Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 30 czerwca 2016 r.[1]

Sprawa C-243/15

Lesoochranárske zoskupenie VLK
przeciwko
Obvodný úrad Trenčín

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej)]

Środowisko naturalne — Konwencja z Aarhus — Postępowanie administracyjne w sprawie wydania pozwolenia na podjęcie przedsięwzięcia — Wniosek stowarzyszenia działającego na rzecz ochrony środowiska o uznanie za stronę postępowania — Zakończenie postępowania w sprawie wydania pozwolenia przed rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku — Możliwość zaskarżenia decyzji — Skuteczna ochrona prawna

I – **Wprowadzenie**

1. Sprawa leżąca u źródła niniejszego odesłania prejudycjalnego przypomina, w zależności od punktu widzenia, albo utwory Franza Kafki zainspirowane prawem, w szczególności opowiadanie *Przed prawem*, albo też Don Kichota.

2. U Kafki dochodzącemu sprawiedliwości uniemożliwiono dostęp do sądu bez wyraźnego powodu, aż umiera on z wycieńczenia. Don Kichot natomiast usiłuje walczyć z wiatrakami, zamiast poświęcić się rozsądniejszym sprawom.

3. Także organizacja pozarządowa Lesoochranárske zoskupenie VLK (stowarzyszenie działające na rzecz ochrony lasów, zwane dalej „LZ”) stara się – do tej pory bezskutecznie – o uzyskanie przed sądami słowackimi ochrony prawnej. Zamiast tego LZ odsyłany jest do innego środka odwoławczego, dla którego termin na jego wniesienie w międzyczasie jednak minął. Być może jednak błąd nie leży po stronie słowackiego systemu ochrony prawnej, lecz wynika z tego, że LZ pomimo odpowiednich wskazówek usiłuje podążać już obraną drogą, zamiast w odpowiednim czasie zmienić kierunek.

4. Trybunał winien ustalić, czy przepisy proceduralne odnoszące się do pozwu zbiorowego w słowackim prawie postępowania administracyjnego są zgodne z zasadą skutecznej ochrony prawnej przewidzianej w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Sporne przepisy słowackie nie są wprawdzie kwestionowane co do zasady, jednakże ich zastosowanie do postępowania głównego wymaga szczególnej ostrożności, aby z jednej strony uniknąć paradoksu Kafki, a z drugiej strony – nie zachęcać do szaleństwa opisanego przez Cervantesa. Trybunał w tej sytuacji może jedynie udzielić sądom krajowym wskazówek odnośnie do zasad mających zastosowanie, jednak ostatecznie sądy te same muszą znaleźć rozwiązanie.

1 — Język oryginału: niemiecki.

5. Jednakże art. 47 karty ma zastosowanie tylko w odniesieniu do realizacji praw i wolności zagwarantowanych przez prawo Unii. Dlatego też należy jako kwestię wstępną zbadać, czy stowarzyszenie zajmujące się ochroną środowiska, takie jak LZ w postępowaniu głównym, może dochodzić takich praw i wolności.

6. W związku z określonymi procedurami udziału społeczeństwa już w ramach transpozycji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [2] przez Unię Europejską wprowadzono wprawdzie instytucję pozwu zbiorowego ograniczoną do określonych postępowań w przedmiocie udzielania zezwoleń [3], jednak przepisy te nie obejmują postępowania głównego.

7. W świetle konwencji z Aarhus i ogólnych zasad powoływania się na przepisy prawa Unii organizacje zajmujące się ochroną środowiska mogą jednak także egzekwować prawo ochrony środowiska Unii, wykraczając poza wyraźnie uregulowaną instytucję pozwu zbiorowego. Ponadto szczególnie w rozpatrywanej sprawie można także przeprowadzić odpowiednią analizę prawną bezpośrednio na podstawie konwencji z Aarhus.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo międzynarodowe*

8. Punktem wyjścia dla statusu prawnego organizacji zajmujących się ochroną środowiska w prawie Unii jest konwencja z Aarhus. W art. 1 konwencji z Aarhus określone są jej cele:

„W celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze stron zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji".

9. Do organizacji zajmujących się ochroną środowiska odnoszą się definicje „społeczeństwa" i „zainteresowanej społeczności" zamieszczone w art. 2 pkt 4 i 5 konwencji:

„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".

2 — Podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i przyjętej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 4, zwanej dalej „konwencją z Aarhus").

3 — Dyrektywa 2003/35/WE 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 (Dz.U. 2003, L 156, s. 17). Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289.

10. W art. 6 konwencji z Aarhus wymagany jest udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć. Dotyczy on elementów oceny wpływu na środowisko. Artykuł 6 ust. 1 reguluje zakres stosowania tego postępowania:

„Każda ze stron:

a) stosuje postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I;

b) stosuje, zgodnie z jej prawem krajowym, postanowienia niniejszego artykułu również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu strony określają, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom".

11. Artykuł 9 konwencji z Aarhus zawiera uregulowania dotyczące środków odwoławczych w sprawach dotyczących środowiska. Artykuł 9 ust. 2 dotyczy postępowań, który były przedmiotem udziału społeczeństwa, art. 9 ust. 3 dotyczy wszystkich pozostałych rozstrzygnięć w dziedzinie środowiska, a art. 9 ust. 4 zawiera określone zasady proceduralne:

„2. Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że 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 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).

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

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

[…]".

B – *Prawo Unii*

1. Ocena oddziaływania na środowisko

12. Część przepisów wdrażających konwencję z Aarhus w prawie Unii można znaleźć w dyrektywie 2011/92/UE [4].

13. Artykuł 1 ust. 2 lit. d) i e) dyrektywy 2011/92 definiuje pojęcia społeczeństwa i zainteresowanej społeczności:

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

e) »zainteresowana społeczność« oznacza społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2. Do celów niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za mające interes w tym zakresie".

14. Artykuł 11 dyrektywy 2011/92 zawiera uregulowanie dotyczące dostępu do sądów, które w dużej mierze odpowiada art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus i zostało również wprowadzone przez dyrektywę 2003/35:

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

a) mający wystarczający interes lub ewentualnie;

b) podnoszący naruszenie prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego,

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

[…]

3. Państwa członkowskie ustalają, co stanowi wystarczający interes lub naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym celu interes wszelkich organizacji pozarządowych spełniających wymogi, o których mowa

4 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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), ostatnio zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

w art. 1 ust. 2, uważa się za wystarczający do celów ust. 1 lit. a) niniejszego artykułu. Takie organizacje uważa się również za mające prawa, które mogą zostać naruszone, do celów ust. 1 lit. b) niniejszego artykułu.

[…]”.

2. Ochrona środowiska

15. Dyrektywa siedliskowa [5] przewiduje tworzenie terenów ochrony, tak zwanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Zgodnie z art. 6 ust. 3 wymagana jest uprzednia kontrola przedsięwzięć, które mogą w istotny sposób oddziaływać na te tereny:

„Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

16. Zgodnie z art. 7 dyrektywy siedliskowej postanowienie to ma zastosowanie również do obszarów ochrony ptactwa, zaklasyfikowanych na mocy dyrektywy ptasiej [6].

C – *Prawo Republiki Słowackiej*

17. Paragraf 14 Správny poriadok (ustawy nr 71/1967 o postępowaniu administracyjnym, zwanej dalej „kodeksem postępowania administracyjnego”) w brzmieniu mającym zastosowanie do postępowania głównego stanowi:

„1. Stroną postępowania jest ten, którego prawa, prawnie chronione interesy lub obowiązki mają być przedmiotem postępowania albo którego praw, prawnie chronionych interesów lub obowiązków ma bezpośrednio dotyczyć decyzja; stroną postępowania jest też ten, kto twierdzi, że decyzja może bezpośrednio dotyczyć jego praw, prawnie chronionych interesów lub obowiązków, aż do chwili wykazania, że jest inaczej.

2. Stroną postępowania jest też ten, któremu specjalna ustawa przyznaje taki status”.

18. Paragraf 250b ust. 2 i 3 Občiansky súdny poriadok (kodeksu postępowania cywilnego) w brzmieniu mającym zastosowanie do postępowania głównego zawiera między innymi następujące przepisy dotyczące treści zadanego pytania prejudycjalnego:

„2. Jeżeli skargę wnosi osoba, która twierdzi, że nie doręczono jej decyzji organu administracyjnego, chociaż powinna być stroną postępowania, sąd bada prawdziwość tego twierdzenia, wzywa organ administracyjny do doręczenia tej stronie decyzji administracyjnej i w razie potrzeby odracza wykonalność owej decyzji. Organ administracyjny jest związany tym stanowiskiem sądu. Po skutecznym doręczeniu organ administracyjny przedłoży sądowi akta sprawy do celów rozpatrzenia

5 — Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), ostatnio zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

6 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), ostatnio zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwana dalej „dyrektywą ptasią”).

skargi. Jeżeli w ramach postępowania administracyjnego po wykonaniu nakazu sądowego dotyczącego doręczenia decyzji administracyjnej wszczęte zostanie postępowanie w sprawie skargi administracyjnej, organ administracyjny powiadomi o tym sąd bez zbędnej zwłoki.

3. Sąd prowadzi postępowanie na podstawie ust. 2 tylko wtedy, gdy od wydania decyzji, której nie doręczono skarżącemu, nie upłynął termin trzech lat".

III – **Stan faktyczny i pytanie prejudycjalne**

19. Powiadomieniem z dnia 18 listopada 2008 r. LZ został poinformowany o wszczęciu postępowania administracyjnego o udzielenie pozwolenia na budowę ogrodzenia na działce poza granicami obszaru zabudowanego gminy na rzecz spółki akcyjnej Biely potok a.s. (zwanej dalej „BPAS"). Przedsięwzięcie to było związane z planowanym rozszerzeniem wybiegu, na którym BPAS prowadzi chów zwierzyny płowej, a mianowicie na działkach znajdujących się w na obszarze chronionej strefy krajobrazowej (zwanej dalej „CHKO"), który Republika Słowacka zgłosiła jako obszar chroniony na mocy dyrektywy ptasiej i do sieci NATURA 2000 jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty w rozumieniu dyrektywy siedliskowej.

20. LZ wniósł o zawieszenie postępowania o udzielenie pozwolenia i o skierowanie zapytania wstępnego o wyjątek od ochrony gatunków chronionych do właściwego w tym zakresie ministerstwa środowiska, wskazując ponadto na negatywne aspekty wskazane w stanowisku Štátná ochrana prírody (państwowego organu ochrony przyrody) zarządzającego CHKO, które to aspekty ze swojej natury są na tyle poważne, że wystarczają do odmowy pozwolenia.

21. W pierwszej fazie postępowania o udzielenie pozwolenia właściwe organy zdecydowały, najpierw w kwietniu, a następnie w czerwcu 2009 r., że LZ nie uzyska statusu strony, co jest przedmiotem obecnej kontroli sądowej w postępowaniu głównym. Z tego powodu LZ wniósł do Krajský súd v Trenčíne (sądu okręgowego w Trenczynie, Słowacja) skargę, opierając uznanie swego statusu strony postępowania w szczególności na postanowieniach konwencji z Aarhus.

22. Następnie postępowanie o udzielenie pozwolenia zakończyło się w odniesieniu do BPAS decyzją w sprawie udzielenia pozwolenia, wydaną bezzwłocznie w dniu 10 czerwca 2009 r.; równocześnie, zgodnie z informacjami podanymi przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej), wyżej wymieniona zaskarżona decyzja o nieprzyznaniu statusu strony stała się „ostateczna".

23. Krajský súd v Trenčíne (sąd okręgowy w Trenczynie), stwierdziwszy, że do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skierowano pytanie prejudycjalne w sprawie C-240/09, które mogło mieć wpływ na jego orzeczenie, zawiesił postępowanie w zawisłej przed nim sprawie do czasu rozstrzygnięcia tamtego postępowania, i uwzględniając następnie wydany wyrok [7] oraz związany z nim wyrok wydany przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) w podobnej sprawie, wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2011 r. uchylił obie zaskarżone decyzje z powodu niewłaściwej oceny okoliczności faktycznych i skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez organy administracyjne.

24. W orzeczeniu tym Krajský súd v Trenčíne (sąd okręgowy w Trenczynie) podzielił reprezentowane przez LZ stanowisko, że stowarzyszeniu temu przysługuje mu prawo do ochrony sądowej w odniesieniu do prawa do ochrony środowiska, względnie prawa do korzystnych warunków środowiska. Krajský súd v Trenčíne (sąd okręgowy w Trenczynie) wskazał bezpośrednio na art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 44 ust. 1 konstytucji Republiki Słowackiej.

7 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125.

25. W postępowaniu odwoławczym Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) w dniu 26 stycznia 2012 r. uchylił pierwsze orzeczenie Krajský súd v Trenčíne (sądu okręgowego w Trenczynie) i zwrócił mu sprawę do ponownego rozpoznania, przekazując swe wiążące stanowisko, że należy przyjąć, iż postępowanie w sprawie dotyczącej statusu strony stało się bezprzedmiotowe. Zdaniem Najvyšší súd Slovenskej republiky (sądu najwyższego Republiki Słowackiej) specjalna kontrola decyzji o nieprzyznaniu statusu strony w postępowaniu administracyjnym jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy postępowanie to jeszcze trwa.

26. Następnie Krajský súd v Trenčíne (sąd okręgowy w Trenczynie) drugim orzeczeniem z dnia 12 września 2012 r. ponownie uchylił decyzje obu organów administracyjnych o nieprzyznaniu statusu strony i skierował sprawę do ponownego rozpoznania. W dniu 28 lutego 2013 r. Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) uchylił jednak i to orzeczenie.

27. Na tej podstawie Krajský súd v Trenčíne (sąd okręgowy w Trenczynie) dokonał kontroli sądowej w swoim trzecim orzeczeniu z kwietnia 2013, ale nie polecił LZ, by złożył on wniosek o dodatkowe doręczenie prawomocnej decyzji administracyjnej o udzieleniu pozwolenia, ponieważ w wyniku ciągnących się postępowań sądowych od dnia udzielenia pozwolenia upłynął już trzyletni termin na wniesienie skargi.

28. W postępowaniu odwoławczym wszczętym przez LZ Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) kieruje do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy można zagwarantować ustanowione w art. 47 karty prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu w wypadku zarzucanego naruszenia prawa do wysokiego poziomu ochrony środowiska, wykonanego przede wszystkim poprzez warunki stworzone przez Unię w dyrektywie siedliskowej, które to prawo służy przede wszystkim uzyskaniu opinii społeczeństwa co do przedsięwzięcia, które prawdopodobnie może znacząco oddziaływać na specjalne obszary ochrony w ramach europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000, oraz prawo, które skarżący jako organizacja pożytku publicznego działająca na płaszczyźnie krajowej w dziedzinie ochrony środowiska podnosi na podstawie art. 9 konwencji z Aarhus i w granicach określonych przez Trybunał w wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), również wtedy, gdy sąd krajowy zamyka sądową kontrolę w sporze dotyczącym legalności decyzji o nieprzyznaniu statusu strony w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia, jak to ma miejsce w postępowaniu głównym, a zainteresowanemu sugeruje wniesienie skargi jako stronie pominiętej w danym postępowaniu administracyjnym?”.

29. LZ, Republika Słowacka i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie i uczestniczyły w rozprawie w dniu 18 kwietnia 2016 r. Przed rozprawą ci trzej uczestnicy postępowania i BPAS odpowiedzieli ponadto na piśmie na wiele zadanych przez Trybunał pytań.

IV – **Ocena**

30. Poprzez swoje odesłanie prejudycjalne Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) zmierza do ustalenia, czy przewidziane w prawie słowackim sposoby dochodzenia praw przez stowarzyszenie zajmujące się ochroną środowiska są zgodne z prawem Unii, a w szczególności czy spełniają wymogi prawa do skutecznej ochrony prawnej przewidzianej w art. 47 karty.

31. Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) słusznie uważa, że prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie tylko w sytuacjach podlegających prawu Unii [8]. Ponadto art. 47 karty dotyczy jedynie gwarantowanych przez prawo Unii praw i wolności. Dlatego też najpierw zbadam, czy prawo Unii przyznaje jakieś uprawnienia stowarzyszeniom (zob. pkt A poniżej), a dopiero później rozważę wymogi skutecznej ochrony prawnej wymaganej przez prawo Unii (zob. pkt B poniżej).

A – *W przedmiocie uprawnień przyznanych przez Unię stowarzyszeniom zajmującym się ochroną środowiska*

32. Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) uważa, że prawo Unii ma zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ postępowanie główne dotyczy obowiązków państwa członkowskiego wynikających z dyrektywy siedliskowej. Poza tym powołuje się on na konwencję z Aarhus.

33. Na pierwszy rzut oka celem skargi w postępowaniu głównym jest dopuszczenie do udziału w postępowaniu dotyczącym udzielenia pozwolenia na budowę ogrodzenia na terenach chronionych. Ten udział nie jest jednak uregulowany wyraźnie i bezpośrednio przez prawo Unii. Chodzi raczej o instytucję prawa słowackiego. Jednakże obejmuje on elementy, które są być może gwarantowane w prawie Unii. W odniesieniu do tych elementów istotna może być gwarancja skutecznej ochrony prawnej wynikająca z prawa Unii.

34. Nasuwające się pytanie, czy istnieje gwarantowane przez prawodawstwo Unii prawo do udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie o wydanie pozwolenia, nie wymaga jednak dalszego omówienia. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika bowiem, że LZ został poinformowany o postępowaniu w sprawie o wydanie pozwolenia i mógł się wypowiedzieć. Wobec tego minimalny standard w zakresie praw do udziału został zachowany.

35. Rzeczywiście, LZ nie chodzi zasadniczo o to, aby móc wypowiedzieć się w kwestii przedsięwzięcia, lecz o to, by uzyskać możliwość zakwestionowania przed sądem pozwolenia na podjęcie przedsięwzięcia. Z argumentów podniesionych przez uczestników wynika, że zgodnie z prawem słowackim przyznanie statusu strony postępowania jest przesłanką umożliwiającą zaskarżenie orzeczenia kończącego postępowanie (§ 53 kodeksu postępowania administracyjnego i § 250b ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego).

36. Prawo Unii rzeczywiście przyznaje stowarzyszeniom zajmującym się ochroną środowiska prawa do wnoszenia środków prawnych. Po pierwsze, odpowiednie prawa do wniesienia skargi można wywieść bezpośrednio z prawa Unii, w tym przypadku z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (zob. pkt 1 poniżej). Po drugie, w art. 9 ust. 2 i art. 6 konwencji z Aarhus przewidziane są wyraźnie określone prawa do wniesienia skargi w związku z postępowaniem dotyczącym udziału społeczeństwa (zob. pkt 2 poniżej).

1. W przedmiocie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej

37. Prawo do wniesienia skargi wynika bezpośrednio z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

8 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, pkt 66.

38. Republika Słowacka i BPAS podnoszą w tym względzie, że stosowanie tego postanowienia nie jest już przedmiotem postępowania głównego, ponieważ w tym zakresie zapadło ostateczne rozstrzygnięcie. Stanowisko Trybunału dotyczące art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie byłoby zatem konieczne.

39. Pomimo różnych dodatkowych pytań na rozprawie nie wyjaśniono, czy rzeczywiście chodzi o orzeczenie, które można oddzielnie zaskarżyć, czy tylko o stanowisko w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia. Poza tym Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) w swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wychodzi najwyraźniej z założenia, że stosowanie dyrektywy siedliskowej jest jednak jeszcze przedmiotem postępowania głównego. W ramach niniejszego postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy zatem oprzeć się na tym założeniu.

40. Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej każdy plan lub każde przedsięwzięcie, które mogą w istotny sposób oddziaływać na obszar ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej lub dyrektywy ptasiej, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlegają odpowiedniej ocenie ich skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń ochrony tego terenu. W świetle wniosków wynikających z tej oceny właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub na to przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłyną one niekorzystnie na dany teren, oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

41. Dyrektywa siedliskowa nie zawiera wskazówek w kwestii tego, czy art. 6 ust. 3 przyznaje stowarzyszeniom zajmującym się ochroną środowiska prawo do wniesienia skargi z powodu naruszenia tego postanowienia. W związku z tym wyraziłam pogląd, że *jednostka* może w tym względzie powołać się na to postanowienie, tylko jeżeli zgodnie z prawem *krajowym* przysługuje jej możliwość uzyskania ochrony prawnej przeciwko działaniom niezgodnym ze wskazanymi przepisami dyrektywy [9].

42. Jednakże sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki przyznaje dyrektywie art. 288 TFUE, byłoby wykluczenie co do zasady możliwości powoływania się przez zainteresowane osoby na obowiązek nałożony przez tę dyrektywę [10]. Przynajmniej osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte naruszeniem postanowień dyrektywy powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, przestrzegania odpowiednich zobowiązań [11].

43. Trybunał stwierdził już także, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej znajduje bezpośrednie zastosowanie w zakresie, w jakim władze krajowe nie mogą udzielić pozwolenia na wykonywanie działalności przy braku pewności co do braku wystąpienia negatywnych skutków dla danego terenu [12]. Zasada ta ma zastosowanie tym bardziej w przypadku, gdy zostaną stwierdzone takie skutki. W obu przypadkach pozwolenie może być wydane najwyżej wyjątkowo zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej [13].

44. Wątpliwe jest jednak, czy LZ byłby bezpośrednio dotknięty ewentualnym naruszeniem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

45. Osobami bezpośrednio dotkniętymi są na pewno osoby, które podnoszą naruszenie własnych *praw*, jednakże w niniejszej sprawie nie ma na to dowodów.

9 — Opinia, którą przedstawiłam w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:60, pkt 138–144.

10 — Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 66; a także z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

11 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 39; a także z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in., od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 100.

12 — Wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 68, 69.

13 — Wyrok z dnia 7 września 2004 r. r., Waddnvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 60.

46. Trybunał jednak uznał już – i to nawet w odniesieniu do LZ i dyrektywy siedliskowej – że organizacja zajmująca się ochroną środowiska powinna mieć prawo zaskarżenia przed sądem decyzji administracyjnej, która mogła być sprzeczna z unijnym prawem ochrony środowiska [14].

47. Podobnie Trybunał podkreślił uprawnienie osób fizycznych *lub* prawnych do podjęcia kroków przeciwko niebezpieczeństwu przekroczenia dopuszczalnych wartości mających na celu ochronę zdrowia [15]. O ile osoby fizyczne mogą być bezpośrednio dotknięte, jeśli dochodzi do narażenia ich zdrowia, o tyle tego samego nie można powiedzieć o osobach prawnych.

48. Osoby prawne, takie jak organizacje ekologiczne, mogą być jednak dotknięte naruszeniem uregulowań mających na celu ochronę zdrowia z tego względu, że ich interes w zakresie ochrony zdrowia jest prawnie uznany. W niniejszej sprawie nie chodzi wprawdzie o ochronę zdrowia, ale, w dziedzinie ochrony środowiska, prawne uznanie interesów organizacji można pokazać jeszcze wyraźniej. Uznanie interesu określonych stowarzyszeń w zakresie ochrony środowiska w prawie Unii jest bowiem przewidziane w art. 1 ust. 2 lit. e) zdanie drugie dyrektywy 2011/92 i w jeszcze większym stopniu w art. 2 pkt 5 konwencji z Aarhus. Państwa członkowskie muszą uznać stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające pozostałe wymagania przewidziane w prawie krajowym, przy czym zgodnie z dyrektywą 2011/92 powinny one zagwarantować „szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości" i skuteczność (effet utile) powództwa zbiorowego [16].

49. Na podstawie prawnie uznanego interesu tych organizacji w zakresie ochrony środowiska można zatem uznać, że są one w wystarczający sposób dotknięte naruszeniem mających bezpośrednie zastosowanie przepisów unijnego prawa ochrony środowiska, aby móc się powołać na te przepisy przed sądami krajowymi. Odnosi się to w szczególności do sytuacji, gdy organizacje te podnoszą naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

50. Uznanie, że organizacje zajmujące się ochroną środowiska są bezpośrednio dotknięte naruszeniem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jest wymagane także w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Wprawdzie postanowienia tego nie stosuje się bezpośrednio [17], ale jeśli istnieją obawy naruszenia dyrektywy siedliskowej, sąd krajowy powinien – w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych unijnym prawem ochrony środowiska – dokonać wykładni swojego prawa krajowego, która w możliwie najszerszym zakresie będzie zgodna z celami określonymi w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus [18]. Cele te mają umożliwić zapewnienie skutecznej ochrony środowiska [19]. Ponieważ konwencja z Aarhus stanowi integralną część prawa Unii, to samo zobowiązanie ciąży na Trybunale.

51. Do realizacji celu skutecznego egzekwowania przepisów prawnych dotyczących środowiska przyczynia się stan rzeczy, w którym uznane organizacje zajmujące się ochroną środowiska są uprawnione do egzekwowania mających bezpośrednie zastosowanie przepisów prawa Unii dotyczących ochrony środowiska, a więc w szczególności art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

52. Wniosek ten nie jest poza tym obcy prawu Unii, ponieważ uznane organizacje zajmujące się ochroną środowiska mogą powołać się na art. 6 dyrektywy siedliskowej także w ramach skargi na podstawie art. 11 dyrektywy 2011/92 lub art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus [20].

14 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 51.

15 — Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 38, 39.

16 — Wyrok z dnia 15 października 2009 r., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, pkt 45.

17 — Wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 45; z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, pkt 55; a także Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, pkt 47.

18 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 50.

19 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 46.

20 — Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 49.

53. Należy zatem stwierdzić, że organizacje zajmujące się ochroną środowiska uznane w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. e) zdanie drugie dyrektywy 2011/92 powinny posiadać możliwość wystąpienia na drogę sądową w związku z naruszeniem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

2. W przedmiocie konwencji z Aarhus

54. Legitymację procesową w postępowaniu głównym można ponadto wywodzić także bezpośrednio z konwencji z Aarhus.

55. Zgodnie z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus każda ze stron zapewnia, aby członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwoławczej dla kwestionowania legalności, z przyczyn merytorycznych lub formalnych, każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6. Pozwolenie na budowę ogrodzenia leżące u podstaw postępowania głównego mogłoby wchodzić w zakres art. 6 ust. 1 lit. b).

a) W przedmiocie skutków prawnych konwencji z Aarhus

56. Konwencja z Aarhus została podpisana przez ówczesną Wspólnotę Europejską i następnie zatwierdzona decyzją 2005/370. Dlatego też zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienia tej konwencji stanowią od tej pory, na podstawie art. 216 ust. 2 TFUE, integralną część porządku prawnego Unii [21].

57. Wprawdzie konwencja z Aarhus została zawarta przez Wspólnotę i wszystkie państwa członkowskie w ramach kompetencji dzielonej, to jednak Trybunał, do którego wniesiono sprawę zgodnie z art. 267 TFUE, jest właściwy do rozgraniczenia obowiązków spoczywających na Unii i obowiązków ciążących wyłącznie na państwach członkowskich oraz do dokonania (w tym celu) wykładni postanowień konwencji z Aarhus [22]. Jeżeli dojdzie on do wniosku, że dane postanowienie należy do obowiązków spoczywających na Unii, to jego wykładnia także wchodzi w zakres jego kompetencji.

58. Artykuł 6 konwencji z Aarhus przewiduje, w celu wydania pozwolenia na podjęcie określonych działań, udział społeczeństwa wraz z oceną wpływu na środowisko. Artykuł 9 ust. 2 reguluje czynną legitymację procesową w tym zakresie. Postanowienia te zostały w dużej mierze wdrożone poprzez dyrektywę 2011/92, wobec czego zasadniczo dotyczą dziedziny objętej prawem Unii. Z tego powodu Trybunał jest w pełni właściwy do dokonania wykładni art. 6 i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus [23].

59. Wskazane postanowienia mogą albo bezpośrednio stanowić źródło praw i wolności zagwarantowanych na mocy prawa Unii w rozumieniu art. 47 karty, albo określać treść uregulowań prawa wtórnego lub prawa państw członkowskich. Nie ma żadnych podstaw, aby twierdzić, że postępowanie główne dotyczy tej ostatniej sytuacji. Oznacza to, że art. 6 i art. 9 ust. 2 konwencji mogą wchodzić w zakres stosowania art. 47 karty tylko wtedy, gdy wywołują bezpośredni skutek korzystny dla stowarzyszeń takich jak LZ w postępowaniu głównym.

21 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

23 — Zobacz wyroki: z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Irlandia, C-13/00, EU:C:2002:184, pkt 20; z dnia 7 października 2004 r., Komisja/Francja, C-239/03, EU:C:2004:598, pkt 29–31; z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 36; a także z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 102.

60. Postanowienia umowy zawartej przez Unię i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi są bezpośrednio skuteczne, jeżeli – zważywszy na ich brzmienie oraz cel i charakter lub „rodzaj i strukturę" tej umowy – zawierają one jasne i precyzyjne obowiązki, które nie są uzależnione, w zakresie ich wypełnienia lub skutków, od wydania kolejnego aktu [24].

61. Dlatego też należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że konwencja z Aarhus, jak wynika to z jej art. 1 lit. a), inaczej niż na przykład prawo Światowej Organizacji Handlu (WTO) [25], ma na celu, zgodnie ze swym przedmiotem i charakterem, przyznanie jednostkom i stowarzyszeniom praw w dziedzinie ochrony środowiska. Właśnie ten cel, a raczej jego brak, podkreślił Trybunał, gdy badał w wyroku Intertanko i in. charakter i strukturę Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r. [26].

62. Ponadto Trybunał stwierdził już w odniesieniu do art. 11 dyrektywy 2011/92, że przepis ten znajduje bezpośrednie zastosowanie w odniesieniu do organizacji zajmujących się ochroną środowiska [27]. Powinno to także dotyczyć art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, ponieważ postanowienie to jest zbieżne z art. 11 dyrektywy 2011/92 w zakresie, w jakim ma ono znaczenie dla niniejszej sprawy.

63. Należy zatem jeszcze zbadać, czy art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus zawiera także jasny i precyzyjny obowiązek, który nie jest uzależniony – w zakresie jego wypełnienia lub skutków – od wydania kolejnego aktu [28].

b) W przedmiocie art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus

64. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus każda ze stron stosuje, zgodnie ze swoim prawem krajowym, postanowienia tego artykułu dotyczące udziału społeczeństwa również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu strony określają, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega postanowieniom art. 6.

65. Załącznik I do konwencji z Aarhus odnosi się do art. 6 ust. 1 lit. a), który przewiduje obowiązkowy udział społeczeństwa w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie przedsięwzięć wymienionych w tym załączniku. Jednak budowa ogrodzenia wokół określonego terenu w związku z rozszerzeniem wybiegu do chowu zwierzyny dzikiej nie jest tam wymieniona.

66. Zawarte w art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus odesłanie do prawa krajowego i określenie możliwości zastosowania art. 6 przez strony mogłoby oznaczać, że realizacja udziału społeczeństwa zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) jest możliwa wyłącznie na podstawie prawa stron. W ten sposób można by też rozumieć Komitet do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus [29]. W tym wypadku bezpośrednie stosowanie tego postanowienia byłoby wyłączone.

24 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

25 — Zobacz wyroki: z dnia 12 grudnia 1972 r., International Fruit Company i in., od 21/72 do 24/72, EU:C:1972:115; z dnia 1 marca 2005 r., Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, pkt 39, 42 i nast.; a także z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, pkt 38, 39.

26 — Wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 64, 65. Zobacz także J. Kokott, International Law – A Neglected „Integral" Part of the EU Legal Order?, w: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruksela 2013, s. 61, 76 i nast.

27 — Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 57.

28 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Ustalenia i zalecenia z dnia 24 września 2010 r., Cultra Residents' Association/Zjednoczone Królestwo (ACCC/C/2008/27, pkt 44, 45). W przedmiocie tego komitetu zob. moja opinia w sprawie Edwards, C-260/11, EU:C:2012:645, pkt 8.

67. Przy dokładnej analizie brzmienie art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus nie pozwala jednak stwierdzić, że zastosowanie tego postanowienia jest uzależnione od jego transpozycji przez Unię lub przez państwa członkowskie.

68. Wiążąca francuska wersja art. 6 ust. 1 lit. b) zdanie drugie konwencji z Aarhus wyraźnie bowiem mówi, że strony konwencji *w każdym przypadku* decydują o zastosowaniu udziału społeczeństwa [30]. Również wiążące wersje w językach angielskim [31] i rosyjskim [32] zmierzają w tym samym kierunku, przynajmniej w zakresie ich głównego zamysłu. Nie wymagają one wprawdzie wyraźnie indywidualnej oceny każdego przypadku, należy jednak zawsze ustalić, czy dane proponowane przedsięwzięcie podlega art. 6.

69. W konsekwencji art. 6 ust. 1 lit. b) zdanie drugie konwencji z Aarhus jest bezwarunkowy przynajmniej w zakresie, w jakim strony w każdym przypadku zasadniczo muszą rozstrzygnąć, czy konkretne przedsięwzięcia podlegają udziałowi społeczeństwa przewidzianemu w art. 6. To, czy zbadają tę kwestię, nie leży w zakresie ich swobodnego uznania.

70. Bezpośredniemu stosowaniu tego zobowiązania nie sprzeciwia się także fakt, że postanowienia art. 6 konwencji z Aarhus powinny, zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) zdanie pierwsze tej konwencji, być stosowane „zgodnie z […] prawem krajowym". Odesłanie to nie może być w szczególności rozumiane w ten sposób, że indywidualna ocena każdego przypadku musi być przewidziana w prawie krajowym. W takim wypadku art. 6 ust. 1 lit. b) zdanie drugie byłby zbędny.

71. Przeciwnie, art. 6 konwencji z Aarhus jako część prawa Unii jest już nieuchronnie częścią prawa państw członkowskich i stanowi zatem w zasadzie wystarczającą podstawę do badania potrzeby udziału społeczeństwa.

72. W konsekwencji odesłanie do prawa krajowego oznacza przede wszystkim, że aby ustalić elementy, których w art. 6 konwencji z Aarhus nie określono jeszcze w sposób wystarczający, należy sięgnąć do prawa krajowego. W szczególności badanie potrzeby udziału społeczeństwa jest oparte na założeniu, że istnieje postępowanie w sprawie wydania pozwolenia dotyczącego spornego przedsięwzięcia, w ramach którego to postępowania owa kwestia może zostać zbadana. Określenie postępowania w sprawie wydania pozwolenia ogranicza zakres przedsięwzięć, do których stosuje się w ogóle art. 6, i zezwala na ustalenie organu, który powinien badać konieczność udziału społeczeństwa.

73. W postępowaniu głównym przesłanka ta jest spełniona, ponieważ sporna budowa ogrodzenia wymaga wydania pozwolenia. Wydaje się, że minimalny poziom udziału społeczeństwa jest nawet przewidziany, ponieważ LZ został poinformowany o postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia i mogło zająć stanowisko.

74. Zobowiązanie do badania potrzeby udziału społeczeństwa odpowiada prawu do takiego badania, ponieważ zgodnie z art. 1 konwencji z Aarhus celem tej konwencji jest ustanowienie takich praw. Jeżeli jednak takie prawo istnieje, uprawnieni muszą mieć także możliwość wyegzekwowania go na drodze sądowej.

75. Ponadto krąg uprawnionych jest określony w sposób wystarczająco jednoznaczny na podstawie konwencji z Aarhus w związku z jej transpozycją poprzez dyrektywę 2011/92 i odpowiednie prawo krajowe. Celem art. 6 konwencji jest bowiem zapewnienie udziału „zainteresowanej społeczności", która została zdefiniowana w art. 2 pkt 5 konwencji i która zgodnie z tym przepisem obejmuje organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym. Państwa członkowskie muszą uznać tego rodzaju organizacje w ramach

30 — „Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions".

31 — „To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions".

32 — „С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями".

transpozycji dyrektywy 2011/92, przy czym muszą one zagwarantować zainteresowanej społeczności „szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości" i nie mogą spowodować, że skuteczność (effet utile) przepisów dotyczących powództwa zbiorowego zostanie zagrożona [33]. Jeżeli LZ należy do tego kręgu uprawnionych, stowarzyszenie to musi mieć również możliwość wyegzekwowania roszczenia o zbadanie zastosowania art. 6 konwencji [34].

76. Jeżeli chodzi o przesłanki wydania decyzji w indywidualnej sprawie dotyczącej zastosowania art. 6 konwencji z Aarhus, należy odwołać się do celu tej decyzji. Ma ona wyraźnie na celu, przynajmniej zgodnie z wersjami językowymi angielską i rosyjską art. 6 ust. 1 lit. b) zdanie drugie, realizację zdania pierwszego, to znaczy zastosowanie art. 6 również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Wprawdzie francuska wersja językowa nie wymienia tego celu wyraźnie, jednak i w tej wersji językowej nie jest widoczny inny cel, jaki mogłaby mieć decyzja o zastosowaniu art. 6.

77. Jak Trybunał orzekł już w związku z dyrektywą 2011/92 [35] i dyrektywą 2001/42/WE [36], które zawierają podobne uregulowania, zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie na podstawie art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus, jest ograniczony tym celem. Jeżeli planowane przedsięwzięcia mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko, to rozstrzygnięcie stron musi oznaczać w konsekwencji zastosowanie art. 6. Ze względu na ten cel zobowiązanie do zapewnienia udziału społeczeństwa w przypadku możliwych istotnych skutków dla środowiska znajduje także bezpośrednie zastosowanie [37].

78. Konwencja z Aarhus nie zawiera definicji skutków istotnych dla środowiska. Dlatego tez państwa członkowskie mają w tym zakresie w zasadzie pewną swobodę. Jednakże dyrektywa siedliskowa konkretyzuje kryteria ustalania potencjalnego znaczenia wpływu na środowisko w dziedzinie europejskiej ochrony przyrody. Zatem ryzyko naruszenia ściśle chronionych gatunków wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko określonych przedsięwzięć [38]. Należy także zbadać skutki przedsięwzięcia dla realizacji celów w zakresie ochrony chronionych obszarów w ramach oceny na podstawie dyrektywy 2011/92 [39]. Należy zatem założyć, że niekorzystne oddziaływanie na europejskie obszary chronione należy zasadniczo uznać za znaczące w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus. Możliwość zaistnienia tego typu skutków planowanego przedsięwzięcia zobowiązuje tym samym w zasadzie do zastosowania art. 6 konwencji z Aarhus.

79. Wykładnia ta nie jest wprawdzie zdecydowanie reprezentowana w wytycznych na temat stosowania konwencji Aarhus, jednak także ten dokument stwierdza, że możliwość wywierania znaczącego wpływu na środowisko zobowiązuje do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie stosowania art. 6. Zgodnie z wytycznymi rozstrzygnięcie to może się opierać na badaniu indywidualnym, ale też na progach lub kryteriach. Wspomniano tam również o możliwości wyegzekwowania na drodze sądowej zobowiązania do zapewnienia udziału społeczeństwa na podstawie art. 6 [40].

33 — Zobacz wyrok z dnia 15 października 2009 r., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, pkt 45.

34 — W przedmiocie dyrektywy 2011/92 zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Mellor, C-75/08, EU:C:2009:279, pkt 58.

35 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in., C-72/95, EU:C:1996:404, pkt 50, 61; a także z dnia 21 marca 2013 r., Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, pkt 29, 41–43.

36 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. 2001, L 197, s. 30). Zobacz także wyroki: z dnia 22 września 2011 r., Valčiukienė i in., C-295/10, EU:C:2011:608, pkt 46; a także z dnia 10 września 2015 r., Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, pkt 46, 47.

37 — W przedmiocie dyrektywy 2011/92 zob. w szczególności wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, pkt 41, 42.

38 — W przedmiocie ochrony gatunków zob. wyrok z dnia 11 stycznia 2007 r., Komisja/Irlandia, C-183/05, EU:C:2007:14, pkt 34–37; moja opinia w sprawie Mellor, C-75/08, EU:C:2009:32, pkt 54.

39 — Wyrok z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 84–92.

40 — J. Ebbesson, H.Gaugitsch, M. Miklau, J. Jendrośka, S. Stec, F. Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2e édition, Genewa 2014, s. 132.

80. Z art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus wynika zatem prawo uznanych organizacji zajmujących się ochroną środowiska do domagania się, aby zgodnie z prawem krajowym właściwe organy zbadały w każdym przypadku, czy planowane przedsięwzięcia mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko i czy wobec tego należy do tych przedsięwzięć zastosować art. 6.

c) W przedmiocie ograniczeń zobowiązania do zapewnienia udziału społeczeństwa

81. Przeciwko przedstawionemu powyżej rozwiązaniu mogłaby jednak przemawiać okoliczność, że art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus stanie się potencjalnie nieograniczony. Można by mianowicie przyjąć, że art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji obejmuje każde możliwe przedsięwzięcie i dlatego wymaga wszechstronnego monitorowania.

82. Orzecznictwo Trybunału odnoszące się odpowiednich postanowień dyrektywy 2011/92 i dyrektywy 2001/42[41] dotyczy natomiast tylko określonych spraw, mianowicie rodzajów przedsięwzięć wymienionych w załączniku II do dyrektywy 2011/92[42] oraz przyjmowania planów i programów, których przyjęcie jest uregulowane w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych określających organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania[43]. W obu przypadkach dany ustawodawca dokonał wstępnej selekcji przedsięwzięć, co do których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest możliwe.

83. Jednak także zakres stosowania art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus jest przynajmniej o tyle ograniczony, o ile udział społeczeństwa musi nastąpić zgodnie z prawem krajowym. Jak już wyjaśniono powyżej, oznacza to, że musi istnieć postępowanie w sprawie wydania pozwolenia w odniesieniu do spornego przedsięwzięcia, w ramach którego może być przeprowadzona ocena konieczności udziału społeczeństwa i w razie potrzeby może być zapewniony jego udział[44]. Określenie tego typu postępowania w sprawie wydania pozwolenia poprzez danego ustawodawcę opiera się w zasadzie na oczekiwanych skutkach danego przedsięwzięcia.

84. Pozostałe „ryzyko" udziału społeczeństwa odpowiada celowi konwencji z Aarhus, jakim jest objęcie art. 6 przedsięwzięć, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Postępowanie to może bowiem przyczynić się do zapobieżenia negatywnym skutkom takiego przedsięwzięcia na środowisko lub przynajmniej ograniczenia tych skutków.

d) Wniosek częściowy

85. Tym samym art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus stanowi podstawę prawa uznanych organizacji zajmujących się ochroną środowiska do domagania się, aby organy właściwe na mocy prawa krajowego zbadały w każdym indywidualnym przypadku, czy planowane przedsięwzięcia mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko i czy w odniesieniu do tych przedsięwzięć należy wobec tego zastosować art. 6. Jeżeli tak jest – a przemawia za tym okoliczność, że w postępowaniu głównym chodzi o oddziaływanie na europejski obszar ochrony – to decyzja dotycząca tego przedsięwzięcia może zostać zaskarżona na podstawie art. 9 ust. 2. Jeżeli natomiast odmówiono udziału społeczeństwa, to istnieje przynajmniej możliwość zaskarżenia decyzji odmownej na drodze sądowej.

41 — Zobacz pkt 77 powyżej.

42 — Zobacz podobnie postanowienie z dnia 10 lipca 2008 r., Aiello i in., C-156/07, EU:C:2008:398, pkt 34.

43 — Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., Inter-Environnement Bruxelles i in., C-567/10, EU:C:2012:159, pkt 28–31. Zobacz, jeszcze ściślej, moja opinia w tej sprawie, EU:C:2011:755, pkt 14–30. Zobacz także krytyka Supreme Court (sądu najwyższego Zjednoczonego Królestwa), HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, pkt 175–189.

44 — Zobacz pkt 72 powyżej.

3. W przedmiocie stanowiska Komisji

86. Tylko dla pełności wywodu należy wreszcie wskazać, że nieprzekonujący jest pogląd Komisji, iż art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wdraża art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus i dlatego ustanawia obowiązek udziału społeczeństwa.

87. Wprawdzie w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wspomniano o możliwości udziału społeczeństwa w związku z oceną, której należy dokonać zgodnie z tym przepisem, jednakże przepis ów stanowi, że udział społeczeństwa jest przewidziany tylko *w stosownych przypadkach*. Obowiązek udziału społeczeństwa musi zatem wynikać z innych przepisów, przykładowo z dyrektywy 2011/92 lub dyrektywy 2001/42, lub z art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus.

B – *W przedmiocie skutecznej ochrony prawnej*

88. Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) pragnie ustalić, czy jest zgodne z wymogami skutecznej ochrony prawnej zakończenie postępowania sądowego w przedmiocie uznania organizacji zajmującej się ochroną środowiska za stronę postępowania administracyjnego po zakończeniu tegoż postępowania i pouczenie organizacji zajmującej się ochroną środowiska o możliwości wniesienia innej skargi w tym zakresie.

1. W przedmiocie środków prawnych w prawie słowackim

89. Prawo słowackie przewiduje w tym zakresie – zgodnie z informacjami przekazanymi przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) – dwa środki prawne, które wzajemnie się uzupełniają.

90. Pierwszy środek prawny może być skierowany przeciwko rozstrzygnięciu procesowemu, na mocy którego skarżącej odmówiono statutu strony postępowania. Jeżeli skarga ta jest skuteczna, to skarżąca bierze udział w dalszym postępowaniu i może po zakończeniu postępowania zaskarżyć orzeczenie co do istoty sprawy. Jednakże skarga staje się bezprzedmiotowa, jeżeli w międzyczasie sporne postępowanie administracyjne zostaje zakończone wydaniem decyzji. W tym wypadku odpada bowiem przedmiot tego postępowania sądowego, ponieważ prawa przysługujące jako stronie postępowania nie mogą być już wykonywane. Taki jest dotychczasowy wynik postępowania sądowego w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego.

91. W tej sytuacji może zostać wniesiony drugi środek prawny, zgodnie z § 250b ust. 2 słowackiego kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z tym przepisem osoba, która nie brała udziału w zakończonym postępowaniu administracyjnym, może złożyć wniosek o doręczenie jej prawomocnej decyzji administracyjnej. Skuteczność tego środka zależy od tego, czy skarżąca powinna była być stroną postępowania. W razie uwzględnienia tego środka decyzja administracyjna musi zostać doręczona skarżącej, a ta może następnie wnieść środek prawny skierowany przeciwko tej decyzji. To w zasadzie byłaby droga, którą LZ powinien był wybrać w postępowaniu głównym.

92. Drugi środek prawny podlega jednak, zgodnie z § 250b ust. 3 słowackiego kodeksu postępowania cywilnego, trzyletniemu terminowi zawitemu biegnącemu od dnia wydania decyzji administracyjnej. Termin ten w postępowaniu głównym już upłynął.

2. W przedmiocie mających zastosowanie kryteriów prawa Unii

93. Ponieważ prawo Unii ustanawia – zarówno poprzez art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jak i poprzez art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus – roszczenie uznanych organizacji zajmujących się ochroną środowiska o przeprowadzenie kontroli sądowej decyzji, które mogą w istotny sposób oddziaływać na europejskie obszary ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej lub dyrektywy ptasiej, prawa podstawowe Unii znajdują zastosowanie w stosunku do dochodzenia tego roszczenia.

94. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie przytoczony przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) art. 47 ust. 1 karty. Zgodnie z nim każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Postanowienie to potwierdza zasadę skutecznej ochrony sądowej – ogólną zasadę prawa Unii wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i chronioną na mocy art. 6 i 13 europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. [45].

95. Ponadto należy uwzględnić art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus [46]. Zgodnie z tym postanowieniem procedury, o których mowa w art. 9 ust. 2 i 3, przewidują odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze. Postępowanie to powinno być bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty.

96. Artykuł 9 ust. 4 konwencji z Aarhus znajduje oczywiście zastosowanie, o ile prawo do wniesienia skargi opiera się na art. 6 ust. 1 lit. b) w związku z art. 9 ust. 2. Jednakże prawo do wniesienia skargi wynikające z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej jest również objęte zakresem stosowania art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, ponieważ to drugie prawo do wniesienia skargi wynika z wdrożenia ogólniejszego, ale niemającego bezpośredniego zastosowania prawa do wniesienia skargi na podstawie art. 9 ust. 3 konwencji.

97. W braku uregulowań Unii w danej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego jest określenie zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych, które mają zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, w niniejszym przypadku z konwencji z Aarhus i dyrektywy siedliskowej, przy czym państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych uprawnień [47].

98. W tym względzie zasady proceduralne dotyczące środków prawnych mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych środków prawnych o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) [48].

99. W niniejszej sprawie nic nie wskazuje na naruszenie zasady równoważności. Dlatego znaczenie ma przede wszystkim, jako przejaw art. 47 karty, zasada skuteczności oraz, w stosownym wypadku, jej konkretyzacja w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus.

45 — Wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37; z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 335; a także z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 45.

46 — Zobacz wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 33.

47 — Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 47.

48 — Wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 48; z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 37; z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council, C-71/14, EU:C:2015:656.

3. W przedmiocie zapewnienia gwarancji ochrony prawnej w postępowaniu głównym

100. Aby zbadać gwarancje ochrony prawnej w postępowaniu głównym, zajmę się w pierwszej kolejności, w sposób abstrakcyjny, kształtem sytemu ochrony prawnej w prawie słowackim, następnie trzyletnim terminem zawitym i wreszcie stosowaniem tych uregulowań w praktyce.

a) W przedmiocie kształtu sytemu ochrony prawnej

101. W pierwszej kolejności należy zbadać, czy kształt sytemu ochrony prawnej w prawie słowackim uniemożliwia w praktyce lub nadmiernie utrudnia wykonywanie uprawnień gwarantowanych w porządku prawnym Unii.

102. Dostęp do ochrony prawnej w prawie słowackim jest ukształtowany dwustopniowo i nierzadko wiąże się nawet z trzema postępowaniami sądowym. W pierwszej kolejności zainteresowani muszą zostać uznani za strony postępowania i w tym celu muszą złożyć jeden lub nawet dwa środki prawne. Dopiero następnie mogą zakwestionować sporną decyzję administracyjną co do istoty.

103. System ten wydaje się wprawdzie na pierwszy rzut oka skomplikowany, jednak bez szczegółowej analizy trudno jest stwierdzić, że jest on nieskuteczny lub nadmiernie utrudnia ochronę prawną. Przeciwnie, w ramach jednolitego postępowania należałoby w zasadzie również rozstrzygnąć kwestie prawne związane z różnymi stopniami tego systemu.

104. Jak wynika z art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, taki kształt systemu ochrony prawnej nie może jednak nadmiernie wydłużać postępowania ani powodować powstania nadmiernych kosztów. Podobnie orzekł Trybunał, opierając się na zasadzie skuteczności w przypadku rozdzielenia środka prawnego na dwie różne skargi, które należy wnieść równolegle [49]. To, czy w praktyce istnieją takie zagrożenia, muszą zbadać sądy krajowe.

105. W przypadku gdyby takie zagrożenia istniały, do sądu odsyłającego należy – w ramach zakresu uznania, jaki daje mu prawo krajowe – dokonanie wykładni oraz zastosowanie przepisu prawa krajowego zgodnie z wymogami prawa Unii, a w razie gdy taka zgodna z prawem Unii wykładnia nie jest możliwa, odstąpienie od zastosowania przepisów prawa krajowego, które byłby sprzeczne z takimi wymogami [50]. W tym zakresie nasuwa się pytanie, czy trzyletni termin ma rzeczywiście uniemożliwiać drugą skargę, gdy podczas tego okresu już w ramach pierwszej skargi toczył się intensywny spór dotyczący tej samej kwestii, a więc w tym zakresie nie mogły powstać uzasadnione oczekiwania. Sądy słowackie mogłyby w interesie skutecznego prowadzenia postępowania także przeanalizować, czy po zakończeniu w międzyczasie postępowania administracyjnego nie potraktować z urzędu pierwszej skargi jako drugiej. O tym, czy któryś z opisanych scenariuszy byłby możliwy na podstawie prawa krajowego, mogą jednak rozstrzygnąć jedynie sądy słowackie.

106. Tym samym art. 47 karty i art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus nie stoją na przeszkodzie systemowi ochrony prawnej ukształtowanemu w sposób przedstawiony w pkt 89–91, którego stosowanie nie wydłuża nadmiernie postępowania i nie powoduje powstania nadmiernych kosztów.

49 — Zobacz wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 51.

50 — Zobacz wyroki: z dnia 11 stycznia 2007 r., ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, pkt 70; z dnia 8 maja 2013 r., Marinov, C-142/12, EU:C:2013:292, pkt 39.

b) W przedmiocie trzyletniego terminu zawitego

107. Wyznaczenie rozsądnych terminów wnoszenia środków zaskarżenia pod rygorem prekluzji praw w interesie pewności prawa, która chroni jednocześnie zainteresowanego i daną administrację, jest zgodne z prawem Unii. Terminy takie nie czynią bowiem ze swej natury praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii [51].

108. Jeżeli zainteresowani – jak w postępowaniu głównym – wiedzieli lub powinni byli wiedzieć o spornej decyzji administracyjnej, to trzyletni termin jest bardzo długi.

109. Do odmiennego wniosku można dojść, jeżeli decyzja administracyjna przed upływem terminu nie była znana zainteresowanemu. Trybunał nie musi jednak rozstrzygać tej kwestii w niniejszej sprawie.

110. W konsekwencji art. 47 karty i art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus nie stoją na przeszkodzie trzyletniemu terminowi zawitemu na wniesienie środka prawnego przeciwko decyzji administracyjnej znanej zainteresowanemu.

c) W przedmiocie przebiegu postępowania głównego

111. Sporne jest jednak, czy zastosowanie terminu zawitego jest uzasadnione w postępowaniu głównym.

112. Republika Słowacka i LZ spierają się o to, czy można wnieść drugi środek prawny – wniosek o doręczenie decyzji administracyjnej osobie, której odmówiono przyznania statusu strony w postępowaniu administracyjnym [52] – po tym, jak organ administracyjny wyraźnie odmówił przyznania statusu strony w postępowaniu administracyjnym.

113. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje w podobnych sprawach dotyczących art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, że wątpliwości co do skuteczności środka prawnego rozstrzyga się w zasadzie poprzez rzeczywiste wniesienie tego środka [53].

114. Ponadto z odesłania prejudycjalnego wynika, że w postępowaniu głównym Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) już w swoim orzeczeniu z dnia 26 stycznia 2012 r., to znaczy wiele miesięcy przed upływem terminu do wniesienia drugiego środka prawnego, wskazał, że pierwszy środek prawny stał się bezprzedmiotowy i tylko drugi środek wchodziłby w grę [54].

115. Tak więc LZ znał sytuację prawną w odpowiednim czasie przed upływem terminu zawitego i mógł wnieść drugi środek prawny na podstawie posiadanych informacji.

116. Ponadto Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) w swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym informuje, że decyzja administracyjna o nieprzyznaniu LZ statusu strony w postępowaniu administracyjnym *uprawomocniła się* wraz z udzieleniem zezwolenia na budowę ogrodzenia [55]. Jeżeli ten skutek prawomocności dotyczyłby treści decyzji, a więc

51 — Wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, pkt 5; z dnia 17 listopada 1998 r., Aprile, C-228/96, EU:C:1998:544, pkt 19; z dnia 30 czerwca 2011 r., Meilicke i in., C-262/09, EU:C:2011:438, pkt 56; a także z dnia 29 października 2015 r., BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, pkt 28.

52 — Zobacz pkt 91 powyżej.

53 — Wyrok ETPC z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie Avotiņš/Łotwa, CE:ECHR:2016:0523JUD001750207, § 122 i przytoczone tam orzecznictwo.

54 — Punkt 25 wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

55 — Zobacz pkt 23 wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

ustalenia, że LZ nie musi być uznany za stronę postępowania, trafny byłby argument LZ, że w ten sposób wykluczony jest pozytywny wynik drugiego środka prawnego, co w praktyce uniemożliwia mu dochodzenie swoich praw. Ten pozytywny wynik byłby bowiem możliwy tylko przy założeniu, że LZ rzeczywiście jest stroną postępowania.

117. Ponadto wykonywanie praw przez LZ byłoby praktycznie niemożliwe, gdy jeszcze toczące się postępowanie w przedmiocie pierwszego środka prawnego uniemożliwiłoby skuteczne wniesienie drugiego środka prawnego lub gdyby to drugie postępowanie nie przerwało trzyletniego terminu zawitego i dlatego nie można by oczekiwać rozstrzygnięcia w przedmiocie statusu prawnego LZ.

118. Niezależnie od tych kwestii, które ostatecznie mogą zostać ocenione tylko przez sądy krajowe, istnieją poza tym okoliczności wskazujące na to, że LZ utrudniono nadmiernie dochodzenie jego praw. Albowiem również w świetle przekazanych przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) informacji dotyczących bezprzedmiotowości pierwszego środka prawnego wniesionego przez LZ otwartych było najwyraźniej tyle kwestii, że początkowo ani Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej), ani Krajský súd v Trenčíne (sąd okręgowy w Trenczynie) nie stwierdziły, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe. Przeciwnie, Krajský súd v Trenčíne (sąd okręgowy w Trenczynie) dopiero w kwietniu 2013 r. stwierdził, że skarga jest bezprzedmiotowa, po tym, jak Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) orzekł w tej sprawie po raz drugi, i to rok po upływie terminu zawitego do wniesienia drugiego środka prawnego. W międzyczasie Krajský súd v Trenčíne (sąd okręgowy w Trenczynie) uwzględnił po raz drugi skargę wniesioną przez LZ.

119. Stanowi to ważną wskazówkę, z której wynika, że LZ także po pierwszym orzeczeniu Najvyšší súd Slovenskej republiky (sądu najwyższego Republiki Słowackiej) mógł w dalszym ciągu liczyć na pozytywne rozstrzygnięcie w przedmiocie pierwszego środka prawnego. W tej sytuacji można by zasadnie wymagać, aby LZ na wszelki wypadek wniósł jednak już drugi środek prawny, tylko wtedy, gdyby drugie rozstrzygnięcie Krajský súd v Trenčíne (sądu okręgowego w Trenczynie), uwzględniające jego żądania, zawierało oczywiste błędy prawne.

120. Kwestię tę mogą jednak rozstrzygnąć tylko sądy krajowe, które muszą uwzględnić oprócz prawa słowackiego także wszystkie praktyczne okoliczności sprawy, a więc w szczególności dodatkowe koszty, opóźnienia i inne utrudnienia proceduralne, którymi na skutek takiego przebiegu postępowania dotknięty został LZ.

121. W konsekwencji należy uznać, że w okolicznościach takich jak występujące w postępowaniu głównym art. 47 karty i art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus nie sprzeciwiają się pouczeniu stowarzyszenia zajmującego się ochroną środowiska o możliwości wniesienia drugiego środka prawnego, jeżeli taki środek w praktyce nie uniemożliwia ani nie utrudnia nadmiernie wykonywania praw gwarantowanych w porządku prawnym Unii.

V – **Wnioski**

122. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, co następuje:

Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 4 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 przyjętej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., nie stoją na przeszkodzie:

— ani systemowi ochrony prawnej ukształtowanemu w sposób przedstawiony w pkt 89–91, którego stosowanie nie wydłuża nadmiernie postępowania i nie powoduje powstania nadmiernych kosztów,

— ani trzyletniemu terminowi zawitemu na wniesienie środka prawnego przeciwko decyzji administracyjnej znanej zainteresowanemu,

— ani, w okolicznościach takich jak występujące w postępowaniu głównym, pouczeniu stowarzyszenia zajmującego się ochroną środowiska o możliwości wniesienia drugiego środka prawnego, jeżeli taki środek w praktyce nie uniemożliwia ani nie utrudnia nadmiernie wykonywania uprawnień gwarantowanych w porządku prawnym Unii.