



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 28 lipca 2016 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Dyrektywa 2001/42/WE — Ocena skutków wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko naturalne — Akt prawa krajowego niezgodny z prawem Unii — Skutki prawne — Uprawnienie sądu krajowego do czasowego utrzymania w mocy niektórych skutków takiego aktu — Artykuł 267 akapit trzeci TFUE — Obowiązek skierowania do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W sprawie C-379/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) postanowieniem z dnia 26 czerwca 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 lipca 2015 r., w postępowaniu:

**Association France Nature Environnement**

przeciwko

**Premier ministre,**

**Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), prezes izby, A. Arabadjiev, J.C. Bonichot, C.G. Fernlund i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 lutego 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Association France Nature Environnement przez E. Wormsera, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez M. Le Berre'a, avocat,
- w imieniu rządu francuskiego przez S. Ghiandoni, F.X. Bréchota, D. Colasa i G. de Bergues'a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez O. Beynet i C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: francuski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2016 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 267 TFUE.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Association France Nature Environnement a Premier ministre (premierem) i ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministrem ekologii, zrównoważonego rozwoju i energii) dotyczącego wniosku o uchylenie, ze względu na nadużycie władzy, décret n° 2012-616, du 2 mai 2012, relatif à l'évaluation de certains plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement (dekretu nr 2012-616 z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie oceny oddziaływania niektórych planów i programów na środowisko) (JORF z dnia 4 maja 2012 r., s. 7884).

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Artykuł 1 dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. 2001, L 197, s. 30 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 6, s. 157) brzmi następująco:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania stałego [zrównoważonego] rozwoju, poprzez zapewnienie, że zgodnie z niniejszą dyrektywą dokonywana jest ocena wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko”.

- 4 Artykuł 2 tej dyrektywy przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

- a) »plany i programy« oznaczają plany i programy, w tym współfinansowane przez [Unię], jak również wszelkie ich modyfikacje:
  - przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub przygotowywane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd, i
  - wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne;
- b) »ocena wpływu na środowisko« oznacza przygotowanie sprawozdania dotyczącego środowiska, przeprowadzenie konsultacji, uwzględnienie sprawozdania dotyczącego środowiska i wyników konsultacji przy podejmowaniu decyzji i dostarczenie informacji na temat decyzji [...];

[...]”.

5 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Ocenę wpływu na środowisko [...] przeprowadza się w odniesieniu do określonych w ust. 2–4 planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko.

2. Z zastrzeżeniem art. 3 ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów

[...].

3. Plany i programy określone w ust. 2, określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym oraz niewielkie modyfikacje planów i programów, określonych w ust. 2, wymagają oceny wpływu na środowisko tylko w przypadku, gdy państwa członkowskie stwierdzają, że mogą one potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko.

4. Państwa członkowskie ustalają, czy plany i programy inne niż określone w ust. 2 i które określają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów, mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko.

5. Państwa członkowskie ustalają, czy plany i programy określone w ust. 3 i 4 mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko, poprzez rozpatrywanie każdej sprawy na zasadzie jednostkowych przypadków lub poprzez wyszczególnienie rodzajów planów i programów lub przez połączenie obu podejść. W tym celu państwa członkowskie w każdym przypadku uwzględniają odpowiednie kryteria określone w załączniku II dla zapewnienia objęcia niniejszą dyrektywą planów i programów o potencjalnym znaczącym wpływie na środowisko.

6. Przy badaniu jednostkowych przypadków oraz wyszczególnianiu rodzajów planów i programów, zgodnie z ust. 5, są konsultowane organy określone w art. 6 ust. 3.

7. Państwa członkowskie zapewniają, że ich wnioski, przyjęte zgodnie z ust. 5, zawierające uzasadnienie zwolnienia z wymogu dokonania oceny wpływu na środowisko [...], zostają podane do publicznej wiadomości.

[...]”.

6 Artykuł 4 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Oceny wpływu na środowisko, określone w art. 3, dokonuje się podczas przygotowania planu lub programu i przed jego przyjęciem lub poddaniem procedurze ustawodawczej.

2. Wymagania niniejszej dyrektywy są brane pod uwagę w istniejących procedurach przyjmowania planów i programów w państwach członkowskich lub włączone do procedur ustanowionych w celu wykonania niniejszej dyrektywy.

3. W przypadku gdy plany i programy tworzą część hierarchii, państwa członkowskie, w celu uniknięcia powielania oceny, uwzględniają fakt, że oceny dokonuje się, zgodnie z niniejszą dyrektywą, na różnych poziomach hierarchii. [...]”.

7 Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2001/42:

„1. Projekt planu lub programu i sprawozdanie dotyczące środowiska przygotowane zgodnie z art. 5 zostają udostępnione organom określonym w ust. 3 niniejszego artykułu oraz społeczeństwu.

2. Organy określone w ust. 3 oraz społeczeństwo określone w ust. 4 mają odpowiednio wczesną i realną możliwość, we właściwych ramach czasowych, wyrażenia swojej opinii o projektach planów i programów oraz towarzyszącym im sprawozdaniu dotyczącym środowiska przed przyjęciem planu lub programu lub poddaniem go procedurze ustawodawczej.

3. Państwa członkowskie wyznaczają organy, które mają być konsultowane, a które ze względu na swoje szczególne obowiązki w dziedzinie środowiska są potencjalnie zainteresowane wpływem na środowisko wynikającym z realizacji planów i programów.

4. Państwa członkowskie określają społeczeństwo do celów ust. 2, w tym społeczeństwo, którego dotyczy lub potencjalnie może dotyczyć proces decyzyjny w ramach niniejszej dyrektywy lub które ma interes prawny związany z wymienionymi decyzjami, w tym odpowiednie organizacje pozarządowe, takie jak organizacje promujące ochronę środowiska oraz pozostałe zainteresowane organizacje.

5. Państwa członkowskie ustalają szczegółowe regulacje w zakresie konsultacji i informowania organów i społeczeństwa”.

8 Artykuł 13 dyrektywy 2001/42 brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy, przed dniem 21 lipca 2004 r. [...]

[...]

3. Obowiązek określony w art. 4 ust. 1 ma zastosowanie w odniesieniu do planów i programów, dla których pierwszy formalny akt przygotowawczy ma miejsce po dacie określonej w ust. 1. Plany i programy, na podstawie których sporządzany jest pierwszy formalny akt przygotowawczy przed tą datą i które zostają przyjęte lub poddane procedurze ustawodawczej w okresie dłuższym niż 24 miesiące po tej dacie, podlegają obowiązkowi określonemu w art. 4 ust. 1, chyba że państwa członkowskie podejmą decyzję na podstawie jednostkowych przypadków, iż jest to niewykonalne, i powiadomią o swojej decyzji społeczeństwo.

[...]”.

#### *Prawo francuskie*

9 Dyrektywa 2001/42 została przetransponowana do prawa francuskiego na mocy kilku aktów prawnych, w szczególności ordonnance n° 2004-489, du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (rozporządzenia nr 2004-489 z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko) (JORF z dnia 5 czerwca 2004 r., s. 9979), dwóch dekretów z dnia 27 maja 2005 r., z których pierwszy dotyczył zmiany code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska) (dekret nr 2005-613), a drugi – zmiany code de l'urbanisme (kodeksu zagospodarowania przestrzennego) (dekret nr 2005-608), a także loi n° 2010-788, du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement (ustawy nr 2010-788 z dnia 12 lipca 2010 r. o ogólnokrajowych zobowiązaniach na rzecz ochrony środowiska) (JORF z dnia 13 lipca 2010 r., s. 12905). Artykuły 232 i 233 tej ostatniej ustawy zmieniły artykuły od L. 122-4 do L. 122-11 kodeksu ochrony środowiska.

10 Artykuł L. 122-4 kodeksu ochrony środowiska, w brzmieniu ustalonym ustawą nr 2010-788, stanowi:

„I. Przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w świetle kryteriów wskazanych w załączniku II do dyrektywy [2001/42] wymagają plany, strategie, programy i inne dokumenty planistyczne mogące oddziaływać na środowisko, które, choć same nie zezwalają na realizację przedsięwzięć lub projektów budowlanych, są uwzględniane przy ich realizacji:

1. Plany, strategie, programy i inne dokumenty planistyczne przyjmowane przez organy państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz zależnych od nich podmiotów publicznych w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki i zagospodarowania terenu, wyznaczające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć i projektów budowlanych objętych zakresem oceny skutków w rozumieniu art. L. 122-1;
2. Plany, strategie, programy i inne dokumenty planistyczne przyjęte przez organy państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz zależnych od nich podmiotów publicznych, inne niż wymienione w pkt 1 niniejszego artykułu, wyznaczające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć i projektów budowlanych mogących znacząco oddziaływać na środowisko.
3. Plany, strategie, programy i inne dokumenty planistyczne, dla których, ze względu na ich potencjalne oddziaływanie na niektóre obszary, jest wymagane przeprowadzenie oceny skutków zgodnie z art. L. 414-4.

II. Ocena oddziaływania na środowisko planów, strategii, programów i innych dokumentów planistycznych, o których mowa w art. L. 121-10 kodeksu zagospodarowania przestrzennego oraz w art. L. 4424-9 i L. 4433-7 code général des collectivités territoriales [ogólnego kodeksu samorządu terytorialnego], jest przeprowadzana zgodnie z przepisami artykułów od L. 121-10 do L. 121-15 kodeksu zagospodarowania przestrzennego.

III. Plany, strategie, programy i inne dokumenty planistyczne określające sposoby wykorzystania obszarów o małej powierzchni nie wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, o której mowa w niniejszej sekcji, jeżeli ich realizacja nie będzie znacząco oddziaływać na środowisko, w szczególności z uwagi na wrażliwość obszaru, przedmiot planu lub zakres przedsięwzięcia.

IV. Conseil d'État (rada stanu) określi, w drodze dekretu, plany, strategie, programy i dokumenty, o których mowa w ust. I i III, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko po zbadaniu danego przypadku przez organ administracji państwowej właściwy w dziedzinie środowiska.

V. Przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko nie wymagają plany i dokumenty sporządzone wyłącznie na cele związane z obronnością lub ochroną ludności”.

11 Artykuł L. 122-5 kodeksu ochrony środowiska, w brzmieniu ustalonym ustawą nr 2010-788, stanowi:

„Wprowadzenie zmian w planach i dokumentach, których dotyczą przepisy sekcji I art. L. 122-4, wymaga ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub uaktualnienia oceny, która była przeprowadzana w momencie ich wprowadzenia, z wyjątkiem przypadków gdy zmiany te mają nieznaczny charakter.

Ocenę nieznacznego charakteru zmian przeprowadza się z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w załączniku II do dyrektywy [2001/42]. Conseil d'État (rada stanu) określi, w drodze dekretu, zmiany, które mogą wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko po zbadaniu danego przypadku przez organ administracji państwowej właściwy w dziedzinie środowiska”.

- 12 Artykuł L. 122-7 kodeksu ochrony środowiska, w brzmieniu ustalonym przepisami ustawy nr 2010-788, stanowi:

„Podmiot publiczny odpowiedzialny za opracowanie planu lub dokumentu przekazuje projekt planu lub dokumentu opracowany na podstawie art. L. 122-4 wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko organowi administracji państwa właściwemu w dziedzinie środowiska w celu wydania opinii.

W przypadku niewydania opinii w terminie trzech miesięcy uważa się, że opinia jest pozytywna.

Organ administracji państwowej właściwy w dziedzinie środowiska określi w razie potrzeby szczegółowy zakres informacji, jakie powinien zawierać raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko”.

- 13 Artykuł L. 122-11 kodeksu ochrony środowiska stanowi:

„Conseil d'État (rada stanu) może w razie potrzeby wydać, w drodze dekretu, przepisy wykonawcze do niniejszej sekcji odnoszące się do każdej kategorii planów lub dokumentów”.

- 14 W celu wykonania art. 232 i 233 ustawy nr 2010-788 oraz w celu przetransponowania dyrektywy 2001/42 premier wydał w szczególności dekret nr 2012-616. Dekret zawierał listę projektów planów, strategii, programów i dokumentów planistycznych, które, ogólnie lub po indywidualnym zbadaniu przez wyznaczony w tym celu organ administracji państwowej, wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W dekrete wskazano organ właściwy w dziedzinie środowiska, którego opinii należy zasięgnąć w ramach przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Dekret wymienia także, w szczególowej tabeli, plany, strategie, programy i inne dokumenty planistyczne wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 15 W dniu 13 czerwca 2012 r. Association France Nature Environnement wszczęło przed sądem odsyłającym postępowanie w sprawie uchylenia dekretu nr 2012-616 w związku z naruszeniem przepisów dyrektywy 2001/42, podnosząc w szczególności, że niektóre organy z zakresu ochrony środowiska nie mają niezależnych uprawnień administracyjnych, czego wymaga wspomniana dyrektywa.
- 16 Orzeczeniem z dnia 26 czerwca 2015 r. sąd odsyłający uwzględnił wniosek o uchylenie dekretu nr 2012-616 w zakresie, w jakim dotyczył jego art. 1 i 7.
- 17 Sąd odsyłający stwierdził w pierwszej kolejności, że art. 1 tego dekretu narusza wymogi sformułowane w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/42. Otóż wspomniany przepis prawa krajowego powierza temu samemu organowi z jednej strony uprawnienia do opracowania i zatwierdzania niektórych planów i programów, z drugiej zaś strony uprawnienia konsultacyjne w dziedzinie środowiska, bez ustanowienia przepisów, który gwarantowałyby, że ten drugi rodzaj uprawnień będzie wykonywany w ramach tego organu przez rzeczywiście niezależny podmiot.
- 18 W drugiej kolejności sąd odsyłający uznał, że art. 7 omawianego dekretu narusza wymóg zgodności prawa krajowego z prawem Unii poprzez wyłączenie, bez uzasadnienia opartego na nadrzędnych przesłankach pewności prawa i porządku publicznego, stosowania przepisów wykonawczych transponujących dyrektywę 2001/42 w odniesieniu do kart regionalnych parków przyrodniczych, których opracowanie i rewizja miały być obowiązkowo zakończone do dnia 1 stycznia 2013 r., w sytuacji gdy termin transpozycji tej dyrektywy już upłynął.

- 19 Wobec stwierdzenia bezprawności art. 1 i 7 dekretu nr 2012-616 sąd odsyłający zastanawia się nad konsekwencjami, jakie się z tym wiążą.
- 20 W tym względzie sąd odsyłający stwierdził, że częściowe uchylenie przepisów zaskarżonego dekretu, mające skutek *ex tunc*, niesie za sobą ryzyko zakwestionowania zgodności z prawem nie tylko wszystkich planów i programów opracowanych na podstawie tych przepisów, lecz także – uwzględniając właściwą dla francuskiego prawa administracyjnego nieograniczoną w czasie możliwość powołania się na niezgodność z prawem aktów wykonawczych – wszystkich aktów wydanych na podstawie tych planów i programów. Taka sytuacja jest niekorzystna, zarówno jeśli chodzi o przestrzeganie uznanej w prawie Unii zasady pewności prawa, jak i o osiągnięcie celów Unii dotyczących ochrony środowiska. Wydaje się też, że powstała w ten sposób luka prawna uniemożliwia wykonanie innych krajowych przepisów transponujących dyrektywę 2001/42, wobec czego sąd krajowy powinien mieć możliwość czasowego dostosowania skutków orzeczenia uchylającego ów dekret.
- 21 Sąd odsyłający zwraca w związku z tym uwagę, że w świetle kryteriów, na podstawie których francuski sąd administracyjny może skorzystać z uprawnienia do czasowego dostosowania skutków orzeczenia uchylającego dane przepisy, wspomniane wyżej względy mogą przemawiać za utrzymaniem w mocy skutków art. 1 i 7 dekretu nr 2012-616 przez okres bezwzględnie konieczny do uchwalenia przepisów odpowiednio organizujących system organów administracyjnych odpowiedzialnych za przeprowadzanie ocen oddziaływania na środowisko, tak aby był on zgodny z przepisami dyrektywy 2001/42. Sąd ten zastanawia się zatem, czy może postanowić, że częściowe uchylenie tego dekretu będzie skuteczne dopiero z dniem 1 stycznia 2016 r. oraz że, niezależnie od postępowań sądowych wszczętych w dniu wydania postanowienia odsyłającego przeciwko aktom wydanym na podstawie zaskarżonego dekretu, skutki powstałe pod jego rządami przed jego uchyleniem uznaje się za ostateczne.
- 22 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy sąd krajowy – sąd powszechny prawa Unii – powinien we wszystkich przypadkach zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby Trybunał ocenił, czy należy czasowo utrzymać w mocy przepisy uznane przez sąd krajowy za sprzeczne z prawem Unii?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, czy decyzja, jaką może wydać Conseil d'État (rada stanu), o utrzymaniu do dnia 1 stycznia 2016 r. skutków przepisów art. 1 dekretu [nr 2012-616], które Conseil d'État (rada stanu) uznaje za niezgodne z prawem, jest w szczególności uzasadniona nadrzędną przesłanką związaną z ochroną środowiska?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### *W przedmiocie pytania drugiego*

- 23 Poprzez pytanie drugie, które należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalania kryteriów, na podstawie których sąd krajowy, przed którym zawisł spór, może ograniczyć w czasie niektóre skutki orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem przepisów prawa krajowego uchwalonych z naruszeniem wymogów przewidzianych w dyrektywie 2001/42, w szczególności wymogów wynikających z jej art. 6 ust. 3.
- 24 Należy zauważyć, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został przedstawiony w kontekście postępowania w sprawie kontroli legalności, które dotyczy zgodności pewnej liczby przepisów prawa krajowego z dyrektywą 2001/42. W ramach tego postępowania sąd odsyłający stwierdził w szczególności, że przepisy prawa krajowego dotyczące transpozycji art. 6 ust. 3 tej dyrektywy naruszają ustanowione w tym artykule wymogi.

- 25 Sąd odsyłający, odwołując się w tym względzie do wyroku z dnia 20 października 2011 r., *Seaport (NI) i in.* (C-474/10, EU:C:2011:681), zwraca w szczególności uwagę, że przepisy dekretu nr 2012-616 są niezgodne z prawem, gdyż nie pozwalają na zapewnienie funkcjonalnej niezależności organu odpowiedzialnego za ochronę środowiska, ponieważ nie gwarantują, że uprawnienia konsultacyjne w dziedzinie środowiska będą wykonywane w ramach tego organu przez podmiot dysponujący rzeczywistą niezależnością.
- 26 W pkt 39 przytoczonego wyroku Trybunał wyjaśnił, że przepisy dyrektywy 2001/42 zostałyby pozbawione skuteczności (*effet utile*), gdyby – w sytuacji, w której organ wyznaczony na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy odpowiada również za opracowanie lub przyjęcie danego planu lub danego programu – w strukturze administracyjnej danego państwa członkowskiego nie istniał żaden inny organ uprawniony do sprawowania owej funkcji konsultacyjnej.
- 27 Zdaniem sądu odsyłającego art. 1 i 7 dekretu nr 2012-616 nie spełniają owego wymogu niezależności, wskutek czego przepisy te muszą zostać uchylone. Zastanawia się jednak, jakie konsekwencje się z tym wiążą
- 28 W szczególności sąd odsyłający obawia się, że ich uchylenie niesie ze sobą ryzyko zakwestionowania zgodności z prawem dużej liczby planów i programów, jak też aktów prawnych przyjętych na podstawie tych przepisów, przez co powstanie luka prawna, która może być niekorzystna z punktu widzenia ochrony środowiska. Jest tak dlatego, że uchylenie tych przepisów prawa krajowego ma skutek *ex tunc*, wobec czego będzie można twierdzić, że przeprowadzone na ich podstawie konsultacje zostały przeprowadzone w sposób wadliwy.
- 29 To właśnie w tym kontekście sąd odsyłający przytacza wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103).
- 30 W pkt 42 tego wyroku Trybunał orzekł, że wobec braku w dyrektywie 2001/42 przepisów dotyczących konsekwencji naruszenia ustanowionych w niej przepisów proceduralnych, do państw członkowskich należy przyjęcie, w ramach ich kompetencji, wszelkich przepisów, ogólnych i szczególnych, gwarantujących, że „plany” lub „programy”, które mogą mieć „znaczący wpływ na środowisko” w rozumieniu dyrektywy 2001/42, będą przed ich przyjęciem przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzanej zgodnie z przepisami proceduralnymi i kryteriami przewidzianymi w tej dyrektywie.
- 31 W pkt 43 tego wyroku Trybunał wskazał, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż państwa członkowskie mają obowiązek usuwania bezprawnych skutków naruszenia prawa Unii, zaś zobowiązanie takie ciąży, w ramach jego właściwości, na każdym organie danego państwa członkowskiego.
- 32 Z pkt 44–46 rzeczonego wyroku wynika też, że obowiązek usunięcia skutków nieprzeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaganej przez dyrektywę 2001/42, w tym ewentualnego zawieszenia lub uchylenia aktu prawnego dotkniętego taką wadą, ciąży również na sądach krajowych, w ramach skarg dotyczących krajowego aktu prawnego przyjętego z naruszeniem dyrektywy. W rezultacie owe sądy winny przyjąć na podstawie swojego prawa krajowego środki zmierzające do zawieszenia lub uchylenia planu lub programu przyjętego z naruszeniem obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaganej przez tę dyrektywę.
- 33 Co się tyczy troski sądu odsyłającego o potencjalnie niekorzystne dla środowiska skutki uchylenia przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem Unii, z pkt 66 i 67 wyroku z dnia 8 września 2010 r., *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503) wynika, że jedynie Trybunał może, w drodze wyjątku oraz kierując się nadrzędnymi przesłankami pewności prawa, tymczasowo zawiesić skutki uchylenia przepisów prawa krajowego sprzecznych z podlegającym bezpośredniemu stosowaniu



prawem Unii. Powierzenie sądom krajowym prawa do przyznawania przepisom krajowym pierwszeństwa w stosunku do stojących im na przeszkodzie przepisów prawa Unii, nawet tymczasowo, godziłoby bowiem w zasadę jednolitego stosowania prawa Unii.

- 34 Niezależnie od powyższego w rozpatrywanej dziedzinie Trybunał orzekł, w pkt 58 wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), że zważywszy na istnienie nadrzędnej przesłanki związanej z ochroną środowiska oraz pod warunkiem spełnienia szeregu kryteriów określonych w tym wyroku, sąd krajowy może, w drodze wyjątku, posłużyć się przepisem prawa krajowego pozwalającym na utrzymanie w mocy niektórych skutków krajowego aktu prawnego, który został uchylony jako niezgodny z prawem. Z przytoczonego wyroku wynika, że zamiarem Trybunału było przyznanie sądowi krajowemu, w konkretnym przypadku i w drodze wyjątku, prawa do dostosowania skutków uchylecia przepisu krajowego, który został uznany za sprzeczny z prawem Unii.
- 35 Na Unii ciąży bowiem wynikający z art. 3 akapit trzeci TUE oraz z art. 191 ust. 1 i 2 TFUE obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska.
- 36 Mając na względzie tę perspektywę, w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), Trybunał próbował pogodzić ze sobą z jednej strony zasady legalności i prymatu prawa Unii, zaś z drugiej strony ustanowiony w przepisach prawa pierwotnego Unii nakaz ochrony środowiska.
- 37 Jak zatem wynika z pkt 34 niniejszego wyroku, Trybunał, w pkt 58 cytowanego wyroku, uzależnił możliwość utrzymania w mocy, w drodze wyjątku, niektórych skutków krajowego aktu prawnego niezgodnego z prawem Unii od spełnienia szeregu kryteriów.
- 38 Kryteria te zostały sformułowane w sentencji wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103). W pierwszej kolejności zaskarżony krajowy akt prawny musi stanowić prawidłowy środek transpozycji dyrektywy 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. 1991, L 375, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 68). W drugiej kolejności uchwalenie i wejście w życie nowego krajowego aktu prawnego nie pozwoli na uniknięcie niekorzystnych skutków dla środowiska spowodowanych uchyleciem zaskarżonego aktu prawnego. W trzeciej kolejności uchylene zaskarżonego aktu prawnego musi skutkować powstaniem luki prawnej w zakresie transpozycji dyrektywy 91/676, która jest niekorzystna dla środowiska. W czwartej kolejności utrzymanie w drodze wyjątku skutków takiego aktu prawnego może odnosić się wyłącznie do okresu bezwzględnie koniecznego do przyjęcia środków pozwalających na usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości.
- 39 Jeśli chodzi o pierwsze kryterium, chociaż prawdą jest, że w pkt 59 wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103) Trybunał stwierdził, z zastrzeżeniem szczególnych okoliczności sprawy, w której zapadł tamten wyrok, że rozpatrywany w tamtej sprawie akt prawny musiał stanowić prawidłowy środek transpozycji dyrektywy 91/676, należy zauważyć, że w świetle istnienia nadrzędnej przesłanki związanej z ochroną środowiska, której istnienie potwierdził Trybunał w pkt 58 owego wyroku, kryterium to należy rozumieć jako obejmujące wszystkie środki, które mimo przyjęcia z naruszeniem obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2001/42 służą prawidłowej transpozycji prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska.
- 40 W każdym razie z owego wyjątkowego uprawnienia sąd krajowy nie może korzystać w sposób abstrakcyjny lub generalny, lecz tylko po indywidualnym zbadaniu każdego konkretnego przypadku. Jak bowiem orzekł Trybunał, z możliwości tej należy korzystać z uwzględnieniem szczególnych okoliczności każdej rozpatrywanej sprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 63).

- 41 Sąd krajowy musi zatem ustalić, czy wszystkie kryteria sformułowane w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103) zostały spełnione, a następnie rozważyć, czy uchylenie przedmiotowego aktu prawa krajowego będzie miało niekorzystny wpływ na środowisko, co tym samym będzie godzić w cele realizowane w tej dziedzinie przez prawo Unii.
- 42 W tym kontekście sąd krajowy musi dokonać oceny, która będzie w szczególności uwzględniać cele i treść rozpatrywanego przez niego aktu prawnego, jak też wpływ tego aktu na inne przepisy dotyczące ochrony środowiska.
- 43 W świetle powyższych okoliczności na drugie pytanie należy odpowiedzieć, że sąd krajowy może, jeśli zezwala mu na to prawo krajowe, w drodze wyjątku i traktując każdy przypadek osobno, ograniczyć w czasie niektóre skutki stwierdzenia niezgodności z prawem przepisu prawa krajowego, który został uchwalony z naruszeniem obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2001/42, w szczególności obowiązków wynikających z jej art. 6 ust. 3, pod warunkiem, że owo ograniczenie motywowane jest nadrzędną przesłanką związaną z ochroną środowiska oraz uwzględnia szczególne okoliczności zawisłej przed nim sprawy. Z tego wyjątkowego uprawnienia może on skorzystać tylko w razie spełnienia wszystkich kryteriów sformułowanych w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), a więc:
- zaskarżony przepis prawa krajowego musi stanowić prawidłowy środek transpozycji prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska;
  - uchwalenie i wejście w życie nowego przepisu prawa krajowego nie pozwoli na uniknięcie niekorzystnych dla środowiska skutków uchylenia zaskarżonego przepisu prawa krajowego;
  - uchylenie tego przepisu będzie skutkowało powstaniem luki prawnej w zakresie transpozycji prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, co będzie tym bardziej niekorzystne dla środowiska, w tym znaczeniu, że owo uchylenie będzie przekładać się na mniejszą jego ochronę, pozostając tym samym w sprzeczności z podstawowym celem tej dyrektywy; oraz
  - utrzymanie w mocy, w drodze wyjątku, skutków zaskarżonego przepisu prawa krajowego będzie odnosić się wyłącznie do okresu bezwzględnie koniecznego do przyjęcia środków pozwalających na usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości.

*W przedmiocie pytania pierwszego*

- 44 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy przed skorzystaniem z wyjątkowych uprawnień pozwalających mu na utrzymanie w mocy, z zastrzeżeniem spełnienia kryteriów sformułowanych w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), niektórych skutków krajowego aktu prawnego niezgodnego z prawem Unii, sąd krajowy jest w każdym przypadku zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 45 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 267 TFUE daje sądom krajowym, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, możliwość zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 46 Wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy – w świetle okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak też ocena znaczenia pytań, jakie zadaje Trybunałowi (wyrok z dnia 9 września 2015 r., *X i van Dijk*, C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, pkt 57).

- 47 Gdyby natomiast sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, stwierdził, że wykładnia prawa Unii jest niezbędna do wydania wyroku w zawisłym przed nim sporze, art. 267 akapit trzeci TFUE zobowiązuje go do zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 48 Trybunał stwierdził w tym względzie, w pkt 16 wyroku z dnia 6 października 1982 r., *Cilfit i in.* (283/81, EU:C:1982:335), że prawidłowe stosowanie prawa Unii może być tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia postawionego pytania. Zanim sąd krajowy stwierdzi zaistnienie takiej sytuacji, musi być on przekonany, że taka sama oczywistość zachodziłaby również w opinii sądów innych państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości. Jedynie w przypadku spełnienia tych kryteriów sąd krajowy może zaniechać przedłożenia tego pytania Trybunałowi i rozstrzygnąć je na własną odpowiedzialność.
- 49 Ponadto, mając na względzie charakterystyczne cechy prawa Unii i szczególne trudności, jakie sprawia jego wykładnia, sąd krajowy musi ocenić, w jakim zakresie nie jest zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym. Każdy przepis prawa Unii, w tym orzecznictwo Trybunału w rozpatrywanej dziedzinie, powinien być zatem ujmowany w swoim kontekście i interpretowany w świetle wszystkich przepisów tego prawa, jego celów i stanu rozwoju w czasie, gdy dany przepis ma zostać zastosowany (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 1982 r., *Cilfit i in.*, 283/81, EU:C:1982:335, pkt 17, 20).
- 50 Trybunał orzekł w tym względzie, w pkt 21 wyroku z dnia 6 października 1982 r., *Cilfit i in.* (283/81, EU:C:1982:335), że sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest zobowiązany – w przypadku gdy powstaje przed nim pytanie dotyczące prawa Unii – do spełnienia swojego obowiązku przedłożenia pytania, chyba że stwierdził on, że podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy lub że dany przepis prawa Unii stanowił już przedmiot wykładni przez Trybunał, lub że prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości; istnienie takiej ewentualności należy oceniać z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa Unii i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii.
- 51 A zatem w kontekście sprawy takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której kwestia możliwości ograniczenia w czasie przez sąd krajowy niektórych skutków stwierdzenia niezgodności z prawem przepisu prawa krajowego uchwalonego z naruszeniem obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2001/42, w szczególności obowiązków wynikających z jej art. 6 ust. 3 nie była jeszcze – od chwili wydania wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103) – przedmiotem żadnego innego orzeczenia Trybunału oraz w której skorzystanie z takiej możliwości ma – jak wynika z odpowiedzi udzielonej na pytanie drugie – charakter wyjątkowy, sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, jest zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym w razie najmniejszych nawet wątpliwości co do wykładni lub prawidłowego stosowania prawa Unii.
- 52 W szczególności w sytuacji, gdy skorzystanie z tego wyjątkowego uprawnienia może negatywnie wpłynąć na przestrzeganie zasady pierwszeństwa prawa Unii, wspomniany sąd może zostać zwolniony z obowiązku zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym tylko wówczas, gdy jest przekonany, że skorzystanie z tego wyjątkowego uprawnienia nie budzi żadnych racjonalnych wątpliwości. Dodatkowo brak takich wątpliwości musi być szczegółowo uzasadniony.
- 53 Wobec powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że w obecnym stanie prawa Unii sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, jest co do zasady zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym, aby mógł on ocenić, czy przepisy prawa wewnętrznego uznane za sprzeczne z prawem Unii mogą, w drodze wyjątku, zostać czasowo utrzymane w mocy, w świetle nadrzędnej przesłanki związanej z ochroną środowiska oraz szczególnych okoliczności zawisłej przed

nim sprawy. Sąd krajowy jest zwolniony z tego obowiązku tylko wówczas, gdy jest przekonany, co powinien szczegółowo uzasadnić, że wykładnia i stosowanie kryteriów sformułowanych w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103) nie budzą żadnych racjonalnych wątpliwości.

### **W przedmiocie kosztów**

<sup>54</sup> Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Sąd krajowy może, jeśli zezwala mu na to prawo krajowe, w drodze wyjątku i traktując każdy przypadek osobno, ograniczyć w czasie niektóre skutki stwierdzenia niezgodności z prawem przepisu prawa krajowego, który został uchwalony z naruszeniem obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, w szczególności obowiązków wynikających z jej art. 6 ust. 3, pod warunkiem, że owo ograniczenie motywowane jest nadrzędną przesłanką związaną z ochroną środowiska oraz uwzględnia szczególne okoliczności zawisłej przed nim sprawy. Z tego wyjątkowego uprawnienia może skorzystać tylko w razie spełnienia wszystkich kryteriów sformułowanych w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), a więc:
  - zaskarżony przepis prawa krajowego musi stanowić prawidłowy środek transpozycji prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska;
  - uchwalenie i wejście w życie nowego przepisu prawa krajowego nie pozwoli na uniknięcie niekorzystnych dla środowiska skutków uchylecia zaskarżonego przepisu prawa krajowego;
  - uchylenie tego przepisu będzie skutkowało powstaniem luki prawnej w zakresie transpozycji prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, co będzie tym bardziej niekorzystne dla środowiska, w tym znaczeniu, że owo uchylenie będzie przekładać się na mniejszą jego ochronę, pozostając tym samym w sprzeczności z podstawowym celem tej dyrektywy; oraz
  - utrzymanie w mocy, w drodze wyjątku, skutków zaskarżonego przepisu prawa krajowego będzie odnosić się wyłącznie do okresu bezwzględnie koniecznego do przyjęcia środków pozwalających na usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości.
- 2) W obecnym stanie prawa Unii sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, jest co do zasady zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym, aby mógł on ocenić, czy przepisy prawa wewnętrznego uznane za sprzeczne z prawem Unii mogą, w drodze wyjątku, zostać czasowo utrzymane w mocy, w świetle nadrzędnej przesłanki związanej z ochroną środowiska oraz szczególnych okoliczności zawisłej przed nim sprawy. Sąd krajowy jest zwolniony z tego obowiązku tylko wówczas, gdy jest przekonany, co powinien szczegółowo uzasadnić, że wykładnia i stosowanie kryteriów sformułowanych w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103) nie budzą żadnych racjonalnych wątpliwości.

Podpisy