Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 5 czerwca 2018 r.[1]

Sprawa C-167/17

Volkmar Klohn
przeciwko
An Bord Pleanála
Uczestnicy:
Sligo County Council,
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiony przez Supreme Court (Irlandia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Środowisko – Ocena skutków – Dostęp do procedury odwoławczej – Wymóg, aby procedura odwoławcza była niezbyt droga – Pojęcie „niezbyt drogiej procedury" – Ogólna zasada prawa – Czasowy aspekt stosowania – Bezpośredni skutek – Powaga rzeczy osądzonej – Konsekwencje prawomocnego zasądzenia kosztów

I. Wprowadzenie

1. W dniu 24 czerwca 2004 r. Volkmar Klohn wniósł o dopuszczenie do zaskarżenia przed sądami irlandzkimi decyzji An Bord Pleanála (agencji rozpatrującej odwołania od decyzji z zakresu planowania przestrzennego, zwanej dalej „agencją"), którą udzieliła pozwolenia na budowę ośrodka badań padłych zwierząt w pobliżu jego gospodarstwa. W dniu 31 lipca 2007 r. dopuszczono, by wszczął on procedurę kontroli sadowej. Jednakże jego skarga została następnie oddalona co do istoty sprawy w kwietniu 2008 r., a w maju 2008 r. wydano postanowienie obciążające go kosztami. W czerwcu 2010 r. Taxing Master wydał decyzję ustalającą te koszty na kwotę ok. 86 000 EUR.

2. Volkmar Klohn zaskarżył decyzję Taxing Mastera na tej podstawie, że naruszyła ona wymóg, aby procedura odwoławcza była „niezbyt droga", o którym mowa w dyrektywie 2003/35/WE[2] (wymóg zwany dalej „zasadą niezbyt drogiej procedury"). Decyzja Taxing Mastera została utrzymana w mocy przez High Court, Ireland (sąd wyższej instancji, Irlandia). Volkmar Klohn złożył odwołanie do Supreme Court, Ireland (sądu najwyższego, Irlandia), który jest sądem odsyłającym w niniejszej sprawie.

3. To właśnie w tym kontekście sąd odsyłający zapytuje, czy: a) zasada niezbyt drogiej procedury ma zastosowanie ratione temporis; b) zasada niezbyt drogiej procedury jest bezpośrednio skuteczna, czy też istnieje obowiązek dokonywania wykładni zgodnej z nią; oraz c) czy Taxing Master lub sąd krajowy dokonujący kontroli jego decyzji ma obowiązek stosowania zasady niezbyt drogiej procedury, niezależnie od faktu, że postanowienie o kosztach stało się prawomocne.

1 Język oryginału: angielski.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE – Oświadczenie Komisji (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja z Aarhus

4. Artykuł 9 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwanej dalej „konwencją z Aarhus"), zatytułowany „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości", stanowi, że:

„1. Każda ze Stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że [by] każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu, ma [miała] dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy ustawy […].

[…]

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. Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej. Rozstrzygnięcia sądów i, tam gdzie to możliwe, innych organów są publicznie dostępne.

[…]".

B. Prawo Unii Europejskiej

1. Dyrektywy 85/337 i 2003/35

5. Zgodnie z dyrektywą 85/337/EWG[3] (zwaną dalej „dyrektywą OOŚ") wobec przedsięwzięć publicznych i prywatnych, które mogą mieć istotny wpływ na środowisko, powinna być dokonana ocena ich wpływu na środowisko. Dyrektywa OOŚ ustanawia również wymogi udziału społeczeństwa i konsultacji w procesie decyzyjnym zatwierdzającym takie przedsięwzięcia.

6. Po podpisaniu przez Unię Europejską (wówczas Wspólnotę Europejską) konwencji z Aarhus dyrektywa OOŚ została zmieniona dyrektywą 2003/35, która wprowadziła do dyrektywy OOŚ art. 10a. Zgodnie z tym przepisem:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności: […] mają [mieli] dostęp do procedury odwoławczej […], by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa […].

Każda taka procedura jest uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga.

3 Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko (Dz.U. 1985, L 175, s. 40).

W celu dalszej skuteczności przepisów niniejszego artykułu państwa członkowskie zapewniają, że [by] praktyczne informacje dotyczące dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych są [były] podawane do wiadomości społeczeństwa".

7. Artykuł 6 dyrektywy 2003/35, zatytułowany „Wykonanie", określa w akapicie pierwszym termin wykonania dyrektywy na dzień 25 czerwca 2005 r.

C. Prawo irlandzkie

8. Zgodnie z art. 99 zasadą 1 Rules of the Superior Courts (regulaminu sądów wyższej instancji) rozstrzygnięcie o kosztach zależy od wyniku postępowania. Skarżący, który przegrywa sprawę, oprócz swoich kosztów jest zobowiązany pokryć koszty drugiej strony. Jest to zasada ogólna, jednak sąd ma uprawnienie, aby odstąpić od tej zasady, jeśli uzasadniają to szczególne okoliczności sprawy.

9. Wyrokiem z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Irlandia [4] Trybunał uznał, że Irlandia nie dokonała transpozycji do krajowego porządku prawnego – zgodnie z wymogiem określonym w dodanym art. 10a dyrektywy OOŚ – zasady, aby procedury były „niezbyt drogie". Kierując się tym wyrokiem, Irlandia dodała do Planning and Development Act 2000 (ustawy o planowaniu przestrzennym z 2000 r. ze zmianami) sekcję 50B, z tym skutkiem, że w zakresie zastosowania tego prawa każda ze stron jest zobowiązana do pokrycia własnych kosztów, jednak sędziowie mogą odstąpić od tych zasad w sprawach o wyjątkowym znaczeniu.

III. Stan faktyczny, postępowanie i przedstawione pytania

10. Okoliczności faktyczne tego sporu sięgają 2004 roku i udzielenia pozwolenia na budowę w Achonry, hrabstwo Sligo, Irlandia, ośrodka badań padłych zwierząt dla krów z całej Irlandii jako elementu reakcji na gąbczastą encefalopatię bydła. Volkmar Klohn, skarżący w postępowaniu głównym, posiada gospodarstwo rolne w pobliżu proponowanej lokalizacji ośrodka.

11. Wnioskiem z dnia 24 czerwca 2004 r. V. Klohn domagał się dopuszczenia do rozpoznania wniosku o kontrolę sądową wydania przez agencję pozwolenia na budowę. Z żądań skarżącego rozumiem, że zakwestionował on brak udziału społeczeństwa w procesie podejmowania tej decyzji oraz to, że ocena skutków wywieranych na środowisko miała zostać przeprowadzona dopiero po tym, jak ośrodek zostanie de facto zbudowany.

12. W dniu 31 lipca 2007 r. V. Klohn otrzymał zgodę na wszczęcie postępowania. Podczas rozprawy przed Trybunałem potwierdzono, że trzyletnia zwłoka w rozpoznaniu wniosku o kontrolę sądową nie wynikała z działań lub braku działań stron postępowania, ale wydaje się wynikać z obciążenia pracą sądu krajowego rozpatrującego ten wniosek.

13. Wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2008 r. High Court oddalił skargę V. Klohna co do istoty sprawy.

14. W dniu 6 maja 2008 r. High Court wydał postanowienie w przedmiocie kosztów, stosując zwykłą zasadę, zgodnie z którą „rozstrzygnięcie o kosztach zależy od wyniku postępowania". Zgodnie z tą zasadą druga strona postępowania i zainteresowany w postępowaniu głównym (przedsiębiorstwo budujące zakład) byli uprawnieni do żądania zwrotu kosztów od V. Klohna jako strony, która przegrała spór.

4 C-427/07, EU:C:2009:457, pkt 92–94.

15. Koszty zostały zasądzone jedynie w odniesieniu do wniosku co do istoty sprawy w zakresie kontroli sądowej, a nie w odniesieniu do wniosku o dopuszczenie do kontroli sądowej. Sąd odsyłający wskazuje, że z uwagi na fakt, iż skarga V. Klohna została dopuszczona w dniu 31 lipca 2007 r., koszty zostały poniesione po upływie terminu transpozycji dyrektywy 2003/35, która wprowadziła art. 10a (zasadę niezbyt drogiej procedury) do dyrektywy OOŚ.

16. Rozumiem, że postanowienie o kosztach jako takie nie zawiera wskazania wysokości kosztów, jakie mogą być zasądzone do V. Klohna. Ze swojej strony V. Klohn wskazuje, że składając wniosek o dopuszczenie do kontroli sądowej i sam wniosek o kontrolę sądową, poniósł ok. 32 000 EUR tytułem kosztów.

17. Po wydaniu postanowienia w przedmiocie kosztów kalkulacja rozsądnie poniesionych kosztów została przekazana Taxing Masterowi z High Court. Volkmar Klohn podnosił przed Taxing Masterem, że istnieje wymóg, aby procedura była „niezbyt droga", zgodnie z art. 3 ust. 8 i art. 9 ust. 4 konwencji Aarhus oraz art. 10a dyrektywy OOŚ.

18. Decyzja Taxing Mastera w przedmiocie kosztów została wydana w czerwcu 2010 r. Początkowo agencja zażądała ok. 98 000 EUR. Taxing Master ustalił koszty płatne na rzecz agencji na ok. 86 000 EUR.

19. Następnie V. Klohn wniósł o kontrolę decyzji Taxing Mastera przez High Court. Sąd ten utrzymał w mocy decyzję Taxing Mastera. Potem V. Klohn wniósł do Supreme Court odwołanie od wyroku High Court.

20. Dla jasności można następująco podsumować chronologię głównych wydarzeń w tej sprawie:

– 25 czerwca 2003 r.: opublikowanie i wejście w życie dyrektywy 2003/35 [5];

– 30 kwietnia 2004 r.: decyzja agencji;

– 24 czerwca 2004 r.: wszczęcie postępowania (wniosek o dopuszczenie do rozpoznania wniosku o kontrolę sądową pozwolenia na budowę);

– 25 czerwca 2005 r.: upływ terminu transpozycji;

– 31 lipca 2007 r.: dopuszczenie skargi do rozpoznania;

– 23 kwietnia 2008 r.: wyrok co do istoty sprawy;

– 6 maja 2008 r.: postanowienie o obciążeniu kosztami V. Klohna;

– 24 czerwca 2010 r.: decyzja Taxing Mastera o wysokości kosztów;

– 11 maja 2011 r.: oddalenie odwołania od decyzji Taxing Mastera.

5 Artykuł 7 dyrektywy 2003/35 stanowi, że wchodzi ona w życie z dniem opublikowania w Dzienniku Urzędowym.

21. Wobec wątpliwości odnośnie do prawidłowej wykładni prawa Unii Supreme Court zdecydował się zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących trzech pytań:

„1) Czy zawarty w art. 10a dyrektywy [85/337] przepis dotyczący »niezbyt drogiej procedury« może mieć jakiekolwiek zastosowanie w sprawie takiej jak niniejsza, w której zaskarżone pozwolenie na budowę zostało wydane przed upływem ostatecznego terminu transpozycji [dyrektywy 2003/35], a samo postępowanie odwoławcze od pozwolenia również zostało wszczęte przed upływem tego terminu? W razie odpowiedzi twierdzącej – czy wymóg »niezbyt drogiej procedury« zawarty w dyrektywie [85/337] potencjalnie stosuje się do wszystkich kosztów poniesionych w postępowaniu, czy jedynie do kosztów poniesionych po upływie ostatecznego terminu transpozycji?

2) Czy sąd krajowy, który dysponuje swobodną oceną w zakresie zasądzania kosztów od strony przegranej, wobec braku szczególnych unormowań w danym państwie członkowskim dotyczących transpozycji art. 10a dyrektywy [85/337], wydając postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania, do którego ma zastosowanie ów przepis, obowiązany jest zapewnić, by jego rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nie uczyniło procedury »zbyt drogą«, czy to z uwagi na bezpośrednią skuteczność odpowiednich przepisów, czy też z uwagi na ciążący na sądzie państwa członkowskiego obowiązek wykładni krajowych norm postępowania w sposób najszerzej jak to możliwe realizujący cele art. 10a?

3) Czy w przypadku gdy postanowienie w przedmiocie kosztów nie budzi zastrzeżeń i wobec braku zaskarżenia należy uznać je za ostateczne i prawomocne na gruncie prawa krajowego, prawo Unii wymaga, by:

   a) Taxing Master, na którym na gruncie prawa krajowego ciąży powinność ustalenia kwoty uzasadnionych kosztów poniesionych przez stronę wygrywającą; lub

   b) sąd, do którego wpłynął wniosek o kontrolę sądową decyzji Taxing Mastera,

   miał jednak obowiązek odstąpienia od mających zwykle zastosowanie norm prawa krajowego oraz ustalenia kwoty zasądzonych kosztów w sposób zapewniający, by postępowanie nie okazało się zbyt drogie?”.

22. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez V. Klohna, agencję, Irlandię oraz Komisję Europejską. Te zainteresowane strony również przedstawiły ustnie swoje argumenty na rozprawie w dniu 22 lutego 2018 r.

IV. Ocena

A. Wprowadzenie

23. Postępowanie w celu dopuszczenia zaskarżenia do sądu decyzji agencji wszczęto w czerwcu 2004 r., czyli rok przed upływem terminu transpozycji dyrektywy 2003/35 w czerwcu 2005 r. Jednakże zaskarżenie dopuszczono klika lat później, w lipcu 2007. Wyrok co do istoty sprawy został wydany w kwietniu 2008 r. Przez cały ten okres zasada niezbyt drogiej procedury nie została wdrożona do prawa krajowego. Jednakże znacząca część krajowej procedury sądowej miała miejsce po terminie transpozycji.

24. W związku z tym, na pierwszy rzut oka, niniejsza sprawa może wydawać się „klasyczną sprawą z zakresu prawa Unii" dotyczącą spóźnionej transpozycji dyrektywy. Jednakże szczegółowy charakter zasady, która jest przedmiotem postępowania, oraz chronologia w postępowaniu głównym czynią to zagadnienie nieco bardziej złożonym, co skłoniło sąd odsyłający do zwrócenia się z pytaniem a) czy zasada niezbyt drogiej procedury ma być rozumiana jako przepis o bezpośredniej skuteczności czy też jako źródło do dokonania zgodnej wykładni (pytanie 2), b) jaki ma czasowy aspekt stosowania (pytanie 1), oraz c) przez kogo i w jaki sposób ma być stosowana (pytanie 3)?

25. Moim zdaniem zasada niezbyt drogiej procedury, a dokładniej art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337, zawierający tę zasadę, jest bezpośrednio skuteczny (sekcja B) i można się na niego powołać w odniesieniu do kosztów ponoszonych od początku pierwszego odrębnego etapu procedury następującego po upływie terminu transpozycji dyrektywy 2003/35 (sekcja C). Szczegółowe określenie, w jaki sposób i przez kogo powinna być stosowana w konkretnej procedurze krajowej, pozostaje, aczkolwiek z zastrzeżeniami, kwestią prawa krajowego (sekcja D).

B. Pytanie drugie: zgodna wykładnia i bezpośrednia skuteczność zasady niezbyt drogiej procedury

26. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zasada niezbyt drogiej procedury ma bezpośrednią skuteczność, czy też stosuje się w odniesieniu do niej obowiązek „zgodnej wykładni".

27. Dla kompletności wywodu należy wskazać, że Komisja zasugerowała również, że zasada niezbyt drogiej procedury może stanowić skonkretyzowanie ogólnej zasady prawa Unii. W mojej opinii wydanej w sprawie North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (zwanej dalej „sprawą NEPPC") zaznaczyłem, że zasada niezbyt drogiej procedury stanowi w istocie skonkretyzowanie w tekście dyrektywy bardziej ogólnej zasady [6]. W niedawnym wyroku w sprawie NEPPC Trybunał wskazał także, że zasady skuteczności i skutecznej ochrony prawnej zasadniczo wymagają, by procedury były niezbyt drogie [7].

28. Jednakże te twierdzenia muszą być właściwie rozumiane jako oznaczające, że zasadę niezbyt drogiej procedury należy interpretować w szerszym kontekście ustawodawczym i konstytucyjnym, a nie jako samodzielną ogólną zasadę prawa Unii (z zakresu ochrony środowiska), która mogłyby być stosowana niezależnie od jej kontekstu legislacyjnego. W zakresie, w jakim istnieje taka ogólna zasada, będzie musiała zostać wyrażona na płaszczyźnie legislacyjnej, aby mieć zastosowanie w konkretnych przypadkach [8].

29. W niniejszej sprawie zasada, że procedura kontroli sądowej powinna być niezbyt droga, w istocie została skonkretyzowana w art. 10a akapit piąty dyrektywy OOŚ. Teraz omówię skutki tego konkretnego przepisu.

1. Zgodna wykładnia

30. Ogólny wymóg zgodnej wykładni wynika jasno z utrwalonego orzecznictwa [9], które wskazuje, że wymóg ten jest „związany z systemem traktatu, gdyż zezwala sądowi krajowemu na zapewnienie, w ramach jego właściwości, pełnej skuteczności prawa wspólnotowego" [10].

6 C-470/16, EU:C:2017:781, pkt 33.

7 Wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 55–58).

8 Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, pkt 18, 19), w przeciwieństwie do wyroku z dnia 22 listopada 2005 r., Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, pkt 76).

9 Wyroki: z dnia 10 kwietnia 1984 r., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, pkt 26) oraz z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 111–119). Zobacz także wyroki: z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 24),oraz z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 109).

10 Wyrok z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 114).

31. Wymóg ten został także konkretnie potwierdzony w odniesieniu do konwencji Aarhus [11]. Nie widzę powodu, by nie należało go stosować wobec zasady niezbyt drogiej procedury. W istocie żadna ze stron postępowania nie kwestionowała tego faktu [12]. Co więcej, sąd odsyłający stwierdził w swoim wniosku, że przepisy krajowe można interpretować zgodnie z zasadą niezbyt drogiej procedury.

32. Niemniej jednak co konkretnie oznacza „zgodna wykładnia" w praktyce, w tym konkretnym przypadku, jest kwestią odrębną, do której powrócę w dalszej części poniżej [13].

2. Bezpośrednia skuteczność

33. Podczas gdy wszyscy uczestnicy zgodzili się co do zasady, że istnieje obowiązek zgodnej wykładni, jedynie skarżący podnosił, że zasada niezbyt drogiej procedury ma bezpośrednią skuteczność.

34. Czy w takim kontekście systematyka powinna mieć znaczenie? Jak ostatnio wskazał Trybunał, zastosowanie tych dwóch koncepcji może, w określonych okolicznościach, wywierać podobny skutek [14]. Co więcej, w aspekcie praktycznym, pomimo że są określone jako dwie odmienne kategorie, w istocie nie ma wyraźnej granicy między zgodną wykładnią (skutek pośredni) a bezpośrednim skutkiem. W rzeczywistości wydaje się, że istnieje ciągłość między tymi dwoma pojęciami. W szczególności będzie kwestią subiektywnej oceny (lub właściwie zadeklarowania), w jakim przypadku sędzia krajowy nadal „silnie interpretuje" dany przepis krajowy, aby zapewnić jego zgodność z prawem Unii, w odróżnieniu od bezpośredniego zastosowania przepisu prawa Unii w danej sprawie.

35. Niemniej jednak bezpośredni skutek i zgodna wykładnia zostały wypracowane przez Trybunał jako dwie odrębne kategorie: konsekwencje każdej z nich będą się różnić w sporze krajowym, w szczególności w zakresie praw i obowiązków indywidulanych stron postępowania [15]. Dlatego też rozumiem, dlaczego sąd odsyłający podnosi tę kwestię, gdyż to, czy art. 10a akapit piąty dyrektywy OOŚ zawierający zasadę niezbyt drogiej procedury ma bezpośredni skutek, będzie miało znaczenie dla sposobu rozpatrzenia sprawy w postepowaniu krajowym.

a) Przesłanki bezpośredniej skuteczności

36. Kwestia, czy dany przepis ma skutek bezpośredni, powinna być badana z uwzględnieniem charakteru, logiki i sformułowania danego przepisu [16].

37. Przepis będzie mieć bezpośrednią skuteczność, jeżeli z punktu widzenia treści jest wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, aby można się na niego powołać wobec wszelkich przepisów prawa krajowego niezgodnych z nim, bądź też jeśli przepis ten pozwala określić uprawnienia, jakich jednostki mogą dochodzić od państwa [17]. Może tak być na przykład, jeśli istnieje zakaz sformułowany generalnie i w sposób jednoznaczny [18].

38. Zanim przejdę do zasady niezbyt drogiej procedury, niezbędne jest przedstawienie pięciu ogólnych uwag w oparciu o orzecznictwo.

11 Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 50–52).

12 Przynajmniej co do zasady, pomijając na moment bardziej szczegółowe zagadnienia czasowego zakresu tego obowiązku oraz identyfikacji organów/instytucji które są właściwe do jego stosowania, poruszane poniżej w odpowiedzi na pytanie 1 i 3 sądu odsyłającego.

13 Zobacz pkt 72–75 poniżej.

14 Wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign nad Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, pkt 52, 58).

15 Szczegółowo poniżej, pkt 67–75.

16 Zobacz na przykład wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, pkt 12).

17 Wyroki: z dnia 19 stycznia 1982 r., Becker (8/81, EU:C:1982:7, pkt 25); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 56, 57).

18 Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 60).

39. Po pierwsze, z orzecznictwa jasno wynika, że określenie „jasny i precyzyjny" jest dość elastycznym wyrażeniem. Przepis może być „jasny i precyzyjny" zawierając niezdefiniowane, a nawet niejasne, terminy lub niedookreślone pojęcia prawne. Aby przytoczyć klasyczny przykład, w latach 60. Trybunał w wyrokach van Gend en Loos [19] oraz Salgoil [20] uznał, że zakaz nakładania ceł, ograniczeń ilościowych i „opłat o skutku równoważnym" do ceł i ograniczeń ilościowych był wystarczająco jasny i precyzyjny, aby mieć bezpośrednią skuteczność. Trybunał poświęcił ostatnie pół wieku na wykładnię pojęcia „opłat o skutku równoważnym" [21].

40. Po drugie, Trybunał wydaje się bardziej skłaniać do przyjęcia, że dany przepis jest bezpośrednio skuteczny, pomimo użycia w nim niedokładnych lub niedookreślonych pojęć, jeśli przepis ten zawiera *zakaz*. Natomiast w przypadku gdy stosowany przepis ma być wyłącznym źródłem uprawnienia, którego zarys powinien być zdefiniowany, odwołanie do niejasnych koncepcji jest bardziej problematyczne [22]. I tak dla przykładu w wyroku Carbonari i in. [23] studenci medycyny zgodnie z mającą zastosowanie dyrektywą byli uprawnieni do „stosownego wynagrodzenia". Podczas gdy obowiązek zapłaty wynagrodzenia był sformułowany precyzyjnie, brak było definicji wyrażenia „stosowne" ani też nie wskazano sposobu ustalania wynagrodzenia. Wobec tego przepis ten nie był bezpośrednio skuteczny.

41. Po trzecie, istnienie bezpośredniej skuteczności lub brak jej istnienia jest oceniane na poziomie indywidualnych norm prawnych, takich jak artykuł aktu normatywnego, a nawet jego część. W ramach takiej oceny oczywiście ma znaczenie systematyka i wewnętrzna logika danego aktu normatywnego. Nie uniemożliwia to jednakże tego, aby konkretny przepis był bezpośrednio skuteczny, nawet jeśli inne przepisy (lub nawet ich większość) tego samego aktu normatywnego takie nie są.

42. Po czwarte, przy ocenie, czy dana norma ma w danym przypadku bezpośrednią skuteczność, Trybunał nie zmierza do wykazania, że wszystkie przepisy mają bezpośrednią skuteczność i dosłowne zastosowanie. Natomiast dokonuje on ekstrakcji, czyli dąży do ustalenia, czy konkretna mająca zastosowanie norma postępowania może być wyekstrahowana z (przypuszczalnie dłuższego i bardziej złożonego) przepisu prawa Unii. I tak, przykładowo, Trybunał uznał bezpośrednią skuteczność zasady równości wynagrodzeń za taką samą pracę [24] (lub, w istocie, zakaz dyskryminacji kobiet w stosunku do mężczyzn w zakresie wynagrodzeń [25]) z art. 119 traktatu EWG (obecnie art. 157 TFUE), który jako taki nakładał nieco szersze obowiązki na państwa członkowskie [26].

19 Wyrok z dnia 5 lutego 1963 r., Van Gend en Loos (26/62, EU:C:1963:1).

20 Wyrok z dnia 19 grudnia 1968 r., Salgoil (13/68, EU:C:1968:54).

21 Sprawy van Gend en Loos oraz Salgoil jako takie dotyczyły ceł i ograniczeń ilościowych sensu stricto. Dopiero później powstała konieczność wyjaśnienia pojęcia „opłat o skutku równoważnym". Zobacz na przykład wyroki: z dnia 1 lipca 1969 r., Komisja/Włochy (24/68, EU:C:1969:29); z dnia 11 lipca 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); z dnia 5 lutego 1976 r., Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18) oraz z dnia 24 listopada 1982 r., Komisja/Irlandia (249/81, EU:C:1982:402).

22 W tym kontekście doktryna dokonuje rozróżnia między koncepcją „invocabilité d'exclusion" (dosłownie: powoływanie w celu wyłączenia – czyli przepis prawa Unii, który jest wystarczająco jasny, aby *zapobiec* zastosowaniu niezgodnych z nim przepisów krajowych) oraz „invocabilité de substitution" (dosłownie: powoływanie w celu zastąpienia (przepisem unijnym) – czyli przepis prawa Unii, który jest sformułowany w wystarczająco pełny sposób, aby zastąpić istniejącą normę krajową). Zobacz S. Prechal, „Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?", *European Business Law Review*, 17, 2006, s. 304. W tych ramach teoretycznych „invocabilité d'éxclusion" występuje tam, gdzie przepis prawa Unii *zabrania* pewnych działań i jest używany w celu wyłączenia zastosowania norm krajowych. W takich przypadkach próg bezpośredniej skuteczności wydaje się być niższy. Zobacz w tym względzie opinię rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Linster (C-287/98, EU:C:2000:3, pkt 57).

23 Wyrok z dnia 25 lutego 1999 r. (C-131/97, EU:C:1999:98).

24 Wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, pkt 30–37).

25 Wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, pkt 39).

26 Zobacz opinia rzecznika generalnego A. Trabucchiego w sprawie Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, sentencja). Po pierwsze, zostały omówione niedookreślone pojęcia w tym przepisie. Zaznaczono, że rozpatrywany przepis jest w sposób oczywisty zaadresowany do państw członowych. Rzecznik generalny uznał jednak, że w ramach tego szerszego przepisu istnieje też węższa norma. Zidentyfikował tę normę jako „płacić w ścisłym tego słowa znaczeniu za pracę, która nie jest tylko podobna, ale taka sama" i uznał, że jest bezpośrednio skuteczna.

43. Po piąte, „bezwarunkowe" kryterium bezpośredniej skuteczności oznacza, że przepis prawa Unii nie wymaga wydania żadnego aktu ani przez instytucje Unii, ani państwa członkowskie. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem państwa członkowskie nie powinny mieć uprawnień dyskrecjonalnych [27] co do ich wykonania ani też nie powinny mieć możliwości powołania się na to, że z tych uprawnień nie skorzystają [28].

44. Jednakże pomimo istnienia uprawnień dyskrecjonalnych państwa członkowskiego przesłanki bezpośredniej skuteczności mogą być nadal spełnione. Będzie tak w szczególności w przypadku, gdy kwestia przekroczenia przez organy krajowe zakresu uznania *podlega kontroli sądowej* [29].

45. Będzie tak co do zasady, gdy można określić „minimalną gwarancję", „minimum praw" lub „minimalną ochronę" [30] i kontrola sądowa może ustalić, czy ten minimalny poziom został zapewniony przez państwo członkowskie [31]. Zatem, dla przykładu, w wyroku Faccini Dori Trybunał uznał, że przepis był bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, gdyż stosowne pojęcia można było zdefiniować i było jasne, co oznaczało uprawnienie. Państwom członkowskim przyznano pewien zakres uznania w odniesieniu do terminu i przesłanek prawa do odstąpienia przewidzianego w dyrektywie mającej zastosowanie w tej sprawie. Jednakże nie miało to wpływu na precyzyjny i bezwarunkowy charakter, gdyż nadal umożliwiało określenie minimum przysługujących praw [32].

46. Krótko mówiąc – przy ustalaniu, czy przepis nakładający zakaz ma bezpośrednią skuteczność, podstawowe pytanie brzmi, czy zasada ta może być dochodzona na drodze sądowej. Czy określa ona minimalne gwarancje, które w praktyce mogą być zastosowane przez dany organ krajowy, niezależnie od możliwości pewnego zakresu uznania ze strony państwa członkowskiego? Czy jest sformułowana jasna zasada postępowania, która może zostać wyekstrahowana z tego przepisu i zastosowana w indywidualnym przypadku?

b) Zastosowanie do niniejszego sporu

47. W świetle powyższych warunków zinterpretowanych w orzecznictwie uważam, że art. 10a akapit piąty dyrektywy OOŚ, zawierający zasadę niezbyt drogiej procedury, ma rzeczywiście bezpośrednią skuteczność.

48. Zasada, zgodnie z którą procedury odwoławcze, do których ma zastosowanie dyrektywa OOŚ, nie powinny być zbyt drogie, bezsprzecznie może być dochodzona na drodze sądowej, z pewnością w chwili, gdy właściwy organ krajowy podejmie decyzję w przedmiocie kosztów takich procedur. Zapewnia ona minimalne gwarancje: skarżący nie powinien być powstrzymywany przed wszczęciem procedury ze względu na koszty i, a fortiori, nie powinien z tej konkretnej przyczyny zbankrutować.

27 Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, pkt 6).

28 Wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r., Becker (8/81, EU:C:1982:7, pkt 28–30).

29 Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, pkt 7 i 13). Zobacz również wyroki:: z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in. (C-72/95, EU:C:1996:404, pkt 59); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 64); oraz z dnia 21 marca 2013 r., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, pkt 29, 31).

30 Zobacz, odpowiednio, wyroki:: z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 19); z dnia 14 lipca 1994 r., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, pkt 17); oraz z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 35).

31 Zobacz wyrok z dnia 19 września 2000 r., *Linster* (C-287/98, EU:C:2000:468, pkt 37): „uprawnienia dyskrecjonalne, jakie może wykonywać państwo członkowskie wdrażając dyrektywę do porządku krajowego, *nie wykluczają kontroli sądowej* tego, czy nie zostały one przekroczone przez władze krajowe" (podkreślenie moje).

32 Wyrok z dnia 14 lipca 1994 r,, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, pkt 17). Zobacz także Skouris, V., „*Effet Utile* Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives" *European Business Law Review* 17, 2006, s. 242, gdzie opisano bezwarunkowość jako takie przepisy, które nie pozostawiają zakresu uznania państwom członkowskim odnośnie do tego, czy, kiedy i jak wydać przepisy.

49. Zasada niezbyt drogiej procedury zawiera jasny, precyzyjny i bezwarunkowy *zakaz*. Prawdą jest, że pojęcie tego, co jest „zakazujące", powinno być interpretowane i stosowane w szczególnych okolicznościach każdego sporu. Jednakże moim zdaniem nie oznacza to, że zasada niezbyt drogiej procedury nie jest *jasna i precyzyjna*. Jako kwestię ogólną, niezależnie od tego, ile by opublikowano wytycznych i wydano wyroków dokonujących wykładni pojęcia „niezbyt drogiej", nawet przykładowo wskazujących widełki, kwoty czy orientacyjne liczby, zasada ta będzie *zawsze* wymagała pewnego stopnia interpretacji w indywidualnych przypadkach, włączając w to uwzględnienie szczególnego kontekstu tej sprawy: *kto* i *w jakiej kwestii* wszczyna dokładnie spór [33]? Innymi słowy w sprawie indywidualnej zawsze będzie jakiś stopień niepewności, co jednak nie oznacza niepewności na poziomie ogólnym odnośnie do tego, czego wymaga ta zasada.

50. Punkt ten można zilustrować na przykład sprawą Salzburger Flughafen [34], w której uznano, że wymóg przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko w przypadku projektów mających „istotne skutki" dla środowiska ma bezpośrednią skuteczność. Uznano tak pomimo oczywistej konieczności przeprowadzania oceny „istotnych skutków" w każdym indywidulanym przypadku [35].

51. W odniesieniu do *bezwarunkowego* charakteru zasady niezbyt drogiej procedury oczywiste jest, że stosowanie zakazu nie podlega jakimkolwiek warunkom. Jest słuszne, że państwa członkowskie mają pewien zakres uznania w odniesieniu do dokładnego charakteru procedur odwoławczych mających zastosowanie do zaskarżania decyzji, do których mają zastosowanie przepisy dyrektywy OOŚ. Jednakże, pomijając aspekt czasowy, który jest poruszany poniżej w zakresie pytania pierwszego, żadna ze stron w istocie nie kwestionuje faktu, że procedura kontroli sądowej w postępowaniu głównym *stanowiłaby* taką procedurę odwoławczą, do której miałaby zastosowanie ta zasada [36].

52. Innymi słowy – w odniesieniu do sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, która wpisuje się w pełni w to, co byłoby objęte prawidłową transpozycją dyrektywy OOŚ w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2003/35, nie ma warunkowości.

53. Prawdą jest także, że państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania odnośnie do sposobu wprowadzenia w życie zasady niezbyt drogiej procedury. Istnieje wiele form i sposobów, które mogą wybrać państwa członkowskie, takich jak wymóg zawierania porozumień między stronami, utworzenie mechanizmów ograniczających koszty lub stosowanie maksymalnych stawki zasądzanych kosztów, przyznanie kosztów ochronnych, obniżenie kosztów sądowych, wprowadzanie ograniczeń stawek prawników czy korzystanie z systemu pomocy prawnej. Takie środki mogą być właściwe na różnych etapach – przed wszczęciem postępowania, po wszczęciu postępowania, na bieżąco w toku trwania postępowania lub po zakończeniu postępowania.

54. Znów nie stoi to na przeszkodzie temu, aby zasada niezbyt drogiej procedury miała bezpośrednią skuteczność. Nie ma zakresu uznania w odniesieniu do „minimalnej gwarancji" przewidzianej przez zasadę niezbyt drogiej procedury. Innymi słowy – jedyne uznanie, która może mieć miejsce, odnosi się do „jak", a nie do „co" [37].

33 Wynika to co więcej z wyroku Trybunału w sprawie Edwards. W tym wyroku Trybunał nie próbował podać liczb absolutnych dla określenia „niezbyt drogie", ale także wyłączył podejście oparte na „przeciętnym" skarżącym. Wskazał natomiast (niewyczerpującą) listę najbardziej istotnych elementów, które powinny być uwzględniane przy stosowaniu tej zasady – zob. wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 40–43).

34 Wyrok z dnia 21 marca 2013 r. (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 Zobacz także na przykład wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 105–134) odnośnie do pojęcia „warunków zatrudnienia".

36 Tym samym w kontekście niniejszej sprawy jest to w oczywistym kontraście do wyroku z dnia 28 lipca 2016 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. (C-543/14, EU:C:2016:605, pkt 50), omawianym dalej w pkt 57–65 poniżej.

37 W moim mniemaniu to jasno odróżnia niniejszy spór od rozpatrywanego w wyroku irlandzkiego High Court w sprawie *Friends of the Curragh Environment Ltd przeciwko An Bord Pleanála* [2009] 4 IR 451, przywołanego przez Irlandię, w którym uznano, że art. 10a nie był bezpośrednio skuteczny. Rozumiem, że w tym sporze skarżący wnosił do sądu na wczesnym etapie o uznanie, że nie będzie obowiązany do ponoszenia kosztów pozwanego. Zgadzam się z końcowym wnioskiem, że zasada niezbyt drogiej procedury nie jest bezpośrednio skuteczna w tym znaczeniu, że *gwarantuje zastosowanie konkretnego środka procesowego* w celu zapewnienia, aby koszty nie były zbyt drogie. Innymi słowy występował tu szeroki zakres uznania co do „jak".

55. Uważam zatem, że zawierający zasadę niezbyt drogiej procedury art. 10a akapit piąty dyrektywy OOŚ jest bezpośrednio skuteczny na podstawie definicji Trybunału i stosowania tego pojęcia w orzecznictwie. Jednakże Trybunał orzekł uprzednio, że postanowienie konwencji z Aarhus będący odpowiednikiem art. 10a tej dyrektywy nie ma bezpośredniego skutku, którą to kwestią zajmę się w sekcji poniżej.

c) Orzecznictwo w przedmiocie bezpośredniej skuteczności art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus

56. Trybunał nigdy wcześniej nie rozważał kwestii, czy art. 10a akapit piąty dyrektywy OOŚ jest bezpośrednio skuteczny.

57. W wyroku Ordre des barreaux francophones [38], przywołanym niedawno w wyroku NEPPC [39], Trybunał orzekł, że odpowiedni przepis konwencji z Aarhus (art. 9 ust. 4) nie ma bezpośredniej skuteczności.

58. Nie sądzę jednak, aby to rozumowanie mogło zostać automatycznie zastosowane wobec art. 10a dyrektywy OOŚ.

59. Sprawa Ordre des barreaux francophones dotyczyła zniesienia zwolnienia z VAT usług świadczonych przez prawników w Belgii. Cour constitutionelle (trybunał konstytucyjny, Belgia), do którego skierowano kwestię ważności przepisów krajowych, które znosiły to zwolnienie, przedstawił Trybunałowi szereg pytań, przywołując szereg różnych narzędzi i przepisów prawnych. Główną kwestią było to, czy spowodowanie faktycznego wzrostu stawek w Belgii (o 21% – ustawową stawkę VAT na usługi prawników w Belgii) utrudni korzystanie z prawa do skutecznego środka prawnego, a w szczególności prawa do skorzystania z pomocy adwokata. Jedną z wielu kwestii podniesionych przez sąd odsyłający było to, czy dyrektywa 2006/112/WE [40] była zgodna z art. 9 ust. 4 i 5 konwencji z Aarhus.

60. To właśnie w tym kontekście Trybunał dokonał zwięzłych spostrzeżeń, że art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus znajduje zastosowanie tylko do postępowań, o których mowa w art. 9 ust. 1, 2 i 3 tej konwencji. Ponieważ te przepisy nie są bezpośrednio skuteczne, przepis art 9 ust. 4 także nie może mieć takiej skuteczności w wyniku odesłania do nich. Trybunał uznał zatem, że art. 9 ust. 4 *nie może być przywoływany w celu podważenia ważności* dyrektywy 2006/112 [41].

61. Oczywiste jest, że sprawa Ordre des barreaux francophones dotyczyła konwencji z Aarhus a nie dyrektywy OOŚ. Przedstawione zagadnienie prawne dotyczyło podważenia ważności instrumentu prawa pochodnego Unii i było przedstawione w odmiennym kontekście faktycznym i prawnym. Zatem istnieją wielorakie powody, dla których można odróżnić tą sprawę od niniejszej.

62. Po pierwsze, skarżący w sprawie Ordre des barreaux francophones domagał się *kontroli sądowej dyrektywy VAT* w świetle, między innymi, zasady niezbyt drogiej procedury z konwencji z Aarhus. A zatem sprawa ta miała znacznie szerszy zakres i obejmowała przywołanie szeregu argumentów kwestionujących ogólnie nakładanie VAT na usługi prawne, bez szczególnego odniesienia do istnienia lub rodzaju postępowania. Tylko jeden z tych argumentów dotyczył konwencji z Aarhus. Natomiast

38 Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185, pkt 52), w którym brak bezpośredniej skuteczności art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus przyjęto za wyrokiem stwierdzającym brak bezpośredniej skuteczności we wcześniejszej sprawie Ordre des barreaux francophones, nie rozważając już dalej tej kwestii.

40 Dyrektywa Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006, L 347, s. 1).

41 Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. (C-543/14, EU:C:2016:605, pkt 50 oraz 53–54).

niniejsza sprawa przywołuje zasadę niezbyt drogiej procedury w odniesieniu do indywidualnego postanowienia o kosztach w postępowaniu, w którym podnosi się (potencjalne) naruszenie przepisów dyrektywy OOŚ. Odnosi się ona również, co jest dość istotne, nie do bezpośredniej skuteczności umowy międzynarodowej [42], lecz przepisu prawa pochodnego Unii.

63. Po drugie, w niniejszej sprawie oczywiste jest, że zasada niezbyt drogiej procedury zasadniczo [43] miałaby zastosowanie do konkretnej procedury, której dotyczy niniejsza sprawa. To kontrastuje ze sprawą Ordre des barreaux francophones, w której podniesiono zarzut *generalny* wobec obaw o potencjalny wzrost kosztów postępowań prawnych. Wobec tego decydujące znaczenie miało to, że pozostałym postanowieniom art. 9 (to jest art. 9 ust. 1–3) konwencji z Aarhus brakowało wystarczającej jasności i precyzji w tym znaczeniu, że nie zawierały kompletnego zestawu procedur, do których miała zastosowanie zasada niezbyt drogiej procedury. Nie ma takiego braku precyzji w kontekście niniejszej sprawy i w zakresie dyrektywy OOŚ.

64. Po trzecie, w wyroku Ordre des barreaux francophones jedynym argumentem wskazanym na brak bezpośredniej skuteczności art. 9 ust. 4 był fakt, że odsyła on do art. 9 ust. 1, 2 i 3 konwencji z Aarhus, które same w sobie nie są bezpośrednio skuteczne [44]. Jednakże pozostałe akapity art. 10a dyrektywy OOŚ są sformułowane w znacznie prostszy i bardziej bezpośredni sposób. Co istotniejsze, odesłanie nie ma znaczenia w sprawie takiej jak niniejsze sądowe postępowanie kontrolne, w której ponownie nie ma wątpliwości co do tego, czy zasada niezbyt drogiej procedury ma zastosowanie. Innymi słowy w odniesieniu do kluczowego aspektu rozumowania Trybunału w wyroku Ordre des barreaux francophones, art. 10a dyrektywy OOŚ jest ukształtowany i sformułowany w inny sposób niż art. 9 konwencji z Aarhus.

65. Moim zdaniem zatem sprawę Ordre des barreaux francophones wyraźnie można i należy odróżnić od niniejszej.

3. Wszystkie drogi prowadzą do Rzymu (ale niektóre są bardziej wyboiste niż pozostałe)

66. Jak wskazałem powyżej [45], wszystkie strony są zgodne co do tego, że istnieje obowiązek zgodnej wykładni zasady niezbyt drogiej procedury. Również zgadzam się odnośnie do tego obowiązku. Sąd odsyłający potwierdził, że zgodna wykładnia jest możliwa.

67. Można twierdzić, że skoro taki sam rezultat może przypuszczalnie zostać osiągnięty poprzez zgodną wykładnię jak w drodze bezpośredniej skuteczności, powyższe badanie bezpośredniej skuteczności zasady niezbyt drogiej procedury nie było tak naprawdę konieczne.

68. Nie uważam, aby był to możliwy do przyjęcia wniosek z dwóch powodów – jednego zasadniczego i drugiego praktycznego.

69. Na poziomie *zasady* moim zdaniem byłoby cokolwiek wewnętrznie sprzeczne, aby utrzymywać, że zasadzie niezbyt drogiej procedury *brakuje* jasności i precyzji niezbędnych, aby mogła być bezpośrednio skuteczna w indywidualnym przypadku, i jednym tchem podnosić, że zasada niezbyt drogiej procedury *jest* dostatecznie jasna i precyzyjna, by *zobowiązywać* sądy krajowe do stosowania jej w indywidualnych przypadkach w drodze zgodnej wykładni.

42 Zobacz wyroki: z dnia 5 lutego 1976 r., Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18); z dnia 30 września 1987 r., Demirel (12/86, EU:C:1987:400); oraz z dnia 11 maja 2000 r., Savas (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Znów zostawiając na boku aspekt czasowy.

44 Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. (C-543/14, EU:C:2016:605, pkt 50).

45 Zobacz pkt 31 powyżej.

70. Bezpośrednia skuteczność zasady niezbyt drogiej procedury wiąże się z przywołaniem przepisu o „przycięciu" kosztów poprzez uniemożliwienie sądowi krajowemu przyznania ich powyżej progu, gdy procedura jest „zbyt droga", jednak oczywiście nadal działając w ramach powszechnie obowiązujących krajowych przepisów dotyczących kosztów. Zgodna wykładnia wymaga, aby sąd krajowy „zestawił ze sobą" fragmenty prawa krajowego i znalazł sposób, by zmniejszyć koszty poniżej progu, gdy procedura staje się „zbyt droga". Innymi słowy, w obu przypadkach wymogi w zakresie jasności i precyzji do zidentyfikowania progu „zbyt drogi" są takie same.

71. Ta jasność i precyzja są albo obecne, albo nie; nie znikną one magicznie z adnotacją „bezpośrednia skuteczność". Wydaje mi się, że byłoby mylące, aby tworzyć wrażenie, że w przypadkach bezpośredniej skuteczności i zgodnej wykładni stosuje się różne standardy w zakresie „jasności i precyzji".

72. W kontekście niniejszej sprawy, to poziom *praktyczny* tworzy najbardziej znaczącą różnicę.

73. Po pierwsze, zgodna wykładnia ma swoje ograniczenia, gdyż nie można zastosować tej metody w celu osiągnięcia rezultatu „contra legem"[46]. Czym jest „intra", czym „praeter", a co stanowi już „contra legem", w sposób nieunikniony zależy od subiektywnej oceny interpretacyjnej sądu, czy dany skutek jest możliwy do osiągnięcia na podstawie całościowej oceny prawa krajowego. Natomiast w przypadku gdy przepis ma bezpośredni skutek, dokonuje on bardziej precyzyjnego „cięcia" w krajowym porządku prawnym. Na poziomie podstawowym norma jest samoistna, identyfikowalna i przewidywalna w tym znaczeniu, że nie jest warunkowana dobrą wiarą i wyobraźnią przy wykładni oraz elastycznością każdego indywidualnego krajowego systemu prawnego lub indywidualnego podmiotu w jego ramach.

74. Po drugie, na bezpośrednią skuteczność dyrektywy można się powoływać tylko przeciwko państwu, a nie przeciwko podmiotom prywatnym[47] (takim jak zainteresowany w postępowaniu głównym). Natomiast zgodna wykładnia nie ma takich ograniczeń w ramach samej zasady. Zgodna wykładnia znajduje zastosowanie w kontekście postępowania spornego między podmiotami prywatnymi[48]. Może być dyskusyjne, czy w sporach indywidualnych ogólne zasady prawa, takie jak ochrona uzasadnionych oczekiwań, mogą zapobiec niekorzystnym skutkom wobec osób trzecich będących podmiotami prywatnymi[49], aczkolwiek wydaje się, że generalnie zgodna wykładnia może pogorszyć sytuację prawną jednostki[50].

75. Po trzecie, jeżeli bezpośrednia skuteczność będzie wyłączona, sytuacja w zakresie ewentualnej odpowiedzialności państwa również staje się bardziej złożona i niejasna. W sprawach, gdzie nastąpiła niewłaściwa transpozycja i bezpośrednia skuteczność nie jest możliwa, poszkodowane strony są zmuszone wszczynać spory o odszkodowanie przeciwko państwu. To z definicji powoduje mnożenie postępowań prawnych. Ustalanie „wystarczająco poważnego naruszenia" prawa Unii będzie także dodatkowo trudniejsze w przypadku, gdy naruszonej normie *brakuje* jasności i precyzji koniecznych, by mogła być bezpośrednio skuteczna[51].

46 Zobacz na przykład wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 110).

47 Wyroki: z dnia 12 lipca 1990 r., Foster i in. (C-188/89, EU:C:1990:313, pkt 18–20); 10 października 2017 r., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, pkt 22–29).

48 Wyrok z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584). Wskazuję na to, by zrozumieć, że sąd krajowy zastosuje takie albo inne rozwiązanie, ale nie oba w jednej sprawie. Innymi słowy z jednej strony nie potwierdziłby bezpośredniej skuteczności zasady niezbyt drogiej procedury względem państwa członkowskiego, a z drugiej nie odmówiłby jej zastosowania horyzontalnego przeciwko innemu podmiotowi prywatnemu, nakładając w rzeczywistości dokładnie ten sam obowiązek na ten podmiot w drodze wykładni zgodnej.

49 Zobacz wyrok z dnia 26 września 1996 r., Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, pkt 42), który jednakże wydaje się ograniczać do obszaru prawa karnego i odpowiedzialności karnej w konsekwencji zgodnej wykładni. Zobacz na przykład wyrok z dnia 5 lipca 2007 r., Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, pkt 45). Zobacz także opinię rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, w szczególności pkt 65), jasno potwierdzającą, że „[s]tosowanie prawa wspólnotowego za pośrednictwem przepisów prawa krajowego, czyli *pośrednie* stosowanie prawa wspólnotowego na niekorzyść jednostki jest dopuszczalne".

50 Zobacz także poniżej pkt 104 niniejszej opinii.

51 Wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56).

4. Wniosek

76. Moim zdaniem zasada niezbyt drogiej procedury jest wystarczająco jasna i precyzyjna, by umożliwić sądowi krajowemu ustalenie skutku jej bycia „zbyt drogą" w konkretnym przypadku. Zasada ta jest także bezwarunkowa. Zatem proponuję, aby Trybunał odpowiedział na drugie pytanie sądu odsyłającego w następujący sposób:

Zawarty w art. 10a akapit piąty dyrektywy OOŚ wymóg, że procedury nie mogą być zbyt drogie, ma bezpośrednią skuteczność. Sąd krajowy, dysponujący swobodą oceny w zakresie obciążenia kosztami strony przegrywającej spór, w przypadku braku środka szczególnego przyjętego w celu transpozycji tego przepisu jest obowiązany, postanawiając o kosztach w postępowaniu, do którego ma zastosowanie ten przepis, zapewnić, by żadna podjęta decyzja nie powodowała, że procedura stanie się „zbyt droga".

C. Pytanie pierwsze: aspekt czasowy stosowania zasady niezbyt drogiej procedury

77. Czy V. Klohn może w ogóle powoływać się[52] w tej sprawie na zasadę niezbyt drogiej procedury, biorąc pod uwagę, że postępowanie zostało wszczęte przed upływem terminu transpozycji tej zasady? Jeśli tak, to czy dotyczy to tylko kosztów powstałych *po* dacie transpozycji, czy także „retroaktywnie" kosztów powstałych *przed* tym terminem. To są zasadnicze kwestie pierwszego pytania sądu odsyłającego.

78. W niniejszej sprawie postępowanie sądowe zostało wszczęte przed upływem terminu transpozycji, lecz było kontynuowane i prowadziło do powstania kosztów przez znaczący okres po tej dacie.

79. W zakresie, w jakim pytanie pierwsze sądu odsyłającego odnosi się do kosztów, które powstały *przed* upływem terminu transpozycji, uważam, że zarzut jest w pewien sposób hipotetyczny. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym bowiem jasno wskazuje, że jedynymi kosztami spornymi są te powstałe podczas merytorycznej fazy postępowania, która rozpoczęła się najwcześniej w dniu 31 lipca 2007 r., po tym jak dopuszczono skargę, a zatem *po* upływie terminu transpozycji – dniu 25 czerwca 2005 r.

80. Uważam, że na zasadę niebyt drogiej procedury można się powoływać w odniesieniu do stosownych kosztów w niniejszej sprawie, to znaczy kosztów poniesionych przez agencję w trakcie *merytorycznej* fazy postępowania głównego.

81. Rozpocznę od omówienia możliwej kwalifikacji zasady niebyt drogiej procedury jako przepisu prawa materialnego lub procesowego (1). Następnie rozważę alternatywne podejścia do aspektu czasowego (2) przed zastosowaniem ich do niniejszego sporu (3).

52 Celowo używam tutaj neutralnego słowa „powołać się". Pytanie pierwsze koncentruje się wyłącznie na aspekcie czasowym. Dokładny sposób, w jaki przywołana jest zasada (bezpośrednia skuteczność lub zgodna wykładnia), jest omówiony w odpowiedzi na pytanie 2.

1. Istotne znaczenie tego, czy zasada niebyt drogiej procedury jest przepisem prawa materialnego, czy procesowego

82. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „przepisy proceduralne powinno się na ogół stosować do wszystkich postępowań będących w toku w momencie ich wejścia w życie", natomiast przepisy materialne są „zazwyczaj interpretowane w ten sposób, iż obowiązują w stosunku do sytuacji powstałych przed ich wejściem w życie jedynie w wypadku, gdy z ich treści, celu lub systematyki jasno wynika, że należy im przypisać taki skutek"[53]. Przepisy prawa materialnego stosuje się co do zasady jedynie do stanów faktycznych, które powstały po ich wejściu w życie, lub do przyszłych skutków powstałych już stanów faktycznych[54].

83. Zasada niezbyt drogich nie wpisuje się jednoznacznie ani do szuflady „proceduralnej", ani „materialnoprawnej".

84. Z jednej strony prawdą jest, że przepisy dotyczące kosztów znajdują się często w krajowych kodeksach lub regulaminach postępowania (cywilnego). Co więcej, część orzecznictwa Trybunału może być rozumiana w ten sposób, że zasady dotyczące kosztów mają charakter procesowy. W wyroku Altrip Trybunał dokonał w sposób dorozumiany rozróżnienia między przepisami materialnoprawnymi, takimi jak wymóg przeprowadzania oceny skutków, i przepisami proceduralnymi, takimi jak prawo do sądowej procedury odwoławczej[55]. W wyroku Edwards założono, że zasada niezbyt drogiej procedury ma bezpośrednie zastosowanie, sugerując – jednak nie potwierdzając tego wprost – jej charakter proceduralny[56]. W sprawach Saldanha oraz Data Delecta Trybunał zaklasyfikował normy dotyczące zabezpieczenia kosztów jako proceduralne[57].

85. Z drugiej strony wydaje mi się niemożliwe utrzymywać pogląd, że zasada niezbyt drogiej procedury ma wyłącznie lub w sposób oczywisty charakter proceduralny. Ogólnie rzecz biorąc, koszty często są przedstawiane jako część rozstrzygnięcia i zwykle zależą od wyniku postępowania (czyli rozstrzygnięcia co do istoty sprawy). Trybunał w wyroku Altrip w istocie sugeruje rozróżnienie procesowe – materialnoprawne, jednakże w żaden sposób nie determinuje, do której z tych dwóch kategorii powinna zostać zaliczona noma dotycząca kosztów taka jak zasada niezbyt drogiej procedury. Sprawa Edwards po prostu nie rozstrzyga w tym przedmiocie: Trybunał w ogóle nie rozważał czasowych aspektów stosowania. Kwestia taka po prostu nie została podniesiona. Zarówno sprawa Data Delecta, jak i sprawa Saldanha dotyczyły jedynie zabezpieczenia kosztów, a nie samego zasądzenia kosztów[58].

86. Co ważniejsze, przy bliższej ocenie orzecznictwo to jest moim zdaniem bardziej zróżnicowane[59]. Zamiast dwóch szczelnych szuflad, „procesowej" i „materialnoprawnej", leżące u podstaw podejście opiera się na stopniowaniu: wszelkie nowe zasady prawa Unii mają bezpośrednie zastosowanie, jednak należy zwrócić uwagę na ograniczenia zastosowania tych nowych zasad w konkretnych sprawach. Takie ograniczenia, w szczególności w postaci ochrony praw nabytych lub uzasadnionych oczekiwań, będą znacznie silniejsze w przypadkach, gdy mamy do czynienia z normami o bezspornie

53 Wyroki: z dnia 12 listopada 1981 r., Meridionale Industria Salumi i in. (od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, pkt 9); z dnia 6 lipca 1993 r., CT Control (Rotterdam) i JCT Benelux/Komisja (C-121/91 i C-122/91, EU:C:1993:285, pkt 22); z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in. (C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 47).

54 Wyroki: z dnia 6 lipca 2010 r., Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, pkt 66), i z dnia 16 grudnia 2010 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:779, pkt 32). Zobacz także wyroki: z dnia 10 lipca 1986 r., Licata/KES (270/84, EU:C:1986:304, pkt 31), oraz wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 50).

55 Wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712).

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

57 Wyroki: z dnia 26 września 1996 r., Data Delecta i Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, pkt 15); z dnia 2 października 1997 r., Saldanha i MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, pkt 16, 17).

58 Oznacza to, że zabezpieczenie kosztów może zostać utracone jedynie w przypadku, gdy strona ustanawiająca zabezpieczenie przegra spor co do istoty. Kwestią w tych sporach była raczej dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w wymogu ustanowienia zabezpieczenia kosztów.

59 Zobacz bardziej ogólnie odnośnie do czasowego aspektu zastosowania prawa Unii w nowych państwach członkowskich sprawy toczące się przed i po dniu przystąpienia moja opinia w sprawie Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, pkt 27–44).

materialnoprawnym charakterze, wykluczając rzeczywistą retroaktywność w postaci ponownej oceny faktów z przeszłości i zakończonych stosunków prawnych. Będą one natomiast słabsze lub nieistniejące w przypadku norm o czysto procesowym charakterze. To co ma znaczenie w tym kontekście, to stabilność i przewidywalność prawa i oczekiwań w odniesieniu do konkretnego rodzaju danej zasady.

87. Odzwierciedlając ten pogląd, w uwagach na piśmie i podczas rozprawy dyskusja skupiła się w mniejszym stopniu na sztywnej kategoryzacji zasady niezbyt drogiej procedury, a w większym stopniu na potencjale tej zasady w zakresie mocy wstecznej i oczekiwań stron na początku i w toku całego postępowania.

88. W tym względzie agencja podkreśliła, że „zasady zachowania", w tym ewentualne koszty postępowania spornego, nie powinny ulegać zmianie w trakcie gry. Strony *na wstępie* określają swoje strategie w oparciu nie tylko o swoją ocenę prawną istoty sporu i swoich szans na wygraną, ale także swojego ryzyka w zakresie poniesienia kosztów.

89. Argument ten ma pewną wartość. Ma też oczywiste ograniczenia. W szczególności w złożonych sprawach takich jak niniejsza strony nie mają od pierwszego dnia jasnego obrazu całkowitych kosztów. Im dłużej trwa postępowanie, tym mniejsza jest jego przewidywalność. Wyrok pierwszej instancji może powodować złożenie środków odwoławczych, dalszych odwołań w kwestiach prawych, skarg konstytucyjnych a nawet, w kilku rzadkich przypadkach, wniosków do Trybunału Sprawiedliwości. Jest raczej jasne, że każdy skarżący działający rozsądnie prawdopodobnie dokona ponownego oszacowania ryzyka narażenia na koszty na każdym z tych etapów, podejmując decyzję, czy kontynuować spór, czy nie. Co więcej, zasadniczo sądy posiadają pewien zakres swobody (czasem nawet znaczny) przy podejmowaniu ostatecznych analiz i zasądzaniu kosztów.

90. Ponadto nie zgadzam się z agencją, że publiczne i prywatne strony znajdują się w takiej samej sytuacji co do oczekiwań dotyczących kosztów. Chociaż państwo członkowskie niewątpliwe będzie rozważać koszty i korzyści obrony i kontynuowania obrony w danej sprawie, nie istnieje ryzyko, by indywidualna sprawa sądowa doprowadziła do jego upadłości. Nie jest tak w przypadku większości prywatnych stron procesowych.

91. W świetle powyższych rozważań nie uważam, by kwestię czasowego zakresu stosowania zasady niezbyt drogiej procedury można było rozwiązać jedynie dzięki określeniu, do której szuflady – procesowej czy materialnoprawnej – zasada ta najlepiej może pasować.

2. Podejścia alternatywne wobec czasowego aspektu stosowania

92. Jeżeli przyjąć przytoczony powyżej argument, że oczekiwania dotyczące kosztów są ustalone na początku postępowania, należy dojść do wniosku, że przepisy dotyczące kosztów obowiązujące w tym momencie, w oparciu o które strony zbudowały swoją strategię procesową, powinny mieć zastosowanie w toku postępowania. Strony wchodziłyby zatem do swoistego „tunelu kosztowego", w którym pozostałyby podczas wszelkich różnych etapów postępowania, przykładowo, wniosku o dopuszczenie wniosku o kontrolę sądową, kontroli sądowej, sądowego postępowania odwoławczego, wyroku drugiej instancji, zapytań do innych sądów, sporów w przedmiocie kosztów itd. Jak rozumiem, takie jest zasadniczo stanowisko agencji i Irlandii.

93. Moim zdaniem takie podejście jest wysoce problematyczne. Pozwoliłoby ono na sytuacje, w których spór może trwać dekady po terminie transpozycji zasady niezbyt drogiej procedury.

94. Podejście alternatywne polega na tym, że zasada niezbyt drogiej procedury miałyby natychmiastowe zastosowanie do wszelkich postanowień w przedmiocie kosztów postępowania wydanych po upływie terminu transpozycji. Byłoby to możliwe w oparciu o natychmiastowe zastosowanie normy procesowej lub zastosowanie normy materialnoprawnej do „przyszłych skutków" uprzedniej zmiany prawa.

95. Moim zdaniem tego rodzaju rozwiązanie jest również dość problematyczne. Jak wskazano powyżej, nie zgadzam się z sugestią, że oczekiwania odnośnie do kosztów krystalizują się raz i na zawsze na samym początku postępowania. Z drugiej strony nie można zaprzeczyć, że istnieją pewne oczekiwania na tym etapie. Aby przytoczyć skrajny przykład: jeśli dyrektywa wprowadza nową zasadę odnośnie do kosztów w dniu 1 stycznia 2018 r., to w takim przypadku, przy braku szczególnych okoliczności, trudno jest uzasadnić przyjęcie decyzji w przedmiocie kosztów w dniu 2 stycznia 2018 r. stosującej tę nową zasadę niezbyt drogiej procedury do postępowania, które toczyło się przez kilka lat przed tą datą. Pomimo że nie ma to miejsca w niniejszym postępowaniu, jest całkiem możliwe, że takie podejście może spowodować zastosowanie nowej zasady do kosztów poniesionych w całości przed termin transpozycji (potencjalnie nawet przyjęcia dyrektywy).

96. Należy znaleźć rozwiązanie kompromisowe. Można rozważyć dwie opcje.

97. Po pierwsze, na zasadę niezbyt drogiej procedury można się powoływać w odniesieniu do wszelkich kosztów poniesionych po upływie terminu transpozycji dyrektywy, nawet jeśli postępowanie to zostało wszczęte przed tą datą. W ten sposób koszty każdego postępowania musiałby by zostać podzielone na te, które zostały poniesione (zafakturowane lub faktycznie poniesione) przed terminem transpozycji dyrektywy, i te poniesione po tej dacie.

98. Po drugie, zasada niezbyt drogiej procedury może być uznana za mającą zastosowanie od początku pierwszego nowego „etapu" postępowania następującego po upływie terminu transpozycji. Mam przez to na myśli moment, w którym podejmowana jest decyzja przez organ rozpatrujący sprawę (w tym przypadku sąd), która (a) stanowi zakończenie tego etapu, przykładowo wyrok co do istoty sprawy sądu apelacyjnego lub (b) która pozwala na kontynuowanie postępowania, dla przykładu decyzja o dopuszczalności skargi lub, wedle mojego rozumienia procedury przez sądami irlandzkimi, decyzja dopuszczająca wniosek o kontrolę sądową.

99. Ta druga opcja opiera się na fakcie, że najprawdopodobniej w takich najważniejszych momentach postępowania strony będą w należyty sposób uwzględniać koszty oraz zalety i wady dalszego sporu. Chociaż to oczywiście nie będzie miało zawsze miejsca, wydaje się, że jest to uzasadnione założenie, w praktyce zarówno możliwe do wdrożenia, jak i przewidywalne.

100. Moim zdaniem druga opcja powinna być preferowana przez Trybunał z wielu powodów. Pomimo że pierwsza opcja jest prawdopodobnie bardziej przewidywalna w tym znaczeniu, że wyznacza bardziej jasną, jedną datę, od której można się powołać na zasadę niezbyt drogiej procedury, nie ma pewności, wszystkie krajowe porządki prawne będą zapewniać taki stopień szczegółowości kosztów. Inne wyzwania praktyczne, takie jak stosowanie stałych opłat (za konkretne zadania lub etapy procedury), które nie wiążą się z konkretną datą, także powodują powstanie wątpliwości co do funkcjonalności pierwszej opcji. Co więcej, druga opcja w większym stopniu uwzględnia oczekiwania stron w dacie wszczęcia postępowania. Ma to szczególne znaczenie, jeśli na zasadę niezbyt wysokich kosztów powoływano by się wobec podmiotów prywatnych (co będzie miało miejsce zazwyczaj w przypadku, gdy przykładowo podmiot prywatny, który uzyskał pozwolenie na budowę, będzie interweniował w postępowaniu zaskarżającym to pozwolenie).

101. Inne, bardziej subtelne i zróżnicowane podejścia, oparte na przykład na indywidualnej ocenie faktycznych oczekiwań stron w określonych procedurach, byłyby moim zdaniem znacznie bardziej złożone i cechowałyby się znacznie mniejszą przewidywalnością niż dwie opcje przedstawione powyżej.

3. Zastosowanie do niniejszej sprawy

102. Z zastrzeżeniem ostatecznej oceny sądu krajowego druga przedstawiona powyżej opcja, która przewiduje, że na zasadę niezbyt drogiej procedury można się powołać od początku pierwszego odrębnego etapu procedury następującego po upływie terminu transpozycji, oznaczałaby, że możliwość powołania się na zasadę niezbyt drogiej procedury powinna istnieć od momentu, w którym dopuszczono, by V. Klohn wniósł skargę do sądu. Zasada ta miałby zastosowanie do całości postępowania co do istoty sprawy i orzeczenia co do istoty sprawy.

103. Jednakże można dodać, że ponieważ koszty nie zostały zasądzone w stosunku do poprzednich etapów procedury, pierwsza opcja prowadziłaby do tego samego faktycznego skutku w tej sprawie.

104. Ponadto rozumiem, że jedyne koszty brane pod uwagę są to koszty agencji, która jest podmiotem publicznym traktowanym jako część państwa członkowskiego [60]. Dlatego też nie ma tu mowy o tym, by V. Klohn powoływał się na zasadę niezbyt drogiej procedury wobec podmiotów prywatnych (w tym przypadku zainteresowanego w sprawie – przedsiębiorstwa budującego zakład). Wobec powyższego nie będę szczegółowo omawiał tej kwestii. Jednakże warto wspomnieć [61], że w zakresie, w jakim zasada niezbyt drogiej procedury ma bezpośrednią skuteczność, na tę bezpośrednią skuteczność nie można się powoływać wobec podmiotu prywatnego. Natomiast obowiązek zgodnej wykładni ma zastosowanie w stosunkach między podmiotami prywatnymi i może potencjalne powodować, że inne podmioty prywatne będą musiały także dzielić obciążenie kosztami [62]. Stanowi to kolejny argument na rzecz wyboru drugiej proponowanej powyżej opcji, która w większym stopniu uwzględnia oczekiwania stron [63]. Ponadto, jak wskazano powyżej w pkt 74, w kontekście drugiego pytania ten różny skutek wobec podmiotów prywatnych jest kolejnym powodem dla rozróżnienia między bezpośrednią skutecznością a wykładnią zgodną.

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

W przypadkach takich jak ten w postępowaniu przed sądem odsyłającym na wymóg zawarty w art. 10a akapit piąty dyrektywy OOŚ, że procedura nie powinny być „zbyt droga", można powołać się w stosunku do kosztów ponoszonych od początku pierwszego odrębnego etapu procedury następującego po upływie terminu transpozycji, czyli po podjęciu przez organ sądowy rozpatrujący sprawę decyzji, która albo a) kończy postępowanie w tej instancji, albo b) jest niezbędna, by umożliwić kontynuowanie procedury.

D. Pytanie trzecie

106. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy pomimo tego, że V. Klohn nie zaskarżył wydanego wobec niego postanowienia o kosztach, które, co za tym idzie, stało się prawomocne, Taxing Master lub sąd rozpoznający skargę na decyzję Taxing Mastera ma obowiązek stosowania zasady niezbyt drogiej procedury w stosunku do ostatecznej kwoty kosztów zasądzonych od V. Klohna.

60 W znaczeniu orzecznictwa cytowanego w pkt 47 powyżej

61 Zobacz powyżej pkt 74 niniejszej opinii.

62 Także poprzez proste zobowiązanie strony, w tym zainteresowanego, aby ponosić własne koszty niezależnie od wyniku sprawy co do istoty, chociaż taka jasna zasada nie została jeszcze przyjęta w porządku krajowym.

63 Nie wykluczam, że w takim przypadku uzasadnione oczekiwanie są w istocie uwzględnione przez sąd krajowy w celu zapobieżenia, aby zgodna wykładnia w świetle niewdrożonej zasady niezbyt drogiej procedury nie nałożyła na podmiot prywatny będący stroną obowiązków finansowych.

107. Z zastrzeżeniem ostatecznej oceny sądu odsyłającego uważam, że albo Taxing Master, albo sąd rozpoznający skargę na jego decyzję ma obowiązek zastosowania zasady niezbyt drogiej procedury (albo jako normy bezpośrednio skutecznej, albo w drodze zgodnej wykładni, zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału w przedmiocie drugiego pytania).

108. W tym względzie rozpocznę od kilku uwag w odniesieniu do faktów i przepisów prawa krajowego przedstawionych przez strony (1). Następnie udzielę odpowiedzi na trzecie pytanie przedstawione przez sąd krajowy (2).

1. Elementy stanu faktycznego i prawo krajowe

109. Rozumiem, że postanowienie w przedmiocie zasądzenia kosztów od V. Klohna stało się prawomocne.

110. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się znaczenie zasady *powagi rzeczy osądzonej* dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, tak aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, nie mogły już zostać podważone [64]. Jedynie w bardzo wyjątkowych przypadkach prawo Unii wymaga, aby sąd krajowy odstąpił od stosowania krajowych przepisów proceduralnych, na podstawie których wyrok stał się prawomocny [65].

111. W niniejszej sprawie nie wydaje się, by zachodziły takie wyjątkowe okoliczności. Jednakże istnieje szereg różnorakich kwestii do odnotowania.

112. Po pierwsze, podczas gdy postanowienie o zasądzeniu kosztów od V. Klohna może być prawomocne, rozumiem także, że w postanowieniu tym nie ustalono żadnej konkretnej kwoty zasądzonych kosztów. To, co wydaje się być prawomocne, to *postanowienie* sądowe, że koszty mają zależeć od wyniku postępowania. Natomiast konkretna *kwota* kosztów wydaje się być kwestią otwartą, która jest obecnie zaskarżona w postępowaniu przed sądem krajowym.

113. Po drugie, gdyby V. Klohn chciał zaskarżyć postanowienie obciążające go kosztami, musiałby uzyskać na to stosowną zgodę. Co więcej, taka zgoda byłby udzielona jedynie, gdyby V. Klohn potrafiłby wykazać w odwołaniu „szczególny interes publiczny". Te kwestie prawa krajowego zostały potwierdzone przez Irlandię podczas rozprawy.

114. Po trzecie, V. Klohn potwierdził na rozprawie, co nie zostało podważone przez żadną inną stronę, że przed podjęciem decyzji przez Taxing Mastera – lub co najmniej przed projektem decyzji, który był *dostępny rok po* wydaniu postanowienia o zasądzeniu kosztów przez sąd – nie był on świadomy swojego ryzyka odnośnie do możliwych lub prawdopodobnych kosztów. W tym względzie V. Klohn wskazał, że zasądzone od niego mocą tej decyzji koszty agencji stanowią mniej więcej trzykrotność kosztów, jakie poniósł w tym postępowaniu. Wydaje się, że zainteresowany nie wnosił o zwrot kosztów.

64 Zobacz na przykład wyrok z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Wyroki: z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 28), i z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 63). Porównaj z tym, co można by uznać za ogólne podejście w wyrokach: z dnia 1 czerwca 1999 r., Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, pkt 46, 47); z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 21).

115. Po czwarte, V. Klohn wskazał, że w momencie wydania przez sąd postanowienia zasądzającego od niego koszty, wierzył, że Taxing Master zastosuje wobec niego zasadę niezbyt drogiej procedury. Volkmar Klohn powołał się na precedensową krajową sprawę datowaną na kilka miesięcy przed wydaniem postanowienia o kosztach, która jego zdaniem potwierdza ten podgląd [66]. Ten argument jest kwestionowany w szczególności przez Irlandię, która podnosi, że z orzecznictwa Supreme Court „krystalicznie jasno" wynika, że Taxing Master nie ma takich uprawnień [67].

116. Po piąte, rozumiem, że Taxing Master posiada pewne uprawnienia do zmniejszenia zasądzonych kosztów w stosunku do żądanych kosztów. W istocie sąd odsyłający potwierdza, że początkowo agencja żądała kosztów w wysokości ok. 98 000 EUR, a przyznano jej jedynie ok. 86 000 EUR. Rozumiem, że uzasadnieniem tego obniżenia był zasadniczo rozsądny charakter kosztów prawników oraz że Taxing Master uznał, iż jego uprawnienie do obniżenia zasądzonych kosztów nie obejmuje obniżenia z tej przyczyny, że są one zbyt drogie.

2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

117. Zadaniem sądu odsyłającego jest dokonanie ostatecznej oceny okoliczności faktycznych i prawa krajowego w postępowaniu głównym. Mając to na uwadze, poniżej przedstawiam wymogi wynikające z prawa Unii oraz to, jak mogą być one zastosowane w świetle mojego rozumienia przedstawionych powyżej okoliczności faktycznych i prawa krajowego.

118. Dyrektywa nie wyznacza sądu lub innego organu kompetentnych w przedmiocie zagwarantowania zastosowania zasady niezbyt drogiej procedury. Zatem, jak w przypadku innych zasad tej samego rodzaju, jest to przede wszystkim kwestia prawa krajowego [68]. Jednakże ta swoboda wyboru formy i środków służących zapewnieniu wykonania zasady niezbyt drogiej procedury nie ma wpływu na zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia pełnej skuteczności zasady niezbyt drogiej procedury, zgodnie z jej zamierzonymi celami [69].

119. Spoczywający na państwie członkowskim obowiązek osiągnięcia rezultatu przewidzianego w zasadzie niezbyt drogiej procedury i ciążący na nim na podstawie art. 4 ust. 3 TUE wymóg podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania jest wiążący wobec sądów państw członkowskich [70], a także obejmuje wszystkie władze krajowe, włączając w to, a fortiori, te związane z sądami krajowymi lub stanowiące ich część [71].

120. Innymi słowy zasady pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności prawa Unii oraz obowiązek zgodnej wykładni są wiążące dla wszystkich organów państw członkowskich, *zarówno sądowych, jak i administracyjnych*. W tym zakresie jest faktycznie kwestią prawa krajowego, któremu konkretnemu organowi powierzono ostateczne zapewnienie, że te wymogi są przestrzegane, *o ile ktoś to zapewnia*. Nie jest rolą Trybunału, aby rozstrzygać w zakresie wewnętrznych podziałów kompetencji w państwie członkowskim lub klasyfikacji konstytucyjnej organów krajowych takich jak Taxing Master.

121. Ogólnie można stwierdzić, co następuje.

66 Wyrok z dnia 21 listopada 2007 r. irlandzkiego High Court, Kavanagh [HC IEHC(2007) 389-Record nr 2007/1269 P].

67 Co więcej, postanowienie sądu zasądzające koszty od V. Klohna (2008 r.) poprzedza wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja przeciwko Irlandii (C-427/07, EU:C:2009:457), w którym Trybunał uznał, że Irlandia nie wdrożyła zasady niezbyt drogiej procedury. (Bez)prawność przepisów krajowych odnoszących się do kosztów wydaje się być istotnym elementem, który nie został potwierdzony do chwili, w której upłynął termin na zaskarżenie postanowienia o zasądzeniu kosztów.

68 Zobacz na przykład wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 39).

69 Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 40).

70 Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 98).

71 Wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, pkt 30–33).

122. Z zastrzeżeniem czasowych limitów określonych powyżej osoba taka jak V. Klohn powinna być w stanie powołać się przed sądami krajowymi lub władzami krajowymi na zasadę niezbyt drogiej procedury. Krajowe sądy lub władze są obowiązane, by zagwarantować osiągniecie rezultatu bezpośredniej skuteczności tej zasady[72], a w przypadku uznania przez Trybunał, że zasada ta nie ma bezpośredniej skuteczności, organy sądowe są w każdym wypadku obowiązane do dokonywania wykładni zgodnie z zasadą niezbyt drogiej procedury „w ramach ich właściwości”[73], tak samo władze krajowe powinny to zapewniać „w ramach ich kompetencji”[74].

123. Pozostaje zatem pytanie, czy obniżenie zasądzonych kosztów w celu przestrzegania zasady niezbyt drogiej procedury stanowi kwestię w ramach „kompetencji” (lub „właściwości”) Taxing Mastera, czy też sądu krajowego dokonującego kontroli decyzji Taxing Mastera. Jest to kluczowy aspekt trzeciego pytania sądu odsyłającego.

124. W tym kontekście uważam, że w przypadku gdy orzecznictwo Trybunału odnosi się do krajowych organów administracyjnych, stosujących zasady pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności prawa Unii oraz obowiązek zgodnej wykładni „w ramach ich kompetencji”, należy je rozumieć w ten sposób, że organy krajowe powinny tak procedować, gdy dysponują niezbędnymi umocowaniami (w znaczeniu *rodzajowego typu kompetencji*), bez konieczności ich wyraźnego umocowania do skorzystania z istniejących uprawnień w szczególnym celu wymaganym przez prawo Unii. Moim zdaniem jednakże bezpośrednia skuteczność i pierwszeństwo nie mogą być rozumiane tak dalece, aby przyznać władzom administracyjnym zupełnie nowe rodzaje uprawnień różne od tych, jakie posiadały na mocy prawa krajowego, potencjalnie naruszając podział władz.

125. Jak zrozumiałem z wniosku wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Taxing Master jest uprawniony w niektórych okolicznościach do obniżenia kosztów. Wydaje się zatem, że posiada rodzajowy typ kompetencji, która upoważnia go do zmiany kwoty przyznanych kosztów. To, czy Taxing Master jest uprawniony do obniżenia kosztów w odniesieniu do spraw takich jak niniejsza, jest ostatecznie kwestią prawa krajowego, której rozstrzygnięcie należy do sądu odsyłającego.

126. W każdym wypadku, w zakresie, w jakim sąd odsyłający stwierdzi, że Taxing Master *nie* jest jako taki właściwy w tym zakresie, właściwy powinien być sąd dokonujący kontroli jego decyzji.

127. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem *w szczególności* na sądach krajowych spoczywa obowiązek zapewnienia ochrony prawnej gwarantowanej podmiotom poprzez przepisy prawa Unii oraz zapewnienia pełnej skuteczności tych przepisów[75]. W braku uregulowań unijnych w danej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii[76].

128. Te zasady nie mogą w szczególności uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić wykonywania praw przyznanych na mocy przepisów unijnych (zasada skuteczności). Niedochowanie wspomnianego wymogu na poziomie Unii może prowadzić do naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej[77].

72 Wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, pkt 31).

73 Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 99).

74 Wyroki: z dnia 12 czerwca 1990 r., Niemcy/Komisja (C-8/88, EU:C:1990:241, pkt 13); z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 20); z dnia 12 lutego 2008 r., Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 34).

75 Wyrok z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 111).

76 Wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, pkt 5); z dnia 16 grudnia 1976 r., Comet (45/76, EU:C:1976:191, pkt 13); z dnia 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 12); z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 39); z dnia 7 czerwca 2007 r., van der Weerd i in. (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 28); i z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44).

77 Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 46, 48).

129. Moim zdaniem byłoby sprzeczne z zasadą skuteczności, aby ani Taxing Master, ani sąd krajowy przeprowadzający kontrolę decyzji Taxing Mastera nie były właściwe do stosowania zasady niezbyt drogiej procedury w sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie.

130. Dochodząc to takiego wniosku, uwzględniam różne elementy stanu faktycznego wymienione w sekcji powyżej, z których jeden jest moim zdaniem decydujący, a mianowicie, że decyzja w kwestii ustalenia kwoty została podjęta długo *po* upływie terminu na zaskarżenie decyzji nakładającej koszty sądowe na V. Klohna. To sugeruje, że podejmując decyzję o tym, czy zaskarżyć decyzję w przedmiocie nałożenia na niego kosztów, V. Klohn po prostu nie miał dostępu do tego, co wydaje się być kluczową informacją: jaka kwota została od niego zasądzona. W tym względzie przypominam, że argumentacja agencji w tej sprawie jest oparta na założeniu, że decyzja o wszczęciu sporu obejmuje *rzetelną analizę kosztów i korzyści*, która powoduje powstanie słusznie uzasadnionych oczekiwań. Zatem jest cokolwiek ironiczne, aby potem podnosić, że strona przegrywająca powinna podjąć decyzję odnośnie do zaskarżenia decyzji nakładającej koszty, nie wiedząc właściwie, ile będzie obowiązana uiścić.

131. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na trzecie pytanie prejudycjalne w następujący sposób:

W sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem odsyłającym, w której postanowienie o kosztach jest bezwarunkowe i wobec braku zaskarżenia może być uznane za prawomocne i rozstrzygające na podstawie prawa krajowego i w której przed upływem terminu do wniesienia odwołania od tego postanowienia zasądzone koszty nie zostały określone ilościowo, prawo Unii wymaga, by:

– Taxing Master, na którym zgodnie z prawem krajowym ciąży powinność ustalenia kwoty kosztów rozsądnie poniesionych przez stronę wygrywającą, albo

– sąd, do którego wpłynął wniosek o kontrolę sądową decyzji owego Taxing Mastera,

miał obowiązek stosować bezpośrednio skuteczną normę wynikającą z art. 10a akapit piąty dyrektywy OOŚ, zgodnie z którą koszty nie mogą powodować, że procedura jest zbyt droga.

V. Wnioski

132. Proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania skierowane przez Supreme Court, Irlandia:

1) W przypadkach takich jak ten w postępowaniu przed sądem odsyłającym na wymóg zawarty w art. 10a akapit piąty dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko, zmienionej dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r., że procedura nie powinna być „zbyt droga", można powołać się w stosunku do kosztów ponoszonych od początku pierwszego odrębnego etapu procedury następującego po upływie terminu transpozycji, czyli po podjęciu przez organ sądowy rozpatrujący sprawę decyzji, która albo a) kończy ten etap, albo b) umożliwia kontynuowanie procedury.

2) Zawarty w art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337 wymóg, że procedury nie mogą być „zbyt drogie", jest bezpośrednio skuteczny. Sąd krajowy, dysponujący swobodą oceny w zakresie obciążenia kosztami strony przegrywającej spór, w przypadku braku środka szczególnego przyjętego w celu transpozycji tego przepisu jest obowiązany, postanawiając o kosztach w postępowaniu, do którego ma zastosowanie ten przepis, zapewnić, by jakakolwiek podjęta decyzja nie powodowała, że procedura staje się „zbyt droga".

3) W sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem odsyłającym, gdy postanowienie o kosztach jest bezwarunkowe i wobec braku zaskarżenia może być uznane za prawomocne i rozstrzygające na podstawie prawa krajowego, a przed upływem terminu do wniesienia odwołania od tego postanowienia zasądzone koszty nie zostały określone ilościowo, prawo Unii wymaga, by:

   – Taxing Master, na którym zgodnie z prawem krajowym ciąży powinność ustalenia kwoty kosztów rozsądnie poniesionych przez stronę wygrywającą, albo

   – sąd, do którego wpłynął wniosek o kontrolę sądową decyzji owego Taxing Mastera,

   miał obowiązek stosować bezpośrednio skuteczną normę wynikającą z art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337, zgodnie z którą koszty nie mogą powodować, że procedura jest zbyt droga.