Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
LAILI MEDINY
przedstawiona w dniu 13 lipca 2023 r.[1]

Sprawa C-252/22

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

[Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Târgu-Mureș (Sąd apelacyjny w Târgu-Mureș, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Aarhus – Artykuł 2 ust. 4 – Pojęcie „społeczeństwa” – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Artykuł 9 ust. 3 – Adwokacka spółka partnerska – Uznanie legitymacji procesowej do rozstrzygania sporów wynikających z wykonywania działalności zawodowej – Adwokacka spółka partnerska kwestionująca środki administracyjne dotyczące budowy składowiska odpadów – Brak naruszenia praw lub uzasadnionych interesów – Pojęcie postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty

1. Konwencja z Aarhus[2] została opisana przez byłego sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana jako „najambitniejsze przedsięwzięcie w dziedzinie demokracji środowiskowej podjęte pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych”[3]. Zdaniem jej autorów konwencja to „więcej niż umowa w sprawie ochrony środowiska”, ponieważ „odnosi się do podstawowych aspektów praw człowieka i demokracji, w tym przejrzystości rządu, zdolności reagowania i odpowiedzialności wobec społeczeństwa”[4]. Stwierdzenie to, jak wskazano w literaturze naukowej, przyczynia się do „obszernej polemiki na temat tego, jak należy interpretować i rozumieć konwencję”[5].

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska została podpisana w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i weszła w życie w dniu 30 października 2001 r. Wszystkie państwa członkowskie są umawiającymi się stronami tej konwencji. Została ona zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwana dalej „konwencją z Aarhus”).

[3] Oświadczenie byłego sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana na pierwszym spotkaniu stron, Lukka, Włochy, 21–23 października 2002 r. (zwane dalej „pierwszym spotkaniem stron”).

[4] Deklaracja z Lukki przyjęta na pierwszym posiedzeniu stron, Dodatek, ECE/MP. PP/2/Add. 1, 2 kwietnia 2004 r.

[5] E. Barritt, *The Foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, 2020, Londyn, s. 12.

2. W przedstawionym w niniejszej sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Curtea de Apel Târgu Mureș (Sąd apelacyjny w Târgu Mureș, Rumunia, zwany dalej „sądem odsyłającym") zwraca się o wskazówki dotyczące zdolności prawnej i legitymacji procesowej adwokackiej spółki partnerskiej, która domaga się dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska w celu obrony interesów jej członków i interesu ogólnego. W przedstawionych pytaniach zwrócono się do Trybunału o ponowne zbadanie przepisów proceduralnych, jakie państwa członkowskie mogą ustanowić dla członków „społeczeństwa" w celu wniesienia skargi w zakresie prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej w świetle ciążącego na państwach członkowskich obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony środowiska.

I. Ramy prawne

Konwencja z Aarhus

3. Artykuł 2 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Definicje", stanowi w ust. 4, że „społeczeństwo" oznacza „jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz zgodnie z ustawodawstwem krajowym lub praktyką krajową, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy".

4. Artykuł 9 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości", stanowi w ust. 2–4:

„2. Każda ze Stron zapewni, 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 ustanowionym 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 ust. 1, procedury, o których mowa powyżej w ust. 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. […]".

Prawo Unii Europejskiej

5. Artykuł 8 dyrektywy Rady 1999/31/WE[6], zatytułowany „Warunki udzielenia zezwolenia", stanowi w lit. a) ppkt (i):

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby:

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

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

Prawo rumuńskie

Ustawa nr 51/1995 o organizacji i wykonywaniu zawodu adwokata

6. Artykuł 5 ust. 5 Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (ustawy nr 51/1995 o organizacji i wykonywaniu zawodu adwokata, zwanej dalej „ustawą nr 51/1995"), stanowi:

„Adwokacka spółka partnerska składa się z dwóch lub więcej stałych adwokatów. W adwokackiej spółce partnerskiej mogą wykonywać swój zawód również adwokaci współpracujący lub zatrudnieni prawnicy. […]"

Statut zawodu adwokata

7. Artykuł 196 ust. 3 Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011 (statutu zawodu adwokata z dnia 3 grudnia 2011 r., zwanego dalej „statutem zawodu adwokata"), przyjętego przez Uniunea Națională a Barourilor din România stanowi:

„(3) W przypadku sporów wynikających z wykonywania działalności zawodowej, spółka partnerska posiada legitymację procesową do działania jako powód lub pozwany, nawet jeśli nie posiada osobowości prawnej".

[6] Dyrektywa z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. 1999, L 182, s. 1).

Ustawa nr 554/2004 o postępowaniu sądowo-administracyjnym

8. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (ustawa nr 554/2004 o postępowaniu sądowo-administracyjnym) stanowi w art. 1 ust. 1 i 2:

„(1) Każdy, kto uważa, że organ publiczny naruszył jedno z jego praw lub uzasadnionych interesów na skutek aktu administracyjnego lub braku rozpatrzenia wniosku w terminie wyznaczonym w tym celu ustawą, może wystąpić do właściwego sądu administracyjnego celem natychmiastowego uchylenia aktu, uznania dochodzonego prawa lub uzasadnionego interesu oraz odszkodowania za poniesioną szkodę. Uzasadniony interes może być zarówno prywatny, jak i publiczny.

(2) Osoba, której jedno z jej praw lub uzasadnionych interesów zostało naruszone aktem administracyjnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do innej osoby, może zwrócić się do sądu administracyjnego".

9. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. p), r) i s) ustawy nr 554/2004 o postępowaniu sądowo-administracyjnym:

„(1) Na potrzeby niniejszej ustawy poniższe terminy i wyrażenia należy rozumieć w następujący sposób:

(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 władz publicznych;

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

10. Artykuł 8 ust. 1^1 ustawy nr 554/2004 o postępowaniu sądowo-administracyjnym stanowi:

„Osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego mogą proponować działania na rzecz ochrony uzasadnionego interesu publicznego jedynie posiłkowo, jeżeli szkoda w uzasadnionym interesie publicznym jest logicznie związana z naruszeniem prawa podmiotowego lub słusznego interesu prywatnego".

Rządowy dekret nadzwyczajny nr 195/2005 w sprawie ochrony środowiska

11. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (rządowy dekret nadzwyczajny nr 195/2005 w sprawie ochrony środowiska, zwany dalej „OUG nr 195/2005") stanowi w art. 5 lit. d):

„Państwo uznaje prawo każdej osoby do »zdrowego i ekologicznie zrównoważonego środowiska«, gwarantując w tym celu:

d) prawo do zwrócenia się, bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji ochrony środowiska, do organów administracyjnych lub sądowych w sprawach dotyczących środowiska, w zależności od przypadku, bez względu na to, czy wystąpiła szkoda".

12. Artykuł 20 OUG nr 195/2005 stanowi w ust. 5 i 6:

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

(6) Organizacje pozarządowe promujące ochronę środowiska mają prawo do wszczynania postępowań w sprawach środowiskowych i mają legitymację procesową w sporach dotyczących ochrony środowiska".

II. Spór w postępowaniu głównym i pytania skierowane w trybie prejudycjalnym

13. Skarżąca jest adwokacką spółką partnerską. Wniosła ona skargę do Tribunalul Cluj (sądu okręgowego w Klużu, Rumunia) przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego, w której wniosła, po pierwsze, o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych dotyczących zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego i pozwolenia na budowę składowiska odpadów Pojorâta (zwanego dalej „składowiskiem") (zwanych dalej „zaskarżonymi aktami administracyjnymi"), a po drugie, o rozbiórkę składowiska.

14. Skarżąca powołała się na legitymację procesową w odniesieniu do interesów trzech adwokatów wchodzących w skład tej spółki. Interes ten polegał zasadniczo na tym, co skarżąca zakwalifikowała jako „silny wpływ" składowiska na jego członków ze względu na wywoływane przez nie poczucie konsternacji. Skarżąca twierdziła również, że działała w obronie interesu ogólnego regionu Bukovina i jego ludności. Stwierdziła, że jej członkowie posługiwali się środkami prawnymi, jakimi dysponują dzięki swojemu zawodowi, w celu ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. Co do istoty skargi skarżąca podnosi szereg argumentów dotyczących niezgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych.

15. Druga strona postępowania zarzuciła skarżącej, że nie posiada ona ani legitymacji do wszczęcia postępowania sądowego, ani legitymacji procesowej. Co do istoty skargi podniosła ona, że budowa składowiska spełnia wszystkie wymogi techniczne określone w dyrektywie 1999/31.

16. Wyrokiem z dnia 7 lutego 2019 r. Tribunalul Cluj (sąd okręgowy w Klużu) uznał, że skoro w świetle prawa krajowego adwokacka spółka partnerska ma zdolność prawną, to powinna ona mieć zdolność sądową. W związku z tym oddalił on zarzut dotyczący braku legitymacji tej spółki do wytoczenia postępowania sądowego. Tribunalul Cluj (sąd okręgowy w Klużu) uwzględnił natomiast zarzut dotyczący braku legitymacji procesowej i interesu prawnego spółki. Orzekł on

w szczególności, że zgodnie z art. 8 ust. 1 bis ustawy nr 554/2004 o postępowaniu sądowo-administracyjnym skarżący może powołać się na interes publiczny jedynie pomocniczo, jeżeli naruszenie interesu publicznego wynika z naruszenia prawa lub uzasadnionego interesu prywatnego. Uznał on, że w ramach OUG nr 195/2005, który reguluje dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, należy dokonać rozróżnienia między organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną środowiska a wszystkimi innymi osobami. W odróżnieniu bowiem od organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, które mają legitymację procesową w sprawach dotyczących środowiska, wszystkie inne osoby, takie jak skarżąca w postępowaniu głównym, muszą przestrzegać ogólnych zasad legitymacji procesowej, które zależą od dowodu naruszenia prawa lub uzasadnionego interesu. W zakresie, w jakim skarżąca wszczęła „obiektywny" spór, to jest spór mający na celu ochronę interesu publicznego bez powoływania się na naruszenie prawa lub uzasadnionego interesu prywatnego, Tribunalul Cluj (sąd okręgowy w Klużu) stwierdził brak legitymacji procesowej skarżącej.

17. Skarżący i Consiliul Judeåean Suceava (rada okręgu Suczawa) zaskarżyli wyrok Tribunalul Cluj (sądu okręgowego w Klużu) do Curtea de Apel Cluj (sądu apelacyjnego w Klużu, Rumunia). Postanowieniem nr 1195 z dnia 26 września 2019 r. sąd ten oddalił odwołanie wzajemne wniesione przez radę okręgu Suczawa, uwzględnił odwołanie wniesione przez skarżącego, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Tribunalul Cluj (sąd okręgowy w Klużu).

18. W toku postępowania apelacyjnego rada okręgu Suczawa wniosła do Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia) wniosek o przekazanie sprawy innej jurysdykcji. Wniosek został uwzględniony. Sprawa została następnie przekazana sądowi odsyłającemu, Curtea de Apel Târgu Mureș (sądowi apelacyjnemu w Târgu Mureș). Wyrok Curtea de Apel Cluj (sądu apelacyjnego w Klużu) został automatycznie uchylony w wyniku uwzględnienia wniosku o przeniesienie.

19. Sąd odsyłający zauważa, że ogólna zasada legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym opiera się na „sporze subiektywnym", czyli na tym, w którym powoływane są prawa lub interesy jednostki. Wyjaśnia on, że osoba, której prawa lub uzasadnione interesy zostały naruszone, musi powołać się na własny interes, który prawodawca określa jako „uzasadniony interes prywatny". Jedynie pomocniczo, po powołaniu się na uzasadniony interes prywatny, osoba fizyczna, prawna lub zainteresowana organizacja może wszcząć „obiektywny spór" poprzez wniesienie skargi w celu ochrony uzasadnionego interesu publicznego.

20. W szczególności w dziedzinie ochrony środowiska sąd odsyłający zauważa, że OUG nr 195/2005 uznaje możliwość obiektywnego sporu. Jednakże kategoria osób, które mogą powoływać się przede wszystkim i bezpośrednio na uzasadniony interes publiczny, ogranicza się do organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska. Wszyscy pozostali członkowie społeczności uzyskują dostęp do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego.

21. W sprawie w postępowaniu głównym skarżąca jest adwokacką spółką partnerską, która zgodnie z prawem ma ograniczoną legitymację do wszczęcia postępowania sądowego w odniesieniu do sporów wynikających z wykonywania jej działalności zawodowej.

22. Sąd odsyłający wskazuje, że skarżąca wniosła skargę we własnym imieniu, w celu obrony interesów trzech wchodzących w jej skład adwokatów. W tym kontekście sąd odsyłający wyjaśnia, że pytanie pierwsze obejmuje dwa aspekty. Pierwszym aspektem jest to, czy skarżąca może zostać uznana za „społeczeństwo" w rozumieniu art. 2 ust. 4 i art. 9 ust. 3 konwencji. Drugi aspekt dotyczy tego, czy skarżąca może z tych samych powodów powoływać się na prawa i interesy wchodzących w jej skład osób fizycznych.

23. W przypadku udzielenia przez Trybunał odpowiedzi twierdzącej na jeden lub oba aspekty pytania pierwszego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z prawem do skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który uzależnia dostęp do wymiaru sprawiedliwości adwokackiej spółki partnerskiej od wykazania jej własnego interesu, czy też od tego, że poprzez wniesienie skargi zmierza ona do ochrony sytuacji prawnej bezpośrednio związanej ze szczególnym celem utworzenia tej spółki.

24. Trzecie pytanie prejudycjalne dotyczy zasady, zgodnie z którą postępowanie sądowe nie powinno być dyskryminacyjne ze względu na koszty, zgodnie z art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus. W tym względzie sąd odsyłający zauważa, że art. 451–453 Codul de proecudură civilă (kodeksu postępowania cywilnego, zwanego dalej „kodeksem postępowania cywilnego") zawierają szczegółowe zestawienie kosztów postępowania (tj. kosztów sądowych należnych państwu, honorariów adwokackich, honorariów doradców, kwot należnych świadkom itp.), określają stronę, którą można obciążyć kosztami postępowania (a mianowicie stronę przegrywającą, na wniosek strony wygrywającej), a także różne kryteria, które sąd może zastosować w celu obniżenia w sposób uzasadniony honorariów adwokackich. Możliwość obniżenia wynagrodzenia ma zastosowanie w szczególności w przypadku, gdy opłaty te są wyraźnie nieproporcjonalne do wartości lub złożoności sprawy lub do pracy wykonanej przez adwokata, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy.

25. Sąd odsyłający zastanawia się jednak, czy wspomniane wyżej ogólne przepisy prawa krajowego zawierają wystarczające kryteria umożliwiające podmiotowi prawa prywatnego ocenę i przewidywanie znacznych kosztów sporów wynikających z nieprzestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska. Podkreśla on, że takie koszty mogą zniechęcić daną osobę do podjęcia działań w tej sprawie.

26. W tych okolicznościach faktycznych i prawnych 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] w związku z art. 19 [ust. 1 akapit drugi TUE] i art. 2 pkt 4 z związku z art. 9 ust. 3 [konwencji z Aarhus] należy interpretować w ten sposób, że do zakresu pojęcia „społeczeństwo" 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 te formę organizacji zawodu, [oraz] czy taki podmiot może być zrównany, w rozumieniu art. 2 pkt 4 konwencji, 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, jak i cel w postaci skutecznej ochrony sądowej praw przyznanych na mocy prawa Unii, czy art. 9 ust. 3 konwencji 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 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?”.

27. Rada okręgu Suczawa, Irlandia, rząd polski i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. Skarżąca w postępowaniu głównym, Rada okręgu Suczawa, Irlandia i Komisja zostały również wysłuchane na rozprawie w dniu 4 maja 2023 r.

III. Ocena

Uwagi wstępne

Prawa, jakie skarżąca wywodzi z prawa Unii

28. W swoich uwagach na piśmie Komisja wskazała, że sprawa w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska. W tym względzie zauważa ona, że we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymieniono zarówno dyrektywę 1999/31, jak i dyrektywę 2011/92/UE[7] oraz że zaskarżone akty administracyjne wchodzą w zakres stosowania prawa Unii.

29. Komisja wyraziła jednak pewne wątpliwości co do jasności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Podniosła ona konkretnie, że sąd odsyłający nie wyjaśnił, jakie prawa skarżąca wywodzi z prawa Unii, ani w jaki sposób „znaczący wpływ”, jaki zdaniem skarżącej miało składowisko na jej członków, mógłby być istotny z punktu widzenia prawa Unii[8]. Niemniej

[7] 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).

[8] Zobacz podobnie przytoczony przez Komisję wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 47.

jednak Komisja, opierając się na utrwalonym orzecznictwie, zgodnie z którym pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy [9], twierdzi, że pytania te są dopuszczalne.

30. Zgadzam się z Komisją, że sprawa w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania prawa Unii. Przede wszystkim należy przypomnieć, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni konwencji z Aarhus, podpisanej przez Wspólnotę, a następnie zatwierdzonej decyzją 2005/370, której postanowienia stanowią zatem integralną część porządku prawnego Unii [10]. Następnie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że przedmiotowe składowisko zostało zbudowane zgodnie z wymogami określonymi w dyrektywie 1999/31 i że było przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą 2011/92.

31. Prawdą jest, że sąd odsyłający nie wyjaśnił, jakie prawa skarżący wywodzą z prawa Unii. Zapytana w tej kwestii na rozprawie skarżąca podniosła, że wywodzi z prawa Unii prawa procesowe wynikające z dyrektywy 1999/31, dyrektywy 2001/42/UE [11] i dyrektywy 2011/92. W odniesieniu do dyrektywy 2001/42 skarżąca wskazała, że przyjęcie planu zagospodarowania składowiska nie zostało poprzedzone oceną oddziaływania na środowisko i że naruszone zostało prawo społeczeństwa do informacji. Co się tyczy dyrektywy 2011/92, skarżąca wskazała, że ocena oddziaływania na środowisko została przeprowadzona, lecz przeprowadzona procedura była błędna, a prawo społeczeństwa do informacji zgodnie z art. 11 dyrektywy 2011/92 zostało naruszone. Skarżąca nie odniosła się do dyrektywy 1999/31.

32. W tym względzie należy zauważyć, że pytania prejudycjalne dotyczą wyłącznie art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus. Następnie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że co do istoty skarżąca przedstawiła szereg argumentów dotyczących niezgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych, podczas gdy pozwani podnieśli, że składowisko spełniało wszystkie wymogi techniczne określone w dyrektywie 1999/31.

33. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 8 dyrektywy 1999/31 właściwe władze nie wydają zezwolenia na utworzenie składowiska odpadów, dopóki nie upewnią się, że spełnione są wszystkie niezbędne wymogi. W zakresie, w jakim skarga dotyczy ewentualnych naruszeń obowiązków nałożonych przez tę dyrektywę [12], zgadzam się z twierdzeniem rządu polskiego, zgodnie z którym odpowiedź na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może opierać się na założeniu, że skarżąca zmierza w szczególności do powołania się na naruszenie obowiązków wynikających z dyrektywy 1999/31. Powinno to wystarczyć, aby Trybunał odpowiedział na zadane pytania bez konieczności dalszego badania znaczenia innych dyrektyw prawa Unii w dziedzinie środowiska.

[9] Zobacz przytoczony przez Komisję wyrok z dnia 7 lipca 2022 r., Coca-Cola European Partners Deutschland C-257/21 i C-258/21, EU:C:2022:529, pkt 35.

[10] Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych), C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 48.

[11] 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).

[12] Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 34.

34. W konsekwencji pytania prejudycjalne są istotne z punktu widzenia prawa Unii w zakresie, w jakim kontrola sądowa zaskarżonych aktów administracyjnych dotyczy ewentualnych naruszeń obowiązków wynikających z dyrektywy 1999/31. Pytania te zostaną zatem przeformułowane [13].

Artykuł 19 TUE i art. 47 karty

35. W pytaniach prejudycjalnych sąd odsyłający zwraca się o dokonanie wykładni art. 2 ust. 4 i art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus w świetle art. 19 TUE i art. 47 karty. Jednakże, jak wskazała Komisja w swoich uwagach na piśmie, przewidziany w art. 19 ust. 1 TFUE i ciążący na państwach członkowskich obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii wynika również z art. 47 karty. W tych okolicznościach analiza pytań drugiego i trzeciego będzie oparta wyłącznie na art. 47 karty, ponieważ nie wydaje się konieczne przeprowadzenie odrębnej analizy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w celu udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez sąd odsyłający i rozstrzygnięcia zawisłych przed nim spraw [14]. Co się tyczy pierwszego pytania prejudycjalnego, z powodów, które wyjaśnię w kontekście tego pytania, nie ma potrzeby przeprowadzania analizy w świetle żadnego z tych przepisów.

W przedmiocie pytania pierwszego

36. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w postępowaniu dotyczącym naruszenia prawa Unii w zakresie ochrony środowiska adwokacką spółkę partnerską można uznać za członka „społeczeństwa" w rozumieniu art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus w związku z art. 9 ust. 3 tej konwencji oraz w świetle art. 47 karty, w sytuacji gdy spółka ta nie powołuje się na naruszenie jakichkolwiek praw lub interesów właściwych temu podmiotowi, lecz na naruszenie praw i interesów wchodzących w jej skład członków. Sąd ten zastanawia się również, czy osoby fizyczne wchodzące w skład tej adwokackiej spółki partnerskiej, a mianowicie adwokaci, mogą zostać uznane za tworzące „grupę" osób fizycznych działających za pośrednictwem stowarzyszenia lub organizacji w rozumieniu art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus.

Wstępne rozważania dotyczące tego, kto może być członkiem „społeczeństwa"

37. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że pojęcie „społeczeństwa" zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 4 konwencji z Aarhus jako „jedna lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz zgodnie z ustawodawstwem krajowym lub praktyką krajową, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy". Definicja tego pojęcia jest na tyle szeroka, że obejmuje, jak zauważyły Komisja i Irlandia,

[13] W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

[14] Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 169).

zasadniczo *wszystkich*, pod warunkiem że spełnione są wymogi prawne. Wykładnię tę potwierdzają wytyczne w sprawie stosowania konwencji z Aarhus, zgodnie z którymi „społeczeństwo" należy interpretować w myśl zasady „*każda osoba*".[15]

38. Co się tyczy w szczególności określenia „stowarzyszeń, organizacji lub grup" osób fizycznych lub prawnych, które wchodzą w skład „społeczeństwa" w rozumieniu art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus, należy zauważyć, że jeżeli te „stowarzyszenia, organizacje lub grupy" mają osobowość prawną, w każdym przypadku będą one wchodzić w zakres pojęcia osoby prawnej. W wytycznych w sprawie stosowania konwencji z Aarhus stwierdzono, że „język może być zatem interpretowany jedynie w ten sposób, że stowarzyszenia, organizacje lub grupy *niemające osobowości prawnej* mogą być również uważane za członków społeczeństwa w rozumieniu konwencji".[16] Włączenie „stowarzyszeń, organizacji lub grup" niemających osobowości prawnej do definicji „społeczeństwa" jest jednak kwalifikowane poprzez odniesienie do *ustawodawstwa krajowego lub praktyki krajowej*. Tak więc, jak stwierdzono w wytycznych w sprawie stosowania konwencji z Aarhus, „*formacje ad hoc* mogą być uznane za członków społeczeństwa tylko wtedy, gdy spełnione są wymogi, o ile takie istnieją, ustanowione w ustawodawstwie krajowym lub praktyce krajowej", ale „takie wymogi, o ile istnieją, muszą być zgodne z celem konwencji, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do jej praw"[17]. Co więcej, przy wdrażaniu tych wymogów należy uwzględnić art. 3 ust. 4 konwencji z Aahus, który zobowiązuje każdą ze stron do „zapewni[enia] odpowiednie[go] uznani[a] i wsparci[a] dla stowarzyszeń, organizacji i grup działających na rzecz ochrony środowiska i sprawi[enia], że jej krajowy porządek prawny będzie zgodny z tym zobowiązaniem".

39. Wynika z tego, że „stowarzyszenie, organizacja lub grupa", które spełniają wymogi określone w prawie krajowym, sa członkami społeczeństwa i mogą korzystać z praw przyznanych społeczeństwu przez konwencję.

40. W drugiej kolejności należy przypomnieć, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus przyznaje członkom społeczeństwa, jeżeli spełniają oni kryteria, o ile takie istnieją w prawie krajowym, prawo do kwestionowania działań i zaniechań naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Artykuł 9 ust. 3 przyznaje to prawo członkom społeczeństwa, „nie dodając wyraźnie żadnych dodatkowych kwalifikacji do tego, *kto* z tego prawa[18] może korzystać". Podmiotowy zakres stosowania tego przepisu obejmuje zatem *wszystkich* „członków społeczeństwa", którzy spełniają „kryteria, o ile takie istnieją […] w prawie krajowym".

41. W tym zakresie stowarzyszenie, organizacja lub grupa, które spełniają wymogi określone w prawie krajowym, mają legitymację do wszczęcia postepowania sądowego w ramach art. 9 ust. 3 w celu zakwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w tym przepisie. Kwestia,

[15] Europejska Komisja Gospodarcza ONZ, „The Aarhus Convention: An Implementation Guide" (wydanie drugie, 2014 r.) (dalej: „wytyczne w sprawie stosowania konwencji z Aarhus"), s. 55. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wspomniane wytyczne można uznać za dokument wyjaśniający, który w stosownym wypadku może być brany pod uwagę, obok innych istotnych elementów, przy dokonywaniu wykładni tej konwencji, mimo że zawarte w nich analizy nie mają żadnej mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom tej konwencji (wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

[16] Wytyczne w sprawie stosowania konwencji z Aarhus, s. 55 (wyróżnienie moje). Zobacz J. Jendrośka, Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w konwencji z Aarhus – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020 (17), s. 372–408, s. 386, który zauważa na s. 386, że „język kompromisowy" art. 2 ust. 4 miał obejmować „każdą formę, w której osoby fizyczne lub prawne mogą zgodnie z prawem zgromadzić się w danych ramach prawnych, co oznacza, że organizacje pozarządowe nie muszą mieć osobowości prawnej".

[17] Wytyczne w sprawie stosowania konwencji z Aarhus, s. 55 (wyróżnienie moje).

[18] Wytyczne w sprawie stosowania konwencji z Aarhus, s. 55.

czy taki członek społeczeństwa spełnia kryteria określone w prawie krajowym, aby *móc* skorzystać z prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jest kwestią dotyczącą legitymacji procesowej i będzie omawiana w ramach pytania drugiego.

42. Tak więc, jak słusznie podniosły Komisja i rząd polski, forma lub cel „stowarzyszenia, organizacji lub grupy" nie mają znaczenia dla określenia legitymacji do wszczęcia postępowania sądowego jako członka społeczeństwa, o ile spełniają wymogi określone w prawie krajowym. W tym względzie, jak podniosła Komisja,, nie ma też znaczenia, czy członek ten broni swoich własnych interesów, interesów swoich członków, czy też interesów społeczeństwa.

Adwokacka spółka partnerska niemająca osobowości prawnej jako członek „społeczeństwa"

43. W okolicznościach postępowania głównego AB&CD jest adwokacką spółka partnerską niemająca osobowości prawnej. Pomimo braku osobowości prawnej z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że adwokacka spółka partnerska ma legitymację do wszczęcia postępowania sądowego w odniesieniu do sporów wynikających z wykonywania przez nią działalności zawodowej, zgodnie z art. 196 ust. 3 statutu zawodu adwokata.

44. Biorąc pod uwagę szeroki zakres pojęcia „społeczeństwa", jak wyjaśniono powyżej, ograniczenie zdolności prawnej adwokackiej spółki partnerskiej do spraw dotyczących wykonywania jej działalności zawodowej, nie może skutkować wykluczeniem jej *statusu* „członka społeczeństwa" na podstawie art. 2 ust. 4. Ograniczenie to odnosi się jednak do kryteriów ustanowionych w prawie krajowym w odniesieniu do *uprawnienia* takiej spółki do wniesienia skargi na podstawie art. 9 ust. 3. Co więcej, okoliczność, że adwokacka spółka partnerska nie powołuje się na naruszenie prawa lub interesu właściwego temu podmiotowi, lecz raczej na naruszenie praw i interesów wchodzących w jej skład członków, także nie może wykluczać jej statusu „członka społeczeństwa".

Członkowie adwokackiej spółki partnerskiej jako „grupa" osób fizycznych

45. Co się tyczy drugiego aspektu pierwszego pytania prejudycjalnego, rozumiem, że sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy *niezależnie od zastosowanej formy* osoby fizyczne tworzące adwokacką spółkę partnerską można uznać za tworzące „grupę" osób fizycznych działających za pośrednictwem stowarzyszenia lub organizacji w rozumieniu art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus. W świetle powyższych wstępnych rozważań osoby te można by uznać za „grupę" osób fizycznych działających za pośrednictwem stowarzyszenia lub organizacji w zakresie, w jakim spełnione są wymogi określone w prawie krajowym. Oznacza to, że jeżeli osoby działają jako formacja czy grupa *ad hoc* w celu ochrony środowiska, to do sądu krajowego należy ustalenie, czy taka grupa spełnia wymogi określone w prawie krajowym, o ile takie istnieją, aby można ją było uznać za członka „społeczeństwa".

Wykładnia w świetle celu zapewnienia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości

46. Sąd odsyłający zwrócił się o dokonanie wykładni art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus w świetle art. 47 karty. Jednakże art. 47 karty ma znaczenie nie dla określenia kręgu odbiorców jako takiego, lecz dla oceny kryteriów określonych w prawie krajowym w celu wniesienia skargi na podstawie art. 9 ust. 3, co jest przedmiotem pytania drugiego. Niemniej jednak wymogi ustanowione przez ustawodawstwo lub praktykę krajową w odniesieniu do „stowarzyszeń,

organizacji lub grup", które mogą zostać zakwalifikowane jako członkowie „społeczeństwa", muszą być zgodne z ogólnym celem konwencji z Aarhus, jakim jest zapewnienie *szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości*. Chociaż cel „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości" został wyraźnie wymieniony tylko w art. 9 ust. 2 i w odpowiednich przepisach dyrektyw w związku z ustanowieniem „wystarczającego interesu i naruszenia prawa" jako przesłanki wniesienia skargi, powszechnie uznaje się, że stwierdzenie to stanowi „cel ogólny" konwencji z Aarhus i nie ogranicza się do jej art. 9 ust. 2 [19].

47. W związku z powyższym uważam, że w postępowaniu dotyczącym naruszenia prawa Unii w zakresie ochrony środowiska adwokacką spółkę partnerską można uznać za członka „społeczeństwa" w rozumieniu art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus w związku z art. 9 ust. 3 tej konwencji, w sytuacji gdy spółka ta nie powołuje się na naruszenie jakichkolwiek praw lub interesów właściwych temu podmiotowi, lecz raczej na naruszenie praw i interesów osób fizycznych, a mianowicie wchodzących w jej skład adwokatów. Osoby fizyczne wchodzące w skład tej spółki można uznać za tworzące „grupę" osób fizycznych działających za pośrednictwem stowarzyszenia lub organizacji w rozumieniu tych samych przepisów, pod warunkiem że spełnione są wymogi określone w prawie krajowym lub praktyce krajowej. Wymogi te muszą zapewniać szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

W przedmiocie pytania drugiego

48. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w postępowaniu dotyczącym naruszenia prawa ochrony środowiska Unii art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który uzależnia legitymację procesową adwokackiej spółki partnerskiej od wykazania własnego interesu, czy też od tego, że poprzez wniesienie skargi zmierza ona do ochrony sytuacji prawnej bezpośrednio związanej ze szczególnym celem utworzenia takiej organizacji.

49. Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie to jest uzasadnione okolicznością, że mające zastosowanie przepisy krajowe uzależniają dopuszczalność skargi na akt administracyjny od wykazania przez skarżącą, że zaskarżony akt narusza jej prawo lub uzasadniony interes, które prawodawca określa jako „uzasadniony interes prywatny". Zgodnie z tym uregulowaniem jedynie pomocniczo, po powołaniu się na uzasadniony interes prywatny, osoba fizyczna lub prawna lub zainteresowana organizacja może wszcząć „obiektywny spór" poprzez wniesienie skargi w celu ochrony uzasadnionego interesu publicznego. W dziedzinie sporów dotyczących ochrony środowiska OUG nr 195/2005 uznaje możliwość takiego obiektywnego sporu. Jednakże kategoria osób, które mogą powoływać się przede wszystkim i bezpośrednio na uzasadniony interes publiczny, ogranicza się do organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska. Inne osoby, w tym skarżąca w postępowaniu głównym, muszą przestrzegać ogólnych zasad legitymacji procesowej. Dokładniej rzecz ujmując, skarżąca, jako adwokacka spółka partnerska, może wszcząć postępowanie sądowe w celu obrony sytuacji prawnej związanej ze szczególnym celem jej utworzenia. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 9 ust. 3 stoi na przeszkodzie takim warunkom ustanowionym w prawie krajowym w celu ustalenia legitymacji procesowej.

[19] Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Edwards* (C-260/11, EU:C:2012:645, pkt 48). Zobacz również A. Sikora, *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie UE*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, s. 281.

Wymogi dotyczące legitymacji procesowej i skuteczna ochrona środowiska zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus

50. W tym względzie należy przypomnieć, że art. 9 ust. 3 przyznaje członkom społeczeństwa prawo do kwestionowania działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska. W myśl tego postanowienia, aby skarżący mógł być podmiotem przewidzianych w nim praw, musi on w szczególności być „członkiem społeczeństwa" i spełniać „wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym" [20].

51. W odniesieniu do „kryteriów", którym mogą podlegać procedury odwoławcze, Trybunał orzekł, że państwa członkowskie mogą, w ramach przysługującego im w tym względzie zakresu uznania, ustanowić przepisy proceduralne określające warunki, które muszą być spełnione, aby członkowie społeczeństwa mogli skorzystać z takich procedur odwoławczych [21].

52. Trybunał orzekł jednak również, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jako taki nie ma bezpośredniej skuteczności w prawie Unii, to jednak postanowienie to w związku z art. 47 karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia *skutecznej ochrony sądowej* uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska [22].

53. Prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, mające na celu zapewnienie skutecznej ochrony środowiska naturalnego, zostałoby całkowicie pozbawione wszelkiej skuteczności, a nawet swej istoty, gdyby należało przyznać, że poprzez wprowadzenie kryteriów przewidzianych w prawie krajowym niektóre kategorie „członków społeczeństwa", a fortiori „członków zainteresowanej społeczności", takich jak organizacje ochrony środowiska spełniające wymogi określone w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, zostałyby całkowicie pozbawione *jakiegokolwiek prawa* do wniesienia skargi na działania i zaniechania osób prywatnych i władz publicznych naruszające niektóre kategorie przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska [23].

54. Uprawnienia dyskrecjonalne w odniesieniu do wykonania art. 9 ust. 3 nie pozwalają państwom członkowskim na narzucanie tak rygorystycznych kryteriów, w tym kryteriów legitymacji procesowej, które uniemożliwiałyby organizacjom zajmującym się ochroną środowiska sprawdzenie, czy przestrzegane są przepisy unijnego prawa ochrony środowiska [24]. W tym względzie należy wziąć pod uwagę, że takie przepisy leżą zazwyczaj w *interesie publicznym*, a nie tylko w interesie niektórych jednostek, oraz że celem tych organizacji jest obrona interesu publicznego [25].

[20] Zobacz wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 59).

[21] Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 63).

[22] Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 66).

[23] Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 67) (wyróżnienie moje).

[24] Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 69).

[25] Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 68).

55. Chociaż orzecznictwo Trybunału koncentruje się na wymogach dotyczących legitymacji procesowej organizacji ochrony środowiska, które spełniają wymogi określone w art. 2 ust. 5, art. 9 ust. 3 w związku z art. 47 karty ma na celu zapewnienie *skutecznej ochrony* sądowej w sprawach z zakresu ochrony środowiska naturalnego wszystkim członkom społeczeństwa. Ta ogólna zasada ma również zastosowanie do innych kategorii członków społeczeństwa, a w szczególności do organizacji, grup lub stowarzyszeń rzeczywiście promujących ochronę środowiska, nawet jeśli (jeszcze) nie kwalifikują się one formalnie jako organizacje działające na rzecz ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 5.

56. W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, jak słusznie zauważono w doktrynie, że art. 9 ust. 3 „nie wskazuje, że organizacje pozarządowe powinny być uprzywilejowane względem jednostek[26]. W motywie osiemnastym konwencji podkreślono, że: „skuteczne mechanizmy sądowe powinny być dostępne dla społeczeństwa, w tym dla organizacji społecznych, tak aby chronione były jego słuszne interesy, a prawo egzekwowane". Ponadto w art. 3 ust. 4 nałożono na strony obowiązek zapewnienia „odpowiedniego uznawania i wspierania stowarzyszeń, organizacji lub grup promujących ochronę środowiska".

57. W drugiej kolejności, o ile art. 9 ust. 3 w związku z motywem osiemnastym nie wprowadza rozróżnienia wymogów dotyczących legitymacji procesowej w zależności od kategorii członków społeczeństwa, o tyle przepis ten pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie kryteriów. Jednakże, jak już wskazano, kryteria te powinny być zgodne z prawem do skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 47 karty. Ponadto ustanawiając te kryteria, państwa członkowskie nie powinny podważać celu, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

58. W tym względzie Trybunał orzekł, że cel szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości dotyczy „w szerszym zakresie woli prawodawcy Unii zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz zapewnienia, aby w tym celu społeczeństwo odgrywało aktywną rolę"[27]. Jest to uznanie „*istotnego związku*"[28] w ramach sprawiedliwości w dziedzinie środowiska między wysokim poziomem ochrony środowiska na podstawie zarówno art. 191 ust. 2 TFUE, jak i art. 37 karty, a dostępem społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości[29].

59. W opinii w sprawie *Edwards*[30] rzecznik generalna J. Kokott zasugerowała, że ochrona prawna na podstawie konwencji z Aarhus wykracza poza skuteczną ochronę prawną przewidzianą w art. 47 karty. O ile bowiem ten ostatni przepis wyraźnie odnosi się do ochrony *praw jednostki*, o tyle ochrona prawna w sprawach dotyczących środowiska „co do zasady służy nie tylko indywidualnym interesom skarżących, ale także, a nawet wyłącznie, społeczeństwu"[31]. Rzecznik generalna słusznie wskazała również, że „uznanie *interesu ogólnego dotyczącego ochrony środowiska* jest tym bardziej ważne, że może występować wiele przypadków, w których prawnie chronione interesy określonych jednostek nie zostają naruszone bądź też zostają naruszone

[26] C. Sobotta„New Case on Article 9 of the Aarhus Convention [Nowe sprawy dotyczące art. 9 konwencji z Aarhus], *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2018, s. 241–258, s. 244. Natomiast art. 9 ust. 2, który reguluje dostęp do wymiaru sprawiedliwości „zainteresowanej społeczności", wprowadza rozróżnienie między organizacjami ochrony środowiska a wszystkimi innymi członkami „zainteresowanej społeczności".

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

[28] Zobacz także A. Sikora, Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie UE, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, s. 280.

[29] Kontynuując ten pomysł, w doktrynie zasugerowano, że szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości można uznać za „wymiar proceduralny" wysokiego poziomu ochrony środowiska i podnieść do „zasady nadrzędnej" w postępowaniach sądowych dotyczących środowiska. A. Sikora, op.cit., przypis 29, s. 282.

[30] Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie (C-260/11, EU:C:2012:645).

[31] Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie (C-260/11, EU:C:2012:645, pkt 39, 40).

jedynie marginalnie”[32]. W takich przypadkach „środowisko naturalne nie może bronić się samo przed sądami, lecz wymaga reprezentacji przez zaangażowanych obywateli lub organizacje pozarządowe”[33].

60. Biorąc pod uwagę cel, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, orzecznictwo Trybunału pozostaje otwarte na *ewoluującą dynamikę sporów dotyczących środowiska*. Trybunał uznaje rolę, jaką aktywni obywatele mogą odegrać w obronie środowiska, stwierdziwszy, że „członkowie społeczeństwa i stowarzyszeń są oczywiście zobowiązani do odgrywania aktywnej roli w obronie środowiska”[34].

61. Nie oznacza to jednak, że legitymację procesową, bez żadnych zastrzeżeń, ma każdy. Komitet ds. Zgodności stwierdził bowiem, że „strony 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”[35]. Państwa członkowskie zachowują uprawnienia dyskrecjonalne przy stosowaniu kryteriów w celu określenia warunków, na jakich członkowie społeczeństwa mogą działać w obronie środowiska. Jak wskazały w istocie Komisja i Irlandia, usprawnienie sporów w dziedzinie ochrony środowiska stanowi uzasadniony cel polegający na uniknięciu sytuacji , która byłaby trudna do opanowania przez sądy. Jednakże, jak podkreślono już wyżej, jeżeli ze względu na kryteria legitymacji procesowej pewnym kategoriom „członków społeczeństwa” odmówiono by wszelkiego prawa do wszczynania postępowań na podstawie art. 9 ust. 3, byłoby to zbyt rygorystyczne, aby zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z konwencją .

62. Aby ocenić, czy wymogi dotyczące legitymacji procesowej rzeczywiście uniemożliwiają pewnym kategoriom członków społeczeństwa wniesienie skargi, należy wziąć pod uwagę system prawny jako całość i ocenić, w jakim zakresie prawo krajowe wywołuje takie „skutki blokujące”[36].

63. Przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego, zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez sąd odsyłający, przyznają legitymację procesową organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska. Inni członkowie społeczeństwa muszą spełniać wymogi w zakresie legitymacji procesowej stawiane przez obowiązujące przepisy. Dokładniej rzecz ujmując, muszą oni powołać się na naruszenie uzasadnionego interesu prywatnego, a tylko tytułem żądania ewentualnego – interesu publicznego. W świetle powyższych rozważań przyjęcie modelu postepowania sądowego opartego na subiektywnym sporze nie jest samo w sobie niezgodne z art. 9 ust. 3. Jednakże biorąc pod uwagę przewagę interesu publicznego w sporach dotyczących środowiska, do sądu krajowego należy dokonanie, w możliwie najszerszym zakresie, wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, jakie należy spełnić w celu wniesienia skargi, zgodnie z celami art. 9 ust. 3, i zapewnienia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Przepisy takie nie powinny faktycznie uniemożliwiać określonym kategoriom „członków społeczeństwa”, w tym w szczególności organizacjom, stowarzyszeniom lub grupom rzeczywiście działającym na rzecz ochrony środowiska i spełniającym wymogi prawa krajowego, zaskarżenia decyzji wydanej w wyniku postępowania administracyjnego, które może być sprzeczne z prawem Unii w dziedzinie ochrony

[32] Tamże, pkt. 42.

[33] Tamże.

[34] Zobacz wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 40).

[35] Wytyczne w sprawie stosowania konwencji z Aarhus, s. 198. Jak zauważono w doktrynie, kwestia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska „zazwyczaj była przedmiotem gorącej debaty niemal do zakończenia negocjacji”, podczas gdy ostateczny tekst w tej sprawie jest wynikiem „wiele kompromisowych rozwiązań między bardzo rozbieżnymi poglądami i celami, a zatem odzwierciedla to, co było możliwe, a nie to, co było potrzebne lub pożądane”. J. Jendrośka, op.cit. przypis 16, s. 398 i 407.

[36] Sprawozdanie Komitetu ds. Zgodności, ACCC/C/2006/18 (Dania), pkt 30.

środowiska. W tym względzie sąd odsyłający mógłby rozważyć znaczenie, jakie dla wykładni przepisów dotyczących legitymacji procesowej ma uznanie w prawie krajowym prawa każdej osoby do „zdrowego i ekologicznie zrównoważonego środowiska".

Legitymacja procesowa adwokackiej spółki partnerskiej na podstawie art. 9 ust. 3

64. Odnosząc się w szczególności do legitymacji procesowej skarżącej adwokackiej spółki partnerskiej należy przypomnieć, że skarżąca twierdziła, iż wniosła skargę w imieniu swoich członków oraz w interesie publicznym. Należy jednak zauważyć, że wymogi dotyczące legitymacji procesowej należy określić w odniesieniu do skarżącego. Jak uznała Irlandia, a w istocie także Rząd Polski i Komisja, sąd krajowy nie powinien być wzywany do zwrócenia się do osób fizycznych „stojących za" danym podmiotem w celu ustalenia legitymacji procesowej. Ogólnie rzecz biorąc, prawo może określać warunki, na jakich strony postępowania są uprawnione do wniesienia skargi w celu obrony interesów lub praw innych osób lub interesu publicznego (stowarzyszeniowa lub reprezentacyjna legitymacja procesowa)[37]. Nie wydaje się jednak, aby tak było w przypadku skarżącej w postępowaniu głównym. Co więcej, z akt sprawy nie wynika, że skarżąca została upoważniona przez swoich członków lub mieszkańców dotkniętego regionu do wniesienia skargi w ich imieniu.

65. Sąd krajowy zastanawia się również, czy można uznać, że członkowie tej spółki mają legitymację procesową jako „grupa" osób. W tym kontekście wydaje się, że skarżąca wykorzystuje formę adwokackiej spółki partnerskiej do tego, aby działać jako stowarzyszenie *ad hoc* w celu ochrony środowiska. Gdyby takie osoby chciały wnieść skargę jako „grupa", musiałyby działać w takim charakterze. O ile prawo krajowe nie stanowi inaczej, dopiero w momencie wniesienia skargi jako „grupa" sąd mógłby ocenić, czy taka „grupa" spełnia krajowe wymogi bycia członkiem społeczeństwa i czy może spełniać kryteria legitymacji procesowej w świetle celu polegającego na zapewnieniu szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

66. W świetle powyższego uważam, że w postępowaniu dotyczącym naruszenia prawa ochrony środowiska Unii art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty nie stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który uzależnia dopuszczalność działania adwokackiej spółki partnerskiej od wykazania własnego interesu lub od tego, że poprzez wniesienie skargi zmierza ona do ochrony sytuacji prawnej bezpośrednio związanej ze szczególnym celem utworzenia takiej organizacji. Jednakże biorąc pod uwagę przewagę interesu publicznego w sporach dotyczących środowiska, do sądu krajowego należy dokonanie, w możliwie najszerszym zakresie, wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, jakie należy spełnić w celu wniesienia skargi, zgodnie z celami art. 9 ust. 3 i zapewnienia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Przepisy takie nie powinny faktycznie uniemożliwiać określonym kategoriom „członków społeczeństwa", w tym w szczególności organizacjom, stowarzyszeniom lub grupom rzeczywiście działającym na rzecz ochrony środowiska i spełniającym wymogi prawa krajowego zaskarżenia decyzji wydanej w wyniku postępowania administracyjnego, które może być sprzeczne z prawem Unii w dziedzinie ochrony środowiska.

[37] Zobacz ogólnie P. Cane, *Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 285 i nast.; a także L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani Mekki, *Théorie générale du procès*, PUF, wydanie trzecie, 2020, pkt 171 i nast.

W przedmiocie pytania trzeciego

67. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w ramach postępowania w przedmiocie naruszenia unijnego prawa ochrony środowiska art. 9 ust. 3, 4 i 5 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że wymóg, by niektóre postępowania sądowe przewidywały „odpowiednie i skuteczne środki odwoławcze" i „nie [były] dyskryminacyjne ze względu na koszty", zakłada szczególne zasady lub kryteria mające na celu ograniczenie kosztów, jakie może ponieść strona przegrywająca sprawę, w tym znaczeniu, że sąd krajowy musi zapewnić spełnienie warunku niedyskryminacji ze względu na koszty, biorąc pod uwagę zarówno interes osoby, która chce bronić swoich praw, jak i interes publiczny w ochronie środowiska.

68. W tym względzie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że rumuńskie przepisy, a mianowicie art. 451–453 kodeksu postępowania cywilnego, zawierają szczegółowe zestawienie kosztów postępowania oraz różne kryteria, które sąd może zastosować w celu obniżenia w sposób uzasadniony honorariów adwokackich. Sąd odsyłający wyraża jednak wątpliwości co do tego, czy ogólne kryteria określone w prawie krajowym zawierają wystarczająco szczegółowe zasady i warunki umożliwiające ocenę i przewidywanie znacznych kosztów sporów dotyczących środowiska. Jest tak tym bardziej, zdaniem sądu odsyłającego, że w okolicznościach, w których skarga może zostać odrzucona jako niedopuszczalna ze względu na brak legitymacji do wszczęcia postepowania sądowego lub niespełnienie wymogów legitymacji procesowej i interesu prawnego. Sąd odsyłający zmierza wreszcie do wyjaśnienia, czy orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 w sprawie udziału społeczeństwa, zawierające się w wyroku North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy [38], ma zastosowanie do art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus.

69. Co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii stosowania orzecznictwa dotyczącego wykładni zasady niedyskryminacji ze względu na koszty zawartej w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, odpowiedź zawiera już wyrok North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy. W wyroku tym Trybunał orzekł, że Artykuł 9 ust. 4, w którym określono, jakim cechom powinny odpowiadać skargi, a w szczególności cechę, by nie były one dyskryminacyjne ze względu na koszty, wyraźnie ma zastosowanie zarówno do postępowań, o których mowa w ust. 3, jak i do tych, o których mowa w szczególności w ust. 2 [39].

70. W konsekwencji należy uznać, że zasada niedyskryminacji ze względu na koszty ma zastosowanie do postępowania takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wiąże się ze stosowaniem art. 9 ust. 3.

71. Po drugie, co się tyczy kryteriów oceny kosztów i uwzględnienia interesu prywatnego, jak również interesu ogólnego w ochronie środowiska, należy na wstępie stwierdzić, że art. 3 ust. 8 konwencji z Aarhus wyraźnie dopuszcza rozsądne koszty. Artykuł 9 ust. 4 oraz przepisy dyrektyw nie przeciwstawiają się zatem zasądzeniu kosztów, o ile kwota nie ma charakteru zaporowego [40]. Ponieważ przepis ten nie zawiera żadnych szczególnych kryteriów, ocena kosztów nie jest z góry określona, lecz zależy od okoliczności konkretnego przypadku i krajowego porządku prawnego [41].

[38] Wyrok z dnia 15 marca 2018 r. (C-470/16, EU:C:2018:185).

[39] Zobacz wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 48).

[40] Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Irlandia (C-427/07, EU:C:2009:457, pkt 92); opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, pkt 34).

[41] Podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, pkt 36) w odniesieniu do różnych ustaleń i zaleceń komitetu ds. zgodności.

72. W wyroku Edwards i Pallikaropoulos[42] Trybunał określił istotne kryteria oceny wykładni zasady niedyskryminacji ze względu na koszty. Kryteria te wskazują na *całościową* i wszechstronną ocenę kwestii nadmiernych kosztów. Dokładniej rzecz ujmując, z wyroku tego wynika, że sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę wszystkie właściwe przepisy prawa krajowego, że powinien uznać zarówno interes osoby, która chce bronić swoich praw, jak i interes publiczny związany z ochroną środowiska, oraz że koszty postępowania nie mogą przekraczać środków finansowych zainteresowanego ani wydawać się w każdym razie obiektywnie nieracjonalne[43]. W odniesieniu do analizy sytuacji finansowej zainteresowanego sąd krajowy winien ponadto uwzględnić sytuację stron postępowania, racjonalne szanse wygrania sprawy przez skarżącego, znaczenie, jakie sprawa ma dla niego oraz dla ochrony środowiska, złożoność przepisów materialnych i proceduralnych mających zastosowanie w sprawie, jak również potencjalną pochopność skargi na poszczególnych etapach postępowania[44].

73. Ponadto Trybunał orzekł, że zasada niedyskryminacji ze względu na koszty 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, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione[45].

74. Biorąc pod uwagę art. 47 karty, koszt wniesienia środka zaskarżenia na podstawie konwencji z Aarhus lub egzekwowania unijnego prawa ochrony środowiska nie powinien być tak wysoki, aby w stosownych przypadkach uniemożliwiał społeczeństwu wniesienie środka zaskarżenia[46].

75. W okolicznościach analizowanych w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe nie przewiduje *precyzyjnych* kryteriów mających zastosowanie *konkretnie* do sporów dotyczących środowiska. Biorąc pod uwagę szeroki zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w kontekście art. 9 ust. 4, nie można stwierdzić, że brak szczegółowego określenia kosztów w sporach dotyczących środowiska jest niezgodny z zasadą niedyskryminacji ze względu na koszty.

76. Jednakże z art. 3 ust. 1 konwencji z Aarhus wynika, że strony tej konwencji muszą ustanowić i utrzymywać „jasne, przejrzyste i spójne ramy" w celu wykonania postanowień rzeczonej konwencji. Co więcej, z art. 9 ust. 5 wynika, że strony rozważą stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy istniejące w prawie krajowym mechanizmy spełniają te wymogi, oraz dokonanie wykładni krajowego prawa procesowego, która w możliwie najszerszym zakresie jest zgodna z celami określonymi w art. 9 ust. 3 i 4, tak aby postępowania sądowe jako całość nie były dyskryminacyjne ze względu na koszty, z uwzględnieniem kryteriów określonych w orzecznictwie Trybunału[47].

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

43 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 38–40).

44 Tamże, pkt 41, 42.

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

46 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 34).

47 Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 57).

77. Należy również podkreślić, że w świetle całościowej i kompleksowej oceny sąd krajowy musi przeprowadzić, w świetle kryteriów określonych w wyroku Edwards i Pallikaropoulos, ewentualny brak legitymacji procesowej skarżącej jako taki nie stoi na przeszkodzie stosowaniu zasady niedyskryminacji ze względu na koszty.

78. W świetle powyższego uważam, że w postępowaniu dotyczącym naruszenia prawa ochrony środowiska Unii art. 9 ust. 3, 4 i 5 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapity pierwszy i drugi karty należy interpretować w ten sposób, że wymóg, aby niektóre postępowania sądowe przewidywały „odpowiednie i skuteczne środki odwoławcze" i „nie [były] dyskryminacyjne ze względu na koszty", nie zakłada szczególnych zasad lub kryteriów mających na celu ograniczenie kosztów, jakie może ponieść strona przegrywająca sprawę. Do sądu krajowego należy jednak dokonanie wykładni krajowego prawa procesowego, która w możliwie najszerszym zakresie jest zgodna z celami określonymi w art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus, tak aby postępowania sądowe jako całość nie były dyskryminacyjne ze względu na koszty.

IV. Wnioski

79. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne w następujący sposób:

(1) W postępowaniu dotyczącym naruszenia prawa Unii w zakresie ochrony środowiska adwokacką spółkę partnerską można uznać za członka „społeczeństwa" w rozumieniu art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus w związku z art. 9 ust. 3 tej konwencji, w sytuacji gdy spółka ta nie powołuje się na naruszenie jakichkolwiek praw lub interesów właściwych temu podmiotowi, lecz raczej na naruszenie praw i interesów osób fizycznych, a mianowicie wchodzących w jej skład adwokatów. Osoby fizyczne wchodzące w skład tej spółki można uznać za tworzące „grupę" osób fizycznych działających za pośrednictwem stowarzyszenia lub organizacji w rozumieniu tych przepisów, pod warunkiem że spełnione są wymogi określone w prawie krajowym lub praktyce krajowej. Wymogi te muszą jednak zapewniać szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

(2) W postępowaniu dotyczącym naruszenia prawa ochrony środowiska Unii art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty nie stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który uzależnia dopuszczalność działania adwokackiej spółki partnerskiej od wykazania własnego interesu lub od tego, że poprzez wniesienie skargi zmierza ona do ochrony sytuacji prawnej bezpośrednio związanej ze szczególnym celem utworzenia takiej organizacji. Jednakże biorąc pod uwagę przewagę interesu publicznego w sporach dotyczących środowiska, do sądu krajowego należy dokonanie, w możliwie najszerszym zakresie, wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, jakie należy spełnić w celu wniesienia skargi, zgodnie z celami art. 9 ust. 3 i zapewnienia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Przepisy takie nie powinny faktycznie uniemożliwiać określonym kategoriom „członków społeczeństwa", w tym w szczególności organizacjom, stowarzyszeniom lub grupom rzeczywiście działającym na rzecz ochrony środowiska i spełniającym wymogi prawa krajowego, , zaskarżenia decyzji wydanej w wyniku postępowania administracyjnego, które może być sprzeczne z prawem Unii w dziedzinie ochrony środowiska.

3) W postępowaniu dotyczącym naruszenia prawa ochrony środowiska Unii, art. 9 ust. 3, 4 i 5 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapity pierwszy i drugi karty należy interpretować w ten sposób, że wymóg, aby niektóre postępowania sądowe przewidywały „odpowiednie i skuteczne środki odwoławcze" i „nie [były] dyskryminacyjne ze względu na koszty", nie zakłada szczególnych zasad lub kryteriów mających na celu ograniczenie kosztów, jakie może ponieść strona przegrywająca postępowanie. Do sądu krajowego należy jednak dokonanie wykładni krajowego prawa procesowego, która w możliwie najszerszym zakresie jest zgodna z celami określonymi w art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus, tak aby postępowania sądowe jako całość nie były dyskryminacyjne ze względu na koszty.