Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 19 kwietnia 2012 r.[1]

Sprawa C-416/10

Jozef Križan i in.
przeciwko
Slovenská inšpekcia životného prostredia

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (Słowacja)]

Środowisko naturalne — Budowa składowiska odpadów — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym — Prawo do przedstawienia pytań prejudycjalnych Trybunałowi po wydaniu orzeczenia przez krajowy trybunał konstytucyjny — Dyrektywa 2008/1/WE — Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola — Dyrektywa 1999/31/WE — Składowanie odpadów — Udział społeczeństwa — Dostęp do decyzji o lokalizacji — Zasada skuteczności — Naprawienie błędów proceduralnych — Dyrektywa 85/337/EWG — Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne — Aktualność oceny oddziaływania na środowisko — Prawo sądów krajowych do badania aktualności oceny oddziaływania na środowisko z urzędu — Tymczasowa ochrona prawna w sprawach dotyczących ochrony środowiska — Własność

Spis treści

I – Wprowadzenie 3

II – Ramy prawne 4

A – Konwencja z Aarhus 4

B – Prawo Unii 4

1. Dyrektywa IPPC 4

2. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów 7

3. Dyrektywa w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska 8

4. Dyrektywa OOŚ 9

1 — Język oryginału: niemiecki.

C – Prawo słowackie 9

III – Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym 10

A – W przedmiocie lokalizacji 10

B – W przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko 10

C – W przedmiocie zintegrowanego pozwolenia na przedsięwzięcie 11

D – W przedmiocie postępowania sądowego 11

E – Pytania sądu najwyższego 12

IV – Ocena prawna 13

A – W przedmiocie pytania pierwszego – prawo sądu najwyższego do przedstawienia pytań prejudycjalnych 13

B – W przedmiocie pytania drugiego – dostęp do decyzji o lokalizacji w postępowaniu zintegrowanym 15

1. W przedmiocie dopuszczalności pytania drugiego 15

2. W przedmiocie niezbędności zapewnienia dostępu do decyzji o lokalizacji 16

a) W przedmiocie udostępnienia informacji w postępowaniu zintegrowanym 16

b) W przedmiocie udostępnienia decyzji o lokalizacji 17

3. W przedmiocie ochrony tajemnicy handlowej 18

4. W przedmiocie chwili udostępnienia 19

5. Wnioski w przedmiocie pytania drugiego 21

C – W przedmiocie pytania trzeciego – zastosowanie dyrektywy OOŚ 21

1. W przedmiocie dyrektywy OOŚ 22

a) W przedmiocie zastosowania dyrektywy OOŚ 22

b) W przedmiocie kryteriów przedłużenia ważności decyzji w sprawie oceny oddziaływania na środowisko 23

c) W przedmiocie udziału społeczeństwa w decydowaniu o tym, czy dawna ocena oddziaływania na środowisko jest nadal wystarczająca 25

d) Wniosek tymczasowy 25

2. W przedmiocie dopuszczalności rozdzielenia ochrony prawnej w odniesieniu do różnych wymogów dotyczących zezwolenia 26

3. W przedmiocie podnoszenia określonych kwestii prawnych z urzędu 28

4. Wnioski w przedmiocie pytania trzeciego 31

D – W przedmiocie pytania czwartego – tymczasowa ochrona prawna 31

E – W przedmiocie pytania piątego – zakres ochrony własności 32

V – Wnioski 34

I – Wprowadzenie

1. Najvyšší súd Slovenskej republiky, słowacki sąd najwyższy, zwraca się do Trybunału z szeregiem pytań wynikających z niezwykle złożonego sporu prawnego dotyczącego wydania zezwolenia na składowisko odpadów.

2. Należy w szczególności wyjaśnić, czy w ramach udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia zgodnie z dyrektywą dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli[2] (zwaną dalej „dyrektywą IPPC") należy przedstawić decyzję ustalającą lokalizację składowiska odpadów, która została wydana w postępowaniu odrębnym od postępowania w sprawie wydania zezwolenia.

3. Pojawiły się ponadto pytania dotyczące zastosowania dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne[3] (zwanej dalej „dyrektywą OOŚ"), w szczególności dotyczące zastosowania ratione temporis, wystarczającej aktualności oceny oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o jej wystarczającej aktualności.

4. Te kwestie dotyczące ochrony środowiska występują na tle problemów związanych z urzeczywistnianiem zasady skuteczności przy kształtowaniu krajowego postępowania administracyjnego i sądowego.

5. W konsekwencji w związku z dostępem do decyzji o lokalizacji pojawia się pytanie, czy początkowe bezprawne nieudzielenie dostępu może zostać następnie naprawione w postępowaniu administracyjnym.

6. W odniesieniu do ewentualnych błędów oceny oddziaływania na środowisko należy wyjaśnić, czy prawo Unii dopuszcza ustanowienie postępowania sądowego odrębnego od środków ochrony prawnej przed zintegrowanym pozwoleniem na składowisko oraz czy sąd krajowy właściwy w sporze prawnym dotyczącym pozwolenia zintegrowanego może lub jest zobowiązany podnieść ewentualnie z urzędu błąd oceny oddziaływania na środowisko.

7. Sąd najwyższy zwraca się ponadto o ustalenie, czy jest uprawniony do przyznania tymczasowej ochrony prawnej oraz czy wykonanie obu wyżej wymienionych dyrektyw, a także konwencji z Aarhus[4] jest zgodne z prawem podstawowym do własności.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. (wersja skodyfikowana) (Dz.U. L 24, s. 8). Dyrektywa ta zostanie zastąpiona ze skutkiem od dnia 7 stycznia 2014 r. przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334, s. 17).

3 — Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. (Dz.U. L 175, s. 40) w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska (Dz.U. L 156, s. 17). Dyrektywa ta została ze skutkiem od dnia 16 lutego 2012 roku skodyfikowana i zastąpiona dyrektywą 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

4 — Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2005, L 124, s. 4).

II – Ramy prawne

A – *Konwencja z Aarhus*

8. Artykuł 6 konwencji z Aarhus, którą Wspólnota podpisała w dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Dania)[5], przewiduje udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji pozwalających na określone przedsięwzięcia.

9. Artykuł 6 ust. 4 konwencji reguluje charakter udziału społeczeństwa:

„Każda ze Stron umożliwia udział społeczeństwa na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny".

10. Dostęp do informacji w ramach udziału społeczeństwa został sprecyzowany w art. 6 ust. 6 konwencji:

„Każda ze Stron zobowiąże właściwe władze publiczne do udostępnienia zainteresowanej społeczności wglądu, na wniosek, jeśli tak przewiduje prawo krajowe, bezpłatnie i natychmiast, jak tylko staną się dostępne, do wszystkich informacji, istotnych dla procesu podejmowania decyzji, o którym mowa w niniejszym artykule, a które są dostępne w trakcie procedury dotyczącej udziału społeczeństwa; nie narusza to prawa Stron do nieujawniania niektórych informacji zgodnie z artykułem 4 ust. 3 i 4 […]".

11. Artykuł 9 konwencji zawiera przepisy dotyczące ochrony prawnej. W niniejszej sprawie szczególne znaczenie ma ust. 4:

„Dodatkowo i bez naruszania postanowień ustępu 1, procedury, o których mowa powyżej w ustępach 1, 2 i 3, przewidują odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz są bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. […]".

B – *Prawo Unii*

1. Dyrektywa IPPC

12. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy decyzji z dnia 18 sierpnia 2008 r. W dniu 18 lutego 2008 r. wielokrotnie zmieniana dyrektywa 96/61/WE[6] została już zgodnie z art. 22 dyrektywy 2008/1 skodyfikowana przez ostatnią z wymienionych dyrektyw (zwaną dalej „dyrektywą IPPC") bez dalszego okresu przejściowego oraz bez wprowadzania zmian w treści. Z tego względu poniżej będę korzystać z tekstu dyrektywy IPPC w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2008/1.

13. Motyw 11 dotyczy stosunku do dyrektywy OOŚ:

„Przepisy niniejszej dyrektywy należy stosować bez uszczerbku dla przepisów dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Gdy informacje lub wnioski uzyskane w następstwie stosowania niniejszej dyrektywy muszą być uwzględniane w przypadku udzielenia pozwolenia, niniejsza dyrektywa nie powinna mieć wpływu na wykonanie dyrektywy 85/337/EWG".

5 — Przyjęta decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1).

6 — Dyrektywa Rady z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 257, s. 26).

14. Motyw 24 dotyczy udziału społeczeństwa:

„Skuteczny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji powinien umożliwiać społeczeństwu wyrażenie, a decydentom branie pod uwagę, opinii i obaw, które mogą być istotne dla tych decyzji, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność w ramach procesu podejmowania decyzji i jego przejrzystość oraz przyczyniając się do zwiększenia świadomości publicznej w zakresie środowiska oraz poparcia dla podjętych decyzji. W szczególności należy zapewnić publiczny dostęp do informacji o działaniu instalacji i ich możliwym wpływie na środowisko oraz, przed podjęciem decyzji, do informacji dotyczących wniosków o udzielenie pozwolenia dla nowych instalacji lub na istotne zmiany instalacji oraz samych pozwoleń, ich aktualizacji, jak również do danych pochodzących z monitorowania środowiska".

15. Artykuł 1 dyrektywy IPPC określa jej cel w sposób następujący:

„Celem niniejszej dyrektywy jest osiągnięcie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska i ograniczenia zanieczyszczeń powodowanych przez rodzaje działalności wymienione w załączniku I. Określa ona środki mające na celu zapobieganie oraz, w przypadku braku takiej możliwości, zmniejszenie emisji do powietrza, środowiska wodnego i gleby, na skutek wspomnianych powyżej działań, łącznie ze środkami dotyczącymi odpadów, w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości, bez uszczerbku dla przepisów dyrektywy 85/337/EWG i innych odpowiednich przepisów wspólnotowych".

16. Wymogi odnoszące się do wniosku o udzielenie pozwolenia wynikają z art. 6 dyrektywy IPPC:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki dla zapewnienia, aby wniosek o pozwolenie do właściwych organów zawierał opis:

a) instalacji i jej działania;

[…]

d) stanu terenu, na którym położona jest instalacja;

[…]

j) głównych alternatyw, jeżeli takie istnieją, opracowanych w zarysie przez wnioskodawcę.

Wniosek o pozwolenie zawiera także nietechniczne streszczenie szczegółów określonych w lit. a)–j).

2. W przypadku gdy informacje dostarczone zgodnie z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 85/337/EWG […] albo inne informacje, opracowane zgodnie z innymi przepisami, spełniają którykolwiek z wymogów niniejszego artykułu, informacja ta może zostać uwzględniona we wniosku lub do niego załączona".

17. Artykuł 9 dyrektywy IPPC zawiera przepisy dotyczące treści pozwolenia:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby pozwolenie obejmowało wszystkie środki niezbędne dla spełnienia wymogów art. 3 i 10 dotyczących udzielania pozwoleń w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości, poprzez ochronę powietrza, środowiska wodnego i gleby.

2. W przypadku nowej instalacji lub istotnej zmiany, do której odnosi się art. 4 dyrektywy 85/337/EWG, do celów udzielenia pozwolenia uwzględnia się wszelkie uzyskane w przedmiotowej kwestii informacje lub wnioski wyciągnięte zgodnie z art. 5, 6 i 7.

[…]

4. Bez uszczerbku dla art. 10 graniczne wielkości emisji i równoważne parametry oraz środki techniczne określone w ust. 3 opierają się na najlepszych dostępnych technikach, bez zalecania żadnej techniki czy szczególnej technologii, lecz z uwzględnieniem technicznych właściwości danej instalacji, jej geograficznego położenia i lokalnych warunków środowiska. We wszystkich przypadkach warunki pozwolenia obejmują przepisy dotyczące minimalizacji zanieczyszczeń o dużym zasięgu i zanieczyszczeń o charakterze transgranicznym oraz zapewniają wysoki poziom ochrony środowiska jako całości".

18. Artykuł 15 dyrektywy IPPC reguluje kwestię udziału społeczeństwa:

„1. Państwa członkowskie gwarantują, aby zainteresowana społeczność miała wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurze dotyczącej:

a) wydawania pozwolenia dla nowych instalacji;

b) […]

Procedura określona w załączniku V ma zastosowanie do celów takiego udziału.

2. […]

3. Zastosowanie ust. 1 i 2 uwarunkowane jest ograniczeniami ustanowionymi w art. 4 ust. 1, 2 i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska".

19. Artykuł 16 dyrektywy IPPC dokonuje transpozycji art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, wprowadzając szczególne przepisy dotyczące ochrony prawnej.

20. W załączniku V wymieniono informacje, które muszą zostać udostępnione społeczeństwu:

„1. Społeczeństwo jest informowane [wcześnie] (poprzez ogłoszenia publiczne lub inne właściwe środki, takie jak media elektroniczne, gdy są dostępne) o następujących kwestiach w procedurze podejmowania decyzji lub, najpóźniej, kiedy tylko informacje mogą być należycie dostarczone:

a) wniosek o pozwolenie lub, jeżeli zaistnieją takie przypadki, propozycja uaktualnienia pozwolenia lub warunków pozwolenia zgodnie z art. 15 ust. 1, włączając opis elementów wymienionych w art. 6 ust. 1;

[…]

c) dane szczegółowe właściwych organów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji, tych, od których można uzyskać istotne informacje, tych, do których mogą być przedkładane komentarze i zapytania oraz szczegóły harmonogramu na przekazanie komentarzy lub zapytań;

[…]

f) wskazania czasu i miejsc, gdzie lub za pomocą których istotne informacje są udostępniane;

[…].

2. Państwa członkowskie zapewniają, że w odpowiednich ramach czasowych następujące informacje są podawane do wiadomości zainteresowanej społeczności:

a) zgodnie z ustawodawstwem krajowym, główne sprawozdania i porady wydane właściwemu organowi lub organom w czasie, gdy zainteresowana społeczność była informowana zgodnie z pkt 1;

b) zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/4/WE, informacje inne niż te określone w pkt 1, które mają związek z decyzją zgodnie z art. 8 oraz które są udostępniane [dopiero] po czasie, gdy zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z pkt 1".

21. Konsultacje ze społeczeństwem zostały uregulowane w załączniku V pkt 3 i 4:

„3. Zainteresowana społeczność uprawniona jest do przekazania właściwym organom komentarzy i opinii przed podjęciem decyzji.

4. Rezultaty konsultacji przeprowadzonych na mocy niniejszego załącznika muszą być wzięte pod uwagę w momencie podejmowania decyzji".

2. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów

22. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów[7] zawiera uregulowania w przedmiocie tworzenia i prowadzenia składowisk odpadów.

23. Zgodnie z jej art. 1 ust. 2 dyrektywa w sprawie składowania odpadów określa wymogi techniczne odnoszące się do składowisk podlegających dyrektywie IPPC:

„W odniesieniu do właściwości technicznych składowisk niniejsza dyrektywa zawiera dla tych składowisk, dla których zastosowanie ma dyrektywa 96/61/WE, odpowiednie wymagania techniczne w celu uszczegółowienia ogólnych wymagań tej dyrektywy. Odpowiednie wymagania dyrektywy 96/61/WE uważa się za spełnione, jeżeli zostaną spełnione wymagania niniejszej dyrektywy".

24. Artykuł 7 dyrektywy w sprawie składowania odpadów określa treść wniosku o pozwolenie. Wniosek taki musi zawierać w szczególności:

„d) opis miejsca wraz z opisem hydrogeologicznym i geologicznym".

25. Warunki udzielenia zezwolenia wynikają z art. 8:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby:

a) właściwe władze nie wydawały zezwolenia na utworzenie składowiska, jeżeli nie posiadają pewności w następujących sprawach:

i) bez uszczerbku dla art. 3 ust. 4 i 5, projekt dotyczący składowiska spełnia wszystkie wymagania niniejszej dyrektywy z uwzględnieniem załączników;

ii) […]".

7 — Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 182, s. 1) w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 284, s. 1).

26. W załączniku I do dyrektywy w sprawie składowania odpadów sprecyzowano wymagania odnoszące się do składowiska oraz w szczególności wobec jego lokalizacji:

„1. Lokalizacja

1.1. Lokalizacja składowiska odpadów musi uwzględniać wymagania odnoszące się do:

a) odległości granicy składowiska od obszarów mieszkalnych i rekreacyjnych, dróg wodnych, zbiorników wodnych oraz innych obszarów rolniczych lub miejskich;

b) istnienia w okolicy wód gruntowych, wód przybrzeżnych lub stref ochronnych;

c) warunków geologicznych i hydrogeologicznych w okolicy;

d) ryzyka zalania, osiadania gleby, osuwania lub lawiny na danym terenie;

e) ochrony przyrody lub dziedzictwa kulturalnego w okolicy.

1.2. Utworzenie składowiska odpadów jest możliwe tylko w przypadku, gdy właściwości danego terenu odnoszące się do powyższych wymagań lub środków korygujących, które mają zostać podjęte, wskazują, że nie stanowi ono poważnego zagrożenia dla środowiska”.

3. Dyrektywa w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska

27. Artykuł 15 ust. 3 dyrektywy IPPC odnosi się do dyrektywy w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska [8] (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie informacji o środowisku”). Artykuł 4 reguluje wyjątki:

„1. […]

2. Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na:

[…]

d) poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym w celu ochrony prawnie uzasadnionych interesów, w tym interesu publicznego w zakresie zachowania poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej;

[…]

Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Państwa członkowskie nie mogą na mocy ust. 2 lit. a), d), f), g) i h) zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska.

[…]

3. […]

8 — Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26).

4. Informacje o środowisku będące w posiadaniu organów władzy publicznej lub dla nich przeznaczone, które są przedmiotem wniosku, są udostępniane częściowo, jeśli z całości tych informacji można wydzielić informacje, do których stosuje się postanowienia ust. 1 lit. d) i e) oraz ust. 2".

4. Dyrektywa OOŚ

28. Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy OOŚ definiuje pojęcie zezwolenia jako:

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

29. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy OOŚ zawiera podstawowe zobowiązanie do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko:

„Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia.

Przedsięwzięcia te są określone w art. 4".

30. Artykuł 10a dyrektywy OOŚ zawiera szczególne przepisy dotyczące ochrony prawnej transponujące art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

C – *Prawo słowackie*

31. Na Słowacji dyrektywa IPPC została transponowana przez ustawę nr 245/2003. Dla niniejszej sprawy szczególne znaczenie ma § 8 ust. 3 i 4, regulujący stosunek do innych procedur administracyjnych:

„3. W przypadku pozwolenia zintegrowanego na przedsięwzięcie, które jest jednocześnie pozwoleniem na nową budowę lub wprowadzenie zmian w istniejącej budowli, część postępowania stanowi również postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Urząd budowlany ma w ramach zintegrowanego pozwolenia charakter zainteresowanego organu (§ 10 ust. 2).

4. Postępowanie dotyczące planowania przestrzennego, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i określenie warunków dotyczących zapobiegania poważnym awariom przemysłowym nie wchodzą w zakres zintegrowanego pozwolenia".

32. Należy przy tym zwrócić uwagę na § 11 ust. 2 lit. g), który stanowi, że do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć ewentualną decyzję o lokalizacji:

„Do wniosku należy załączyć

[…]

decyzję dotyczącą planowania przestrzennego w przypadku nowego przedsięwzięcia lub poszerzenia zakresu istniejącego przedsięwzięcia,

[…]".

III – Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

33. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy budowy nowego składowiska odpadów w słowackim mieście Pezinok. Na terenie starej cegielni znajduje się od wielu dziesięcioleci stare składowisko odpadów. Obecnie na tym samym terenie w miejscu starego wyrobiska ma zostać zbudowane nowe składowisko odpadów.

34. Z akt sprawy wynika, że przedsięwzięcie było przedmiotem trzech kolejnych decyzji, wydanych w odrębnych postępowaniach administracyjnych. Miasto i regionalne organy odpowiedzialne za planowanie przestrzenne określiły lokalizację, ministerstwo środowiska przeprowadziło ocenę oddziaływania na środowisko, zaś inspekcja ochrony środowiska wydała ostatecznie w dwuinstancyjnym postępowaniu pozwolenie zintegrowane na wykonanie przedsięwzięcia. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został przedstawiony w ramach sporu prawnego dotyczącego tej ostatniej decyzji.

A – *W przedmiocie lokalizacji*

35. W dniu 26 czerwca 1997 r. miasto Pezinok przyjęło w formie ogólnego zarządzenia nr 2/1997 plan zagospodarowania przestrzennego, w którym przewidziano między innymi budowę nowego składowiska odpadów w dawnej cegielni w bezpośredniej bliskości (ok. 300 m) miasta. Zmieniło ono jednak ten plan w 2002 r. oraz wydało w 2006 r. nowy plan, po tym jak słowacki trybunał konstytucyjny orzekł, że dotychczasowy plan jest niezgodny z konstytucją, w obydwu przypadkach przewidując, że na wspomnianym terenie *nie* może zostać zbudowane składowisko.

36. Już w dniu 7 sierpnia 2002 r. spółka Ekologická skládka a.s. wniosła jednak o ustalenie lokalizacji nowego składowiska odpadów. Miasto oddaliło ten wniosek w dniu 30 listopada 2006 r., jednak regionalny urząd budowlany w Bratysławie zmienił tę decyzję w dniu 7 maja 2007 r. i wydał zezwolenie dotyczące zagospodarowania przestrzennego ustalające lokalizację składowiska.

37. Wielu mieszkańców (zwanych dalej „Križan i in.") wniosło sprzeciw w ramach tego postępowania administracyjnego. Zarzucili oni w szczególności naruszenie zmienionego planu zagospodarowania przestrzennego z 2006 r., a także stronniczość pracowników regionalnego urzędu budowlanego. Zostali oni jednak wykluczeni z postępowania ze względu na to, że na tym etapie postępowania brak było bezpośredniego wpływu na ich prawa. Decyzja zmieniająca nie odnosiła się zatem do tych zarzutów.

38. Skarga miasta Pezinok na decyzję zmieniającą została oddalona, ponieważ nie mogło ono być w tym postępowaniu zarówno pierwszoinstancyjnym organem administracji, jak i uczestnikiem [9]. Križan i in. twierdzą, że zaskarżyli skutecznie swoje wykluczenie z postępowania [10], jednak decyzja o lokalizacji w międzyczasie uprawomocniła się.

B – *W przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko*

39. Na wniosek spółki Pezinské tehelne a.s. z dnia 16 grudnia 1998 r. ministerstwo środowiska przeprowadziło ocenę oddziaływania projektowanego składowiska na środowisko i wydało w dniu 26 lipca 1999 r. ostateczną decyzję o oddziaływaniu na środowisko.

9 — Orzeczenie sądu najwyższego z dnia 14 września 2010 r. (1 Sžo 373/2009, załącznik nr 15 do pisma Ekologická skládka z dnia 15 grudnia 2011 r., s. 82 i nast.).

10 — Powołali się oni na orzeczenie sądu najwyższego z dnia 17 czerwca 2010 r. (Sžp 52/2009) oraz z dnia 28 września 2011 r. (Sžp 3/2011).

40. Równolegle do postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji ministerstwo środowiska przedłużyło na wniosek Pezinské tehelne a.s. decyzją z dnia 27 marca 2006 r. ważność decyzji o oddziaływaniu na środowisko do dnia 1 lutego 2008 r.

C – *W przedmiocie zintegrowanego pozwolenia na przedsięwzięcie*

41. Po zakończeniu obu wyżej wymienionych postępowań słowacka inspekcja ochrony środowiska na wniosek z dnia 25 września 2007 r. złożony przez Ekologická skládka wszczęła postępowanie zintegrowane na podstawie ustawy nr 245/2003, transponującej dyrektywę IPPC. W dniu 17 października 2007 r. inspekcja ochrony środowiska opublikowała wniosek i dokonała czynności dotyczących udziału społeczeństwa.

42. W ramach postępowania administracyjnego w pierwszej instancji Križan i in. oraz miasto Pezinok podnieśli, że wniosek nie jest kompletny, ponieważ nie zawiera decyzji o lokalizacji przedsięwzięcia, stanowiącej wymagany przez prawo załącznik. Na wniosek inspekcji ochrony środowiska spółka Ekologická skládka przedstawiła wprawdzie prawomocną decyzję regionalnego urzędu dotyczącą lokalizacji przedsięwzięcia, podniosła jednak, że stanowi ona tajemnicę handlową, a zatem nie może zostać udostępniona.

43. W dniu 22 stycznia 2008 r. inspekcja ochrony środowiska wydała pozwolenie zintegrowane na budowę składowiska odpadów i jego prowadzenie.

44. Križan i in. oraz miasto Pezinok wnieśli od tej decyzji odwołanie, które rozpatrzyła również inspekcja ochrony środowiska. Zarzucali oni w szczególności naruszenie planu zagospodarowania miasta oraz podważali okoliczność, że nie została im przedstawiona decyzja o lokalizacji przedsięwzięcia. Planowane składowisko miało być ponadto ich zdaniem niewystarczająco oddalone od zabudowań mieszkalnych oraz niezgodne z kompleksową ochroną środowiska.

45. W postępowaniu tym inspekcja ochrony środowiska opublikowała decyzję o lokalizacji przedsięwzięcia poprzez jej wywieszenie w siedzibie inspekcji od dnia 14 marca do dnia 14 kwietnia 2008 r. Decyzją z dnia 18 sierpnia 2008 r. oddaliła ona odwołanie. W przedmiocie zarzutu naruszenia planu zagospodarowania miasta inspekcja ochrony środowiska stwierdziła, że winien on zostać podniesiony w postępowaniu dotyczącym decyzji o lokalizacji przedsięwzięcia.

D – *W przedmiocie postępowania sądowego*

46. W dniu 18 sierpnia 2008 r. Križan i in. oraz miasto Pezinok wnieśli do sądu regionalnego w Bratysławie skargę przeciwko decyzji inspekcji ochrony środowiska wydanej w drugiej instancji, którą sąd ten oddalił wyrokiem z dnia 4 grudnia 2008 r.

47. W postępowaniu odwoławczym sąd najwyższy wstrzymał najpierw wykonanie pozwolenia zintegrowanego orzeczeniem tymczasowym z dnia 6 kwietnia 2009 r., a następnie uchylił je wyrokiem z dnia 28 maja 2009 r. W uzasadnieniu oparł się na spóźnionym opublikowaniu decyzji o lokalizacji przedsięwzięcia oraz podważył przedłużenie decyzji o ocenie oddziaływania projektowanej budowy na środowisko.

48. Przeciwko tym orzeczeniom spółka Ekologická skládka wniosła skargę konstytucyjną do trybunału konstytucyjnego. Trybunał konstytucyjny wyrokiem z dnia 27 maja 2010 r. uchylił tymczasowe orzeczenie sądu najwyższego z dnia 6 kwietnia 2009 r., a także jego wyrok z dnia 28 maja 2009 r. i przekazał sprawę sądowi najwyższemu do ponownego rozpatrzenia.

49. W uzasadnieniu trybunał konstytucyjny wskazał w szczególności, że sąd najwyższy w zaskarżonym wyroku nie zbadał w wystarczającym stopniu, czy w administracyjnym postępowaniu odwoławczym zapewniony został wystarczający udział społeczeństwa w rozumieniu postępowania zintegrowanego. Z punktu widzenia przepisów proceduralnych nie było to wykluczone.

50. Trybunał konstytucyjny podważył ponadto ustalenia dotyczące przedłużenia decyzji o ocenie oddziaływania na środowisko. Decyzja ta nie była przedmiotem postępowania, ponieważ wnoszący odwołanie nie podnieśli jej bezprawności w odwołaniu, zaś dla analizy decyzji dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko przewidziane jest odrębne postępowanie.

E – *Pytania sądu najwyższego*

51. Po przekazaniu do ponownego rozpatrzenia sprawa toczy się ponownie przed sądem najwyższym, który przedstawił Trybunałowi następujące pytania:

„1. Czy prawo Unii (w szczególności art. 267 TFUE) nakazuje tudzież zezwala sądowi najwyższemu państwa członkowskiego skierować z urzędu wniosek o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w trybie prejudycjalnym również wtedy, gdy sytuacja w postępowaniu przed sądem krajowym przedstawia się następująco: trybunał konstytucyjny uchylił wyrok sądu najwyższego, który został oparty przede wszystkim na zastosowaniu prawa Unii z dziedziny ochrony środowiska, nakazując temu sądowi zastosowanie się do swojej oceny prawnej, która oparta została na naruszeniu w jednej z części postępowania konstytucyjnych przepisów procesowych i materialnych bez brania pod uwagę aspektów prawa Unii, pojawiających się w ramach sporu; innymi słowy: w przypadku gdy trybunał konstytucyjny, działając w charakterze sądu orzekającego w ostatniej instancji doszedł w niniejszym przypadku do wniosku, że skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest niezbędne i tymczasowo wykluczył zastosowanie w postępowaniu przed sądem odsyłającym przepisów dotyczących ochrony środowiska?

2. Czy możliwa jest realizacja podstawowego celu zintegrowanego zapobiegania, który wynika przede wszystkim z motywów 8, 9 i 23 preambuły oraz z art. 1 i 15 dyrektywy [96/61] i ze wspólnotowego prawa ochrony środowiska ogólnie, czyli zintegrowane zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontrola również w drodze przyczynienia się społeczeństwa w osiągnięciu tego celu za pomocą postępowania, w którym zainteresowanemu społeczeństwu w chwili rozpoczęcia procedury zintegrowanego zapobiegania nie został zapewniony dostęp do wszystkich istotnych dokumentów (art. 6 dyrektywy [96/61] w związku z jej art. 15), przede wszystkim do decyzji o lokalizacji składowiska odpadów, a po przeprowadzeniu postępowania w pierwszej instancji brakujący dokument zostaje załączony do akt na takich warunkach, że jego treść nie zostaje podana do wiadomości innych stron postępowania z tego względu, że jest to materiał objęty ochroną z tytułu tajemnicy handlowej. Innymi słowy: czy można w sposób uzasadniony stwierdzić, że decyzja o lokalizacji przedsięwzięcia (przede wszystkim jej uzasadnienie) ma istotny wpływ na przedstawianie argumentów, uwag i innych okoliczności?

3. Czy cele dyrektywy [85/337] przede wszystkim w odniesieniu do prawa Unii z dziedziny ochrony środowiska a ściślej warunku ustanowionego w art. 2, zgodnie z którym przed udzieleniem pozwolenia określone przedsięwzięcia muszą zostać poddane ocenie ich oddziaływania na środowisko, w przypadku gdy opinia wyrażona początkowo przez ministerstwo środowiska w 1999 r., w drodze której postępowanie w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) zostało w przeszłości zamknięte, jest utrzymywana w mocy przez kolejne lata na podstawie zwykłej decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia ponownego postępowania OOŚ. Innymi słowy, czy można uznać, że ważność decyzji w rozumieniu dyrektywy [85/337] jest czasowo nieograniczona?

4. Czy wymóg ogólny ustanowiony w dyrektywie [96/61] (w szczególności w preambule i w art. 1 i 15a), zgodnie z którym każde państwo członkowskie dąży do zapobiegania zanieczyszczeniu i zmniejszenia jego poziomu również za pomocą zapewnienia zainteresowanemu społeczeństwu dostępu do odpowiednich, rzetelnych i skutecznych postępowań administracyjnych lub sądowych, w związku z art. 10a dyrektywy [85/337] i art. 6 i 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus obejmuje także prawo żądania przez to społeczeństwo, aby na podstawie prawa krajowego przyjęty został administracyjny lub sądowy środek tymczasowy (na przykład postanowienie o zawieszeniu wykonania decyzji zintegrowanej), który tymczasowo – a mianowicie do chwili wydania rozstrzygnięcia co do istoty – umożliwia przerwanie realizacji zaprojektowanego przedsięwzięcia?

5. Czy jest możliwe, że w drodze orzeczenia sądowego realizującego warunek ustanowiony w dyrektywie [96/61] tudzież w dyrektywie [85/337] lub w art. 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus, a więc w zastosowaniu uznanego tam prawa społeczeństwa do odpowiedniej ochrony prawnej w rozumieniu art. 191 ust. 1 i 2 TFUE w zakresie polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska zostaje w sposób niezgodny z prawem naruszone przysługujące zarządcy przedsięwzięcia prawo własności, które zostało zagwarantowane między innymi w art. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przykładowo w ten sposób, że w toku postępowania sądowego zostaje wobec wnioskodawcy stwierdzona nieważność ostatecznego pozwolenia zintegrowanego dla realizacji nowego przedsięwzięcia?”.

52. Križan i in., miasto Pezinok, słowacka inspekcja ochrony środowiska w Bratysławie oraz spółka Ekologická skládka, a także Republika Czeska, Republika Austriacka, Republika Słowacka i Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie. W rozprawie w dniu 17 stycznia 2012 r. wzięła udział ponadto Republika Francuska, podczas gdy Ekologická skládka nie była reprezentowana.

IV – Ocena prawna

A – *W przedmiocie pytania pierwszego – prawo sądu najwyższego do przedstawienia pytań prejudycjalnych*

53. W swoim pierwszym pytaniu sąd najwyższy zmierza w istocie do ustalenia, czy wyrok trybunału konstytucyjnego stoi na przeszkodzie złożeniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sąd najwyższy jest bowiem zgodnie z prawem krajowym zobowiązany do rozstrzygnięcia sprawy, uwzględniając stanowisko trybunału konstytucyjnego. Pytanie dotyczy ponadto kwestii, czy wniosek może zostać złożony z urzędu, tj. bez odpowiedniego żądania uczestników postępowania.

54. Zasygnalizowaną również w uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym kwestię, czy prawo Unii umożliwia albo nawet wymaga, aby sąd najwyższy podnosił określone *kwestie prawne* z urzędu, rozważę natomiast w związku z pytaniem trzecim [11]. Zgodnie z orzecznictwem z samej omawianej regulacji może w decydujący sposób wynikać, czy należy ją podnieść z urzędu [12]. Sąd najwyższy wskazuje zaś jedynie w związku z kwestiami prawnymi wymienionymi w pytaniu trzecim na możliwość podniesienia ich z urzędu.

11 — Zobacz poniżej, pkt D.3 (pkt 152 i nast.).

12 — Podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych od C-240/98 do C-244/98 Océano Grupo Editorial i Salvat Editores, Rec. s. I-4941, pkt 26; z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie C-473/00 Cofidis, Rec. s. I-10875, pkt 33; z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-168/05 Mostaza Claro, Zb.Orz. s. I-10421, pkt 29, oparte zostały na treści art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. L 95, s. 29).

55. Zgodnie z orzecznictwem ani stanowisko trybunału konstytucyjnego, ani brak żądania stron dotyczącego przedstawienia pytań Trybunałowi nie stoją na przeszkodzie zwróceniu się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

56. Artykuł 267 TFUE przyznaje sądom krajowym nieograniczone uprawnienie, a więc bądź z urzędu, bądź na wniosek stron [13], do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub ważnością przepisów prawa Unii, wymagające rozstrzygnięcia w konkretnym przypadku [14].

57. Sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE *zobowiązany* do zwrócenia się do Trybunału, jeśli zostaną przed nim podniesione kwestie dotyczące wykładni prawa Unii. Musi istnieć możliwość, że prawidłowe stosowania prawa Unii będzie przedmiotem środka zaskarżenia w rozumieniu tego przepisu [15], ponieważ obowiązek sądu ostatniej instancji zwrócenia się do Trybunału ma zapobiegać tworzeniu w państwie członkowskim krajowego orzecznictwa, niezgodnego z przepisami prawa Unii [16].

58. Wychodzę z założenia, że sąd najwyższy Słowacji, przynajmniej w kontekście sporu zawisłego przed sądem krajowym, jest sądem w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. Jego orzeczenia mogą być wprawdzie kontrolowane przez słowacki trybunał konstytucyjny, jednak trybunał ten gwarantuje jedynie poszanowanie słowackiej konstytucji, nie jest natomiast właściwy do kontrolowania przestrzegania prawa Unii przez krajowe urzędy i sądy [17].

59. Trybunał stwierdził, że przepis prawa krajowego, zgodnie z którym sądy nieorzekające w ostatniej instancji są związane oceną dokonaną przez sąd wyższej instancji, nie może pozbawić tych sądów uprawnienia do przedłożenia Trybunałowi pytań dotyczących wykładni prawa Unii będącego przedmiotem tej oceny prawnej. Sąd, który nie orzeka w ostatniej instancji, powinien mieć swobodę wystąpienia do Trybunału z nurtującymi go zagadnieniami, jeśli uzna, że ocena prawa dokonana przez wyższą instancję mogłaby doprowadzić do wydania przezeń orzeczenia sprzecznego z prawem Unii [18].

60. Także w celu zapewnienia pierwszeństwa prawa Unii funkcjonowanie tego systemu współpracy wymaga bowiem, by sąd krajowy miał swobodę zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne, i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją [19].

61. Ponadto wyrok Trybunału wydany w postępowaniu prejudycjalnym jest wiążący dla sądu krajowego przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu. Sąd krajowy, który wykonuje uprawnienie przyznane mu w art. 267 akapit drugi TFUE, jest zatem przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu związany dokonaną przez Trybunał wykładnią spornych przepisów i w danym przypadku nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, jeśli mając na uwadze tę wykładnię, uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii [20].

13 — Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-104/10 Kelly, Zb.Orz. s. I-6813, pkt 61.

14 — Wyrok z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 Elchinov, Zb.Orz. s. I-8889, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Zobacz wyrok z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-99/00 Lyckeskog, Rec. s. I-4839, pkt 17, 18.

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Lyckeskog, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Zobacz wyrok słowackiego trybunału konstytucyjnego z dnia 27 maja 2010 r. (I. ÚS 223/09-131, załącznik nr 9 do wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, pkt 16).

18 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie Elchinov, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

19 — Wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli, Zb.Orz. s. I-5667, pkt 52.

20 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie Elchinov, pkt 29 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo.

62. Rozważania te zostały wprawdzie sformułowane w odniesieniu do sądów, które nie orzekają w ostatniej instancji, muszą one jednak mieć tym bardziej zastosowanie do sądów, które rozstrzygają o kwestiach dotyczących prawa Unii w ostatniej instancji, a w odniesieniu do przestrzegania krajowej konstytucji podlegają kontroli trybunału konstytucyjnego. Krajowe prawo konstytucyjne może wprawdzie mieć pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi, nie może jednak stać na przeszkodzie stosowaniu prawa Unii [21].

63. Na pytanie pierwsze należy w konsekwencji odpowiedzieć, że art. 267 TFUE zobowiązuje sąd państwa członkowskiego, którego orzeczenia w przedmiocie wykładni prawa Unii nie podlegają zaskarżeniu, do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w razie wątpliwości co do wykładni prawa Unii w zawisłej przed nim sprawie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym także z urzędu bez odpowiedniego żądania stron, nawet jeśli trybunał konstytucyjny tego państwa członkowskiego orzekał już w tej sprawie i nakazał wymienionemu wcześniej sądowi rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z jego stanowiskiem na gruncie krajowego prawa konstytucyjnego.

B – *W przedmiocie pytania drugiego – dostęp do decyzji o lokalizacji w postępowaniu zintegrowanym*

64. Pytanie drugie dotyczy dostępu do decyzji o lokalizacji składowiska odpadów w postępowaniu zintegrowanym.

65. W postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji decyzja ta została najpierw uznana za tajemnicę handlową i z tego powodu nie została udostępniona. Została jednak udostępniona w postępowaniu administracyjnym w drugiej instancji. Sąd najwyższy zmierza do ustalenia, czy ten sposób postępowania jest zgodny z dyrektywą IPPC.

66. Z tego względu należy zbadać, czy decyzja o lokalizacji należy do informacji, które muszą zostać zasadniczo udostępnione społeczeństwu w postępowaniu zintegrowanym (w tym względzie pkt 2), następnie w jakim stopniu ochrona tajemnicy handlowej uzasadnia wyjątek od udostępnienia (w tym względzie pkt 3), a wreszcie czy udostępnienie w postępowaniu administracyjnym w drugiej instancji spełniło wymogi prawa Unii, czy też nastąpiło zbyt późno (w tym względzie pkt 4). Na wstępie należy jednak rozważyć wątpliwości co do dopuszczalności tego pytania (w tym względzie pkt 1).

1. W przedmiocie dopuszczalności pytania drugiego

67. Ekologická skládka podnosi, że zgodnie z prawem słowackim decyzja o lokalizacji jest niezależna od pozwolenia zintegrowanego (§ 8 ust. 4 ustawy nr 245/2003). Decyzja o lokalizacji nie może już być podważana w postępowaniu zintegrowanym. Udostępnienie nie było zatem konieczne. Ekologická skládka wnioskuje z tego wręcz, że pytanie drugie nie ma znaczenia dla wyniku sprawy przed sądem krajowym i jest z tego względu niedopuszczalne.

68. Pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają jednak z domniemania pozostawania w związku ze sprawą. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii,

21 — Wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Rec. s. 1125, pkt 3; z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, Zb.Orz. s. I-8015, pkt 61.

o którą wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [22].

69. Kwestia tego, czy i na jakich warunkach decyzja o lokalizacji powinna była zostać udostępniona w postępowaniu w sprawie zintegrowanego pozwolenia na przedsięwzięcie, pozostaje w oczywistym związku ze sporem o zgodność pozwolenia z prawem. Błąd dotyczący udostępnienia może bowiem stanowić uchybienie proceduralne. W rezultacie należy uznać, że pytanie drugie przedłożone przez sąd najwyższy jest dopuszczalne.

2. W przedmiocie niezbędności zapewnienia dostępu do decyzji o lokalizacji

70. To, jakie informacje muszą zostać opublikowane w postępowaniu zintegrowanym, należy rozstrzygnąć na podstawie art. 15 ust. 1, art. 6 i załącznika V do dyrektywy IPPC.

a) W przedmiocie udostępnienia informacji w postępowaniu zintegrowanym

71. Zgodnie z art. 15 ust. 1 lit. a) dyrektywy IPPC zainteresowane społeczeństwo winno mieć wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurze dotyczącej wydawania pozwolenia dla nowych instalacji. Procedura ustalona w załączniku V stosuje się do celów takiego udziału.

72. Załącznik V pkt 1 dyrektywy IPPC przewiduje, że społeczeństwo jest *informowane* o określonych kwestiach wcześnie w procedurze podejmowania decyzji lub, najpóźniej, kiedy tylko informacje mogą być należycie dostarczone. Należy do nich w szczególności wniosek o pozwolenie włącznie z opisem elementów wymienionych w art. 6 ust. 1.

73. Zgodnie z załącznikiem V pkt 2 określone informacje są *podawane do wiadomości* zainteresowanego społeczeństwa w odpowiednich ramach czasowych. Chodzi przy tym przede wszystkim o główne sprawozdania i porady wydane właściwemu organowi lub organom w czasie, gdy zainteresowane społeczeństwo było informowane zgodnie z pkt 1 [lit. a)], a po drugie, o informacje inne niż te określone w pkt 1, które mają związek z decyzją zgodnie z art. 8 oraz które są udostępniane dopiero po czasie, gdy zainteresowane społeczeństwo zostało poinformowane zgodnie z pkt 1 [lit. b)].

74. Przepisy te można interpretować ściśle w ten sposób, że należy zagwarantować *dostęp* jedynie do informacji wymienionych w załączniku V pkt 2 do dyrektywy IPPC, podczas gdy informacje objęte pkt 1 publikowane są wraz ze wszczęciem postępowania w sprawie pozwolenia. Odpowiednie oryginalne załączniki – w szczególności wniosek o wydanie pozwolenia – można jednak zgodnie z tą wykładnią pominąć przy udostępnianiu.

75. Jednak już informacje, które należy udostępnić zgodnie z załącznikiem V pkt 1 lit. c) i f) przemawiają za dalej idącym dostępem do oryginalnych załączników. Należy bowiem wskazać, u jakich organów, a także kiedy, gdzie i w jaki sposób są dostępne właściwe czy odpowiednie informacje. Oznacza to, że informowanie społeczeństwa zgodnie z pkt 1 nie jest wyczerpujące, lecz ma umożliwić dostęp do dalszych informacji mających znaczenie dla postępowania w sprawie pozwolenia.

22 — Wyroki: z dnia 7 września 1999 r. w sprawie C-355/97 Beck i Bergdorf, Rec. s. I-4977, pkt 22; z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. s. I-11421, pkt 25; z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-478/07 Budějovický Budvar, Zb.Orz. s. I-7721, pkt 63; z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-145/10 Painer, Zb.Orz. s. I-12533, pkt 59.

76. Nie byłoby ponadto konsekwentne udostępnienie zgodnie z załącznikiem V pkt 2 lit. b) informacji posiadających znaczenie dla pozwolenia, przedłożonych później, oraz nieudostępnienie informacji znanych od początku.

77. Ponadto nieujawnienie wniosku o wydanie pozwolenia i załączników do niego stanowiłoby ograniczenie informacji przekazywanych społeczeństwu w porównaniu do wcześniejszego brzmienia dyrektywy IPPC, które w art. 15 ust. 1 wyraźnie przewidywało dostęp społeczeństwa do wniosku o wydanie pozwolenia. Prawodawca nie zamierzał jednak, wprowadzając nowe brzmienie art. 15 ust. 1 dyrektywy IPPC w drodze dyrektywy 2003/35 [23], ograniczyć przejrzystości, lecz zgodnie z motywami 10 i 11 tej ostatniej dyrektywy zmierzał do dostosowania jej do dalej idących wymogów konwencji z Aarhus.

78. Konwencja ta nie ma na celu ograniczenia informacji dostępnych społeczeństwu, lecz przewiduje wyraźnie w art. 6 ust. 6 zapewnienie społeczeństwu dostępu do wszystkich informacji posiadających znaczenie dla procedury podejmowania decyzji uregulowanej w tym przepisie oraz pozostających do dyspozycji w czasie trwania postępowania dotyczącego udziału społeczeństwa. Przepisy dyrektywy IPPC dotyczące informowania społeczeństwa należy w miarę możliwości interpretować zgodnie z prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami Unii wynikającymi z konwencji z Aarhus, które zostały transponowane między innymi poprzez tę dyrektywę [24]. Z tego względu należy je interpretować w ten sposób, że co do zasady musi zostać zagwarantowany dostęp do wszystkich informacji, które mają znaczenie dla postępowania zintegrowanego.

b) W przedmiocie udostępnienia decyzji o lokalizacji

79. Zgodnie z powyższymi rozważaniami należało w postępowaniu zintegrowanym zasadniczo zagwarantować dostęp do decyzji o lokalizacji, o ile miała ona znaczenie dla wydania pozwolenia.

80. Intuicyjnie można oczekiwać, że postępowanie w sprawie wydania zintegrowanego pozwolenia na przedsięwzięcie obejmuje ustalenie jego lokalizacji. Wymagany przez art. 1 i art. 9 ust. 1 dyrektywy IPPC wysoki poziom ochrony środowiska zostałby z pewnością zrealizowany, gdyby lokalizacja przedsięwzięcia została wybrana z zamiarem zminimalizowania oddziaływania na środowisko.

81. Dyrektywa IPPC integruje jednak nie pozwolenie na przedsięwzięcie w ogóle, lecz (jedynie) niezbędne środki w celu ochrony środowiska naturalnego, tj. w szczególności powietrza, wody i gleby. Reguluje ona przede wszystkim prowadzenie przedsięwzięcia i najlepsze dostępne techniki, które należy przy tym zastosować. Decyzja o lokalizacji może wprawdzie wpływać na pozwolenie zintegrowane; art. 9 ust. 4 dyrektywy IPPC przewiduje uwzględnienie w warunkach udzielenia pozwolenia odpowiednio geograficznego położenia instalacji oraz ewentualnych miejscowych warunków środowiskowych. Nie przewidziano natomiast w ramach postępowania zintegrowanego także ustalenia lokalizacji albo kontroli istniejącej decyzji o lokalizacji. Decyzja o lokalizacji może zatem zostać podważona najwyżej wyjątkowo w sposób pośredni, jeśli zgodnie z dyrektywą IPPC nie można udzielić pozwolenia na instalację ze względu na warunki w ustalonym miejscu.

23 — Wyżej wymieniona w przypisie 3.

24 — Wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 Trianel Kohlekraftwerk Lünen, Zb.Orz. s. I-3673, pkt 41. Zobacz ogólnie wyroki: z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52; z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 Bettati, Rec. s. I-4355, pkt 20; z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-286/02 Bellio F.lli, Rec. s. I-3465, pkt 33; z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie C-306/05 SGAE, Zb.Orz. s. I-11519, pkt 35; z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-161/08 Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, Zb.Orz. s. I-4075, pkt 38.

82. Dla składowisk odpadów obowiązują jednak uregulowania szczególne, ustanowione w dyrektywie w sprawie składowania odpadów. W zakresie, w jakim składowiska objęte są dyrektywą IPPC, dyrektywa w sprawie składowania odpadów zawiera zgodnie z jej art. 1 ust. 2 odpowiednie „wymagania techniczne", konkretyzujące ogólne wymagania dyrektywy IPPC. Spełnienie wymogów dyrektywy w sprawie składowania odpadów oznacza jednocześnie spełnienie odpowiednich wymogów dyrektywy IPPC.

83. Załącznik I pkt 1 dyrektywy w sprawie składowania odpadów reguluje kwestię wyboru lokalizacji składowiska. W szczególności pkt 1.1 lit. a) przewiduje, że muszą zostać uwzględnione odległości granicy składowiska od obszarów mieszkalnych i rekreacyjnych oraz obszarów miejskich. Utworzenie składowiska odpadów jest możliwe zgodnie z pkt 1.2 tylko w przypadku, gdy właściwości danego terenu wskazują, że nie stanowi ono poważnego zagrożenia dla środowiska.

84. Można wprawdzie powątpiewać, czy przepisy dyrektywy w sprawie składowania odpadów dotyczące wyboru lokalizacji konkretyzują „odpowiednie wymagania techniczne" zawarte w dyrektywie IPPC w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, jednak pozwolenie na składowisko musi w każdym razie zgodnie z art. 8 lit. a) pkt i) dyrektywy w sprawie składowania odpadów spełniać *wszystkie* wymagania dyrektywy. W konsekwencji pozwolenie zintegrowane na składowisko nie może zostać wydane, jeśli wymagania dotyczące wyboru lokalizacji nie zostały spełnione.

85. Nawet gdyby wyłączyć wymagania dyrektywy w sprawie składowania odpadów dotyczące lokalizacji składowiska z postępowania zintegrowanego, decyzja o lokalizacji nadal miałaby znaczenie. Należy bowiem uwzględnić w tym postępowaniu szereg okoliczności zależnych od lokalizacji. Sam wniosek o wydanie pozwolenia musi zgodnie z art. 7 lit. d) dyrektywy w sprawie składowania odpadów zawierać opis miejsca wraz z opisem hydrogeologicznym i geologicznym [25]. Wymagania odnoszące się do ochrony gleby i wód zgodnie z załącznikiem I pkt 3 mają związek z tymi wymogami uzależnionymi od lokalizacji. Decyzja administracyjna dotycząca lokalizacji składowiska musi również uwzględniać te elementy, a co za tym idzie zawierać odpowiednie informacje.

86. Wreszcie podjęta uprzednio decyzja o lokalizacji składowiska odpadów ma znaczenie w postępowaniu zintegrowanym także z tego względu, że zgodnie z prawem krajowym wyznacza ona ramy dla pozwolenia zintegrowanego.

87. Decyzja o lokalizacji zalicza się zatem w każdym razie do informacji, które mają znaczenie dla postępowania zintegrowanego. Tłumaczy to wyraźny wymóg załączenia jej do wniosku o wydanie pozwolenia zawarty w § 11 ust. 2 lit. g) słowackiej ustawy nr 245/2003. Z tego względu w postępowaniu zintegrowanym musi zasadniczo zostać przyznany dostęp do załączonej decyzji administracyjnej o lokalizacji instalacji.

3. W przedmiocie ochrony tajemnicy handlowej

88. Można jednak odmówić dostępu do informacji, jeśli zasługujące na ochronę interesy sprzeciwiają się ich udostępnieniu. Zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy IPPC wymogi zawarte w art. 15 ust. 1 dotyczące udziału społeczeństwa obowiązują z zastrzeżeniem ograniczeń wymienionych w art. 4 ust. 1, 2 i 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

25 — Zobacz art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy IPPC, a także lit. j) tamże, która wymaga ponadto przedstawienia głównych alternatywnych rozwiązań ewentualnie zbadanych przez wnioskodawcę, a wiec również alternatywnych rozwiązań w zakresie położenia.

89. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub prawem Unii w celu ochrony uzasadnionych interesów handlowych, w tym interesu publicznego dotyczącego zachowania poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej.

90. Powody odmowy udostępnienia należy jednak zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku interpretować ściśle, przy czym w konkretnym przypadku należy uwzględnić interes publiczny w udostępnieniu [26]. Nawet jeśli dokumenty zawierają zgodnie z tą dyrektywą tajemnicę handlową, na podstawie art. 4 ust. 4 należy zapewnić dostęp przynajmniej do tych fragmentów, które nie są chronione jako tajemnica handlowa.

91. Trybunał nie może ostatecznie ocenić kwestii, w jakim zakresie decyzję o lokalizacji należało traktować poufnie jako tajemnicę handlową, ponieważ sąd najwyższy nie podał żadnych informacji dotyczących ewentualnej tajemnicy handlowej. Kontrola tego zagadnienia należy zatem do sądów krajowych.

92. Udostępnienie decyzji o lokalizacji przez organ administracyjny drugiej instancji pozwala jednak domniemywać, że nie zawierała ona żadnej tajemnicy handlowej. Jak dotychczas nie przedstawiono także żadnych elementów wskazujących na to, że decyzja ta w ogóle zawiera informacje zasługujące na ochronę. Nie wykazała tego także Ekologická skládka. Istnieje natomiast ważny interes publiczny w uzyskaniu informacji dotyczącej lokalizacji składowiska odpadów. Interes ten przeważa z reguły nad interesem dotyczącym ochrony informacji związanych z przedsiębiorstwem.

93. Dlatego na potrzeby dalszych rozważań przyjmuję, że decyzja o lokalizacji w ogóle albo częściowo nie wymaga ochrony jako tajemnica handlowa.

4. W przedmiocie chwili udostępnienia

94. Należy zatem zbadać, czy udostępnienie decyzji o lokalizacji w drugiej instancji administracyjnej spełniło wymogi dyrektywy IPPC, czy też nastąpiło zbyt późno.

95. Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy IPPC wymaga, aby zainteresowane społeczeństwo miało wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurze dotyczącej wydawania pozwolenia dla nowych instalacji. Jeszcze wyraźniej zostało to sformułowane w art. 6 ust. 4 konwencji z Aarhus, którego transpozycji dokonuje ta dyrektywa. Zgodnie z tym przepisem udział społeczeństwa ma zostać umożliwiony na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe i aby mógł on być skuteczny.

96. Samo udostępnienie informacji jednak nie wystarcza. Załącznik V pkt 3 do dyrektywy IPPC uprawnia zainteresowane społeczeństwo do przekazania właściwym organom komentarzy i opinii przed podjęciem decyzji. Zgodnie z pkt 4 rezultaty konsultacji muszą być wzięte pod uwagę w momencie podejmowania decyzji. Odpowiadają temu art. 6 ust. 7 i 8 konwencji z Aarhus.

97. Jeśli – jak należy przyjąć – decyzja o lokalizacji nie była w całości objęta ochroną tajemnicy handlowej i z tego względu winna była zostać udostępniona, postępowanie w sprawie pozwolenia w pierwszej instancji nie spełniało w efekcie wymagań dyrektywy IPPC. Społeczeństwo nie miało dostępu do decyzji o lokalizacji i nie mogło zająć stanowiska w przedmiocie tego, czy była ona przestrzegana, ani tego, czy spełniała wymagania zawarte w załączniku I pkt 1 do dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

26 — Wyroki: z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-266/09 Stichting Natuur en Milieu, Zb.Orz. s. I-13119, pkt 52; z dnia 28 lipca 2011 r. C-71/10 Office of Communications, Zb.Orz. s. I-7205, pkt 22.

98. Sąd najwyższy uważa z tego względu udostępnienie za opóźnione. Wystarczający udział społeczeństwa nie został zagwarantowany.

99. W drugiej instancji administracyjnej decyzja o lokalizacji została jednak udostępniona i społeczeństwo miało zgodnie ze zmienionym w tym postępowaniu pozwoleniem zintegrowanym 30 dni na zajęcie stanowiska. Słowacki trybunał konstytucyjny uznał za możliwe, że to udostępnienie naprawiło uchybienie proceduralne. Podkreślił, że zgodnie z ogólnymi zasadami słowackiego postępowania administracyjnego druga instancja administracyjna może zmienić w całości decyzję administracyjną i jest także zobowiązana do odpowiedniego wysłuchania społeczeństwa.

100. Wprawdzie ani dyrektywa IPPC, ani dyrektywa w sprawie składowania odpadów nie zawierają przepisów dotyczących naprawy uchybień proceduralnych. Jednak możliwość naprawienia uchybień proceduralnych została zasadniczo uznana w prawie Unii[27], zaś ani dyrektywa IPPC, ani dyrektywa w sprawie składowania odpadów nie mogą być interpretowane w ten sposób, że wyłączają naprawę uchybień proceduralnych. Wyrok w sprawie Wells zawiera odnośne ustalenia dla przypadku całkowitego braku oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ uznaje *zawieszenie* wydanego już pozwolenia w celu następczego przeprowadzenia (pominiętej) oceny oddziaływania omawianego przedsięwzięcia na środowisko w rozumieniu dyrektywy OOŚ za środek właściwy dla naprawy naruszenia tej dyrektywy[28].

101. W braku przepisów Unii dotyczących naprawy uchybień proceduralnych w postępowaniu zintegrowanym w sprawie składowisk odpadów należy w tym zakresie stosować prawo krajowe. Zasady postępowania w sprawach środków zaskarżenia dotyczących ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii nie mogą być mniej korzystne od zasad odnoszących się do odpowiednich środków prawnych dotyczących wyłącznie prawa krajowego (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności)[29].

102. Jeśli stosowane są zwykłe przepisy dotyczące naprawy uchybień proceduralnych, zasada równoważności jest spełniona. W celu zastosowania się do zasady skuteczności środek naprawczy musi powodować, że uprawniony znajdzie się w takiej sytuacji, w jakiej byłby, gdyby błąd nie został popełniony[30]. Ponadto środek naprawczy nie powinien stwarzać możliwości obejścia prawa Unii lub niezastosowania go i powinien stanowić wyjątek[31]. W przeciwnym wypadku wykonywanie uprawnień byłoby praktycznie niemożliwe lub co najmniej nadmiernie utrudnione.

103. Okoliczności, że druga instancja administracyjna zapewniła dostęp do brakujących uprzednio informacji, a także umożliwiła zajęcie stanowiska, oraz iż druga instancja administracyjna była uprawniona do zmiany decyzji pierwszej instancji w wyniku zajętego stanowiska, są w konsekwencji niezbędnymi, jednak niewystarczającymi warunkami naprawy uchybienia proceduralnego.

104. Naprawa wymaga bowiem także, aby w chwili uzupełnionego udziału społeczeństwa rzeczywiście istniały nadal wszystkie opcje. W przeciwnym razie nadrobiony etap postępowania byłby jedynie aktem formalnym niemogącym zrealizować funkcji udziału społeczeństwa.

27 — Zobacz wyrok z dnia 25 października 2011 r. w sprawie C-109/10 P Solvay przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10329, pkt 56, w przedmiocie naprawienia uchybienia proceduralnego w postępowaniu prowadzonym przez Komisję w sprawie koncentracji; oraz w przedmiocie procedury celnej wyrok z dnia 16 stycznia 1992 r. w sprawie C-334/90 Marichal-Margrève, Rec. s. I-101, pkt 25.

28 — Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. s. I-723, pkt 65. Zobacz również wyrok z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie C-215/06 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-4911, pkt 57–60.

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 24 wyrok w sprawie Trianel Kohlekraftwerk Lünen, pkt 43.

30 — Zobacz w przedmiocie przepisów procedury w sprawie koncentracji ww. w przypisie 27 wyrok w sprawie Solvay przeciwko Komisji.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 28 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 57.

105. Do sądów krajowych należy ocena, czy rzeczywiście w chwili uzupełnionego udziału społeczeństwa istniały jeszcze wszystkie opcje. Mogłyby one zbadać w tym względzie przykładowo, jakie skutki ma pominięcie instancji administracyjnej. Mogłyby także skoncentrować się na tym, czy w chwili naprawy decyzja pierwszej instancji administracyjnej była już w praktyce wykonana i w ten sposób zostały ukończone pewne stany faktyczne albo czy druga instancja administracyjna rozważyła ewentualne zarzuty w sposób otwarty i obiektywny. Jako że chodziło o składowisko odpadów, należałoby w tym zakresie rozważyć w szczególności wymagania załącznika I pkt 1 do dyrektywy w sprawie składowania odpadów w odniesieniu do wyboru lokalizacji składowiska.

5. Wnioski w przedmiocie pytania drugiego

106. Reasumując, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że społeczeństwo musi w postępowaniu w sprawie pozwolenia zintegrowanego na składowisko odpadów zgodnie z art. 15 ust. 1 i załącznikiem V do dyrektywy IPPC uzyskać dostęp do przedstawionej w postępowaniu decyzji o lokalizacji składowiska, o ile nie sprzeciwiają się temu nadrzędne względy takie jak przykładowo tajemnica handlowa. Jeśli najpierw odmówiono dostępu do tego dokumentu bez wystarczającego uzasadnienia, błąd ten może zostać naprawiony na dalszym etapie postępowania administracyjnego zgodnie z prawem krajowym, jeśli późniejszy dostęp umożliwia społeczeństwu znalezienie się w sytuacji, w której byłoby, gdyby dostęp został zagwarantowany od początku.

C – *W przedmiocie pytania trzeciego – zastosowanie dyrektywy OOŚ*

107. W swoim pytaniu trzecim sąd najwyższy zmierza do ustalenia, czy ważność wcześniejszej decyzji dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia będącego składowiskiem odpadów z 1999 r. może zostać w 2006 r. przedłużona bez ponownego badania oddziaływania na środowisko.

108. Ekologická skládka podważa znaczenie tej kwestii dla rozstrzygnięcia sprawy przed sądem krajowym. Trybunał konstytucyjny stwierdził już bowiem, że ewentualne błędy oceny oddziaływania na środowisko nie są przedmiotem sprawy przed sądem krajowym. Mogą one być badane jedynie w szczególnym przeznaczonym do tego postępowaniu i nie zostały ponadto podniesione przez uczestników postępowania przed sądem krajowym.

109. Zarzut ten ma związek z zagadnieniem, które pozostawiłam bez odpowiedzi przy rozważaniu pytania pierwszego, a mianowicie czy na gruncie prawa Unii istnieje wymóg tudzież możliwość podnoszenia przez sądy krajowe z urzędu określonych kwestii dotyczących ochrony środowiska, pomimo że prawo krajowe tego nie przewiduje [32]. Pytanie trzecie należy zatem w związku z pytaniem pierwszym rozumieć jako zmierzające do ustalenia, czy dyrektywa OOŚ dopuszcza przedłużenie ważności decyzji dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko bez ponownego badania warunków środowiskowych (w tym względzie pkt 1), czy kwestia ta musi być badana w związku z pozwoleniem zintegrowanym, chociaż prawo krajowe przewiduje odrębne postępowanie w przedmiocie zarzutu błędów oceny oddziaływania na środowisko (w tym względzie pkt 2), oraz czy zarzut ten zgodnie z prawem Unii może lub musi zostać podniesiony z urzędu (w tym względzie pkt 3).

32 — Zobacz pkt 54 powyżej.

1. W przedmiocie dyrektywy OOŚ

a) W przedmiocie zastosowania dyrektywy OOŚ

110. W celu zbadania, czy ocena oddziaływania na środowisko z 1999 r. może zostać przedłużona w 2006 r. bez ponownego badania oddziaływania na środowisko, należy na wstępie wyjaśnić, czy dyrektywa OOŚ w ogóle znajduje zastosowanie.

111. Trybunał orzekł, że dyrektywa OOŚ w sprawach, w których pozwolenie zostało wydane po terminie na dokonanie transpozycji tej dyrektywy, ale postępowanie w sprawie pozwolenia zostało formalnie wszczęte przed tym terminem (tak zwane projekty typu „pipeline"), nie wymaga badania oddziaływania na środowisko [33].

112. Zgodnie z art. 2 aktu przystąpienia [34] Słowacja miała obowiązek dokonania transpozycji dyrektywy OOŚ przed dniem przystąpienia, a więc do 1 maja 2004 r.

113. Za formalne wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia przy pobieżnym rozważeniu można by uznać wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Został on wniesiony w dniu 25 września 2007 r., a więc dyrektywa OOŚ znajdowałaby zastosowanie.

114. Ze względu za informacje zawarte w aktach sprawy należy jednak także zbadać, czy trzy następujące po sobie postępowania, mianowicie ocena oddziaływania na środowisko, ustalenie lokalizacji i pozwolenie zintegrowane stanowią jednolite postępowanie w rozumieniu dyrektywy OOŚ [35]. Wówczas złożony już w dniu 16 grudnia 1998 r. wniosek o wszczęcie oceny oddziaływania na środowisko należałoby uważać za formalne wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia w rozumieniu dyrektywy OOŚ. W takim przypadku dyrektywa OOŚ nie miałaby zastosowania.

115. Przemawia za tym w szczególności okoliczność, że oddziaływanie na środowisko bada się właśnie w celu utworzenia składowiska odpadów. Okoliczność, że zgodnie ze słowackim prawem oddziaływanie na środowisko jest badane w postępowaniu odrębnym od właściwego postępowania w sprawie pozwolenia, nie powinna rozszerzać czasowego zakresu zastosowania dyrektywy OOŚ.

116. Ponieważ postępowanie dotyczące oceny oddziaływania na środowisko stanowi formalne postępowanie administracyjne, różni się ono od nieformalnych kontaktów zmierzających do przygotowania wniosku o pozwolenie, których Trybunał nie uznał za wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia [36].

117. Wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia poprzez ocenę oddziaływania na środowisko mogłoby nie zostać uznane jedynie wówczas, gdyby odnosiło się ono do innego przedsięwzięcia, którego realizacja w praktyce nie została nigdy rozpoczęta [37]. Miarodajną okolicznością w tym względzie jest to, czy przedsięwzięcie składowiska odpadów jest nadal prowadzone, czy też zostało w międzyczasie zaniechane [38].

33 — Wyrok z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-81/96 Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Rec. s. I-3923, pkt 23; ww. w przypisie 28 wyrok w sprawie Wells, pkt 43.

34 — Dz.U. 2003, L 236, s. 33.

35 — Zobacz wyroki: z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-3969, pkt 102; z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., Zb.Orz. s. I-1753, pkt 37; z dnia 18 października 2011 r. w sprawach połączonych od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 Boxus i in., Zb.Orz. s. I-9711, pkt 44.

36 — Wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 Komisja przeciwko Niemcom zwany „wyrokiem w sprawie Großkrotzenburg", Rec. s. I-2189, pkt 32.

37 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Gedeputeerde Staten van Noord-Holland pkt 25.

38 — Zobacz moją opinię z dnia 13 października 2011 r. w sprawie C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in., w toku, pkt 169.

118. Miasto Pezinok zmieniło w międzyczasie swoje plany wielokrotnie w taki sposób, że odrzuciło budowę składowiska odpadów, jednak decyzje zdają się zgodnie z prawem słowackim nie prowadzić do zakończenia tego przedsięwzięcia. Pomimo powierzchownego podobieństwa niniejsza sprawa różni się także od przypadku będącego przedmiotem wyroku w sprawie Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. W tamtej sprawie gmina również wielokrotnie zmieniała plany w sposób zasadniczy. Dlatego Trybunał uznał ostatnią zmianą planu za nowy plan [39]. Gmina była jednak w tym postępowaniu wnioskodawcą i w efekcie za każdym razem wszczynała nowe postępowanie w sprawie pozwolenia [40].

119. W niniejszej sprawie to Ekologická skládka złożyła wniosek. Informacje przez nią przekazane wskazują na kontynuację, ponieważ późniejsze opóźnienia w stosunku do oryginalnego harmonogramu wynikały przede wszystkim ze sprzeciwu miasta Pezinok.

120. Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko został wprawdzie złożony przez inną spółkę, Pezinské tehelne a.s. Obie spółki wydają się jednak być ze sobą powiązane. Pezinské tehelne a.s. popiera najwyraźniej realizację przedsięwzięcia, ponieważ wniosła ona o przedłużenie ważności oceny oddziaływania na środowisko, podczas gdy w postępowaniu w sprawie lokalizacji występowała już Ekologická skládka. Oba przedsiębiorstwa wniosły ponadto wspólnie administracyjny środek zaskarżenia, który doprowadził do wydania decyzji o lokalizacji.

121. Ponadto nawet całkowita zmiana przedsiębiorstwa zmierzającego do realizacji przedsięwzięcia nie musiałaby prowadzić do uznania, że przedsięwzięcie zostało tymczasowo zarzucone. Można bowiem przenieść interesy gospodarcze związane z przedsięwzięciem z jednego przedsiębiorstwa na inne przedsiębiorstwo bez istotnej zmiany samego przedsięwzięcia.

122. Ostatecznie do sądów krajowych należy zbadanie, czy przedsięwzięcie składowiska odpadów było cały czas prowadzone, czy zostało tymczasowo zaniechane i później na nowo rozpoczęte. Już z tego względu należy bliżej rozważyć niniejsze pytanie pomimo wątpliwości co do czasowego zakresu zastosowania dyrektywy OOŚ.

123. Interes sądu najwyższego w uzyskaniu odpowiedzi na to pytanie mógłby ponadto wynikać z argumentów wielu uczestników postępowania, zgodnie z którymi Słowacja już przed przystąpieniem do Unii dostosowała swoje prawo krajowe do dyrektywy OOŚ i stosowała je w sposób zgodny z dyrektywą. Dlatego należałoby ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadzoną ze względów czasowych wyłącznie na podstawie prawa krajowego traktować tak samo, jak ocenę, do której dyrektywa OOŚ znajduje już zastosowanie [41]. Wyrok w sprawie Ynos [42] nie sprzeciwiałby się takiemu stanowisku, ponieważ postępowanie w sprawie pozwolenia rozpoczęło się wprawdzie przed przystąpieniem Słowacji, jednak zakończyło się dopiero o wiele później.

b) W przedmiocie kryteriów przedłużenia ważności decyzji w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

124. Gdyby miało się okazać, że dyrektywa OOŚ znajduje zastosowanie do pozwolenia na przedsięwzięcie składowiska odpadów albo że prawo krajowe wymagało odpowiedniego stosowania wymogów tej dyrektywy, powstałoby pytanie, czy przedłużenie w 2006 r. ważności decyzji z 1999 r. w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko jest zgodne z tą dyrektywą.

39 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, pkt 25.

40 — Opinia rzecznika generalnego J. Mischa z dnia 5 marca 1998 r. w sprawie C-81/96 Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Rec. s. I-3923, pkt 47.

41 — Zobacz wyroki: z dnia 18 października 1990 r. w sprawach połączonych C-297/88 i C-197/89 Dzodzi, Rec. s. I-3763, pkt 37 i nast.; z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-130/95 Giloy, Rec. s. I-4291, pkt 28; z dnia 22 grudnia 2008 r. C-48/07 Les Vergers du Vieux Tauves, Zb.Orz. s. I-10627, pkt 21 i nast.

42 — Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-302/04, Zb.Orz. s. I-371, pkt 36.

125. W tym względzie do sądu krajowego należałoby na wstępie zbadanie, czy ocena z 1999 r. spełniała już wszystkie wymagania dyrektywy OOŚ. Niewystarczająca ocena nie mogłaby bowiem nawet w przypadku przedłużenia jej ważności zastąpić oceny w rozumieniu dyrektywy.

126. Dyrektywa OOŚ nie reguluje wyraźnie kwestii tego, czy wystarczająca pod względem treści ocena może zostać przedłużona. Decydujące znaczenie ma zatem cel oceny oddziaływania na środowisko ustanowiony w art. 2 ust. 1 dyrektywy OOŚ. Zgodnie z tym przepisem przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają ocenie w odniesieniu do ich skutków dla środowiska. Ocena ta nie może się ograniczać do skutków, które powstały w którymś momencie w przeszłości przy realizacji przedsięwzięcia. Musi ona raczej obejmować wszystkie skutki, których wystąpienia należy się spodziewać w momencie udzielania pozwolenia.

127. Wynika to ponadto z załącznika II, pkt 13 do dyrektywy OOŚ, obejmującego zmiany w przedsięwzięciach [43], przy czym pojęcie zmian należy interpretować szeroko [44].

128. Jeśli w międzyczasie warunki środowiskowe albo projekt przedsięwzięcia uległy zmianie w taki sposób, że możliwe jest wystąpienie innych poważnych skutków dla środowiska, postępowanie dotyczące oceny oddziaływania na środowisko musi zostać uzupełnione albo wręcz przeprowadzone ponownie w całości. Z tego względu może się okazać niezbędne zbadanie, czy ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona w chwili wydawania pozwolenia nadal prawidłowo przedstawia możliwe istotne oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko [45], należy zatem w pewnym sensie przeprowadzić *aktualizującą ocenę* w celu ustalenia, czy niezbędna jest uzupełniająca ocena oddziaływania na środowisko.

129. W przypadku rozpatrywanym przez sąd krajowy szereg okoliczności mogło mieć znaczenie dla oceny aktualizującej.

130. Pierwszy element wynika z upływu czasu. Co do zasady ocena oddziaływania na środowisko musi uwzględniać właśnie konkretne ukształtowanie przedsięwzięcia, jakie wynika z pozwolenia zintegrowanego [46]. Nie byłaby zaskoczeniem sytuacja, w której warunki środowiskowe przedsięwzięcia zmieniły się w stosunku do oceny oddziaływania na środowisko. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów została przyjęta dopiero w roku wydania decyzji o ocenie oddziaływania na środowisko, jednak jej wymagań należało przestrzegać w ramach pozwolenia zintegrowanego. Nawet jeśli Słowacja stosowała już prawo Unii w roku 1999, przewidując przystąpienie, nie jest oczywiste, że ocena oddziaływania na środowisko uwzględniała już konsekwencje dyrektywy w sprawie składowania odpadów odnoszące się do skutków dla środowiska.

131. Miasto Pezinok zmieniło ponadto swoje plany od czasu oceny oddziaływania na środowisko. W związku z tym nie można w szczególności wykluczyć, że skutki przedsięwzięcia składowiska odpadów dla środowiska w odniesieniu do nieuwzględnionych jeszcze zmienionych sposobów użytkowania sąsiadujących terenów należy ocenić ponownie. Te sposoby użytkowania mogą mieć większy wpływ na skutki wywoływane przez składowisko albo mogą wzmacniać skumulowane skutki w stosunku do oryginalnej oceny [47].

43 — Wyrok z dnia 15 grudnia 2011 r. C-560/08 Komisja przeciwko Hiszpanii zwany „wyrokiem w sprawie M-501”, Zb.Orz. s. I-199*, dostępny wyłącznie we francuskiej i hiszpańskiej wersji językowej, pkt 103 i nast.

44 — Wyrok z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 39.

45 — Zobacz ww. w przypisie 28 wyrok w sprawie Wells, pkt 47; wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-290/03 Barker, Zb.Orz. s. I-3949, pkt 47 i nast.; ww. w przypisie 35 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 103–106; a także ww. w przypisie 38 moją opinię w sprawie Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in., pkt 140.

46 — Zobacz pkt 128 powyżej.

47 — W przedmiocie uwzględnienia kumulatywnego oddziaływania zobacz wyrok z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-404/09 Komisja przeciwko Hiszpanii, zwany „wyrokiem w sprawie hiszpański niedźwiedź brunatny”, Zb.Orz. s. I-11853, pkt 76 i nast.; ww. w przypisie 43 wyrok w sprawie M-501, pkt 98 i nast.

132. Wzmocnione skumulowane oddziaływanie może jednak wynikać także z tego, że istniejące składowisko odpadów w Pezinok nie zostało zamknięte w 2001 r., jak przewidywano w ocenie oddziaływania na środowisko, lecz było prowadzone przynajmniej do 31 października 2007 r., a być może nawet dłużej. Mogło to zwiększyć stopień zanieczyszczenia tego terenu.

c) W przedmiocie udziału społeczeństwa w decydowaniu o tym, czy dawna ocena oddziaływania na środowisko jest nadal wystarczająca

133. Zgodnie z uzasadnieniem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd najwyższy zmierza także do ustalenia, czy ocena aktualizująca może zostać przeprowadzona bez dalszego udziału społeczeństwa wyłącznie na podstawie wniosku podmiotu realizującego przedsięwzięcie.

134. Należy w tym względzie przypomnieć, że ocena aktualizująca ma na celu ustalenie, czy konieczny jest ponowny udział społeczeństwa. Należy rozważyć interes skutecznego i dostępnego postępowania administracyjnego, a także praw przysługujących społeczeństwu. Udział społeczeństwa stanowiłby obciążenie dla postępowania, ponieważ w trakcie postępowania w sprawie pozwolenia należy ewentualnie wielokrotnie zbadać, czy ocena oddziaływania na środowisko po zmianach okoliczności, do jakich doszło, jest nadal wystarczająco aktualna.

135. Nawet jeśli w wydawaniu decyzji o aktualizacji społeczeństwo nie bierze udziału, nie jest ono jednak pozbawione praw. Decyzja aktualizacyjna wykazuje podobieństwo do wstępnego badania, czy w przypadku przedsięwzięć o ograniczonym zasięgu, wymienionych w załączniku II do dyrektywy OOŚ, należy w ogóle przeprowadzić ocenę. W badaniu wstępnym właściwe władze muszą zagwarantować, że żadne przedsięwzięcie mogące mieć istotne oddziaływanie na środowisko w rozumieniu dyrektywy nie zostanie wyjęte spod oceny oddziaływania na środowisko, chyba że konkretne przedsięwzięcie wyłączone z przeprowadzenia oceny na podstawie ogólnego badania nie wywołuje istotnych oddziaływań na środowisko [48]. Społeczeństwo, jak zresztą także pozostałe odpowiednie władze krajowe, powinny móc zapewnić poszanowanie tego obowiązku dotyczącego oceny w razie potrzeby na drodze sądowej [49]. Dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej właściwe władze krajowe mają obowiązek zawiadomić społeczeństwo i pozostałe władze o powodach, na których oparły swoją odmowę, albo w samej decyzji, albo za pomocą późniejszego powiadomienia na żądanie [50].

136. Zasady te muszą także dotyczyć oceny aktualizacyjnej, ponieważ ona również zmierza do zidentyfikowania dotychczas niewystarczająco zbadanych istotnych oddziaływań na środowisko. W tym zakresie państwom członkowskim należy pozostawić decyzję co do tego, czy społeczeństwo weźmie udział w podejmowaniu decyzji aktualizacyjnej i ewentualnie w jaki sposób [51].

d) Wniosek tymczasowy

137. Podsumowując, należy stwierdzić, że w przypadku, gdy dyrektywa OOŚ znajduje zastosowanie ratione temporis, wcześniej przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko jest nadal ważna, jeśli we właściwy sposób przedstawia ewentualne istotne oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w chwili wydawania pozwolenia. Badanie, czy warunki środowiskowe albo przedsięwzięcie zmieniły się w międzyczasie w tak znaczący sposób, że możliwe są inne istotne oddziaływania na środowisko, niekoniecznie wymaga udziału społeczeństwa.

48 — Wyrok z dnia 10 czerwca 2004 r. w sprawie C-87/02 Komisja przeciwko Włochom zwany „wyrokiem w sprawie Lotto zero”, Zb.Orz. s. I-5975, pkt 44.

49 — Wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-75/08 Mellor, Zb.Orz. s. I-3799, pkt 58.

50 — Ibidem, pkt 59.

51 — Zobacz w przedmiocie regulacji telekomunikacji wyrok z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie C-426/05 Tele2 Telecommunication, Zb.Orz. s. I-685, pkt 52.

2. W przedmiocie dopuszczalności rozdzielenia ochrony prawnej w odniesieniu do różnych wymogów dotyczących zezwolenia

138. W sprawie przed sądem krajowym powyższe rozważania mają znaczenie jedynie w sytuacji, gdy błędy oceny oddziaływania na środowisko mogą w ogóle zostać podniesione w postępowaniu zintegrowanym. Prawo słowackie wydaje się to wykluczać, ponieważ trybunał konstytucyjny wskazuje w tym zakresie odrębne procedurę ochrony prawnej. Należy zatem zbadać, czy wyłączenie badania ewentualnego błędu przeprowadzonej uprzednio oceny oddziaływania na środowisko z postępowania sądowego dotyczącego kontroli pozwolenia zintegrowanego na składowisko i poddanie go szczególnej procedurze ochrony prawnej jest zgodne z prawem Unii.

139. Dyrektywa IPPC nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jako części postępowania w sprawie pozwolenia zintegrowanego. Informacje zdobyte w ramach oceny oddziaływania na środowisko muszą wprawdzie zostać uwzględnione zgodnie z art. 9 ust. 2 dyrektywy IPPC, ale dyrektywa ta zgodnie z art. 1 i motywem 11 znajduje zastosowanie w pozostałym zakresie bez uszczerbku dla dyrektywy OOŚ. Z tego względu dyrektywa IPPC zezwala zasadniczo państwom członkowskim na wykonywanie tych dyrektyw w odrębnych postępowaniach, a także na rozdzielenie kontroli sądowej tych postępowań.

140. Zintegrowane pozwolenie na składowisko jest jednak zgodnie z prawem słowackim zarówno pozwoleniem na jego prowadzenie w rozumieniu dyrektywy IPPC, jak i pozwoleniem na budowę składowiska (§ 8 ust. 3 słowackiej ustawy nr 245/2003). Pozwolenie na budowę składowiska jest zezwoleniem w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy OOŚ. Z tego względu może ono zostać wydane jedynie po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko. W konsekwencji związek pomiędzy oceną oddziaływania na środowisko a pozwoleniem zintegrowanym wynika z prawa słowackiego, chociaż prawo Unii go nie wymaga.

141. Zgodnie z art. 10a dyrektywy OOŚ członkowie zainteresowanego społeczeństwa muszą mieć dostęp do procedury odwoławczej przed sądem albo innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań, do których stosują się przepisy dyrektywy OOŚ dotyczące udziału społeczeństwa. Kontrola sądowa pozwolenia na budowę składowiska musi zatem rozciągać się także na ocenę oddziaływania na środowisko.

142. Potrzeba przeprowadzenia postępowania kontrolnego nie musi jednak wykluczać poddania poszczególnych przedmiotów kontroli, jak na przykład oceny oddziaływania na środowisko, szczególnym postępowaniom kontrolnym.

143. Prawo Unii nie reguluje bowiem szczegółowo tego, jak powinno być ukształtowane postępowanie kontrolne. To zadanie należy do państw członkowskich. Zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii nie mogą być mniej korzystne od zasad odnoszących się do odpowiednich środków prawnych dotyczących wyłącznie prawa krajowego (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) [52].

144. Mogą istnieć uzasadnione względy przemawiające za utworzeniem szczególnych postępowań kontrolnych dla poszczególnych przedmiotów kontroli. W szczególności wnioskodawcy mogą zyskać pewność prawa, jeśli określone kwestie zostaną uprzednio prawomocnie wyjaśnione, przed przeprowadzeniem dalszych obszernych postępowań.

52 — Wyżej wymieniony w przypisie 24 wyrok w sprawie Trianel Kohlekraftwerk Lünen, pkt 43; a także ww. w przypisie 35 wyrok w sprawach połączonych Boxus i in., pkt 52.

145. Oceny oddziaływania na środowisko nie można jednak ze względu na jej naturę w pełnym zakresie oddzielić w sposób oferujący pewność prawa. Musi ona bowiem obejmować oddziaływanie na środowisko wynikające z objętego pozwoleniem przedsięwzięcia oraz ze stanu środowiska w danym momencie [53]. Nie można byłoby z tym pogodzić dokonywania ostatecznych ustaleń w przedmiocie oddziaływań na środowisko na wcześniejszym etapie postępowania. Musi przynajmniej istnieć możliwość podniesienia braków oceny oddziaływania na środowisko, powstających lub ujawniających się dopiero później, także w tym późniejszym momencie.

146. Ponadto błędy w wyodrębnionych etapach postępowania muszą także oddziaływać na następne etapy. Jeśli na przykład spór prowadzi do wniosku, że ocena oddziaływania na środowisko jest błędna, w tym postępowaniu sądowym nie może zostać prawomocnie wydane ani wykonane pozwolenie na przedsięwzięcie [54]. Jednocześnie rozdzielenie ochrony prawnej nie może prowadzić do tego, że osoby albo organizacje, które zgodnie z art. 10a dyrektywy OOŚ mają prawo do sądowej kontroli proceduralnej i materialnej legalności decyzji, zostają wykluczone z możliwości kontroli określonych oddzielnych etapów postępowania. Taki system nie może wreszcie nieproporcjonalnie zwiększać trudności, które wiążą się dla społeczeństwa z zaskarżeniem przedsięwzięcia.

147. Krajowy system ochrony prawnej niespełniający tych wymogów nie byłby zgodny z zasadą skuteczności, ponieważ powodowałby on w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii jest nadmiernie utrudnione lub nawet niemożliwe.

148. W takim przypadku praktyczna skuteczność odnośnych dyrektyw wymagałaby zbadania w ramach sporu prawnego dotyczącego późniejszych etapów postępowania błędów w przeprowadzonych wcześniej etapach [55]. Byłoby to nakazane w szczególności wówczas, gdyby krajowe przepisy dotyczące ochrony prawnej skutkowały całkowitym pozbawieniem danej osoby możliwości dochodzenia jej praw przed sądami krajowymi [56] przykładowo z powodu utrudniania przez organy krajowe korzystania z ochrony prawnej.

149. Trybunał nie posiada wystarczających informacji, aby w niniejszej sprawie ostatecznie wyjaśnić, czy ukształtowanie ochrony prawnej na Słowacji albo jej stosowanie w rozważanym w niniejszej sprawie postępowaniu jest zgodne z zasadą skuteczności. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nasuwa jednak w tym względzie wątpliwości. Sąd najwyższy przedstawia bowiem elementy wskazujące na zmowę pomiędzy Ekologická skládka i właściwymi władzami:

— zostało otwarcie podniesione, że kierownik organu, który wydał decyzję o lokalizacji, był sam właścicielem części terenu, na którym ma powstać przedsięwzięcie, oraz wspólnie ze swoimi siostrami członkiem rady nadzorczej Ekologická skládka [57];

— Križan i in. zostali wyłączeni z postępowania w sprawie lokalizacji, ponieważ ich prawa nie były jeszcze bezpośrednio dotknięte, jednak w postępowaniu zintegrowanym decyzja o lokalizacji została wobec nich podniesiona jako wiążąca [58];

53 — Zobacz pkt 128 powyżej.

54 — Zobacz wyrok z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie C-41/11 Inter-Environnement Wallonie, pkt 47, w przedmiocie oceny wpływu planów i programów na środowisko.

55 — Wyżej wymieniony w przypisie 35 wyrok w sprawie Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., pkt 37.

56 — Zobacz wyroki: z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96 Edis, Rec. s. I-4951, pkt 48; z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie C-228/96 Aprile, Rec. s. I-7141, pkt 43; z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie C-327/00 Santex, Rec. s. I-1877, pkt 57 i nast.; z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-542/08 Barth, Zb.Orz. s. I-3189, pkt 33; a także z dnia 8 września 2011 r. w sprawach połączonych C-89/10 i C-96/10 Q-Beef i Bosschaert, Zb.Orz. s. I-7819, pkt 51.

57 — Punkt 6 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

58 — Punkty 5, 6, 49 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

— w pierwszej instancji postępowania zintegrowanego decyzja o lokalizacji została utrzymana w tajemnicy bez wyraźnego powodu [59].

150. Konkretne zbadanie tych okoliczności należy do sądów krajowych, które w razie wątpliwości mogą posłużyć się odesłaniem prejudycjalnym dla uzyskania dokładniejszych informacji w przedmiocie stosowania zasady skuteczności w określonych konkretnych przypadkach.

151. Reasumując, należy stwierdzić, że wyłączenie badania ewentualnego błędu przeprowadzonej uprzednio oceny oddziaływania na środowisko z postępowania sądowego dotyczącego kontroli zintegrowanego pozwolenia na budowę składowiska i poddanie go szczególnej procedurze sądowej jest zgodne z prawem Unii, jeśli to rozdzielenie ochrony prawnej nie powoduje w praktyce, że kontrola sądowa pozwolenia zintegrowanego staje się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona. Jeśli ukształtowanie ochrony prawnej albo jej stosowanie nie spełnia tych wymogów, praktyczna skuteczność odnośnych dyrektyw wymaga zbadania, w ramach sporu prawnego dotyczącego późniejszych etapów postępowania, błędów w przeprowadzonych wcześniej etapach.

3. W przedmiocie podnoszenia określonych kwestii prawnych z urzędu

152. Kontrola ewentualnych błędów oceny oddziaływania na środowisko w postępowaniu przed sądem krajowym mogłaby jednak stać w sprzeczności z drugim z ustaleń trybunału konstytucyjnego. Podniósł on mianowicie także, że uczestnicy nie podważyli ważności oceny oddziaływania na środowisko. Z tego względu sąd najwyższy orzekł w zakresie wykraczającym poza żądanie skargi i przekroczył w ten sposób swoje kompetencje. Z tego względu sąd najwyższy zmierza do ustalenia, czy ta kwestia może zostać zgodnie z prawem Unii podniesiona z urzędu.

153. Także w tym zakresie w braku odpowiednich przepisów prawa Unii zasadniczo obowiązuje autonomia proceduralna państw członkowskich, z której jednak należy korzystać z poszanowaniem zasad równoważności i skuteczności [60].

154. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera żadnej wskazówki co do tego, w jakim zakresie kwestie prawa krajowego mogą być podnoszone z urzędu. Z tego względu brak punktów odniesienia do zbadania, czy *zasada równoważności* zobowiązuje do podnoszenia błędów oceny oddziaływania na środowisko z urzędu. W tym zakresie niniejsza sprawa różni się od wyroku w sprawach połączonych van der Weerd i in., w którym rozpatrzono pytanie, czy sporne przepisy prawa Unii były zgodne z krajowymi przepisami porządku publicznego (*ordre public*), które zgodnie z prawem niderlandzkim mogły być podnoszone z urzędu [61].

155. W odniesieniu do *zasady skuteczności* w każdym przypadku analiza kwestii, czy przepis krajowego prawa procesowego powoduje, iż stosowanie prawa Unii staje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, uwzględniać musi miejsce tego przepisu w całym postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi sądami krajowymi. W tym względzie należy ewentualnie uwzględnić zasady, które stanowią podstawę krajowego systemu sądowniczego, takie jak zasada

59 — Zobacz rozważania w przedmiocie pytania drugiego, pkt 88 i nast.

60 — Wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych od C-222/05 do C-225/05 van der Weerd i in., Zb.Orz. s. I-4233, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo. W przedmiocie ogólnych wymogów związanych z tymi zasadami zobacz pkt 101 i 143 powyżej.

61 — Wyżej wymieniony w przypisie 60 wyrok w sprawach połączonych van der Weerd i in., pkt 29 i nast.

ochrony prawa do obrony, zasada pewności prawa oraz zasada prawidłowego przebiegu postępowania [62]. Chodzi o dokonanie oceny określonego przypadku, uwzględniającej całość okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy, która nie może zostać automatycznie odpowiednio zastosowana do innych dziedzin, niż ta, w której została dokonana [63].

156. Co do zasady zgodne z zasadą skuteczności są przepisy krajowe zakazujące sądom krajowym badania kwestii naruszenia prawa Unii z urzędu, jeżeli z powodu badania tej kwestii musiałyby one zrezygnować z zasadniczo nakazanej im biernej postawy, przekraczając granice sporu między stronami i opierając się na innych faktach i okolicznościach niż te, które strona procesu mająca interes w stosowaniu danych przepisów prawa Unii obrała za podstawę swojego żądania [64].

157. To ograniczenie uprawnień sądu krajowego wynika z zasady, zgodnie z którą inicjatywa procesowa należy do stron, a zatem sąd może działać z urzędu jedynie w wyjątkowych przypadkach, w interesie publicznym. Zasada ta chroni prawo do obrony i zapewnia prawidłowy przebieg postępowania, w szczególności zapobiegając powstawaniu opóźnień wynikających z konieczności rozpatrzenia nowych zarzutów [65].

158. Wywody te zostały przedstawione w postępowaniach dotyczących objęcia zakresem państwowego systemu obowiązkowych ubezpieczeń [66] lub dowodu występowania epidemii wśród zwierząt, na którym zostały oparte środki przyjęte na niekorzyść zainteresowanych gospodarstw rolnych [67].

159. Najważniejszy przypadek, w którym sądy krajowe pomimo to zobowiązane są do podnoszenia kwestii prawa Unii z urzędu, dotyczy natomiast art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich [68]. Ze względu na słabszą pozycję konsumenta w stosunku do jego kontrahenta przepis ten stanowi, że nieuczciwe warunki nie są wiążące dla konsumentów. Jak wynika z orzecznictwa, jest to przepis bezwzględnie obowiązujący, który zmierza do zastąpienia formalnej równowagi praw i obowiązków stron umowy materialną równowagą, która przywraca równość stron. W celu zapewnienia jego skuteczności Trybunał orzekł, że sąd krajowy zobowiązany jest do zbadania z urzędu, czy dane warunki umowne mają nieuczciwy charakter [69].

160. Środowisko także zasługuje na ochronę i istotny interes publiczny przemawia za tym, aby nakazana prawem Unii ocena oddziaływania na środowisko została przeprowadzona prawidłowo.

161. Dyrektywa OOŚ nie zawiera jednak żadnego przepisu podobnego do art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, dotyczącego skutków błędów popełnionych przy dokonywaniu oceny oddziaływania na środowisko dla ważności pozwoleń. Nie przewiduje w szczególności, że pozwolenie w przypadku błędów w ocenie oddziaływania na środowisko jest bezskuteczne.

62 — Wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. s. I-4599, pkt 14; z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 i C-431/93 van Schijndel i van Veen, Rec. s. I-4705, pkt 19; a także ww. w przypisie 60 wyrok w sprawach połączonych van der Weerd i in., pkt 33.

63 — Wyżej wymieniony w przypisie 12 wyrok w sprawie Cofidis, pkt 37.

64 — Wyżej wymieniony w przypisie 62 wyrok w sprawach połączonych van Schijndel i van Veen, pkt 22; a także ww. w przypisie 60 wyrok w sprawach połączonych van der Weerd i in., pkt 33.

65 — Wyżej wymieniony w przypisie 62 wyrok w sprawach połączonych van Schijndel i van Veen, pkt 21; a także ww. w przypisie 60 wyrok w sprawach połączonych van der Weerd i in., pkt 35.

66 — Wyżej wymieniony w przypisie 62 wyrok w sprawach połączonych van Schijndel i van Veen.

67 — Wyżej wymieniony w przypisie 60 wyrok w sprawach połączonych van der Weerd i in.

68 — Wyżej wymienionej w przypisie 12.

69 — Poza wyrokami ww. w przypisie 12 zobacz także wyroki: z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-243/08 Pannon GSM, Zb.Orz. s. I-4713, pkt 22 i nast.; z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-40/08 Asturcom Telecomunicaciones, Zb.Orz. s. I-9579, pkt 30 i nast.

162. Nie ma potrzeby rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, czy całkowite zaniechanie dokonania nakazanej prawem Unii oceny oddziaływania na środowisko musi zostać ewentualnie podniesione z urzędu. W każdym razie taka ocena stanowi istotną podstawę dla sformułowania zarzutów wobec przedsięwzięcia opartych na względach środowiskowych.

163. Nie uważam jednak, że wymagane jest podnoszenie wątpliwości w przedmiocie *aktualności* oceny oddziaływania na środowisko w każdym przypadku z urzędu. Jeśli istnieje ocena oddziaływania na środowisko, ewentualni skarżący powinni znaleźć w niej wystarczające elementy pozwalające na podważenie ewentualnych błędów tej oceny. Takie braki mogą powstać także stosunkowo łatwo poprzez upływ czasu albo zmiany zewnętrznych okoliczności, niekoniecznie prowadząc jednocześnie do dodatkowych istotnych oddziaływań na środowisko. Ocena uzupełniająca jest potrzebna właśnie wówczas, kiedy możliwe jest takie dodatkowe oddziaływanie. Gdyby sądy były zobowiązane do badania aktualności oceny oddziaływania na środowisko z urzędu, powstawałoby w ten sposób poważne ryzyko procesowe, niekoniecznie przynoszące odpowiednią przewidywalną korzyść dla środowiska. Z tego względu interes publiczny w uwzględnieniu aktualnej oceny oddziaływania na środowisko nie posiada takiej wagi, która uzasadniałaby badanie z urzędu. Wystarczy raczej rozważenie takich wątpliwości jedynie w związku z wyraźnie podniesionymi zarzutami.

164. To ustalenie mogłoby przedstawiać się inaczej w odniesieniu do innych aspektów ochrony środowiska. Zgodnie z informacjami podanymi przez Križan i in. należałoby zbadać, czy dawne składowisko odpadów w mieście Pezinok jest prowadzone zgodnie z art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów[70]. Jego działaniu zostało przypisane poważne ryzyko dla zdrowia. Nic jednak nie wskazuje na to, że prowadzenie dawnego składowiska jest przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

165. Jeśli chodzi o nowe składowisko, sąd najwyższy nie twierdzi, że jest ono prowadzone niezgodnie ze znajdującymi zastosowanie standardami technicznymi. W stosunku do kontynuowanego prowadzenia dawnego składowiska mogłoby ono wręcz spowodować poprawę ochrony środowiska.

166. Z tego względu nie widzę żadnych szczególnych, wynikających z unijnego prawa ochrony środowiska względów interesu publicznego, które zobowiązywałyby sąd najwyższy do podnoszenia z urzędu wbrew przepisom krajowym ewentualnych wątpliwości co do aktualności oceny oddziaływania na środowisko.

167. Kwestie prawa Unii muszą jednak zgodnie z zasadą skuteczności zostać podniesione także z urzędu, jeśli strony nie miały rzeczywistej możliwości podniesienia przed sądem krajowym zarzutu opartego na spornych przepisach[71].

168. W przypadku gdyby z przedstawionych przez sąd najwyższy elementów wskazujących na zmowę pomiędzy Ekologická skládka a władzami wydającymi pozwolenie[72] rzeczywiście wynikało naruszenie zasady skuteczności, należałoby stanąć na stanowisku, że Križan i in. nie mieli rzeczywistej możliwości podniesienia zarzuconej nieaktualności oceny oddziaływania na środowisko przed sądami krajowymi. W tym przypadku należałoby zobowiązać sąd najwyższy do podniesienia tej kwestii z urzędu.

70 — Zobacz toczące się postępowanie w sprawie C-331/11 Komisja przeciwko Słowacji (Dz.U. C 28, s. 4) w przedmiocie składowiska w Žilinie – Považský Chlmec.

71 — Zobacz ww. w przypisie 60 wyrok w sprawach połączonych van der Weerd i in., pkt 40 i nast.; ww. w przypisie 62 wyrok w sprawie Peterbroeck.

72 — Zobacz pkt 149 powyżej.

4. Wnioski w przedmiocie pytania trzeciego

169. Na trzecie pytanie należy zatem odpowiedzieć w następujący sposób:

W przypadku gdy dyrektywa OOŚ znajduje zastosowanie ratione temporis, wcześniej przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może być podstawą wydania pozwolenia na nie, jeśli we właściwy sposób przedstawia ewentualne istotne oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w chwili wydawania pozwolenia. Badanie, czy warunki środowiskowe albo przedsięwzięcie zmieniły się w międzyczasie w tak znaczący sposób, że możliwe są inne istotne oddziaływania na środowisko, nie wymaga obligatoryjnego udziału społeczeństwa.

Wyłączenie badania aktualności przeprowadzonej uprzednio oceny oddziaływania na środowisko z postępowania sądowego dotyczącego kontroli zintegrowanego pozwolenia na budowę składowiska odpadów i poddanie go szczególnej procedurze sądowej, jest zgodne z prawem Unii, jeśli to rozdzielenie ochrony prawnej nie powoduje w praktyce, że kontrola sądowa pozwolenia zintegrowanego w zakresie odnoszącym się do oceny oddziaływania na środowisko staje się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona. Jeśli ukształtowanie ochrony prawnej albo jej stosowanie nie spełnia tych wymogów, praktyczna skuteczność odnośnych dyrektyw wymaga zbadania w ramach sporu prawnego dotyczącego późniejszych etapów postępowania błędów w przeprowadzonych wcześniej etapach.

Sądy krajowe zobowiązane są do podniesienia z urzędu kwestii aktualności oceny oddziaływania na środowisko, jeśli uprawnieni nie mieli rzeczywistej możliwości podniesienia tej kwestii przed sądami krajowymi. Należy tak uznać w szczególności w sytuacji, gdy ukształtowanie albo stosowanie ochrony prawnej nie spełnia wymogów zasady skuteczności.

D – *W przedmiocie pytania czwartego – tymczasowa ochrona prawna*

170. W swoim pytaniu czwartym sąd najwyższy zmierza do ustalenia, czy ochrona prawna społeczeństwa zgodnie z dyrektywą IPPC i dyrektywą OOŚ obejmuje możliwość domagania się, aby przyjęto w drodze zarządzenia tymczasowego środki administracyjnoprawne lub sądowe zgodnie z prawem krajowym (na przykład sądowe zawieszenia wykonalności decyzji zintegrowanej), które umożliwiają tymczasowo, tj. do wydania decyzji w sprawie głównej, zawieszenie realizacji planowanego przedsięwzięcia.

171. Wprawdzie ani dyrektywa IPPC, ani dyrektywa OOŚ nie przewidują środków tymczasowej ochrony prawnej, jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu Unii, winien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa Unii [73].

172. Zobowiązanie to jest wyrazem uznanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawa do skutecznej ochrony prawnej, które państwa członkowskie muszą zagwarantować zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE.

173. Ponadto art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, którą należy uwzględnić przy dokonywaniu wykładni dyrektywy IPPC oraz dyrektywy OOŚ [74], wymaga, aby ochrona prawna wynikająca z tych dyrektyw umożliwiała odpowiednie środki tymczasowe.

73 — Wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame i in., Rec. s. I-2433, pkt 21; z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-226/99 Siples, Rec. s. I-277, pkt 19; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 67.

74 — Zobacz pkt 78 powyżej.

174. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynikają także wątpliwości sądu najwyższego co do tego, czy strona, której dotyczy środek tymczasowy, musi zostać wysłuchana przed jego wydaniem.

175. W tym zakresie należy przestrzegać zasady rzetelnego postępowania, która obejmuje prawo do bycia wysłuchanym [75]. Chociaż konkretne sposoby zapewnienia prawa do bycia wysłuchanym mogą różnić się w zależności od tego, jak pilne jest wydanie danego orzeczenia, każde ograniczenie tego prawa musi zostać stosownie uzasadnione i muszą mu towarzyszyć gwarancje proceduralne zapewniające zainteresowanym osobom skuteczną możliwość zaskarżenia środków podjętych w trybie pilnym [76].

176. Z tego względu sąd w sytuacji szczególnej pilności środka tymczasowego może z początku zaniechać wysłuchania wszystkich uczestników [77], musi jednak albo jak najszybciej uczynić to później [78], albo musi przynajmniej istnieć możliwość zaskarżenia tych środków w trybie pilnym, dająca wszystkim uczestnikom okazję do zajęcia stanowiska.

177. Na pytanie czwarte należy zatem odpowiedzieć, że ochrona prawna społeczeństwa zgodnie z dyrektywą IPPC i dyrektywą OOŚ obejmuje możliwość tymczasowego zastosowania administracyjnego albo sądowego środka na podstawie prawa krajowego, który umożliwi tymczasowe wstrzymanie realizacji planowanego przedsięwzięcia. W szczególnie pilnych przypadkach można zaniechać wysłuchania uczestników, jeśli mają oni możliwość doprowadzenia do kontroli tego środka tak szybko, jak to możliwe.

E – *W przedmiocie pytania piątego – zakres ochrony własności*

178. W swoim pytaniu piątym sąd najwyższy zmierza do ustalenia, czy dokonane z poszanowaniem dyrektywy IPPC, dyrektywy OOŚ albo art. 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus sądowe stwierdzenie nieważności prawomocnie wydanego pozwolenia na nowe przedsięwzięcie może naruszać w sposób bezprawny prawo własności prowadzącego przedsięwzięcie. W szczególności sąd ten odnosi się do kwestii, jaki stopień proporcjonalności jest niezbędny w ramach wyważenia interesu publicznego dotyczącego ochrony środowiska z prawem prywatnym dotyczącym ochrony własności, jeżeli treść tego prawa prywatnego (przede wszystkim prawo używania) nieuchronnie prowadzi do oddziaływania na środowisko lub w sposób nieunikniony się z tym wiąże.

179. Prawo własności zostało uznane w art. 17 karty praw podstawowych, a wcześniej w utrwalonym orzecznictwie Trybunału. Prawo własności może jednak zostać poddane ograniczeniom, o ile te ograniczenia rzeczywiście odpowiadają celom realizowanym przez Unię w ogólnym interesie i nie stanowią ze względu na zamierzony cel nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która narusza istotę zagwarantowanych w ten sposób praw [79].

75 — Wyroki: z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie C-7/98 Krombach, Rec. s. I-1935, pkt 27, 39 i nast.; z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie C-341/04 Eurofood IFSC, Zb.Orz. s. I-3813, pkt 66; z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-394/07 Gambazzi, Zb.Orz. s. I-2563, pkt 28.

76 — Wyżej wymieniony w przypisie 75 wyrok w sprawie Eurofood IFSC,; wyrok z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie C-256/09 Purrucker, Zb.Orz. s. I-7349, pkt 95. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 15 października 2009 r. w sprawie Micallef przeciwko Malcie, skarga nr 17056/06, §§ 85, 86.

77 — Zobacz wyrok z dnia 21 maja 1980 r. w sprawie 125/79 Denilauler, Rec. s. 1553, pkt 15.

78 — Przykładowo zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-27/09 P Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, Zb.Orz. s. I-13427, pkt 61, w przedmiocie wydawania środków administracyjnych. Zobacz także art. 50 ust. 4 porozumienia TRIPS.

79 — Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie C-548/09 P Bank Melli Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-11381, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo, a także art. 17 ust. 1 zdanie trzecie karty praw podstawowych.

180. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy dwóch różnych aspektów prawa własności. Z jednej strony własności terenu przeznaczonego pod składowisko odpadów, którego używanie jest ograniczone poprzez obowiązek uzyskania pozwolenia, z drugiej strony ewentualnie ustanowionego pozwoleniem prawa do zbudowania i prowadzenia na tym terenie składowiska odpadów.

181. Prawo do zbudowania i prowadzenia składowiska może jednak uzyskać charakter prawa własności dopiero wówczas, gdy pozwolenie nie może już zostać w swojej istocie podważone. Wcześniej stanowi ono bowiem jedynie prospekt możliwości zbudowania i prowadzenia składowiska. Same prospekty nie korzystają jednak z ochrony wynikającej z prawa własności [80], w każdym razie jeśli ich realizacja jest sporna [81].

182. Zastrzeżenie uzyskania pozwolenia na składowisko odpadów ogranicza natomiast korzystanie z własności danych terenów.

183. Z powodu tego zastrzeżenia przed zamierzonym używaniem muszą zostać przeprowadzone liczne postępowania administracyjne. Dyrektywa OOŚ ma w tym względzie zapewnić, że wszystkie istotne oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zostaną rozpoznane i ujęte w decyzji. Dyrektywa IPPC zmierza do zminimalizowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Obie dyrektywy umożliwiają ponadto kompleksowe podważenie proceduralnej i materialnej legalności decyzji.

184. Niewykluczone, że ze względu na te przepisy określone przedsięwzięcia w ogóle nie będą mogły zostać przeprowadzone, inne zaś zostaną przynajmniej opóźnione albo ograniczone w swoim kształcie.

185. Te ograniczenia prawa własności mogą jednak zasadniczo zostać uzasadnione interesem ogólnym odnoszącym się do wysokiego poziomu ochrony środowiska [82], który zgodnie z art. 191 TFUE i art. 37 karty praw podstawowych jest celem Unii [83].

186. Z tego względu zakazanie używania terenu w sposób nadmiernie obciążający środowisko jest zgodne z prawem podstawowym do własności. Musi być również dopuszczalne poddanie przedsięwzięć mogących nadmiernie obciążać środowisko skrupulatnej ocenie przed umożliwieniem ich realizacji. Nic nie wskazuje na to, że wymogi dyrektywy OOŚ, dyrektywy IPPC czy konwencji z Aarhus są w tym zakresie nieproporcjonalne.

187. Prawo podstawowe do skutecznej ochrony prawnej ustanowione w art. 47 karty praw podstawowych wymaga wreszcie kontroli sądowej przestrzegania uzasadnionych przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz możliwości stwierdzenia nieważności pozwoleń, przy których wydawaniu przepisy te zostały naruszone.

188. Reasumując, należy stwierdzić, że dokonane z poszanowaniem wymogów dyrektywy IPPC, dyrektywy OOŚ lub art. 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus sądowe stwierdzenie nieważności prawomocnie wydanego pozwolenia na nowe przedsięwzięcie nie narusza w sposób bezprawny prawa własności prowadzącego przedsięwzięcie.

80 — Zobacz wyroki: z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold przeciwko Komisji, Rec. s. 491, pkt 14; z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-4973, pkt 79 i nast.; a także wyrok ETPC z dnia 29 listopada 1991 r. w sprawie Pine Valley Developments Ltd Girland in. przeciwko Irlandii, skarga nr 12742/87, § 51.

81 — Wyrok ETPC z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie Anheuser-Busch Inc. przeciwko Portugalii, skarga nr 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-I, §§ 64 i nast.

82 — Wyroki: z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 ADBHU, Rec. s. 531, pkt 13; z dnia 9 marca 2010 r. w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 ERG i in., Zb.Orz. s. I-2007, pkt 81; wyroki ETPC: z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie Depalle przeciwko Francji, skarga nr 34044/02, § 81 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. w przypisie 79 wyrok w sprawie Pine Valley Developments Ltd i in. przeciwko Irlandii, § 57; a także z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie Curmi przeciwko Malcie, skarga nr 2243/10, § 44.

83 — Zobacz także motyw 9 TUE oraz art. 11 TFUE.

V – Wnioski

189. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1. Artykuł 267 TFUE zobowiązuje sąd państwa członkowskiego, którego orzeczenia w przedmiocie wykładni prawa Unii nie podlegają zaskarżeniu, do zwrócenia się w razie wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa Unii w zawisłej przed nim sprawie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym także z urzędu bez odpowiedniego żądania stron, nawet jeżeli trybunał konstytucyjny tego państwa członkowskiego orzekł już w tej sprawie i nakazał wymienionemu wcześniej sądowi rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z jego stanowiskiem na gruncie krajowego prawa konstytucyjnego.

2. Społeczeństwo musi w postępowaniu w sprawie pozwolenia zintegrowanego na składowisko odpadów zgodnie z art. 15 ust. 1 i załącznikiem V do dyrektywy 2008/1/WE dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli uzyskać dostęp do przedstawionej w postępowaniu decyzji o lokalizacji składowiska, o ile nie sprzeciwiają się temu nadrzędne względy, takie jak przykładowo tajemnica handlowa. Jeśli najpierw odmówiono dostępu do tego dokumentu bez wystarczającego uzasadnienia, błąd ten może zostać naprawiony na dalszym etapie postępowania administracyjnego zgodnie z prawem krajowym, jeśli późniejszy dostęp umożliwia społeczeństwu znalezienie się w sytuacji, w której byłoby, gdyby dostęp został zagwarantowany od początku.

3. W przypadku gdy dyrektywa 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2003/35/WE znajduje zastosowanie ratione temporis, wcześniej przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może być podstawą wydania pozwolenia, jeśli we właściwy sposób przedstawia ewentualne istotne oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w chwili wydawania pozwolenia. Badanie, czy warunki środowiskowe albo przedsięwzięcie zmieniły się w międzyczasie w tak znaczący sposób, że możliwe są inne istotne oddziaływania na środowisko, niekoniecznie wymaga udziału społeczeństwa.

   Wyłączenie badania aktualności przeprowadzonej uprzednio oceny oddziaływania na środowisko z postępowania sądowego dotyczącego kontroli zintegrowanego pozwolenia na budowę składowiska odpadów i poddanie go szczególnej procedurze sądowej, jest zgodne z prawem Unii, jeśli to rozdzielenie ochrony prawnej nie powoduje w praktyce, że kontrola sądowa pozwolenia zintegrowanego w odniesieniu do oceny oddziaływania na środowisko staje się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona. Jeśli ukształtowanie ochrony prawnej albo jej stosowanie nie spełnia tych wymogów, praktyczna skuteczność odnośnych dyrektyw wymaga zbadania w ramach sporu prawnego dotyczącego późniejszych etapów postępowania błędów w przeprowadzonych wcześniej etapach.

   Sądy krajowe zobowiązane są do podniesienia z urzędu kwestii aktualności oceny oddziaływania na środowisko, jeśli uprawnieni nie mieli rzeczywistej możliwości podniesienia tej kwestii przed sądami krajowymi. Należy tak uznać w szczególności w sytuacji, gdy ukształtowanie albo stosowanie ochrony prawnej nie spełnia wymogów zasady skuteczności.

4. Ochrona prawna społeczeństwa zgodnie z dyrektywą 2008/1 i dyrektywą 85/337 obejmuje możliwość tymczasowego zastosowania administracyjnego albo sądowego środka na podstawie prawa krajowego, który umożliwi tymczasowe wstrzymanie realizacji planowanego przedsięwzięcia. W szczególnie pilnych przypadkach można zaniechać wysłuchania uczestników, jeśli mają oni możliwość doprowadzenia do kontroli tego środka tak szybko, jak to możliwe.

5. Dokonane z poszanowaniem wymogów dyrektywy 2008/1, dyrektywy 85/337 lub art. 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus o dostępie do informacji sądowe stwierdzenie nieważności prawomocnie wydanego pozwolenia na nowe przedsięwzięcie nie narusza w sposób bezprawny prawa własności prowadzącego przedsięwzięcie.