegium burmistrza i radnych wniosek o zezwolenie na przedsięwzięcie, dla którego należy sporządzić jedynie notę w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, należy zatem złożyć do tegoż kolegium, przy czym urzędnik gminy ds. środowiska następnie decyduje, czy dla przedsięwzięcia należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko (art. 20 dekretu z dnia 5 kwietnia 1995 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących polityki ochrony środowiska¹). Decyzja urzędnika gminy ds. środowiska, zgodnie z którą konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko, z mocy prawa skutkuje stwierdzeniem niekompletności wniosku oraz wstrzymaniem postępowania w sprawie wydania zezwolenia (art. 21 ust. 2 dekretu z dnia 5 kwietnia 1995 r. w sprawie ogólnych przepisów dotyczących polityki ochrony środowiska²). Jeżeli urzędnik gminy ds. środowiska uzna, iż nie ma konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania

¹¹ Przypis tłumacza: tu powinno być „dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego”.

² Zobacz przypis nr 1.

na środowisko, wówczas kolegium burmistrza i radnych jako organ pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym podejmuje decyzję w przedmiocie wniosku o zezwolenie na przedsięwzięcie.

Przygotowawcze prace parlamentarne nad art. 15/1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego potwierdzają wolę dekretodawcy, „by przepisem art. 9a [dyrektywy w OOS] o braku konfliktu interesów objąć procedurę wydawania zezwoleń dla przedsięwzięć podlegających obowiązkowi preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”. [...]

Zaskarżony wyrok, w którym orzeczono, że wniosek o zezwolenie na przedsięwzięcie, którego inicjatorem jest kolegium burmistrza i radnych i do którego należy sporządzić jedynie notę w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, należy złożyć nie do tego kolegium, lecz do stałej komisji przy radzie prowincji, narusza zatem art. 15/1 ust. 1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego.

- 10 Bez znaczenia w tym względzie pozostaje ewentualna okoliczność, że art. 9a dyrektywy OOS miałyby sprzeciwiać się temu, by urzędnik gminy ds. środowiska podejmował decyzję w przedmiocie tego, czy dla przedsięwzięć gminnych, do których należy sporządzić jedynie notę w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, konieczne jest sporządzenie raportu z oceny oddziaływania na środowisko. Gdyby przychylić się do tego założenia, wspomniany właśnie art. 9a dyrektywy OOS nie zostałby odpowiednio przetransponowany w (regionie) Flandrii ze względu na brak uregulowania, które ustanawiałoby właściwy rozdział pomiędzy pozostającymi w konflikcie funkcjami w rozumieniu tegoż art. 9a.

Przywołanemu art. 15/1 dekretu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwolenia środowiskowego nie można nadawać wykładni, która jest sprzeczna z jego jasną treścią i celem, choćby nawet pod pozorem wykładni zgodnej z dyrektywą. Przepisu tego nie należy zatem odczytywać w ten sposób, że właściwy rozdział pomiędzy pozostającymi w konflikcie funkcjami, jaki przepis ten przewiduje, w przypadku gdy istnieje konieczność sporządzenia raportu z oceny oddziaływania na środowisko, rozciąga się na przypadek, w którym należy sporządzić jedynie notę w sprawie preselekcji co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Mając na uwadze bezpośrednią skuteczność wspomnianego art. 9a dyrektywy OOS, przepis ten może – w przypadku jego niedostatecznej transpozycji w (regionie) Flandrii – służyć w miejsce nieważnych motywów orzeczenia jako podstawa prawna uzasadnienia zaskarżonego wyroku, w związku z czym nie można by przychylić się do pierwszej części zarzutu wnoszących skargi kasacyjne, gdyby przyjąć to założenie.

- 11 To, czy art. 9a dyrektywy OOS został odpowiednio przetransponowany, zależy od zakresu tego przepisu. Ściślej rzecz ujmując, pojawia się pytanie, czy „właściwy rozdział”, o którym mowa w tym przepisie, powinien być przewidziany także w odniesieniu do oceny tego, czy przedsięwzięcia objęte obowiązkiem preselekcji – do których odnosi się art. 4 ust. 2 dyrektywy OOS – podlegają obowiązkowi przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Stosowne jest zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym w tej kwestii.

POSTANOWIENIE

1. Sprawy [...] zostają połączone.
2. Do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostaje skierowane następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 9a 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, wprowadzony dyrektywą 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r., należy interpretować w ten sposób, że w przypadkach, w których właściwy organ jest zarazem wykonawcą, właściwy rozdział pomiędzy pozostającymi w konflikcie funkcjami przy wykonywaniu obowiązków wynikających z dyrektywy należy wprowadzić także podczas oceny kwestii, czy przedsięwzięcia, o których mowa w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy, podlegają ocenie przewidzianej w art. 5–10 tejże dyrektywy?”.

3. [...] [formułki końcowe i podpis]