



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHAŁA BOBEKA
przedstawiona w dniu 19 października 2017 r.¹

Sprawa C-470/16

North East Pylon Pressure Campaign Limited
Maura Sheehy
przeciwko
An Bord Pleanála
Minister for Communications, Climate Action and Environment, Irlandia
Attorney General, Irlandia
oraz
EirGrid Plc
interwenient

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court (Irlandia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Artykuł 11 ust. 2 i 4 dyrektywy 2011/92 UE – Decyzje, działania lub zaniechania – „Niedyskryminacyjne ze względu na koszty” postępowanie sądowe – Oddalenie wniosku na tej podstawie, że był on przedwczesny – Elementy prawa Unii i elementy prawa innego niż prawo Unii w postępowaniu sądowym – Bezpośrednie stosowanie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus

I. Wprowadzenie

1. EirGrid Plc (zwana dalej „EirGrid”) jest irlandzkim państwowym przedsiębiorstwem przesyłowym energii elektrycznej. Planuje ono realizację inwestycji w postaci połączenia sieci elektrycznej pomiędzy Irlandią Północną a Irlandią. North East Pylon Pressure Campaign Ltd (NEPPC) i Maura Sheehy (zwani dalej „skarżącymi”) uważają, że postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję zawiera błędy. Złożyli oni wniosek o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej, co stanowi pierwszy etap dwuetapowego postępowania w przedmiocie kontroli sądowej. Po kilku dniach rozprawy irlandzki High Court orzekł, że wniosek został złożony przedwcześnie, w związku z czym nie wyraził zgody na wszczęcie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej.

2. We wnioskach w przedmiocie kosztów złożonych w związku z powyższym orzeczeniem strona wygrywająca (An Bord Pleanála, Minister for Communications, Climate Action and Environment oraz Attorney General) podnosi, że należy zasądzić na jej rzecz koszty. Strona przegrywająca, tj. skarżące, wnoszą o to samo na swoją rzecz. Skarżące twierdzą, iż zastosowanie ma zasada wyrażona w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE² (zwanej dalej „dyrektywą”), zgodnie z którą koszty związane ze wszczęciem określonych procedur odwoławczych nie powinny mieć dyskryminacyjnego charakteru.

¹ Język oryginału: angielski.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

3. Irlandzki High Court ma wątpliwości, czy zasada „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” postępowania ma zastosowanie w przypadku takiego jak zawisłe przed nim postępowanie w sprawie wyrażenia zgody, której to udzielenie rozstrzygane jest w każdym przypadku z osobna. Wnosi on o doprecyzowanie wykładni art. 11 dyrektywy, w którym została wyrażona ta zasada. Wnosi on także o doprecyzowanie zakresu stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus³ (zwanej dalej „konwencją”).

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja z Aarhus (zwana dalej „konwencją”)

4. Zgodnie z art. 9 konwencji:

„[...]

2. Każda ze stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

[...]

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innych postanowień niniejszej konwencji.

Postanowienia niniejszego ustępu 2 nie wykluczają możliwości istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym i nie mają wpływu na obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym.

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze Stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

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

3 Konwencja EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r.

B. Prawo Unii

1. Decyzja w sprawie zawarcia konwencji z Aarhus

5. Wspólnota Europejska zatwierdziła konwencję z Aarhus na podstawie art. 1 decyzji nr 2005/370/WE⁴.

2. Dyrektywa 2011/92 w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko

6. Artykuł 11 dyrektywy 2011/92 reguluje dostęp do procedury odwoławczej:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym członkowie zainteresowanej społeczności:

[...]

mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa.

2. Państwa członkowskie ustalają, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, działania lub zaniechania.

[...]

4. Przepisy niniejszego artykułu nie wykluczają możliwości wstępnej procedury odwoławczej przed organem administracyjnym oraz nie mają wpływu na wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed zwróceniem się do sądowych procedur odwoławczych, gdzie taki wymóg istnieje na mocy prawa krajowego.

Każda taka procedura musi być uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga [niedyskryminacyjna ze względu na koszty].”

3. Rozporządzenie nr 347/2013

7. Zgodnie z jego art. 1 rozporządzenie (UE) nr 347/2013⁵ określa „wytyczne dotyczące terminowego rozwoju i interoperacyjności priorytetowych korytarzy i obszarów transeuropejskiej infrastruktury energetycznej”.

8. Artykuł 8, zatytułowany „Organizacja procesu wydawania pozwoleń”, nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia „jednego właściwego organu krajowego odpowiedzialnego za i koordynowanie procesu wydawania pozwoleń dla projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.”

⁴ Decyzja Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (Dz.U. 2013, L 115, s. 39).

C. Prawo irlandzkie

1. *Planning and Development Act 2000*

9. Artykuł 50B *Planning and Development Act 2000* (ustawy z 2000 r. o zagospodarowaniu terenu i rozwoju przestrzennym) ze zmianami⁶ (zwanej dalej „PDA”) stanowi:

„(1) Niniejszy artykuł ma zastosowanie w następujących postępowaniach:

- (a) postępowaniach przed High Court w przedmiocie kontroli sądowej lub postępowaniach o wyrażenie zgody na wystąpienie o przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej:
 - (i) dotyczącej decyzji lub domniemanych decyzji, jakie zostały wydane lub jakie zostały przypuszczalnie wydane,
 - (ii) dotyczącej podjętych lub domniemanie podjętych działań lub
 - (iii) dotyczącej zaniechania podjęcia działań na podstawie przepisów prawa państwa wprowadzających w życie

[między innymi] przepis dyrektywy [85/337/EWG⁷], do którego ma zastosowanie art. 10a [...]”.

10. Artykuł 50B(3) stanowi:

„Sąd może zasądzić koszty postępowania od strony postępowania, do którego niniejszy artykuł ma zastosowanie, jeżeli sąd uzna to za właściwe:

- (a) jeżeli sąd uznał, że roszczenie lub wzajemne roszczenie strony jest błahe lub wynikające ze złej wiary,
- (b) z uwagi na sposób prowadzenia postępowania przez stronę lub
- (c) gdy strona dopuściła się obrazy sądu”.

11. Zgodnie z art. 50A(4) PDA:

„Ustęp 2 pozostaje bez wpływu na uprawnienie sądu do zasądzenia kosztów na rzecz strony, jeżeli zagadnienie ma wyjątkowe znaczenie publiczne i jeżeli w szczególnych okolicznościach sprawy zasądzenie to leży w interesie wymiaru sprawiedliwości”.

⁶ *Planning and Development Act 2000* (ustawa z 2000 r. o zagospodarowaniu terenu i rozwoju przestrzennym) – ustawa nr 30 z 2000 r. z dnia 28 sierpnia 2000 r., mająca na celu: nowelizację i ujednolicenie przepisów prawa regulujących zagospodarowanie terenu i rozwój przestrzenny, na podstawie której uchylono i ponownie uchwalono, ze zmianami: *Local Government (Planning and Development) Acts, 1963 to 1999* [ustawy z 1963 r. – 1999 r. o samorządzie terytorialnym (w zakresie zagospodarowania terenu i rozwoju przestrzennego)]; wprowadzenie przepisów w interesie ogólnym o prawidłowym zagospodarowaniu terenu i zrównoważonym rozwoju przestrzennym, w tym w sprawie budownictwa mieszkaniowego; wprowadzenie przepisów w przedmiocie wydawania zezwoleń na prowadzenie imprez i kontroli wesołych miasteczek; nowelizację *Environmental Protection Agency Act, 1992* (ustawy z 1992 r. o Urzędzie Ochrony Środowiska), *Roads Act, 1993* (ustawy z 1993 r. o drogach), *Waste Management Act, 1996* (ustawy z 1996 r. o gospodarowaniu odpadami) oraz określonych innych przepisów; oraz wprowadzenie przepisów o zagadnieniach związanych z powyższym.

⁷ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 1985, L 175, s. 40). Zobacz również pkt 31 poniżej.

2. *Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011*

12. Artykuł 3 *Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011* (ustawy z 2011 r. o ochronie środowiska – przepisy różne) (zwanej dalej „ustawą o ochronie środowiska z 2011 r.”)⁸ stanowi:

„(3) Sąd może zasądzić koszty postępowania od strony postępowania, do którego niniejszy artykuł ma zastosowanie, jeżeli sąd uzna to za właściwe

(a) jeżeli sąd uznał, że roszczenie lub wzajemne roszczenie strony jest błahe lub złożone w złej wierze,

(b) z uwagi na sposób prowadzenia postępowania przez stronę lub

(c) gdy strona dopuściła się obrazy sądu.

(4) Ustęp 1 pozostaje bez wpływu na uprawnienie sądu do zasądzenia kosztów na rzecz strony, jeżeli zagadnienie ma wyjątkowe znaczenie publiczne, i jeżeli w szczególnych okolicznościach sprawy zasądzenie to leży w interesie wymiaru sprawiedliwości”.

13. Artykuł 4 ustawy o ochronie środowiska z 2011 r. stanowi:

„(1) Artykuł 3 ma zastosowanie wobec postępowania cywilnego innego niż postępowania, o których mowa w ust. 3, wszczętego przez daną osobę

(a) w celu zapewnienia przestrzegania lub egzekwowania wymogów ustawowych, warunków lub innych wymogów związanych z licencją, zezwoleniem, pozwoleniem, dzierżawą lub zgodą, wymienionymi w ust. 4; lub

(b) w sprawie naruszenia lub nieprzestrzegania licencji, zezwolenia, pozwolenia, dzierżawy lub zgody, o których mowa powyżej,

a niezapewnienie przestrzegania lub wyegzekwowania tychże wymogów ustawowych, warunków lub innych wymogów, o których mowa w ust. a), lub jeśli przedmiotowe naruszenie lub nieprzestrzeganie, o którym mowa w ust. b) spowodowało, powoduje lub może spowodować [...] szkodę w środowisku naturalnym.

[...]”.

14. Artykuł 8 ustawy o ochronie środowiska z 2011 r. zobowiązuje sądy do uwzględnienia tej konwencji z urzędu.

⁸ *Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011* – ustawa mająca na celu: nowelizację i rozszerzenie: *Air Pollution Act 1987* (ustawy z 1987 r. o zwalczaniu zanieczyszczenia powietrza); *Environmental Protection Agency Act 1992* (ustawy z 1992 r. o Urzędzie Ochrony Środowiska); *Waste Management Act 1996* (ustawy z 1996 r. o gospodarowaniu odpadami); oraz *Freedom of Information Act 1997* (ustawy z 1997 r. o dostępie do informacji publicznej); wprowadzenie przepisów o kosztach niektórych postępowań; wprowadzenie w życie niektórych przepisów Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. oraz o uwzględnianiu przez sądy tej konwencji z urzędu; nowelizację *Planning and Development Act 2000* (ustawy z 2000 r. o zagospodarowaniu terenu i rozwoju przestrzennym); *Local Government Act 1998* (ustawy z 1998 r. o samorządzie terytorialnym); *Local Government Act 2001* (ustawy z 2001 r. o samorządzie terytorialnym) oraz *Official Languages Act 2003* (ustawy z 2003 r. o językach urzędowych); oraz wprowadzenie przepisów o zagadnieniach związanych z powyższym.

III. Stan faktyczny, postępowanie i pytania prejudycjalne

15. W 2014 r. spółka EirGrid zaproponowała projekt mający na celu połączenie sieci energii elektrycznej Irlandii i Irlandii Północnej (zwany „projektem połączenia”). Projekt połączenia jest „projektem będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania” w rozumieniu rozporządzenia o projektach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

16. Wyznaczonym organem w trybie art. 8 rozporządzenia o projektach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania jest w Irlandii An Bord Pleanála, irlandzki organ właściwy w zakresie planowania przestrzennego (zwana dalej „Board”). Tym samym Board jest odpowiedzialna za ułatwianie i koordynację procesu wydawania pozwolenia na projekt połączenia.

17. Działając w charakterze irlandzkiego organu właściwego w zakresie planowania przestrzennego, jest ona także organem odpowiedzialnym za zatwierdzenie zezwolenia na inwestycję w związku z rozważanym projektem. Po złożeniu przez EirGrid formalnego wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję i oceny oddziaływania na środowisko Board przeprowadziła rozprawę w dniu 7 marca 2016 r.

A. Wniosek o wyrażenie „zgody”: etap pierwszy dwuetapowego postępowania w przedmiocie kontroli sądowej

18. NEPPC jest organizacją pozarządową promującą ochronę środowiska. Reprezentuje ona dużą liczbę zainteresowanych osób i miejscowych właścicieli gruntów, do który należy M. Sheehy.

19. Tuż przed rozprawą w dniu 4 marca 2016 r. NEPPC i M. Sheehy usiłowali zakwestionować postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję, w szczególności poprzez uniemożliwienie przeprowadzenia rozprawy. Powyższe zostało dokonane poprzez złożenie wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej oraz o zastosowanie środka tymczasowego. Wystąpiono o wydanie 16 środków zabezpieczających w oparciu o 46 zarzutów, w tym nieważności niektórych części postępowania o wydanie zezwolenia na inwestycję, a w szczególności wniosku o wyrażenie zgody w trybie PDA, a także stwierdzenia, że wyznaczenie Board jako właściwego organu było nieprawidłowe.

20. Wniosek o zastosowanie środka tymczasowego został oddalony. Rozprawa przed Board odbyła się zgodnie z planem w dniu 7 marca 2016 r. Wniosek o wyrażenie zgody był w dalszym ciągu przedmiotem postępowania przed sądem odsyłającym.

21. Sędzia rozpoznający sprawę zezwolił skarżącym na przypozwanie Minister for Communications, Energy and Natural Resources, obecnie Minister for Communications, Climate Action and Energy (który wyznaczył Board jako organ właściwy w trybie rozporządzenia nr 347/2013) (zwanego dalej „Ministrem”) i Attorney General w charakterze pozwanych. Uzyskali oni również zgodę na dopracowanie i zmianę ich skargi co się tyczy wyznaczenia Board jako właściwego organu. Spółka EirGrid przystąpiła do postępowania w charakterze „interwenienta”.

22. Według informacji przekazanej przez sąd odsyłający druga strona postępowania podnosiła, że wniosek był przedwczesny, jak również że został złożony po upływie terminu.

23. Po przeprowadzeniu w ciągu czterech dni rozprawy w przedmiocie wniosku o wyrażenie zgody w dniu 12 maja 2016 r. sąd odsyłający odmówił wyrażenia zgody na złożenie wniosku o przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej z tego względu, że wniosek był przedwczesny.

B. Wnioski w przedmiocie kosztów

24. Przez kolejne dwa dni odbyły się rozprawy w przedmiocie kosztów w wysokości 513 000 EUR, w których uczestniczyły cztery odrębne zespoły pełnomocników procesowych. Wszyscy wygrywający uczestnicy postępowania dochodzą obecnie kosztów od skarżących. Skarżące z kolei dochodzą kosztów od pozostałych uczestników postępowania, podnosząc, że koszty powinny pozostawać w zgodzie z zasadą „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty”, postępowania wyrażoną w art. 11 dyrektywy.

25. W kontekście wniosku o zasądzenie kosztów irlandzki High Court postanowił zawiesić postępowanie oraz zwrócić się do Trybunału w postanowieniu z dnia 29 lipca 2016 r. z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących siedmiu pytań:

- „i. Czy w kontekście krajowego systemu prawnego, w którym ustawodawca nie określił w sposób wyraźny i ostateczny, na jakim etapie procedury dopuszczalne jest zakwestionowanie decyzji, i w którym to systemie owo zagadnienie rozstrzyga sąd w ramach każdej konkretnej skargi z osobna zgodnie z zasadami common law, uprawnienie do »niezbyt drogiej« [niedyskryminacyjnej ze względu na koszty] procedury przewidziane w art. 11 ust. 4 [dyrektywy 2011/92] ma zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym, w ramach którego należy określić, czy dana skarga została wniesiona na właściwym etapie?
- ii. Czy wymóg »niezbyt drogiej« [niedyskryminacyjnej ze względu na koszty] procedury przewidziany w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE ma zastosowanie do wszystkich elementów postępowania sądowego, w ramach którego zostaje zakwestionowana legalność (w świetle prawa krajowego lub prawa Unii) decyzji, działań lub zaniechań objętych zakresem stosowania przepisów wyżej wymienionej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa, czy też tylko do elementów takiej skargi przewidzianych prawem Unii (bądź w szczególności wyłącznie do elementów skargi związanych z zagadnieniami dotyczącymi przepisów dyrektywy o udziale społeczeństwa)?
- iii. Czy wyrażenie »decyzje, działania lub zaniechania« w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE obejmuje decyzje administracyjne wydawane w toku rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję niezależnie od okoliczności, czy takie decyzje administracyjne kształtują prawa stron w sposób nieodwracalny i ostateczny?
- iv. Czy w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w zakresie objętym przepisami prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska sąd krajowy powinien interpretować prawo krajowe w sposób, który w możliwie najszerszym zakresie jest zgodny z celami określonymi w art. 9 ust. 3 Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r., (a) w toku postępowania, w którym kwestionowana jest ważność procedury udzielenia zezwolenia na inwestycję w związku z projektem będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania wyznaczonym zgodnie z [rozporządzeniem nr 347/2013], lub (b) w toku postępowania, w którym kwestionowana jest ważność procedury udzielenia zezwolenia na inwestycję, jeżeli przedmiotowa inwestycja oddziałuje na europejski teren wyznaczony na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory?
- v. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie czwarte (a) lub (b) – czy wymóg, by skarżący »spełni[li] wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym«, stoi na przeszkodzie bezpośredniemu stosowaniu konwencji, gdy skarżący spełnili wymogi prawa krajowego dotyczące złożenia skargi lub są oni ewidentnie uprawnieni do złożenia skargi (a) w toku postępowania, w którym kwestionowana jest ważność procedury udzielenia zezwolenia na inwestycję w związku z projektem będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania wyznaczonym zgodnie

z [rozporządzeniem nr 347/2013], lub (b) w toku postępowania, w którym kwestionowana jest ważność procedury udzielenia zezwolenia na inwestycję, jeżeli przedmiotowa inwestycja oddziałuje na europejski teren wyznaczony na podstawie [dyrektywy 92/43]?

- vi. Czy państwa członkowskie mogą wprowadzić do swoich ustawodawstw wyjątki od zasady, że postępowania w zakresie ochrony środowiska nie powinny być zbyt drogie [dyskryminacyjne ze względu na koszty], w sytuacji gdy żaden taki wyjątek nie został przewidziany w [dyrektywie 2011/92] ani w [konwencji]?
- vii. W szczególności czy przewidziany w prawie krajowym wymóg zaistnienia związku przyczynowego między potencjalnie bezprawnym działaniem lub decyzją a szkodą w środowisku naturalnym jako przesłanka stosowania przepisów prawa krajowego wdrażających art. 9 ust. 4 [konwencji] w celu zapewnienia, iż postępowania w zakresie ochrony środowiska nie będą zbyt drogie [dyskryminacyjne ze względu na koszty], jest zgodny z konwencją?”.

26. Skarżące, Board, Minister, Attorney General, EirGrid i Komisja przedstawili Sądowi swoje uwagi na piśmie, a także swoje stanowiska ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 29 czerwca 2017 r.

IV. Ocena

27. Niniejsza opinia została skonstruowana w następujący sposób: Rozpocznę od kilku uwag ogólnych na temat zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania (sekcja A.1) w celu wykazania, w jaki sposób i dlaczego w rzeczy samej ma ona zastosowanie wobec postępowania przed irlandzkim High Court. Następnie odniosę się do pytań pierwszego, drugiego, trzeciego, szóstego i siódmego, przedłożonych przez sąd odsyłający w związku z funkcjonowaniem ww. zasady na podstawie dyrektywy 2011/92 (sekcje A.2–A.6). Podsumuję uwagami na temat istotności art. 9 ust. 3 konwencji dla analizy w związku z pytaniami czwartym i piątym (sekcja B).

A. Stosowanie i zakres zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania – pytania pierwsze, drugie, trzecie, szóste i siódme

1. Uwagi ogólne na temat zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania

28. Pytania pierwsze, drugie, trzecie, szóste i siódme sądu odsyłającego dotyczą wszystkie zakresu stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania oraz przesłanek jej stosowania. Rozpocznę zatem od kilku uwag ogólnych na temat zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania – odnośnie do (i) istoty zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania; (ii) celu szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska naturalnego; oraz (iii) przewidywalności stosowania tej zasady.

(i) Istota zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania

29. Z punktu widzenia budowy przepisu zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania została nieco dziwnie umiejscowiona w tekście dyrektywy 2011/92, w odrębnym wierszu bez numeracji na końcu art. 11 ust. 4. Na pierwszy rzut oka usytuowanie to powoduje, że nie jest oczywiste, czy zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania ma zastosowanie wobec wszystkich procedur, o których mowa w art. 11, czy też wyłącznie wobec procedur administracyjnych, o których mowa w art. 11 ust. 4.

30. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika jednakże w oczywisty sposób, że zasada ta ma zastosowanie wobec wszystkich procedur, o których mowa w art. 11, włączając w to procedury odwoławcze przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą (o czym właśnie jest mowa w art. 11 ust. 1)⁹. Powyższe znajduje ponadto potwierdzenie w treści odpowiadającemu mu przepisowi konwencji (art. 9 ust. 4), który posiada odrębną numerację i w oczywisty sposób odnosi się do „procedur, o których mowa powyżej w ustępach 1, 2 i 3”, czyli procedur administracyjnych lub przed sądem.

31. Powyższa wykładnia znajduje dalsze potwierdzenie w historii tego przepisu. Artykuł 11 dyrektywy 2011/92 odpowiada art. 10a dyrektywy 85/337¹⁰. Odmienne niż art. 11 dyrektywy 2011/92, art. 10a nie dzielił się na ponumerowane ustępy. Było wówczas oczywiste, że zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania miała zastosowanie wobec całości artykułu. Skoro dyrektywa 2011/92 miała jedynie stanowić kodyfikację dyrektywy 85/337, uważam, iż wprowadzaniu numeracji ustępów nie towarzyszył zamiar dokonania zmiany zakresu stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.

32. Z uwagi na powyższe, z mocy art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92, zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania tym samym obejmuje procedury przed sądami, „by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa”, czyli „procedury przed sądami” w tej dziedzinie prawa ochrony środowiska.

33. Należy w następnej kolejności mieć na uwadze, że zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania jest wyrażeniem w sposób konkretny w tekście dyrektywy 2011/92 bardziej ogólnej zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych z prawem Unii w dziedzinie ochrony środowiska wyrażonej w orzecznictwie Trybunału¹¹, jak również w konwencji (jako jeden z jej trzech filarów).

34. Wreszcie zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania odzwierciedla także bardziej obszerny wymóg prawa Unii, by żadne krajowe procedury wchodzące w zakres stosowania prawa Unii nie były „dyskryminacyjne ze względu na koszty” w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), w którym zapisane jest prawo do skutecznej ochrony sądowej. Dyskryminacyjny ze względu na koszty wymiar sprawiedliwości jest równoznaczny z brakiem sprawiedliwości¹².

35. Zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania stanowi potwierdzenie ochrony przewidzianej w karcie, jest ona jednak bardziej obszerna: wymaga ona w szczególności także uwzględnienia interesu publicznego przy zapewnieniu skutecznej kontroli sądowej decyzji mogących znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, natomiast art. 47 karty ukierunkowany jest na prawa jednostek¹³. Wyżej wymieniony zasada zapewnia zatem ochronę uzupełniającą.

9 W wyroku z dnia 13 lutego 2014 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-530/11, EU:C:2014:67) Trybunał przeprowadził – w szczególności w pkt 64 i 66 – analizę transpozycji zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania określonej w art. 11 ust. 4 w sprawie mającej za przedmiot koszty postępowania sądowego. Zobacz także wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 27), w którym uznano, że zasada dotyczy całokształtu kosztów wynikających z udziału w postępowaniu.

10 Dodany w art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

11 Zobacz także wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 33) jako konkretny przykład.

12 Dyskryminacyjny ze względu na koszty wymiar sprawiedliwości także przeczy zasadzie skuteczności – w zakresie w jakim można ją odróżnić od prawa do skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 47 karty – skoro z samej definicji, powoduje on, że korzystanie z praw płynących z prawa Unii „stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione” [wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 33)].

13 Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

36. Uważam za nader istotne, aby na wstępie został naświetlony powyższy szerszy kontekst genezy i funkcjonowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania. Należy w rzeczy samej mieć na uwadze ten relatywny, uzupełniający charakter zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania przy omawianiu (granic) jej zakresu stosowania, który wówczas staje się zapewne znacznie mniej „binarny”¹⁴.

(ii) Szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska naturalnego

37. Cel polegający na udzieleniu szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości odzwierciedla „istniejącą po stronie unijnego ustawodawcy wolę zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska i przypisania społeczeństwu aktywnej roli w tym zakresie”¹⁵.

38. „Szeroki dostęp” do wymiaru sprawiedliwości dokładnie oznacza, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi być obszerny, kompleksowy i w szerokim zakresie. Sam cel realizowany przez art. 11 dyrektywy 2011/92 polega właśnie na zapewnieniu możliwie szerokiego dostępu do kontroli sądowej¹⁶. Obejmuje on wszystkie jej elementy, takie jak legitymacja procesowa, ale także koszty. Ma on zastosowanie w sytuacji, gdy państwo członkowskie korzysta z uznania przy określaniu szczegółowych zasad proceduralnych. Uznaje się wręcz, że ogranicza on zakres tego uznania¹⁷.

39. Wysokie koszty postępowania łatwo mogą w praktyce stać się przeszkodą dla dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla nieposiadających wystarczających środków stron postępowania. Stanowią one także zapewne jeden z silniejszych czynników zniechęcających do wszczynania postępowania nawet przez osoby, które są w posiadaniu tychże środków. Tym samym wysokie koszty sporu sądowego kłócą się z celem polegającym na szerokim dostępie do wymiaru sprawiedliwości.

(iii) Przewidywalność stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania

40. Przewidywalność stanowi integralną część oceny, czy koszty mają dyskryminacyjny charakter. Znajduje to już potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, konkretnie w związku z wynikającą z dyrektywy zasadą niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania¹⁸. Trybunał także uznał znaczenie przewidywalności w ogólności w odniesieniu do kosztów (innego niż w dziedzinie ochrony środowiska) postępowania sądowego¹⁹.

41. Przewidywalność jest istotna w szczególności w dwóch aspektach niniejszej sprawy: przewidywalność tego „co” oraz tego „kiedy”.

42. Jednym z zagadnień powstałych w związku z zakresem stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania jest określenie, jakie obejmuje on skargi: czy można je podzielić w ten sposób, że niektóre wchodzą w zakres stosowania „przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa”, a inne już nie? Zasadność takiego podziału omówię przy drugim pytaniu prejudycjalnym (sekcja A.3). Na obecnym etapie wystarczy natomiast stwierdzić, że jeśli

14 „Binarny” w tym znaczeniu, że albo obowiązuje zasada „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania”, albo w kwestii kosztów nie ma żadnych ograniczeń.

15 Wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 32).

16 Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 80).

17 Wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 58). Zobacz także wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 39).

18 Wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 58).

19 Wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r., AMOK Verlags (C-289/02, EU:C:2003:669, pkt 30). Zobacz także G. De Baere, J.T. Nowak, „The right to »not prohibitively expensive« judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos”, *Common Market Law Review*, Vol. 53, 2016, s. 1735, 1736.

zakwalifikowanie do jednej bądź drugiej kategorii oznaczałoby różnicę pomiędzy umiarkowanymi kosztami a prawdopodobną upadłością, nieprzewidywalność sama w sobie w tym względzie może w oczywisty sposób stanowić silny czynnik zniechęcający do wnoszenia skarg²⁰. Okoliczność ta również podkreśla wagę względnej istoty zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania, omówionej w pkt 36 powyżej.

43. W niniejszej sprawie powstają także zagadnienia w zakresie przewidywalności w odniesieniu do etapu, na którym może zostać wniesiona skarga.

44. Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do „ustalenia, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, działania lub zaniechania”.

45. W Irlandii brak jest wyraźnych przepisów rangi ustawowej dokonujących transpozycji tego przepisu. Strony podlegają raczej zasadom ogólnym *common law* w zakresie prawa administracyjnego. Rozstrzygnięcie, czy zaskarżenie decyzji, działania lub zaniechania jest przedwczesne lub czy zostało dokonane po upływie terminu, następuje dla każdego przypadku z osobna.

46. Pragnę podkreślić, że na poziomie ogólnym nie budzi co do zasady sprzeciwu transpozycja zobowiązań wynikających z prawa Unii przy pomocy orzecznictwa na szczeblu krajowym. Elastyczność wynikająca z istoty orzecznictwa nie jest sama w sobie problematyczna²¹. Pozostaje jednak równie oczywiste, iż niezależnie od preferowanego sposobu transpozycji ogólny cel państwa członkowskiego pozostaje ten sam: zapewnienie pełnego stosowania dyrektywy w sposób wystarczająco jasny, precyzyjny i przewidywalny²². Musi istnieć zrozumiała i jasna linia orzecznictwa umożliwiająca wywiedzenie wprost zasad, a także czyniąca zadość wymogowi pewności prawa jako wynikowi niepodważalnej mocy wiążącej²³. Przewidywalność odgrywa tu kluczową rolę²⁴.

47. W kontekście jednakże niniejszej sprawy sąd odsyłający podkreślił niepewność orzecznictwa w związku z zagadnieniem, kiedy (na jakim etapie) może zostać wniesiona skarga. W pytaniach przedstawionych Trybunałowi sąd odsyłający bezpośrednio nie podniósł kwestii dostateczności dokonanej przez Irlandię transpozycji art. 11 ust. 2 dyrektywy. Tym niemniej sąd odsyłający jasno stwierdził w postanowieniu odsyłającym, że przepisy nie są w pełni jasne oraz że są one problematyczne dla skarżących w kategoriach pewności prawa.

48. Trybunał związany jest wykładnią prawa krajowego przekazaną przez sąd odsyłający. Przyjmując do wiadomości, że stopień niepewności przepisów irlandzkich pozostaje sporny między uczestnikami postępowania przed Trybunałem, będę kontynuował rozważania, przyjmując za punkt wyjścia wyrażoną przez sąd odsyłający ocenę skutków prawa krajowego. Tym samym zagadnienie przewidywalności kosztów staje się bardzo istotne.

49. Mając na uwadze powyższe kwestie, przejdę obecnie do poszczególnych pytań sądu odsyłającego.

20 Komisja w obwieszczeniu także podkreśla, że koszty sądowej procedury odwoławczej są ważnym czynnikiem zniechęcającym potencjalnych skarżących do wnoszenia spraw, szczególnie w sprawach związanych z ochroną środowiska, a także zbyt duża swoboda uznania może sprawić, że koszty będą mniej przewidywalne, co ma szczególne znaczenie w związku z koniecznością uiszczenia wysokich kosztów adwokackich. Komunikat Komisji z dnia 28 kwietnia 2017 r. Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska, C(2017) 2616 final, s. 51, 55.

21 Wyrok z dnia 13 lutego 2014 r. Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 36).

22 Wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/ Irlandia (C-427/07, EU:C:2009:457, pkt 54); z dnia 13 lutego 2014 r. Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 33).

23 Wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/ Irlandia (C-427/07, EU:C:2009:457, pkt 55); z dnia 11 września 2014 r. Komisja/Portugalia (C-277/13, EU:C:2014:2208, pkt 43); z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 51).

24 Można dodać, że także w standardowym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) wyrażenie „przewidziane przez ustawę” interpretowane jest w ten sposób, że obejmuje ono swym zakresem utrwalone orzecznictwo. Zobacz ostatnio wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 kwietnia 2013 r., Firoz Muneer przeciwko Belgii (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, §§54, 59, 60).

2. W przedmiocie pytania pierwszego

50. Dla celów analizy pytanie pierwsze można podzielić na dwa zagadnienia: po pierwsze, czy zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania ma jednakowe zastosowanie wobec wniosków o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej, jak i wobec samych skarg wniesionych w ramach postępowania w przedmiocie kontroli sądowej; po drugie, czy odpowiedź twierdząca na pytanie pierwsze byłaby odmienna w przypadku oddalenia wniosku o wyrażenie zgody z tego względu, że został on przedwcześnie wniesiony.

51. Moim zdaniem odpowiedź w kwestii pierwszego zagadnienia jest prosta: tak, zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania ma jednakowo zastosowanie wobec wniosków o wyrażenie zgody.

52. Jeżeli postępowanie w przedmiocie kontroli sądowej jest podzielone na dwa etapy, to pierwszy etap także stanowi „postępowanie sądowe” i z pewnością można go określić jako „postępowanie odwoławcze przed sądem”. Złożenie wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej wymaga rozpoznania – nawet gdy nie ma ono obszernego charakteru – istoty sprawy, pism procesowych oraz stanowisk przedstawianych ustnie przez strony. W niniejszej sprawie rozpoznanie przeprowadzono na rozprawie toczącej się przez cztery dni. Co więcej, rozumiem, że zachodzi pewna możliwość potraktowania wniosków o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej jako wniosków o wszczęcie postępowania w trybie kontroli sądowej, niejako poprzez „łączenie” dwóch etapów postępowania w przedmiocie kontroli sądowej na jednej rozprawie.

53. W dodatku gdyby postępowanie doszło do etapu pełnego postępowania w przedmiocie kontroli sądowej, to wówczas zasada ta miałaby z pewnością zastosowanie wobec etapu wyrażenia zgody. W tym względzie Trybunał już potwierdził, że należy uwzględnić „całokształt kosztów wynikających z udziału w postępowaniu sądowym”, czyli że należy je „oceniać globalnie”²⁵. Trybunał stwierdził także wyraźnie, że nie należy czynić żadnego rozróżnienia pomiędzy etapami postępowania – w pierwszej instancji czy też na etapie pierwszej lub też drugiej apelacji – przy rozstrzyganiu, czy koszty mają dyskryminacyjny charakter – gdyż „poza tym, iż dyrektywy 85/337 i 96/61 nie przewidują takiego rozróżnienia, przyjmując taką wykładnię, nie można by było w pełni zrealizować zamierzonego przez prawodawcę Unii celu polegającego na zapewnieniu szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i przyczynianiu się do poprawy ochrony środowiska”²⁶.

54. Określenie struktury systemu kontroli sądowej w tej dziedzinie z pewnością należy do państw członkowskich, ale jeśli dodamy dodatkowy i obowiązkowy tryb sądowy do postępowania w celu dojścia do etapu rozpoznania na rozprawie pełnej skargi na decyzję, działania lub zaniechania w tej dziedzinie, to wówczas zarówno pierwszy etap, jak i kolejne etapy muszą wchodzić w zakres stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.

55. Ujmując rzecz metaforycznie, to do mnie należy decyzja co do sposobu dostępu do mojego domu. Może on po prostu mieć jedne drzwi frontowe. Mogą w nim również być tylne drzwi, moskitiera, ganek lub foyer. Bez względu jednak na konstrukcję wejścia, zawsze będzie ono częścią mojego domu, a zasady wejścia będą miały zastosowanie do jego całej struktury.

56. Tym sposobem dochodzimy do drugiego zagadnienia. Czy powyższa odpowiedź ulegnie zmianie w przypadku oddalenia wniosku o wyrażenie zgody z tego względu, że został on złożony przedwcześnie?

²⁵ Wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 27, 28).

²⁶ Wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 44).

57. Moim zdaniem, odpowiedź na to pytanie w niniejszej sprawie oczywiście brzmi „nie”, co nie zmienia faktu, że zastosowanie ma zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.

58. Artykuł 11 ust. 2 zobowiązuje państwa członkowskie do ustalenia, na jakim etapie można wnosić skargi, o których mowa w art. 11 ust. 1. W przypadkach, w których państwa członkowskie dokonały w jasny i precyzyjny sposób transpozycji art. 11 ust. 2, tak że jest wprost oczywiste, że skarga wniesiona przez skarżącego jest przedwczesna, można by okoliczność tę uwzględnić²⁷. Przypomnę, iż przy określaniu tego, co stanowi koszty „o dyskryminacyjnym charakterze” w tym kontekście, sąd krajowy może z pewnością uwzględnić szereg czynników, w tym prawdopodobieństwo wygrania sprawy przez skarżącego oraz potencjalnie błahy charakter skargi²⁸.

59. Z uwagi jednakże na czynniki niepewności omówione w pkt 47 powyżej dotyczące etapu, na którym mogą być wnoszone skargi, tak nie jest w niniejszym przypadku.

60. Podzielam argumentację Komisji, że podstawowy cel art. 11 zostałby podważony, gdyby skarżący mógł dowiedzieć się, czy skargę złożono na właściwym etapie oraz czy będzie narażony na koszty o dyskryminacyjnym charakterze, dopiero po wszczęciu postępowania i poniesieniu kosztów, wskutek okoliczności, że państwo członkowskie nie ustaliło z góry w sposób jasny i jednoznaczny etapu, na którym procedura może być wszczęta. Ewentualne braki w zakresie transpozycji art. 11 nie mogą być wykorzystywane ze szkodą dla skarżących.

61. W świetle przedstawionych wyżej rozważań proponuję, by Trybunał Sprawiedliwości udzielił na przedstawione przez sąd odsyłający pytanie pierwsze następującej odpowiedzi:

W kontekście krajowego systemu prawnego, w którym ustawodawca nie określił w sposób wyraźny i ostateczny, na jakim etapie procedury dopuszczalne jest zakwestionowanie decyzji, i w którym to systemie owo zagadnienie rozstrzyga sąd w ramach każdej konkretnej sprawy z osobna zgodnie z zasadami common law, uprawnienie do „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” postępowania przewidziane w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 ma zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym, w ramach którego należy określić, czy dana skarga została wniesiona na właściwym etapie.

3. W przedmiocie pytania drugiego

62. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania ma zastosowanie:

- (1) do wszystkich „elementów” postępowania sądowego w ramach którego zostaje zakwestionowana legalność decyzji, działań lub zaniechań; czy
- (2) tylko do przewidzianych prawem Unii elementów postępowania sądowego; czy
- (3) wyłącznie do zagadnień dotyczących przepisów o udziale społeczeństwa.

63. Rozumiem, iż wyrażenie „elementy skargi” w pytaniu sądu krajowego oznacza poszczególne indywidualne podstawy, zarzuty bądź argumenty przedstawione w skardze kwestionującej decyzję, działanie lub zaniechanie w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2011/92²⁹.

²⁷ Zobacz pkt 44–48 niniejszej opinii.

²⁸ Wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 42).

²⁹ Jak wspomniał na rozprawie pełnomocnik procesowy występujący w imieniu Ministra i Attorney General, może ono także odnosić się do tożsamości strony pozwanej oraz kwestii czy został zgłoszony zarzut w przedmiocie naruszenia praw zagwarantowanych dyrektywą wobec tejże konkretnej strony pozwanej. Omówię możliwość takiej wykładni w pkt 96–98.

64. Z niżej wskazanych przyczyn zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania ma moim zdaniem zastosowanie wobec indywidualnych podstaw, zarzutów bądź argumentów (elementów) opierających się na materialnym lub proceduralnym naruszeniu dyrektywy 2011/92 bądź innych aktów prawa Unii podniesionych w kontekście zakwestionowania decyzji, działania lub zaniechania wchodzących w zakres stosowania przepisów dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa. W przypadku gdy przedmiotowa skarga dotyczy podstaw, zarzutów bądź argumentów, w ramach których utrzymuje się naruszenie zarówno przepisów prawa Unii, jak i przepisów krajowych, to wówczas zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania będzie na ogół miała zastosowanie wobec skargi i rozstrzygnięcia sprawy w sposób globalny.

(i) Skargi w kontekście art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92

65. W art. 11 ust. 1 mowa jest o zakwestionowaniu materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, działań lub zaniechań, „z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa”.

66. Artykuły 6 i 8 dyrektywy 2011/92 w szczególności zawierają³⁰ wymogi tworzące prawa i obowiązki wyraźnie w celu zapewnienia udziału społeczeństwa w węższym rozumieniu [w szczególności zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji (informacja) oraz możliwości skutecznego wyrażenia komentarzy i opinii (wkład) oraz należytego uwzględnienia tychże komentarzy (uwzględnienie)].

67. Jest zatem oczywiste, że art. 11 ust. 1 ma zastosowanie wobec skarg na decyzje, np. odmowę dostępu do informacji lub uniemożliwienie przedstawienia komentarzy [scenariusz 3, o którym mowa w pkt 62 powyżej)].

68. Moim jednak zdaniem zakres stosowania art. 11 ust. 1 (i zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania) jest oczywiście znacznie szerszy niż przewidziany w scenariuszu 3. Tak zawężająca wykładnia w rzeczy samej nie miałaby praktycznie znaczenia, przy czym jest oczywiste, że nie znajduje ona potwierdzenia w dotychczasowym orzecznictwie³¹. Nietrudno na przykład wyobrazić sobie sytuacje, w których udział społeczeństwa w procedurze zostaje pozornie uszanowany, lecz jednak procedura ta i ocena oddziaływania na środowisko dotknięte są wadami.

69. Co więcej, bliższa lektura tekstu art. 11 ust. 1 potwierdza, że prawidłowa wykładnia nie jest tak zawężona, jak wyżej omówiony scenariusz 3.

70. Wyrazy „z zastrzeżeniem” w art. 11 ust. 1 zostały przetłumaczone na różne sposoby, lecz na ogół przekazują myśl, że właściwe skargi niekoniecznie muszą być ukierunkowane na ochronę konkretnego prawa do udziału w postępowaniu, natomiast muszą one raczej dotyczyć postępowania, w związku z którym udział został zagwarantowany. Zatem, przykładowo, inne wersje językowe tłumaczą „z zastrzeżeniem” jako „relevant de” (objęte zakresem), „dentro del ámbito” (w zakresie), „vallend onder” i „podléhající” (wchodzące w zakres) i „gelten” (odnoszące się do) przepisów dotyczących udziału społeczeństwa.

³⁰ Jest to kluczowy w dyrektywie „przepis dotyczący udziału społeczeństwa”, choć w szeregu innych artykułów także występują przepisy dotyczące konkretnie udziału społeczeństwa (np. art. 7 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 i 2).

³¹ Zobacz np. wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 37). Zobacz także analogicznie dyrektywa siedliskowa (dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206, s. 7) oraz wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 56). Orzecznictwo to potwierdza, że art. 9 ust. 2 konwencji, włączony do dyrektywy na podstawie jej art. 11 ust. 1, obejmuje swym zakresem stosowania szeroki zakres zagadnień związanych z procedurą oceny oddziaływania na środowisko.

71. Kluczowy przepis dotyczący udziału społeczeństwa, art. 6 ust. 2 i 3, sam zawiera wymóg zapewnienia udziału w ramach „procedur, o których mowa w art. 2 ust. 2”. Z kolei w art. 2 ust. 2 mowa jest o (a) ocenie oddziaływania na środowisko oraz (b) procedurze krajowej, z którą została ona zintegrowana (udzielania zezwolenia na inwestycję bądź inną procedurą).

72. W oparciu o powyższą wykładnię dyrektywy 2011/92 art. 11 ust. 1 tworzy zatem prawo do zakwestionowania decyzji, działań lub zaniechań stanowiących część oceny oddziaływania na środowisko i procedury krajowej, która została zintegrowana z oceną oddziaływania na środowisko.

73. Co więcej, powyższa wykładnia odzwierciedla tekst samej konwencji. Artykuł 9 ust. 2 konwencji przewiduje wymóg dostępu do procedury odwoławczej dla kwestionowania „każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 [o udziale społeczeństwa] [...]”. Artykuł 6 ust. 1 konwencji nakłada na strony obowiązek stosowania postanowień art. 6 „w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć [...]” (planowane przedsięwzięcia dotyczą przedsięwzięć wymienionych wprost lub tych, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko). Połączona wykładnia tychże przepisów wymaga dostępu do sądów w celu zakwestionowania decyzji zezwalającej na planowane inwestycje, które znacząco oddziałują na środowisko. Prawo do skargi jest tym samym powiązane raczej z procesami podejmowania decyzji mogących oddziaływać na środowisko, niż konkretnie z domniemanymi naruszeniami jedynie prawa do udziału społeczeństwa.

(ii) Rozróżnianie pomiędzy poszczególnymi zarzutami

74. Zgodnie z powyższym tokiem rozumowania decydującym czynnikiem przy stwierdzaniu, czy zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania ma zastosowanie, jest przedmiot indywidualnej procedury prowadzącej do zakwestionowania decyzji, działania lub zaniechania. W przypadku gdy charakter tego przedmiotu uruchamia prawa i obowiązki związane z udziałem społeczeństwa wynikające z dyrektywy, zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania ma zastosowanie wobec całej skargi. Wyżej wymieniona zasada ma na ogół zastosowanie wobec „postępowania odwoławczego”, o którym mowa w art. 11, a nie do konkretnych zarzutów podnoszonych w kontekście tegoż postępowania.

75. Nie czyni się żadnego rozróżnienia pomiędzy zarzutami opierającymi się na naruszeniach prawa społeczeństwa do udziału a zarzutami dopuszczenia się innych czynów niezgodnych z prawem mających wpływ na ocenę oddziaływania na środowisko czy też zarzutami dopuszczenia się innych czynów niezgodnych z prawem mających wpływ na proces podejmowania decyzji, który został zintegrowany z oceną oddziaływania na środowisko (np. zezwolenie na inwestycję). Nie czyni się także żadnego rozróżnienia pomiędzy zarzutami opierającymi się na naruszeniu prawa Unii lub naruszeniu prawa krajowego. Co więcej, jak już stwierdził Trybunał, art. 11 „nie ograniczył w żaden sposób argumentacji, na jaką można powołać się na poparcie takiej skargi do sądu, o której mowa w omawianym przepisie”³².

76. Minister, Attorney General, Board i EirGrid podnoszą jednak, iż art. 11 ust. 1, a w konsekwencji zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania, nie można interpretować w taki sposób, że ma ona obszerne zastosowanie wobec wszelkich elementów skargi, niezależnie od ich podstawy. W szczególności wszyscy wskazani uczestnicy postępowania koncentrują się na okoliczności, że zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania nie może dotyczyć elementów skarg opierających się wyłącznie na prawie krajowym i pozostają co do tego zgodni.

³² Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 47) i przytoczone tam orzecznictwo w przedmiocie skarg wniesionych w interesie publicznym. Należy jednak zwrócić uwagę, że w pkt 32 i 33 Trybunał stwierdził, że w przypadku skarg wnoszonych przez jednostki nawet w wypadku przedstawienia zarzutu państwo członkowskie może ograniczyć w drodze prawodawczej możliwość podnoszenia tychże zarzutów.

77. Board wprost potwierdza, że wszystkie skargi i poszczególne zarzuty oparte na naruszeniach dyrektywy 2011/92 objęte są zakresem stosowania, nawet jeżeli nie odnoszą się wyraźnie do przepisów dotyczących udziału społeczeństwa. Ten tok rozumowania opiera się na celu przyświecającym art. 11 dyrektywy, polegającym na zapewnieniu udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko. Board jednakże utrzymuje, że ocena oddziaływania na środowisko stanowi tylko część procesu inwestycyjnego, w związku z czym odrzuca pogląd, iż zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania mogłaby zostać rozszerzona na skargi oparte na kwestiach problematycznych związanych z innymi aspektami tegoż procesu.

78. Zgadzam się, że wykładnia art. 11 dyrektywy przedstawiona w pkt 64 powyżej może intuicyjnie budzić wątpliwości terminologiczne. Powyższa wykładnia wydawać się może nazbyt rozszerzająca i pojemna. Sugeruje ona w szczególności, że zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania może mieć zastosowanie w sytuacji, gdy legalność decyzji w zakresie planowania przestrzennego (które na pewnym etapie wymagają udziału społeczeństwa) mogłaby zostać teoretycznie zakwestionowana na podstawie (a) zarzucanego naruszenia innych przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska niż naruszenia dyrektywy; (b) zarzucanego naruszenia innych przepisów prawa Unii niezwiązanych z ochroną środowiska, lub (c) zarzucanego naruszenia wyłącznie przepisów prawa krajowego, czy to w dziedzinie ochrony środowiska, czy też w innych dziedzinach.

79. Jednakże przynajmniej w świetle okoliczności niniejszej sprawy uważam, że zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania musi mieć zastosowanie do całości skargi. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie z czterech powodów.

80. Po pierwsze, przyjmijmy na potrzeby argumentacji na chwilę tezę, że skargę na decyzję (działanie lub zaniechanie) można by podzielić na różne podstawy, zarzuty lub argumenty, przy czym zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania miałaby zastosowanie względem niektórych z nich, lecz nie wobec pozostałych. Co się tyczy zarzutów, wobec których miałaby zastosowanie zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania, koszty musiałyby pozostać umiarkowane. Co się tyczy pozostałych podstaw, koszty mogłyby być znaczne³³. Nieprzewidywalność co do kwalifikacji zarzutu nieuchronnie byłaby czynnikiem zniechęcającym do podnoszenia takiego zarzutu. Jak już była mowa powyżej³⁴, ów czynnik zniechęcający sam w sobie kłóci się z zasadą niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.

81. Po drugie, co się tyczy rozróżnienia pomiędzy dyrektywą a innymi zarzutami opartymi na domniemyanych naruszeniach przepisów prawa Unii, dotychczasowe orzecznictwo już zdążyło potwierdzić, że inne przepisy prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska oraz zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym w celu zakwestionowania zgodności działań państw członkowskich z tymi właśnie przepisami należy interpretować w świetle art. 9 konwencji (który wyraża zasadę niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania)³⁵. Co więcej, podejście takie jest zgodne z celem szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska, co zostało stwierdzone w orzecznictwie Trybunału³⁶.

33 Jak podkreślono jednakże w pkt 34 powyżej, art. 47 karty i zasada skuteczności stoją na przeszkodzie temu, aby skargi oparte na prawie Unii były „nadmiernie kosztowne” w tym znaczeniu, że wnoszenie skarg stałoby się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione ze względu na koszty.

34 Zobacz powyżej pkt 39 niniejszej opinii.

35 Zobacz wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), w której to sprawie konwencja miała zastosowanie w odniesieniu do dyrektywy siedliskowej.

36 Zobacz powyżej pkt 37–39 niniejszej opinii.

82. Po trzecie, co się tyczy dalszych rozróżnień pomiędzy elementami opierającymi się na zarzucanych naruszeniach prawa Unii³⁷ a pozostałymi elementami, opierającymi się wyłącznie na naruszeniu przepisów prawa krajowego – co stanowi zasadniczą troskę Ministra, Attorney General, EirGrid i Board – mamy do czynienia w tym przedmiocie z kolejnymi istotnymi względami praktycznymi, a przede wszystkim z przewidywalnością.

83. Z praktycznego punktu widzenia: wystawianie rachunku za koszty z tytułu postępowania w sprawach z zakresu prawa publicznego już uwzględnia szereg czynników, w tym czas (na podstawie którego obliczane są koszty) poświęcony zadaniu A, B lub C; rangę prawnika poświęcającego czas sprawie, z uwzględnieniem roku dopuszczenia go do wykonywania zawodu; kwestię, czy zadanie wykonywane przez tegoż prawnika jest sprawą administracyjną, czy sprawą z zakresu prawa materialnego; na ile zasadne było poświęcanie danej ilości czasu jednemu bądź drugiemu zadaniu; sposób, w jaki strony prowadziły postępowanie; możliwość odzyskania kosztów w zależności od ich rodzaju; a także wszelkie szczególne stawki określone wytycznymi dla prawników prowadzących sprawy z zakresu prawa publicznego. Dodanie do powyższych czynników podziału ze względu na okoliczność, czy zarzuty opierały się na „elementach” prawa krajowego, czy „elementach” prawa Unii, nie stanowi z pewnością niemożliwego zadania, jest jednakże zadaniem, które może mieć sztuczny charakter i którego realizacja może być niezmiernie skomplikowana.

84. To, co moim zdaniem jest decydujące, to okoliczność, iż nawet jeżeli udałoby się w jakiś sposób dokonać takiego podziału, to wprowadziłby on znaczący stopień nieprzewidywalności dla skarżących. Nieprzewidywalność ta byłaby jeszcze spotęgowana, gdyby sędzia rozpoznający sprawę mógł dysponować uznaniem, które konkretne elementy zostaną wykorzystane przy rozstrzygnięciu sprawy, a które mogą zostać pominięte.

85. Na przykład w sprawie z „mieszanymi roszczeniami” (łącznie zarzuty oparte zarówno na przepisach prawa krajowego, jak i prawa Unii) mógłbym twierdzić, że zaproponowany projekt zmniejszy wartość moich gruntów, jak również że ocena oddziaływania na środowisko została przeprowadzona wadliwie. W swej obronie druga strona postępowania mogłaby zakwestionować okoliczność, że w ogóle jestem właścicielem gruntów, co jest najprawdopodobniej wyłącznie zagadnieniem prawa krajowego. Sędzia mógłby: (i) skoncentrować się na zarzucie wynikającym wyłącznie z prawa krajowego; (ii) skoncentrować się na zarzucie wynikającym z prawa Unii; (iii) postanowić, że skargi w przedmiocie własności i oceny oddziaływania na środowisko należy potraktować odrębnie; (iv) zawęzić lub odrzucić niektóre zarzuty; lub (v) dojść do wniosku, że nie ma po prostu możliwości (faktycznie lub z uwagi na złożoność) rozdzielenia zagadnienia własności i oceny.

86. Przyjmijmy teraz, że wyżej wymieniony sędzia nie postąpi w żaden ze sposobów wymienionych w ppkt (iii)–(v), co już samo w sobie nie jest łatwe do przewidzenia, lecz zbada moją skargę z jej dwoma zarzutami: pierwszy zostanie zakwalifikowany jako zawierający elementy prawa Unii (nieprzeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko), natomiast drugi jako zawierający elementy prawa krajowego (własność gruntów). Załóżmy, że sędzia krajowy oddali skargę na podstawie zarzutu opartego na gruncie prawa krajowego, ponieważ jest wręcz oczywiste, że skarżący nie jest właścicielem gruntu, którego w sposób domniemany dotyczy to postępowanie. W konsekwencji sędzia nawet nie będzie badał pozostałych zarzutów.

87. Ponadto w wielu systemach prawnych może zdarzyć się tak, że nawet jeżeli „elementy” oparte na przepisach prawa Unii nie zostaną wprost podniesione przez skarżącego ani wskazane przez innego uczestnika postępowania, sędzia rozpoznający sprawę może na przykład uznać, że w istocie zostało podniesione zagadnienie prawa Unii, bądź też sam może podnieść kwestię prawa Unii z urzędu.

³⁷ W tym przyjętych w drodze przepisów krajowych, które niekiedy pomijają złożone zagadnienie rozstrzygnięcia, jakie konkretne przepisy prawa krajowego objęte byłyby w tym celu zakresem stosowania.

88. Powyższe, jak również inne scenariusze, stanowią ilustrację stopnia nieprzewidywalności wiążącego się z zaproponowanym podziałem kosztów³⁸. Z tych też przyczyn trudno mi dostrzec, w jaki sposób wskazana praktyka byłaby zgodna z wymogiem przewidywalności nałożonym przez orzecznictwo Trybunału³⁹.

89. Po czwarte, istnieje możliwość, że cała procedura będzie w dalszym ciągu się toczyła, a NEPPC złoży trzy, cztery lub więcej odrębnych skarg na odrębne decyzje, spośród których niektóre wejdą w zakres stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania, a inne nie wejdą. Gdyby Irlandia była bardziej precyzyjna we wdrażaniu przez siebie art. 11 ust. 2, to zarzuty mogłyby naturalnie zostać rozdzielone na odrębne skargi, czyli skargi z zakresu prawa administracyjnego, prawa własności lub prawa innego niż prawo ochrony środowiska, które mogą podlegać innym wymogom prawa materialnego i procesowego. W tym miejscu wracam do pierwotnego problemu przenikającego całą sprawę: nawet jeżeli sąd odsyłający kwalifikuje własny system jako nieprzewidywalny w tym względzie, to okoliczność ta nie może być wykorzystana ze szkodą dla skarżących⁴⁰.

90. Podsumowując: zaproponowany rozdział lub podział jest w mojej ocenie konceptualnie dziwaczny. Rozstrzyganie wniosków o zwrot kosztów stałoby się nie tylko dodatkowo pracochłonne dla sędziów krajowych, lecz ponadto stałoby się ono źródłem nieprzewidywalności dla uczestników sporu, tym samym potencjalnie zniechęcając ich w ogóle do wnoszenia skarg w przedmiocie ochrony środowiska. W rzeczy samej istnieje powiedzenie (jak sądzę, pierwotnie niemieckie), że „w sądzie i na głębokim morzu wszystko w rękach Boga”⁴¹. Zakładam jednak, że wysiłki Trybunału, tak jak zresztą każdego sądu, powinny zmierzać w kierunku udowodnienia niesłuszności tego porzekadła, a nie jego potwierdzenia.

91. Wreszcie z łatwością przyjmuje się, że zaproponowane w tym miejscu rozwiązanie, wiążące stosowanie zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania ze skargą w całości i jej rozstrzygnięciem, a nie z podziałem poszczególnych przytoczonych zarzutów, może spowodować nadmierne rozciągnięcie ochrony wynikającej z prawa Unii w zakresie kosztów postępowania sądowego na sprawy – ściśle mówiąc – w których prawo Unii nie jest istotne. Biorąc jednak pod uwagę całokształt, z samej zasady nie dostrzegam, jakie wielkie niebezpieczeństwo miałyby powstawać wskutek „przypadkowego” spowodowania, aby niektóre elementy skargi związanej z ochroną środowiska stały się niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Dostrzegam natomiast autentyczne problemy przy odwróconym scenariuszu, czyli obejściu lub faktycznym sparaliżowaniu funkcjonowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania w sposób przedstawiony w niniejszej sekcji, wciąż pod kątem całokształtu kontekstu i celu te same zasady: że spory sądowe w sprawach ochrony środowiska jako takie powinny być dostępne i niedrogie przy realizacji celu szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tej dziedzinie⁴².

38 Skupiając się w całości na obiektywnym funkcjonowaniu wyżej wskazanego systemu i zupełnie pomijając hipoteczne scenariusze, w których te same przepisy mogłyby zostać wykorzystane w przypadkach złej woli, obejścia lub nadużycia przedmiotowych przepisów przez dowolnego uczestnika postępowania.

39 Punkty 40–48 powyżej.

40 Punkty 44–48 oraz 58–60 powyżej.

41 „Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand”.

42 Zobacz pkt 37–39 powyżej.

(iii) Wyjątki od szerokiego stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania

92. Okoliczność, że zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania i jej zakres stosowania są szerokie, nie oznacza, że nie ma ona ograniczeń. Dwa potencjalne ograniczenia jej stosowania zostały podniesione w kontekście niniejszej sprawy: hipotetyczne nadużycie korzyści wynikających z tejże zasady oraz jej nadmierne stosowanie gdy chodzi o strony przeciw którym mogą być podnoszone elementy skargi oparte na prawie Unii.

– Potencjalne nadużycia

93. W swoich pismach procesowych Minister i Attorney General wyrazili obawy, że szerokie stosowanie zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania do skarg bez czynienia rozróżnień pomiędzy poszczególnymi zarzutami może prowadzić do nadużyć. Tak więc skarżąca może zechcieć zakwestionować decyzję na podstawie zarzucanych naruszeń wyłącznie prawa krajowego, a zarazem „ukradkiem” wnieść (przypuszczalnie nieuzasadnioną) skargę opartą na prawie Unii w celu skorzystania z zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.

94. W tym względzie przede wszystkim podkreślam, że tego rodzaju scenariusz zdaje się być o tyle hipotetyczny, że najwyraźniej w niniejszej sprawie nie został podniesiony zarzut takiego „nadużycia”. Gdyby jednak powstała taka sytuacja, to z pewnością można by było się z nią uporać, na przykład poprzez zastosowanie przewidzianej w prawie Unii zasady nadużycia prawa, co wymagałoby w szczególności wykazania, że skarga oparta na prawie Unii nie została w rzeczywistości wniesiona w celu wyegzekwowania prawa wynikającego z prawa Unii, lecz w celu sztucznego stworzenia przesłanek dla odniesienia korzyści wynikających z zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.

95. Pomocniczo, co znajduje również zapowiedź w szóstym pytaniu prejudycjalnym sądu odsyłającego, można słusznie założyć, że przepisy krajowe państw członkowskich przewidują możliwość, aby sądy krajowe przy rozstrzyganiu kosztów uwzględniały zachowanie poszczególnych stron postępowania oraz cel i sposób uczestnictwa tych stron w tym postępowaniu. W ten sposób złożone w złej wierze, błahe lub nieuzasadnione elementy skargi z pewnością odgrywałyby rolę przy całokształcie rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów⁴³.

– Podział „elementów” w oparciu o status uczestników postępowania

96. Na rozprawie zasugerowano również, że skargi kwestionujące decyzje, działania lub zaniechania można „podzielić” dla celów stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania według kryterium strony pozwanej, a nie na podstawie konkretnych zarzutów. Tym samym w sytuacji, w której występuje więcej niż jeden pozwany i z samej definicji jedynie zarzuty znajdujące oparcie w prawie krajowym mogą być wnoszone wobec jednego z nich, zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania nie powinna mieć zastosowania względem kosztów poniesionych w zakresie, w jakim skarga ta została wniesiona wobec tego pozwanego.

⁴³ Co zostało także omówione poniżej w sekcji A.5, pkt 110-117 niniejszej opinii.

97. Moim zdaniem powyższa teza porusza kwestie dotyczące struktury podejmowania decyzji i powiązanego z nią zakresu postępowania odwoławczego. Rozumiem, iż w niniejszej sprawie skarga, w której zakwestionowane zostało wyznaczenie Board, mogłaby zostać wniesiona w ramach odrębnego postępowania albo, jak to miało miejsce, „doczepiona” do wniosku (o wyrażenie zgody) w sprawie wszczęcia postępowania w przedmiocie kontroli sądowej. Jeżeli uznać powyższe za słuszne, to można wyobrazić sobie, że mogłyby zostać wniesione dwie odrębne skargi – jedna skierowana przeciwko Board, zaś druga przeciwko Ministrowi i Attorney General.

98. Gdyby druga z wyżej wskazanych skarg opierała się wyłącznie na przepisach prawa krajowego, to byłbym w stanie zrozumieć, dlaczego co do zasady nie miałyby zastosowania zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania, zaś jej wyłączenie byłoby uzasadnione. Jednakże to nie taki stan sprawy przedstawiono Trybunałowi. W niniejszej sprawie tylko jedna skarga jest przedmiotem postępowania zawisłego przed sądem krajowym⁴⁴. W takich okolicznościach nie widzę żadnych powodów dzielenia skargi według kryterium strony pozwanej dla potrzeb stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.

99. W świetle powyższego proponuję, by Trybunał Sprawiedliwości udzielił następującej odpowiedzi na pytanie drugie przedstawione przez sąd odsyłający:

Wymóg „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” postępowania przewidziany w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 ma zastosowanie do wszystkich podstaw, zarzutów i argumentów opartych na materialnych lub proceduralnych naruszeniach tej dyrektywy lub innych aktów prawa Unii podniesionych w kontekście zakwestionowania decyzji, działań lub zaniechań objętych zakresem stosowania przepisów wyżej wymienionej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa. Jeżeli skarga taka zawiera podstawy, zarzuty bądź argumenty, w ramach których utrzymuje się naruszenie zarówno przepisów prawa Unii, jak i prawa krajowego, to wówczas wymóg „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” postępowania przewidziany w art. 11 ust. 4 wyżej wymienionej dyrektywy będzie miał na ogół zastosowanie do całej skargi.

4. W przedmiocie pytania trzeciego

100. Skarga będąca przedmiotem postępowania w sprawie kosztów przed sądem odsyłającym została wniesiona przed podjęciem ostatecznej decyzji w postępowaniu o wydanie zezwolenia na inwestycję, będącej zasadniczym przedmiotem sporu. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy pojęcie „decyzji, działań lub zaniechań” z art. 11 ust. 1 obejmuje zarówno działania „tymczasowe”, jak i „ostateczne”.

101. Artykuł 11 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie wymóg zapewnienia dostępu do procedury odwoławczej. Sposób doprowadzenia do tegoż rezultatu od strony proceduralnej pozostawiono natomiast zasadniczo państwom członkowskim.

⁴⁴ Należy ponownie przypomnieć, iż w przypadku bardziej wyraźnej transpozycji art. 11 ust. 2 dyrektywy, stwierdzającej w jasny sposób, na jakim etapie należy wnieść skargę, skarżący mogliby być zobowiązani do wniesienia odrębnych skarg (np. wcześniejszej skargi skierowanej przeciwko Minister (w celu usiłowania zapobieżenia wydaniu decyzji przez stronnictwo) oraz późniejszej skargi skierowanej przeciwko samej decyzji dotyczącej planowania przestrzennego – wszystko byłoby uzależnione od struktury podejmowania decyzji i procedur odwoławczych, jak również, co jest wręcz krytyczne, od precyzyjnej transpozycji art. 11 ust. 2 przedmiotowej dyrektywy).

102. W praktyce zachodzi znaczne zróżnicowanie w zakresie procesów podejmowania decyzji⁴⁵ między poszczególnymi państwami członkowskimi, a nawet w obrębie jednego państwa członkowskiego⁴⁶. Procedury odwoławcze także różnią się w zasadniczy sposób⁴⁷.

103. Na przykład postępowania o wydanie zezwolenia na inwestycję oraz w sprawie oceny oddziaływania na środowisko mogą zostać połączone, wskutek czego zostanie wydana jedna decyzja, albo też mogą zostać rozdzielone, co skutkuje wydaniem dwóch lub więcej odrębnych decyzji⁴⁸. Mogą zaistnieć różnice proceduralne przy podejmowaniu decyzji w związku z mniejszymi i prostszymi projektami o mniejszym zasięgu w porównaniu z większymi, bardziej złożonymi projektami, których oddziaływanie na środowisko może być większe.

104. Różnice w trybach podejmowania decyzji i rozstrzygnięć w naturalny sposób będą następnie rzutować na mechanizmy odwoławcze. Mogą także zachodzić inne podstawowe różnice pomiędzy procedurami odwoławczymi. Na przykład zanim będzie można wnieść skargę do sądu krajowego, państwa członkowskie mogą (bądź nie) wymagać wniesienia skargi w trybie administracyjnym. Zachodzą także różnice instytucjonalne w związku z takimi skargami (odwołanie do ministerstwa, właściwego organu lub szczególnej komisji odwoławczej itd.).

105. Dyrektywa nie wymaga ani też nie zakazuje w sposób ogólny kwestionowania decyzji „niemających ostatecznego charakteru”. Takiej elastyczności należy wręcz oczekiwać w świetle potencjalnie szerokiego zakresu funkcjonujących trybów podejmowania decyzji i trybów odwoławczych⁴⁹.

106. Jak już jednak wyjaśniono powyżej⁵⁰, państwa członkowskie zobowiązane są do ustalenia, na jakim etapie postępowania może zostać wniesiona skarga. Powyższe samo w sobie sugeruje, że prawo krajowe w oczywisty sposób wskazuje potencjalnym skarżącym, kiedy konkretne działanie stanowi decyzję, którą można zakwestionować oraz czy skarżący może bądź powinien wnieść skargę na decyzje lub działania „niemające ostatecznego charakteru”.

107. W braku przepisów prawa Unii to do prawa krajowego należy określenie szczegółowych przepisów, kiedy wniosek o wyrażenie zgody na złożenie skargi może zostać wniesiony, jednakże wszystkie mające znaczenie decyzje, działania lub zaniechania muszą być w tym określonym czasie zaskarżalne⁵¹.

45 Porównaj sprawozdania porównawcze 20. kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu oraz Najwyższego Sądownictwa Administracyjnego Unii Europejskiej w: R. Rüdiger, E.I. Silbermann, *Road planning in Europe – A Case Study*, Leipzig, 2006 r., w szczególności s. 23–32 sprawozdania ogólnego.

46 Na przykład regiony belgijskie posiadają własne prawodawstwo w zakresie planowania przestrzennego. Zobacz bardziej szczegółowe omówienie prawa ochrony środowiska w Belgii w: M. Delnoy, „Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements”; R. Macrory, N. Westaway, „Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective” w: M. Pallemmaerts (ed), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, s. 341 i nast.

47 Zobacz następujące sprawozdania porównawcze: R. Rüdiger, E.I. Silbermann, op.cit. przypis 45, s. 34, 35; Summary Report on the inventory of EU Member States’ measures on access to justice in environmental matters by Milieu Ltd for the Commission’s DG Environment, September 2007, s. 4–6; J. Darpö, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union* (European Commission), 2013.10.11/Final, s. 11 i 12. Zobacz także M. Pallemmaerts (ed), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, s. 322, 343, 349.

48 Zobacz także wyrok z dnia 16 lutego 2012 r., *Solway i in.* (C-182/10, EU:C:2012:82, pkt 38).

49 Co się tyczy podobnych zagadnień powstałych w innej dziedzinie prawa (zamówienia publiczne) zob. wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., *Marina del Mediterráneo i in.* (C-391/15, EU:C:2017:268, pkt 26, 27).

50 Zobacz pkt 44–46 niniejszej opinii.

51 Zobacz ponownie analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., *Marina del Mediterráneo i in.* (C-391/15, EU:C:2017:268, pkt 26–32).

108. Co więcej, ten sam już wcześniej zidentyfikowany główny wątek czy też myśl przewodnia⁵² ponownie zaznacza swoją obecność w odpowiedzi na pytanie trzecie sądu odsyłającego: okoliczności, że państwo członkowskie najwyraźniej nie ustaliło w sposób jasny takiegoż momentu, nie można obrócić i wykorzystać przeciw potencjalnym skarżącym jako narzędzia wyłączenia kontroli sądowej wskutek nadmiernych kosztów lub powstania poważnego w tym zakresie ryzyka.

109. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi, aby udzielił następującej odpowiedzi na trzecie pytanie sądu odsyłającego:

Określenie „decyzje, działania lub zaniechania” z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE może obejmować decyzje administracyjne wydawane w toku rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję, które same w sobie nie kształtują praw stron w sposób nieodwracalny i ostateczny.

5. W przedmiocie pytania szóstego

110. Poprzez pytanie szóste sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy państwa członkowskie mogą wprowadzać wyjątki od zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania, w sytuacji gdy żaden taki wyjątek nie został przewidziany w dyrektywie ani w konwencji.

111. Z postanowienia odsyłającego rozumiem, iż wyjątek, do którego w nim nawiązano dotyczyłby błahych lub prowadzonych w złej wierze sporów sądowych. W tym względzie nie jest całkowicie jasne, dlaczego pytanie to miałyby mieć znaczenie w kontekście postępowania głównego. Sąd odsyłający nie twierdzi, że wniosek jest błahy bądź wynikający ze złej wiary. Zdaniem sądu odsyłającego ewentualność ta została podniesiona przez interwenienta, EirGrid, w postępowaniu zawisłym przed sądem krajowym. Z drugiej strony Board, jako strona pozwana, potwierdziła na rozprawie przed Trybunałem, że nie zarzuca skarżącym żadnych nadużyć.

112. Kierując się jednak duchem współpracy w postępowaniu prejudycjalnym, w zakresie, w jakim może to być użyteczne dla sądu krajowego, przedstawiam następujące uwagi.

113. Jak zauważył sąd krajowy, ani dyrektywa, ani konwencja nie zawierają wyraźnej podstawy dla wyjątków od zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania w przypadku błahych lub wynikających ze złej wiary skarg.

114. Trybunał zdążył już jednak potwierdzić, że zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania nie wymaga od sądów krajowych zupełnego zaprzestania stosowania krajowych przepisów o kosztach. Co więcej, „błahy” (i a fortiori wynikający ze złej wiary) charakter sporu sądowego może zostać uwzględniony przy rozstrzyganiu kosztów podlegających zasadzie niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania⁵³. Tym samym modyfikacja zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania w celu uwzględnienia skarg noszących znamiona nadużycia lub oczywiście bezzasadnych nie stanowi jako taka wyjątku.

115. Tym samym zamiast ujmowania jej w kategoriach wyjątków czy nawet konieczności jej niestosowania, rozumiem raczej funkcjonowanie zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania w bardziej harmonijnych kategoriach: w ramach nadmiernie chroniącego parasola zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania, standardowe krajowe przepisy o kosztach wciąż mają zastosowanie, przy czym sędzia weźmie pod uwagę, w jakim stopniu została uwzględniona (lub nieuwzględniona) skarga każdej ze stron, jak również inne przewidziane w prawie krajowym istotne elementy procesowe.

⁵² Zobacz pkt 44–48, 58–60, 89 powyżej.

⁵³ O czym wspomniano również w pkt 58, zob. wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 42).

116. O ile teoretycznie słuszne jest, by nawet podstawowe zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości mogły nie mieć zastosowania w przypadku prowadzonych w złej wierze sporów sądowych⁵⁴, co mogłoby zostać rozszerzone na zasadę niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania, prowadząc praktycznie do „zaprzestania jej stosowania”, to jednak takie sytuacje należą autentycznie do wyjątkowych. Na podstawie informacji przekazanych przez sąd odsyłający, skardze w niniejszej sprawie bardzo daleko jest do teże autentycznie wyjątkowej kategorii.

117. W świetle powyższego proponuję, by Trybunał Sprawiedliwości udzielił następującej odpowiedzi na szóste pytanie przedstawione przez sąd odsyłający:

Przy stosowaniu przewidzianej w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 zasady, że postępowanie powinno być niedyskryminacyjne ze względu na koszty, dyrektywa ta nie sprzeciwia się braniu pod uwagę przez sądy krajowe błahego lub wynikającego ze złej wiary charakteru skargi, wobec której ma zastosowanie zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.

6. W przedmiocie pytania siódmego

118. Poprzez siódme pytanie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przewidziany w prawie krajowym wymóg zaistnienia związku przyczynowego pomiędzy podobno bezprawnym działaniem lub decyzją a szkodą w środowisku naturalnym jako przesłanką stosowania przepisów prawa krajowego wdrażających zasadę niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania jest zgodny z konwencją.

119. Rozumiem, iż wymóg związku przyczynowego występuje w przepisach prawa krajowego w związku z kosztami skarg, które co do zasady nie wchodzą w zakres stosowania art. 11 ust. 1 dyrektywy (art. 3 i 4 ustawy o ochronie środowiska z 2011 r.). Co więcej, sąd krajowy stwierdził, że te przepisy prawa krajowego nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

120. W konsekwencji nie jestem w stanie zrozumieć, jakie znaczenie ma pytanie przedłożone przez sąd odsyłający w kontekście niniejszej sprawy. Uważam zatem, że pytanie siódme sądu odsyłającego należy uznać za wykraczające poza zakres stosowania prawa Unii lub za czysto hipotetyczne i w konsekwencji pytanie to należy odrzucić jako niedopuszczalne.

121. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał odrzucił pytanie siódme sądu odsyłającego jako niedopuszczalne.

B. Znaczenie Konwencji z Aarhus – w przedmiocie pytań czwartego i piątego

122. W swoich pytaniach czwartym i piątym sąd odsyłający zapytuje o potencjalne oddziaływanie art. 9 ust. 3 konwencji na przepisy prawa krajowego, zarówno bezpośrednio (bezpośrednią skuteczność tego przepisu), jak i pośrednie (poprzez wykładnię zgodną).

123. Na rozprawie miała miejsce obszerna, lecz nierozstrzygnięta dyskusja na temat tego, czy wobec okoliczności faktycznych niniejszej sprawy oraz w świetle mających zastosowanie przepisów irlandzkich ma w istocie zastosowanie raczej art. 9 ust. 2 niż art. 9 ust. 3.

⁵⁴ Wyrok Sądu z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja (T-111/96, EU:T:1998:183).

124. Rozumiem, iż z *punktu widzenia prawa krajowego* kwestia, który z tych przepisów konwencji ma zastosowanie, ma znaczenie jeżeli chodzi o konkretne przepisy prawa krajowego o kosztach, które mają zastosowanie w sprawie. Jednakże wykładnia i ocena prawa krajowego i stanu faktycznego, która prowadzi do zakwalifikowania ich na podstawie właściwego przepisu konwencji, w rzeczy samej należy do sądu krajowego.

125. Nawet przy założeniu, że to właśnie art. 9 ust. 3 konwencji ma zastosowanie w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, z *punktu widzenia prawa Unii* odpowiedzi na pytania sądu krajowego zostały już udzielone na bazie dyrektywy wdrażającej właściwe przepisy konwencji z Aarhus do prawa Unii. Dodatkowe (samodzielne lub niesamodzielne) stosowanie art. 9 ust. 3 niewiele, jeśli w ogóle cokolwiek zmienia w tym względzie.

126. Potwierdzam, iż można długo dyskutować nad zakresem, w jakim prawo Unii dokonało transpozycji art. 9 ust. 3 konwencji, mając na uwadze, iż w deklaracji Unii o zatwierdzeniu konwencji stwierdzono, że art. 9 ust. 3 nie będzie w pełni wdrażany przez Unię⁵⁵, jak również brak odpowiedniego sformułowania odnośnie do wdrażania art. 9 ust. 3 w art. 11 dyrektywy⁵⁶.

127. Tym niemniej, niezależnie od rozstrzygnięcia tejże dyskusji, gdy skarga wchodzi w zakres stosowania art. 11 ust. 1 dyrektywy, jest ona w każdym wypadku objęta zakresem stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania wyrażonej w art. 11 ust. 4 tejże dyrektywy.

128. Z przyczyn wskazanych w odpowiedzi na pytanie drugie sądu odsyłającego nie uważam, by skarga mogła zostać podzielona na poszczególne elementy w postulowany sposób. Albo skarga wchodzi w zakres stosowania art. 11 ust. 1 dyrektywy i zarazem w zakres stosowania zasady niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania w całości, albo nie wchodzi w jej zakres stosowania. Co się tyczy sprawy w postępowaniu głównym, wszystkie treści zawarte we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wskazują, że wchodzi ona w zakres stosowania tego przepisu.

129. W konsekwencji nie jest konieczne udzielenie odpowiedzi na czwarte i piąte pytanie sądu odsyłającego.

V. Wnioski

130. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne High Court (Irlandia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

- 1) W kontekście krajowego systemu prawnego, w którym ustawodawca nie określił w sposób wyraźny i ostateczny, na jakim etapie procedury dopuszczalne jest zakwestionowanie decyzji, i w którym to systemie owo zagadnienie rozstrzyga sąd w ramach każdej konkretnej sprawy z osobna zgodnie z zasadami common law, uprawnienie do „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” postępowania przewidziane w art. 11 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre

⁵⁵ *Recueil des traités des Nations unies*, Deklaracje i zastrzeżenia do Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – deklaracje złożone przez Unię Europejską w chwili zatwierdzenia (dostępne na stronie internetowej https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

⁵⁶ Co potencjalnie otwiera kolejny złożony rozdział, intrygujący, niemniej znajdujący się poza zakresem niniejszej sprawy: jeśli istotnie wniesiona zostałaby skarga wchodząca w zakres stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, a jednocześnie wychodząca poza zakres wdrożony przez Unię do jej porządku prawnego poprzez przyjęcie dyrektywy, to wówczas potencjalne stosowanie konwencji z Aarhus względem tych pytań w ramach irlandzkiego porządku prawnego nie byłoby regulowane przepisami prawa Unii, lecz irlandzkimi przepisami konstytucyjnymi o skutkach prawnych umów międzynarodowych w tymże porządku prawnym. W takim wówczas przypadku Trybunał nie byłby w żadnym razie właściwy do udzielenia odpowiedzi na dwa postawione tu pytania.

przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko ma zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym, w ramach którego należy określić, czy dana skarga została wniesiona na właściwym etapie.

- 2) Wymóg „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” postępowania przewidziany w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 ma zastosowanie do wszystkich podstaw, zarzutów i argumentów opartych na materialnych lub proceduralnych naruszeniach tej dyrektywy lub innych aktów prawa Unii podniesionych w kontekście zakwestionowania decyzji, działań lub zaniechań objętych zakresem stosowania przepisów wyżej wymienionej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa. Jeżeli skarga taka zawiera podstawy, zarzuty bądź argumenty, w ramach których utrzymuje się naruszenie zarówno przepisów prawa Unii, jak i prawa krajowego, to wówczas wymóg „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” postępowania przewidziany w art. 11 ust. 4 wyżej wymienionej dyrektywy będzie miał na ogół zastosowanie do całej skargi.
- 3) Określenie „decyzje, działania lub zaniechania” z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 może obejmować decyzje administracyjne wydawane w toku rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję, które same w sobie nie kształtują praw stron w sposób nieodwracalny i ostateczny.
4. Z uwagi na odpowiedzi udzielone na pytania pierwsze i drugie nie jest konieczne udzielenie odpowiedzi na pytanie czwarte.
- 5) Zważywszy na odpowiedź udzieloną na pytania pierwsze i drugie, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie piąte.
- 6) Przy stosowaniu przewidzianej w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 zasady, że postępowanie powinno być niedyskryminacyjne ze względu na koszty, dyrektywa ta nie sprzeciwia się braniu pod uwagę przez sąd krajowy błahaego lub wynikającego ze złej wiary charakteru skargi, wobec której ma zastosowanie zasada niedyskryminacyjnego ze względu na koszty postępowania.
- 7) Pytanie siódme sądu odsyłającego jest niedopuszczalne.