



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 11 stycznia 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Aarhus – Artykuł 9 ust. 3–5 –
Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Adwokacka spółka partnerska – Skarga mająca na celu
zakwestionowanie aktów administracyjnych – Dopuszczalność – Wymogi przewidziane
w prawie krajowym – Brak naruszenia praw i uzasadnionych interesów –
Niedyskryminacyjny ze względu na koszty charakter postępowań sądowych – Podział kosztów –
Kryteria

W sprawie C-252/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel Târgu-Mureș (sąd apelacyjny w Târgu Mureș,
Rumunia) postanowieniem z dnia 16 lutego 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu
8 kwietnia 2022 r., w postępowaniu:

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD

przeciwko

Consiliul Județean Suceava,

Președintele Consiliului Județean Suceava,

Agenția pentru Protecția Mediului Bacău,

Consiliul Local al Comunei Pojorâta,

przy udziale:

QP,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (sprawozdawca),
S. Rodin i L.S. Rossi, sędziowie,

rzecznik generalny: L. Medina,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

* Język postępowania: rumuński.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 maja 2023 r., rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD – D. Ionescu, P.F. Plopeanu oraz I. Stoia, avocați,
- w imieniu Președintele Consiliului Județean Suceava i Consiliul Județean Suceava – Y. Beșleagă i V. Stoica, avocați,
- w imieniu rządu irlandzkiego – M. Browne, Chief State Solicitor, oraz A. Joyce i M. Tierney, w charakterze pełnomocników, których wspierali B. Foley i D. McGrath, SC, oraz E. Burke-Murphy, BL,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – G. Gattinara i M. Ioan, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2023 r., wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 ust. 4 oraz art. 9 ust. 3–5 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1; zwanej dalej „konwencją z Aarhus”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Societatea Civilă profesională de Avocați AB & CD, adwokacką spółką partnerską prawa rumuńskiego (zwaną dalej „spółką AB & CD”), a różnymi podmiotami publicznymi w przedmiocie zgodności z prawem aktów administracyjnych wydanych przez te podmioty w związku z budową składowiska odpadów w Pojorâcie (Rumunia), a mianowicie planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 16 września 2009 r. i pozwolenia na budowę z dnia 3 października 2012 r.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Artykuł 2 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Definicje”, stanowi w pkt 4 i 5:

„4. »społeczeństwo« oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy;

5. »zainteresowana społeczność« oznacza część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie”.

4 Artykuł 3 ust. 8 konwencji z Aarhus stanowi:

„Każda ze stron zapewnia, że [by] osoby realizujące swoje uprawnienia w zgodzie z postanowieniami niniejszej Konwencji nie są [nie były] w wyniku tego w żaden sposób karane, prześladowane lub szykanowane. Przepis ten nie narusza kompetencji sądów krajowych do orzekania o zwrocie uzasadnionych kosztów w postępowaniu sądowym”.

5 Artykuł 9 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, stanowi w ust. 2–5:

„2. Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że [by] członkowie zainteresowanej społeczności:

a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,

b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki,

mają [mieli] 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, innymi postanowieniami niniejszej Konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery b).

[...]

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewnia, że [by] członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli [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, 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 [...].

5. Dla wsparcia realizacji postanowień niniejszego artykułu każda ze stron zapewnia informowanie społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważa stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

Prawo rumuńskie

- 6 Artykuł 56 Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (ustawy nr 134/2010 – kodeks postępowania cywilnego) (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 247 z dnia 10 kwietnia 2015 r.) w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym (zwanej dalej „kodeksem postępowania cywilnego”) stanowi:

„1. Każdy, kto korzysta z praw obywatelskich, ma zdolność sądową.

2. Jednakże stowarzyszenia, spółki lub inne podmioty nieposiadające osobowości prawnej mają zdolność sądową, jeżeli zostały utworzone zgodnie z ustawą.

[...]”.

- 7 Artykuł 451 kodeksu postępowania cywilnego ma następujące brzmienie:

„1. Koszty obejmują opłatę skarbową i sądową, wynagrodzenie adwokatów, biegłych i specjalistów powołanych zgodnie z art. 330 ust. 3, kwoty należne świadkom z tytułu kosztów podróży i strat poniesionych w związku z ich obecnością na rozprawie, koszty transportu oraz, w stosownych przypadkach, koszty zakwaterowania, a także wszelkie inne wydatki niezbędne do prawidłowego przebiegu postępowania.

2. Sąd może, nawet z urzędu, obniżyć w uzasadniony sposób część kosztów odpowiadającą wynagrodzeniu adwokata, jeżeli koszty te są ewidentnie nieproporcjonalne w stosunku do wartości lub złożoności sporu lub pracy wykonanej przez adwokata, uwzględniając również okoliczności sprawy. Czynności podjęte przez sąd pozostają bez uszczerbku dla stosunków między adwokatem a jego klientem.

[...]

4. Nie można jednak obniżyć kosztów związanych z uiszczeniem opłaty skarbowej i sądowej, jak również zapłatą kwot należnych świadkom na podstawie ust. 1”.

- 8 Artykuł 452 kodeksu postępowania cywilnego stanowi:

„Strona, która wnosi o obciążenie kosztami postępowania, musi udowodnić, zgodnie z warunkami przewidzianymi w ustawie, istnienie i zakres tych kosztów najpóźniej w dniu zakończenia postępowania co do istoty sprawy”.

9 Zgodnie z art. 453 kodeksu postępowania cywilnego:

„1. Kosztami strony wygrywającej sprawę zostaje obciążona strona przegrywająca sprawę, jeśli strona wygrywająca sprawę tego zażąda.

2. W przypadku gdy roszczenie zostało uwzględnione jedynie w części, sąd określa zakres, w jakim każda ze stron może zostać obciążona kosztami. W razie potrzeby sąd może postanowić o potrąceniu kosztów”.

10 Artykuł 1 Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (ustawy o postępowaniu administracyjnym nr 554/2004) (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 1154 z dnia 7 grudnia 2004 r.) w brzmieniu obowiązującym w czasie trwania sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o postępowaniu administracyjnym”) stanowi:

„1. Każdy, kto uważa, że organ władzy publicznej naruszył jego prawa lub uzasadnione interesy na skutek przyjęcia aktu administracyjnego lub nierozpatrzenia wniosku w terminie wyznaczonym w ustawie, może wystąpić do właściwego sądu administracyjnego o uchylenie aktu, uznanie prawa, na które się powołuje, lub uzasadnionego interesu oraz o naprawienie poniesionej szkody. Uzasadniony interes może być zarówno prywatny, jak i publiczny.

2. Do sądu administracyjnego może również zwrócić się osoba, której prawa lub uzasadnione interesy zostały naruszone przez akt administracyjny o charakterze indywidualnym skierowany do innego podmiotu prawa.

[...]”.

11 Artykuł 2 ust. 1 ustawy o postępowaniu administracyjnym stanowi:

„Na potrzeby niniejszej ustawy stosuje się następujące definicje:

[...]

p) »uzasadniony interes prywatny« oznacza możliwość domagania się określonego zachowania z uwagi na wykonanie określonego przyszłego i przewidywalnego prawa podmiotowego;

r) »uzasadniony interes publiczny« oznacza interes, który dotyczy ustroju prawnego i demokracji konstytucyjnej, gwarancji praw, wolności i podstawowych obowiązków obywateli, zaspokojenia potrzeb wspólnoty, realizacji uprawnień organów władzy publicznej;

s) »zainteresowane organizacje społeczne« oznaczają struktury pozarządowe, związki zawodowe, stowarzyszenia, fundacje i podobne podmioty, których celem jest ochrona praw różnych kategorii obywateli lub, w stosownych przypadkach, prawidłowe funkcjonowanie służb administracji publicznej;

[...]”.

12 Artykuł 8 ust. 1¹ ustawy o postępowaniu administracyjnym stanowi:

„Osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego mogą proponować działania na rzecz ochrony uzasadnionego interesu publicznego jedynie posiłkowo, jeżeli naruszenie uzasadnionego interesu

publicznego jest logicznie związane z naruszeniem prawa podmiotowego lub uzasadnionego interesu prywatnego”.

- 13 Artykuł 196 ust. 3 Statutul profesiei de avocat (statutu zawodu adwokata) (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 898 z dnia 3 grudnia 2011 r.) ma następujące brzmienie:

„W przypadku sporów wynikających z wykonywania działalności zawodowej spółka partnerska posiada zdolność występowania przed sądem jako powód lub pozwany, nawet jeśli nie posiada osobowości prawnej”.

- 14 Zgodnie z art. 20 ust. 5 i 6 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (rządowego dekretu nadzwyczajnego nr 195/2005 w sprawie ochrony środowiska) (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 1196 z dnia 30 grudnia 2005 r., zwanego dalej „OUG nr 195/2005”):

„5. Dostęp społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości odbywa się w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

6. Organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska mają prawo do wszczynania postępowań w sprawach dotyczących środowiska i mają legitymację procesową w sporach dotyczących ochrony środowiska”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 15 W skardze wniesionej do Tribunalul Cluj (sądu okręgowego w Klużu, Rumunia) w październiku 2018 r. adwokacka spółka partnerska, AB & CD, wniosła o uchylenie pewnych aktów administracyjnych wydanych przez władze rumuńskie w związku z budową składowiska odpadów w Pojorâcie, a mianowicie planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 16 września 2009 r. i pozwolenia na budowę z dnia 3 października 2012 r.
- 16 Na poparcie swojej skargi spółka AB & CD powołała się w szczególności na art. 35 konstytucji rumuńskiej, dotyczący prawa do zdrowego środowiska, jak również na szereg przepisów OUG nr 195/2005 oraz na Hotărârea de Guvernului nr 1.076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe (decyzję rządu nr 1 076/2004 w sprawie ustanowienia procedury przeprowadzania oceny oddziaływania planów i programów na środowisko), podczas gdy strony pozwane twierdziły, że rozpatrywane składowisko odpadów spełnia wszystkie wymogi techniczne dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. 1999, L 182, s. 1).
- 17 Ponadto strony pozwane podniosły trzy zarzuty niedopuszczalności.
- 18 Po pierwsze, ich zdaniem zgodnie z prawem rumuńskim spółka AB & CD nie ma osobowości prawnej i nie ma zdolności sądowej, z wyjątkiem sporów wynikających z wykonywania działalności zawodowej, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Po drugie, ponieważ wspomniana adwokacka spółka partnerska nie powołała się na naruszenie jej praw podmiotowych lub uzasadnionych interesów prywatnych, to nie wykazała ani swojej legitymacji procesowej, ani interesu prawnego we wniesieniu skargi na rozpatrywane akty administracyjne.

- 19 Wyrokiem z dnia 7 lutego 2019 r. Tribunalul Cluj (sąd okręgowy w Klużu) oddalił zarzut niedopuszczalności dotyczący zdolności sądowej spółki AB & CD. Sąd ten natomiast uwzględnił dwa pozostałe zarzuty niedopuszczalności, a to ze względu na to, że spółka AB & CD nie wykazała swojej legitymacji procesowej oraz interesu prawnego. Z ustawy o postępowaniu administracyjnym wynika bowiem, że skarżący może powołać się na interes publiczny jedynie pomocniczo, jeżeli naruszenie tego interesu wynika z naruszenia prawa podmiotowego lub uzasadnionego interesu prywatnego. Tymczasem spółka AB & CD, jako adwokacka spółka partnerska, nie wspomniała o jakimkolwiek naruszeniu uzasadnionego interesu prywatnego. Z postanowienia odsyłającego wynika zatem, że te dwa ostatnie zarzuty zostały zbadane łącznie: spółka AB & CD nie miała legitymacji procesowej, ponieważ nie wykazała istnienia uzasadnionego interesu prywatnego.
- 20 Spółka AB & CD wniosła odwołanie do Curtea de Apel Cluj (sądu apelacyjnego w Klużu, Rumunia). Consiliul Județean Suceava (rada okręgu Suczawa, Rumunia) wniosła odwołanie wzajemne w celu zakwestionowania oddalenia zarzutu niedopuszczalności opartego na braku zdolności sądowej.
- 21 Wyrokiem Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia), w którym uwzględniono wniosek Consiliul Județean Suceava (rady okręgu Suczawa) o stwierdzenie niewłaściwości Curtea de Apel Cluj (sądu apelacyjnego w Klużu), skargi te zostały przekazane Curtea de Apel Târgu-Mureș (sądowi apelacyjnemu w Târgu Mureș), czyli sądowi odsyłającemu.
- 22 Sąd ten podnosi, że w niniejszej sprawie jest on zobowiązany do stosowania art. 20 OUG nr 195/2005. Zgodnie z ust. 5 tego artykułu dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska odbywa się w oparciu o „obowiązujące przepisy prawa”, podczas gdy zgodnie z ust. 6 tego artykułu do skarg organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska zastosowanie mają zasady szczególne.
- 23 Bezsporne jest, że spółka AB & CD nie podlega zasadom obowiązującym te organizacje i że w związku z tym dopuszczalność jej skargi na rozpatrywane akty administracyjne, a w szczególności kwestię, czy posiada ona legitymację procesową, należy oceniać w świetle ogólnych przepisów ustawy o postępowaniu administracyjnym.
- 24 Z ustawy tej wynika, że ustawodawca rumuński opowiedział się za „subiektywnym” postępowaniem sądowym, co oznacza, że w pierwszej kolejności skarżący musi wykazać własny interes, a mianowicie „uzasadniony interes prywatny”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. p) wspomnianej ustawy. Dopiero w drugiej kolejności, po wykazaniu istnienia takiego własnego interesu, skarżący może również powołać się na „uzasadniony interes publiczny”.
- 25 Natomiast na mocy art. 20 ust. 6 OUG nr 195/2005 organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska nie są zobowiązane do wykazania uzasadnionego interesu prywatnego i w związku z tym mogą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w ramach obiektywnego postępowania sądowego.
- 26 Wszystkie te przepisy odzwierciedlają postanowienia art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, który reguluje dostęp „zainteresowanej społeczności” do wymiaru sprawiedliwości, czyli zgodnie z art. 2 ust. 5 tej konwencji „części społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska”.

- 27 Wynika z tego, że spółka AB & CD, aby wykazać, że posiada legitymację procesową, powinna była wykazać istnienie uzasadnionego interesu prywatnego lub istnienie sytuacji prawnej bezpośrednio związanej z przedmiotem jej działalności, udowadniając, że rozpatrywane akty administracyjne miały na nią wpływ.
- 28 Sąd odsyłający żywi wątpliwości, czy w sporze dotyczącym środowiska wymóg taki może być zgodny z prawem Unii, a w szczególności z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 29 Ponadto sąd ten zauważa, że w odniesieniu do adwokackich spółek partnerskich nieposiadających osobowości prawnej, takich jak spółka AB & CD, art. 196 ust. 3 statutu zawodu adwokata przyznaje im prawo do występowania przed sądem jako powód lub pozwany wyłącznie w odniesieniu do sporów wynikających z wykonywania działalności zawodowej.
- 30 W niniejszej sprawie spółka AB & CD powołała się nie na naruszenie swoich praw, lecz na naruszenie interesu publicznego i praw adwokatów wchodzących w skład tej spółki, podnosząc, że składowisko odpadów w Pojorâcie miało na nich znaczący wpływ, a potencjalnie na zdrowie osób mieszkających w omawianym regionie oraz na turystykę. W tym kontekście sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus przyznaje spółce AB & CD legitymację procesową do wniesienia skargi na rozpatrywane akty administracyjne.
- 31 Wreszcie sąd odsyłający wskazuje, że spółka AB & CD utrzymuje, iż istnieje ryzyko, że zostanie obciążona kosztami, które są dyskryminacyjne, oraz że prawo rumuńskie nie pozwala jej przewidzieć kwoty, jaką może być zobowiązana zapłacić.
- 32 W tym względzie art. 451–453 kodeksu postępowania cywilnego regulują w sposób ogólny kwestię kosztów. Obejmują one między innymi koszty sądowe i wynagrodzenie adwokatów. Strona przegrywająca sprawę może zostać obciążona kosztami postępowania na żądanie strony wygrywającej sprawę. W przypadku gdy wynagrodzenie adwokata jest ewidentnie nieproporcjonalne w stosunku do złożoności sprawy lub pracy wykonanej przez adwokata, sąd rozpatrujący sprawę może obniżyć część kosztów odpowiadającą wynagrodzeniu adwokata.
- 33 Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy te przepisy prawa rumuńskiego są zgodne z przewidzianym w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus wymogiem niedyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru postępowań sądowych w sprawach dotyczących środowiska. Ponadto nie jest pewne, czy art. 451–453 kodeksu postępowania cywilnego zawierają wystarczające kryteria umożliwiające podmiotowi prawa prywatnego oszacowanie i przewidzenie wysokich kosztów postępowania.
- 34 W tych okolicznościach Curtea de Apel Târgu-Mureș (sąd apelacyjny w Târgu Mureș) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej »kartą«] w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 2 [ustęp] 4 z związku z art. 9 ust. 3 [konwencji z Aarhus] należy interpretować w ten sposób, że do zakresu pojęcia »społeczeństwa« zalicza się podmiot prawny, jakim jest adwokacka spółka partnerska, która nie powołuje się na naruszenie jakiegokolwiek prawa lub interesu tego podmiotu prawnego, ale raczej na naruszenie praw i interesów osób fizycznych, adwokatów tworzących tę formę organizacji zawodu, [oraz] czy taki podmiot może być zrównany, w rozumieniu art. 2 [ustęp] 4 konwencji [z Aarhus], z grupą osób fizycznych działających poprzez stowarzyszenie lub organizację?

- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, mając na uwadze [tak] cele art. 9 ust. 3 konwencji [z Aarhus], jak i cel w postaci skutecznej ochrony sądowej praw przyznanych na mocy prawa Unii: czy art. 9 ust. 3 konwencji [z Aarhus] oraz art. 47 [akapit pierwszy i drugi karty] w związku z art. 19 [ust. 1 akapit drugi TUE] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który uzależnia dostęp do wymiaru sprawiedliwości takiej adwokackiej spółki partnerskiej od udowodnienia własnego interesu lub od okoliczności, że celem wszczęcia postępowania jest ochrona sytuacji prawnej bezpośrednio związanej z tym celem, dla którego taka forma organizacji została przyjęta, w tym przypadku forma adwokackiej spółki partnerskiej?
- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze i drugie pytanie lub niezależnie od odpowiedzi na te dwa pytania: czy art. 9 ust. 3, 4 [i] 5 konwencji [z Aarhus] i art. 47 [akapit pierwszy i drugi karty] w związku z art. 19 [ust. 1 akapit drugi TUE] należy interpretować w ten sposób, że wyrażenie, iż odpowiedni i prawnie skuteczny środek zaradczy, włączając w to orzeczenie sądowe, »ma być niedyskryminacyjny ze względu na koszty«, zakłada zasady lub kryteria ograniczenia kosztów obciążających przegrywającą stronę procesową, w tym sensie, że sąd krajowy musi zapewnić poszanowanie wymogu kosztu, który nie jest dyskryminacyjny, biorąc pod uwagę [zarówno] interes osoby, która zamierza chronić własne prawa, jak i interes ogólny związany z ochroną środowiska?».

Postępowanie przed Trybunałem

- 35 Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o zastosowanie przyspieszonego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem, ponieważ spór toczy się przed sądami krajowymi od dnia 3 października 2018 r.
- 36 Prezes Trybunału, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznik generalnej, oddalił ten wniosek decyzją z dnia 10 czerwca 2022 r. Okoliczność, że sąd odsyłający jest zobowiązany do podjęcia wszelkich starań, aby zapewnić szybkie rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu głównym, nie może bowiem sama w sobie wystarczyć do uzasadnienia zastosowania trybu przyspieszonego (zob. podobnie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 31 lipca 2017 r., Mobit, C-350/17 i C-351/17, EU:C:2017:626, pkt 6 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 37 W swoich uwagach na piśmie Komisja wyraziła wątpliwości co do jasności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ze względu na przedstawienie przez sąd odsyłający niepełnego opisu zarzutów podniesionych przez spółkę AB & CD na poparcie jej skargi oraz praw, które wywodzi ona z prawa Unii.
- 38 Należy w tym względzie przypomnieć, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii przedstawione przez sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą

wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (wyrok z dnia 25 maja 2023 r., WertInvest Hotelbetrieb, C-575/21, EU:C:2023:425, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 39 Poprzez swoje pytania sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni konwencji z Aarhus i zmierza w szczególności do ustalenia, czy spółka AB & CD może powoływać się na prawo do wniesienia skargi zagwarantowane w art. 9 ust. 3 tej konwencji.
- 40 Zgodnie z tym postanowieniem „każda ze stron zapewnia, że [by] członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli [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”.
- 41 Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 32–34 opinii, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że spór w postępowaniu głównym dotyczy kontroli zgodności z prawem aktów administracyjnych w świetle obowiązków, które w dziedzinie składowania odpadów wynikają z dyrektywy 1999/31. Wynika z tego, że spór ten dotyczy przestrzegania „prawa krajowego w dziedzinie środowiska”, o którym mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, i jest objęty przedmiotowym zakresem stosowania tego postanowienia [zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych), C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 50, 56, 58].
- 42 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zatem dopuszczalny.

W przedmiocie pytania drugiego

- 43 Poprzez pytanie drugie, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym podmiotowi prawnemu innemu niż pozarządowa organizacja ochrony środowiska przysługuje legitymacja procesowa do zaskarżenia aktu administracyjnego, którego nie jest on adresatem, tylko wtedy, gdy powołuje się on na naruszenie uzasadnionego interesu prywatnego lub interesu związanego z sytuacją prawną bezpośrednio związaną z przedmiotem jego działalności.
- 44 Na wstępie należy zauważyć, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż zgodnie z art. 1, 2 i 8 ustawy o postępowaniu administracyjnym poszkodowany, niezależnie od tego, czy chodzi o osobę fizyczną lub prawną prawa prywatnego, czy o instytucję społeczną, musi powołać się na naruszenie własnego interesu, a mianowicie uzasadnionego interesu prywatnego. Jeśli chodzi konkretnie o adwokacką spółkę partnerską nieposiadającą osobowości prawnej, taką jak spółka AB & CD, sąd odsyłający powołuje się również na art. 196 ust. 3 statutu zawodu adwokata, zgodnie z którym taka spółka ma zdolność sądową wyłącznie w celu ochrony interesów związanych z sytuacją prawną bezpośrednio związaną z jej przedmiotem działalności, a mianowicie z wykonywaniem działalności zawodowej. Zasadniczo na takie własne interesy mogą powoływać się w szczególności osoby, na których sytuację wpływa lub może wpływać akt administracyjny.

- 45 Ponadto uzasadnione interesy prywatne należy odróżnić od uzasadnionych interesów publicznych. Skarżący może się na nie powołać tylko wtedy, gdy wykaże, tytułem głównym, uzasadniony interes prywatny.
- 46 W sprawach dotyczących środowiska wyjątek od tej ostatniej zasady jest przewidziany w art. 20 ust. 6 OUG nr 195/2005 dla organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska. Przepis ten pozwala im powołać się tytułem głównym na uzasadniony interes publiczny, bez konieczności wykazywania uzasadnionego interesu prywatnego.
- 47 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że adwokackiej spółki partnerskiej AB & CD, skarżącej w postępowaniu głównym, nie można zrównać z taką organizacją ochrony środowiska i że w konsekwencji zgodnie z prawem krajowym należy ona do kategorii skarżących, którzy mają legitymację procesową tylko wtedy, gdy wykażą uzasadniony interes prywatny.
- 48 W tym względzie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika również, że w ramach skargi na rozpatrywane w postępowaniu głównym akty administracyjne, a mianowicie na plan zagospodarowania przestrzennego z dnia 16 września 2009 r. i na pozwolenie na budowę z dnia 3 października 2012 r., spółka AB & CD nie powołała się na naruszenie swoich praw, a w szczególności – że nie wykazała ani uzasadnionego interesu prywatnego, ani interesu związanego z sytuacją prawną bezpośrednio związaną z przedmiotem jej działalności. Wynika z tego, że nie ma ona legitymacji procesowej do występowania przed sądem odsyłającym. Uwagi na piśmie przedłożone Trybunałowi oraz wystąpienia ustne na rozprawie w dniu 4 maja 2023 r. potwierdziły, że ani ta adwokacka spółka partnerska, ani grupa wchodzących w jej skład osób nie mają konkretnego związku z przedsięwzięciem, którego dotyczą rozpatrywane w postępowaniu głównym akty administracyjne, oraz że ta grupa osób nie wykazała uzasadnionego interesu prywatnego.
- 49 To właśnie w tym kontekście należy umieścić pytanie drugie, w którym sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który uzależnia dopuszczalność skargi od wykazania uzasadnionego interesu prywatnego i którego zastosowanie prowadziłoby w niniejszym przypadku do niedopuszczalności skargi wniesionej przez spółkę AB & CD.
- 50 Przede wszystkim należy przypomnieć, że z przepisu tego, a w szczególności z faktu, że zgodnie z jego treścią środki zaskarżenia, o których w nim mowa, mogą podlegać „wymaganiom”, wynika, że państwa członkowskie mogą – w ramach zakresu uznania, który im w tym względzie pozostawiono – przyjąć przepisy proceduralne dotyczące przesłanek, które należy spełnić dla wniesienia takich środków [wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., *Deutsche Umwelthilfe* (Homologacja pojazdów silnikowych), C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 51 Następnie, co się tyczy zakresu tego uznania, Trybunał orzekł, że zgodnie z samym brzmieniem art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus wymagania, jakie państwa członkowskie mogą przewidzieć w swoim prawie krajowym, dotyczą określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka prawnego, a nie przedmiotu owego środka, pod warunkiem że dotyczy on naruszenia przepisów krajowego prawa w dziedzinie środowiska [zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., *Deutsche Umwelthilfe* (Homologacja pojazdów silnikowych), C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 64].

- 52 Ponadto w systemie ustanowionym przez konwencję z Aarhus art. 9 ust. 2 tej konwencji przewiduje prawo zaskarżenia aktów objętych jej art. 6 na rzecz ograniczonego kręgu osób, a mianowicie członków „zainteresowanej” społeczności, o których mowa w art. 2 ust. 5 tej konwencji.
- 53 Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus ma szerszy zakres zastosowania, ponieważ obejmuje szerszą kategorię aktów i decyzji i skierowany jest ogólnie do członków „społeczeństwa”. Natomiast postanowienie to przyznaje państwom członkowskim większy zakres uznania przy ustalaniu wymagań pozwalających na określenie wśród wszystkich członków społeczeństwa konkretnych podmiotów posiadających prawo do wniesienia skargi, które postanowienie to przewiduje (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2021 r., Stichting Varkens in Nood i in., C-826/18, EU:C:2021:7, pkt 36, 37, 62).
- 54 Jednakże, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, prawo do wniesienia skargi, przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, zostałyby pozbawione wszelkiej skuteczności (effet utile), gdyby przez wprowadzenie takich wymogów niektóre kategorie „członków społeczeństwa” zostały całkowicie pozbawione prawa do wniesienia środka zaskarżenia (wyrok z dnia 14 stycznia 2021 r., Stichting Varkens in Nood i in., C-826/18, EU:C:2021:7, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Wreszcie należy jeszcze zauważyć, podobnie jak uczyniła to rzecznik generalna w pkt 61 opinii, że z dokumentu opublikowanego przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych, zatytułowanego „Wytyczne w sprawie stosowania konwencji z Aarhus” (drugie wydanie, 2014 r.), wynika, że strony tej konwencji „nie są zobowiązane do ustanowienia w swoich przepisach krajowych systemu skargi obywatelskiej (actio popularis), tak aby każdy mógł zaskarżyć każdą decyzję, działanie lub zaniechanie dotyczące środowiska”.
- 56 W niniejszej sprawie, jak wskazano w pkt 44–46 niniejszego wyroku, na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu administracyjnym skarżący inni niż stowarzyszenia ochrony środowiska mają legitymację procesową do zaskarżenia aktu administracyjnego, którego nie są adresatami, tylko wtedy, gdy wykażą własny „uzasadniony interes prywatny”, co ma miejsce w szczególności w przypadku, gdy taki akt wpływa lub może wpływać na ich sytuację.
- 57 W tym względzie należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że to wymaganie przewidziane w prawie rumuńskim pozwala na określenie konkretnych podmiotów posiadających prawo do wniesienia skargi ustanowione w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, bez ograniczania przedmiotu skargi.
- 58 W drugiej kolejności – nie można uznać, że poprzez zastosowanie wspomnianego wymagania pewne „kategorie” członków społeczeństwa zostały całkowicie pozbawione jakiegokolwiek prawa do wniesienia środka zaskarżenia. Przeciwnie, konieczność wykazania uzasadnionego interesu prywatnego skutkuje jedynie niedopuszczalnością skarg osób, które nie mają konkretnego związku z aktem administracyjnym, który chcą zaskarżyć. Ustawodawca rumuński uniknął zatem wprowadzenia instytucji skargi obywatelskiej (actio popularis), nie ograniczając w nieuzasadniony sposób dostępu do wymiaru sprawiedliwości.
- 59 W tym ostatnim względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł w odniesieniu do art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1), która wykonuje art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, że dopuszczalne jest, żeby prawodawca krajowy ograniczał prawa, których naruszenie może być podnoszone przez

jednostkę w ramach skargi do sądu na podstawie tego art. 11, tylko do praw podmiotowych, to znaczy tylko do praw indywidualnych (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 60 Rozważania te odnoszą się tym bardziej do wykonania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Jak wskazano w pkt 53 niniejszego wyroku, postanowienie to przyznaje państwom członkowskim większy zakres uznania przy ustalaniu wymagań pozwalających na określenie konkretnych podmiotów posiadających prawo do wniesienia skargi, które to postanowienie przewiduje, niż przy stosowaniu art. 9 ust. 2 tej konwencji.
- 61 W trzeciej i ostatniej kolejności – wymaganie dotyczące wykazania uzasadnionego interesu prywatnego nie ma zastosowania do stowarzyszeń ochrony środowiska uznanych w prawie rumuńskim. Są one w stanie bronić interesu publicznego bez konieczności wykazywania, że decyzja dotyczyła ich indywidualnie.
- 62 W tych okolicznościach należy stwierdzić, z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, że wydaje się, iż wymóg, który uzależnia legitymację procesową skarżących innych niż stowarzyszenia ochrony środowiska do zaskarżenia aktu administracyjnego, którego nie są oni adresatem, od wykazania uzasadnionego interesu prywatnego, czyni zadość wymogom określonym w pkt 50–55 niniejszego wyroku.
- 63 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym podmiotowi prawnemu innemu niż pozarządowa organizacja ochrony środowiska przysługuje legitymacja procesowa do zaskarżenia aktu administracyjnego, którego nie jest on adresatem, tylko wtedy, gdy powołuje się on na naruszenie uzasadnionego interesu prywatnego lub interesu związanego z sytuacją prawną bezpośrednio związaną z przedmiotem jego działalności.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 64 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 47 niniejszego wyroku, bezsporne jest, że w ramach skargi na rozpatrywane w postępowaniu głównym akty administracyjne spółka AB & CD musi, w celu wykazania swojej legitymacji procesowej, wykazać interes związany z sytuacją prawną bezpośrednio związaną z przedmiotem jej działalności lub, jako grupa osób wchodzących w skład tej spółki, uzasadniony interes prywatny.
- 65 Jak wskazano w pkt 48 niniejszego wyroku, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że w ramach tej skargi ani spółka AB & CD, ani grupa wchodzących w jej skład osób nie wykazały uzasadnionego interesu prywatnego, a spółka AB & CD nie wykazała interesu związanego z sytuacją prawną bezpośrednio związaną z przedmiotem jej działalności.
- 66 Z powyższego wynika, że w świetle odpowiedzi udzielonej na pytanie drugie nie ma już potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie pierwsze, w którym sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy spółka AB & CD jest objęta zakresem pojęcia „społeczeństwa”, czyli kręgu osób, o których mowa w art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus, któremu przysługuje, z zastrzeżeniem spełnienia wymogów ustanowionych przez państwa członkowskie, prawo do wniesienia skargi zagwarantowane w art. 9 ust. 3 tej konwencji.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 67 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 9 ust. 4 i 5 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że w celu zapewnienia poszanowania wymogu niedyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru postępowań sądowych sąd, do którego zwrócono się o rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia kosztów od strony przegrywającej w sporze dotyczącym środowiska, powinien uwzględnić interes tej strony oraz interes ogólny związany z ochroną środowiska.
- 68 Na wstępie należy przypomnieć, że w pkt 41 niniejszego wyroku ustalono, iż spór w postępowaniu głównym dotyczy co do istoty przestrzegania prawa krajowego w dziedzinie środowiska, o którym mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, a zatem jest objęty przedmiotowym zakresem stosowania tego postanowienia.
- 69 Ponadto Trybunał orzekł już, że ust. 4 wspomnianego artykułu, w którym określono, jakim cechom powinny odpowiadać skargi, a w szczególności cechę, by nie były one dyskryminacyjne ze względu na koszty, wyraźnie ma zastosowanie do postępowania, o którym mowa w ust. 3 tego artykułu (wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 48).
- 70 W związku z powyższym przewidziany w konwencji z Aarhus wymóg, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, należy postrzegać jako mający zastosowanie do postępowania takiego jak będące przedmiotem postępowania głównego, w zakresie, w jakim postępowanie to zmierza do zakwestionowania, opierając się na prawie krajowym w dziedzinie środowiska, planu zagospodarowania przestrzennego i pozwolenia na budowę (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 49).
- 71 Należy uściślić, że taki wymóg ma zastosowanie niezależnie od wyniku sporu w postępowaniu głównym, nawet jeśli skarga wniesiona przez skarżącą w postępowaniu głównym zostaje odrzucona jako niedopuszczalna ze względu na brak legitymacji procesowej lub interesu prawnego. Pozostaje bowiem faktem, jak przypomniano w pkt 68 niniejszego wyroku, że spór w postępowaniu głównym jest objęty przedmiotowym zakresem stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 72 Co do istoty sprawy należy przypomnieć, że wymóg dotyczący niedyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru postępowań sądowych w sprawach dotyczących środowiska w żaden sposób nie zakazuje sądom krajowym obciążenia skarżącego kosztami postępowania. Wynika to wyraźnie z art. 3 ust. 8 konwencji z Aarhus, który stanowi, że nie narusza się kompetencji sądów krajowych do orzekania o zwrocie uzasadnionych kosztów w postępowaniu sądowym (zob. podobnie wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 73 Należy również przypomnieć, że wymóg, aby koszty procesowe nie miały dyskryminacyjnego charakteru, dotyczy całokształtu kosztów wynikających z udziału w postępowaniu sądowym, oraz że w związku z tym ten dyskryminacyjny charakter należy oceniać globalnie, uwzględniając przy tym poniesione przez daną stronę postępowania koszty (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 27, 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 74 W tym kontekście należy uwzględnić zarówno interes osoby chcącej bronić swych praw, jak i związany z ochroną środowiska interes ogólny. Oceny tej nie można zatem przeprowadzać odnosząc się jedynie do sytuacji ekonomicznej zainteresowanego, lecz należy ją również oprzeć o obiektywną analizę kwoty kosztów, zwłaszcza jeśli jednostki i ich stowarzyszenia w naturalny sposób mają do odegrania aktywną rolę w ochronie środowiska. Koszty postępowania nie mogą zatem przekraczać możliwości finansowych zainteresowanego ani też nie mogą w żadnym razie wydawać się obiektywnie nieracjonalne (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 39, 40).
- 75 Sąd winien ponadto uwzględnić sytuację stron postępowania, racjonalne szanse wygrania sprawy przez powoda, znaczenie, jakie sprawa ma dla niego oraz dla ochrony środowiska, złożoność przepisów materialnych i proceduralnych mających zastosowanie w sprawie, jak również potencjalną pochoptność skargi na poszczególnych etapach postępowania (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Jeśli chodzi o konsekwencje, jakie powinien wyciągnąć sąd krajowy z takiej wykładni art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus w sporze takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że postanowienie to nie zawiera bezwarunkowego i dostatecznie precyzyjnego zobowiązania mogącego bezpośrednio regulować sytuację prawną jednostek i że w konsekwencji jest ono pozbawione bezpośredniej skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 52, 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 77 To samo dotyczy art. 9 ust. 5 tej konwencji, który stanowi, że strony tej konwencji rozważą stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., C-543/14, EU:C:2016:605, pkt 55).
- 78 Należy jednak zauważyć, że chociaż owe postanowienia są pozbawione bezpośredniej skuteczności, to mają na celu umożliwienie zapewnienia skutecznej ochrony środowiska (wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 53).
- 79 Ponadto wymóg „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” charakteru postępowania wiąże się w dziedzinie środowiska z wymogiem przestrzegania prawa do skutecznej skargi, któremu poświęcony został art. 47 karty, a także z zasadą skuteczności, zgodnie z którą zasady proceduralne dotyczące środków prawnych mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, nie mogą powodować w praktyce, by korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stało się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 W świetle ograniczonych wskazówek zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał nie jest w stanie ustalić, w jakim zakresie art. 451–453 kodeksu postępowania cywilnego, które ogólnie regulują kwestię kosztów w prawie rumuńskim i które wydają się mieć zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, pozwalają sądowi odsyłającemu na dokonanie całościowej oceny kosztów poniesionych przez zainteresowaną stronę

i na uwzględnienie przy rozstrzyganiu o kosztach kryteriów, o których mowa w pkt 74 i 75 niniejszego wyroku. Ponadto wydaje się, że sąd ten może jedynie obniżyć część kosztów, a mianowicie koszty odpowiadające wynagrodzeniu adwokatów.

- 81 Jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 75 i 76 opinii, biorąc pod uwagę szeroki zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy wdrażaniu art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, nie można stwierdzić, że brak szczegółowego określenia kosztów w sporach dotyczących środowiska jest niezgodny z zasadą niedyskryminacji ze względu na koszty. Do sądu odsyłającego należy jednak zbadanie, w jakim zakresie istniejące w prawie rumuńskim mechanizmy są zgodne z wymogami wynikającymi z tego art. 9 ust. 4.
- 82 W tym kontekście należy jeszcze przypomnieć, że w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – chodzi o stosowanie prawa krajowego w dziedzinie środowiska, sąd odsyłający jest zobowiązany do dokonania wykładni krajowego prawa proceduralnego, która w możliwie najszerszym zakresie jest zgodna z celem określonym w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, tak aby koszty postępowań sądowych nie były dyskryminacyjne (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 50; a także z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 57).
- 83 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 9 ust. 4 i 5 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że w celu zapewnienia poszanowania wymogu niedyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru postępowań sądowych sąd, do którego zwrócono się o rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia kosztów od strony przegrywającej w sporze dotyczącym środowiska, powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym interes tej strony oraz interes ogólny związany z ochroną środowiska.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) Artykuł 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r.,**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym podmiotowi prawnemu innemu niż pozarządowa organizacja ochrony środowiska przysługuje legitymacja procesowa do zaskarżenia aktu administracyjnego, którego nie jest on adresatem, tylko wtedy, gdy powołuje się on na naruszenie uzasadnionego interesu

prywatnego lub interesu związanego z sytuacją prawną bezpośrednio związaną z przedmiotem jego działalności.

- 2) Artykuł 9 ust. 4 i 5 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370, w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej**

należy interpretować w ten sposób, że:

w celu zapewnienia poszanowania wymogu niedyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru postępowań sądowych sąd, do którego zwrócono się o rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia kosztów od strony przegrywającej w sporze dotyczącym środowiska, powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym interes tej strony oraz interes ogólny związany z ochroną środowiska.

Podpisy