



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2015 r.¹

Sprawa C-69/14

Dragoş Constantin Târşia
przeciwko
Statul român
i

Serviciul Public Comunitar Regim Permise de Conducere si Inmatriculare a Autovehiculelor

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunalul Sibiu (Rumunia)]

Ustawodawstwo państwa członkowskiego zezwalające na ponowne rozpatrzenie prawomocnych orzeczeń (sądowych) naruszających prawo Unii, wydanych w sprawach administracyjnych, ale nie w sprawach cywilnych — Wniosek o wznowienie postępowania w celu ponownego rozpatrzenia prawomocnego orzeczenia w sprawie podatku od zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy silnikowe w postępowaniu cywilnym — Powaga rzeczy osądzonej — Zasady skuteczności i równoważności — Artykuł 47 karty praw podstawowych

I – Wprowadzenie

1. W 2007 r. skarżący wszczął przed rumuńskim sądem cywilnym postępowanie w sprawie zwrotu specjalnego podatku nakładanego na pojazdy silnikowe, który skarżący zapłacił za samochód przywieziony z innego państwa członkowskiego. Płatność wymagana była z tego względu, że rejestracja pojazdu dokonywana w Rumunii przez właściwy organ rządowy uzależniona była od przedłożenia dowodu zapłaty specjalnego podatku od pojazdów silnikowych. Następnie w kwietniu 2011 r. Trybunał orzekł w wyroku Tatu, że art. 110 TFUE sprzeciwia się ustanowieniu przez Rumunię podatku od zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy samochodowe, pobieranego przy pierwszej rejestracji pojazdu w tym państwie członkowskim, jeżeli ten środek podatkowy został ukształtowany w sposób zniechęcający do wprowadzania do ruchu w Rumunii pojazdów używanych nabytych w innych państwach członkowskich, nie zniechęcając równocześnie do nabywania na rynku krajowym pojazdów używanych w tym samym wieku i o takim samym stopniu zużycia².

2. Zanim wydano wyrok Tatu, wniosek skarżącego w sprawie zwrotu części specjalnego podatku odpowiadającej wysokości podatku od zanieczyszczeń został odrzucony wyrokiem wydanym w postępowaniu cywilnym, który uprawomocnił się na mocy prawa rumuńskiego. Z tego względu skarżący podnosi, że na gruncie prawa Unii przysługuje mu możliwość uzyskania zwrotu podatku, w szczególności ze względu na to, że ustawodawstwo rumuńskie przewiduje wyjątek od zasady powagi rzeczy osądzonej w odniesieniu do wyroków, co do których stwierdza się, że są niezgodne z prawem Unii, jednak wyłącznie w przypadku, gdy wyroki te wydano w sprawach administracyjnych.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Wyrok Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219).

3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału podatki pobrane z naruszeniem przepisów prawa Unii, a także kwoty zapłacone na rzecz państwa lub zatrzymane przez państwo w bezpośrednim związku z tym podatkiem podlegają zwrotowi wraz z odsetkami, tak aby sytuacja istniejąca przed pobraniem tej kwoty została przywrócona³. Jednocześnie jednak Trybunał stwierdził, że zasada powagi rzeczy osądzonej, która jest mocno zakorzeniona w systemach prawnych wszystkich państw członkowskich oraz w samym prawie Unii⁴, ma zastosowanie do prawomocnych wyroków sądów krajowych, nawet jeżeli wydają się one niezgodne z prawem Unii⁵. Oznacza to, że w pewnych okolicznościach możliwa jest (zgodna z prawem) odmowa zwrotu takiego podatku.

4. Jednakże, z uwagi na ograniczenia, jakie na autonomię proceduralną państw członkowskich nakłada prawo Unii, w przypadku gdy prawo krajowe przewiduje wyjątki od zasady powagi rzeczy osądzonej, dopuszczając możliwość ponownego zbadania prawomocnego orzeczenia w pewnych okolicznościach, ta wyjątkowa ścieżka musi być także możliwa w sytuacji, gdy sporne prawomocne orzeczenie jest sprzeczne z prawem Unii⁶.

5. Niniejsza sprawa stwarza zatem Trybunałowi okazję do rozwinięcia swojego orzecznictwa dotyczącego zależności pomiędzy zasadą powagi rzeczy osądzonej a nadrzędnością prawa Unii. Należy ją w szczególności rozpatrywać w świetle zasady lojalnej współpracy określonej w art. 4 ust. 3 TUE, określonych postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, mianowicie art. 47 i zawartego w nim prawa do skutecznego środka prawnego oraz zasady równości wobec prawa przewidzianej w art. 20 karty, jak również zwyczajowych podstaw, w oparciu o które przepisy krajowe dotyczące powagi rzeczy osądzonej kwestionowano pod względem zgodności z prawem Unii, to znaczy zasad skuteczności i równoważności⁷.

II – Ramy prawne

6. Artykuł 148 konstytucji Rumunii⁸ uznaje pierwszeństwo prawa Unii i zobowiązuje parlament, prezydenta Rumunii, rząd oraz władzę sądowniczą do zapewniania, że pierwszeństwo to jest respektowane.

3 — Wyrok Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, pkt 46, 50). Zobacz także wyrok Nicula (C-331/13, EU:C:2014:2285, pkt 27, 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

4 — Trybunał potwierdził ponadto, że zasada powagi rzeczy osądzonej znajduje zastosowanie do orzeczeń Trybunału. Zobacz na przykład wyroki: Komisja/Luksemburg (C-526/08, EU:C:2010:379, pkt 26, 27); ThyssenKrupp Nirosta/Komisja (C-352/09 P, EU:C:2011:191, pkt 123).

5 — Zobacz w szczególności wyroki: Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067); Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506); Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78); Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434); i-21 Germany i Arcor (C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178); Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17). W przedmiocie zasady powagi rzeczy osądzonej i postępowania arbitrażowego zob. wyroki: Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269); Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615). Zobacz także dyskusja na temat znaczenia zasady powagi rzeczy osądzonej w tworzeniu przepisów dotyczących odszkodowań za szkody powstałe na skutek naruszenia prawa Unii przez organy sądowe państwa członkowskiego, zawarta w wyroku Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513).

6 — Zobacz na przykład wyroki: Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo); Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 62).

7 — Zobacz ostatnio wyrok Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067).

8 — Konstytucja z dnia 21 listopada 1991 r., zmieniona i uzupełniona w drodze ustawy nr 429/2003, ponownie opublikowana w *Monitorul Oficial al României* nr 767 z dnia 31 października 2003 r.

7. Artykuł 322 rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego⁹ stanowi, co następuje:

„Wznowienia postępowania w odniesieniu do wyroku, który stał się prawomocny w postępowaniu apelacyjnym albo wskutek niewniesienia apelacji, jak również w odniesieniu do wyroku co do istoty wydanego przez sąd odwoławczy, można żądać w następujących wypadkach:

[...]9 jeżeli Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie praw podstawowych lub wolności wynikające z orzeczenia sądowego i nadal istnieją poważne skutki tego naruszenia, które mogą zostać usunięte jedynie w drodze wznowienia postępowania w odniesieniu do zapadłego wyroku;

10 jeżeli po tym, jak wyrok stał się prawomocny, Curtea Constituțională [trybunał konstytucyjny] orzekł w przedmiocie zarzutu [niezgodności z konstytucją] podniesionego w sprawie, uznając za niezgodne z konstytucją ustawę, rozporządzenie lub konkretny przepis ustawy lub rozporządzenia będące przedmiotem tego zarzutu, lub inne przepisy zaskarżonego aktu, które bezsprzecznie nie mogą zostać oddzielone od przepisów wymienionych w odesłaniu do Curtea Constituțională”.

8. Artykuł 21 ust. 1 ustawy nr 554/2004 o postępowaniu sędowo-administracyjnym¹⁰ stanowi, że „[ś]rodki odwoławcze przewidziane w kodeksie postępowania cywilnego mogą być przedsiębrane w odniesieniu do nieodwoławnych i prawomocnych orzeczeń wydawanych przez sądy prowadzące postępowanie sędowo-administracyjne”.

9. Artykuł 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004¹¹ stanowi, że „[p]oza przyczynami przewidzianymi w kodeksie postępowania cywilnego przyczyna uzasadniająca wznowienie postępowania zachodzi, gdy orzeczenia, które stały się prawomocne i nieodwoławne, naruszają zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego uregulowaną w art. 148 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 2 konstytucji Rumunii, w ostatnio zmienionej wersji”.

10. Zgodnie z art. 175 ust. 1 rumuńskiego kodeksu postępowania podatkowego¹² sprzeciw można wnieść wobec jakiegokolwiek roszczenia podatkowego, jak również wobec wszystkich podatkowych aktów administracyjnych. Sprzeciw, stanowiący wewnętrzny administracyjny środek odwoławczy, nie wyłącza możliwości zgodnego z prawem odwołania się od wyniku postępowania sądowego przysługującej stronom poszkodowanym przez podatkowy akt administracyjny lub z uwagi na brak takowego. Decyzja wydana przez właściwy organ w związku ze sprzeciwem wniesionym wobec roszczenia podatkowego może być, zgodnie z art. 188 ust. 2 kodeksu postępowania podatkowego, kwestionowana przed właściwym organem postępowania administracyjnego.

11. Na mocy Ordonanță de urgență a Guvernului (OUG) nr 50/2008 wprowadzono podatek (zwany „podatkiem od zanieczyszczeń”) od pojazdów silnikowych kategorii M1–M3 oraz N1–N3¹³.

9 — Codul de procedură civilă ogłoszony dekretem z dnia 9 września 1869 r., ponownie opublikowany w *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 45 z dnia 24 lutego 1948 r., z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami, obowiązujący do dnia 15 lutego 2013 r.

10 — Legea contenciosului administrative nr 554 z dnia 2 grudnia 2004 r., opublikowana w *Monitorul Oficial al României* nr 1154 z dnia 7 grudnia 2004 r., z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami.

11 — Przyjęty w drodze art. 1 ust. 30 ustawy nr 262/2007, opublikowanej w *Monitorul Oficial al României* nr 510 z dnia 30 lipca 2007 r. i zmienionej ustawą nr 299/2011, opublikowaną w *Monitorul Oficial al României* nr 916 z dnia 22 grudnia 2011 r. Wyrokiem nr 1039/2012 Curtea Constituțională stwierdził, że ten ostatni przepis jest niezgodny z konstytucją.

12 — Przyjętego w drodze dekretu rządowego nr 92 z dnia 24 grudnia 2003 r. Został on ponownie opublikowany w *Monitorul Oficial al României* nr 513 z dnia 31 lipca 2007 r., zmieniony, a następnie uzupełniony.

13 — Na mocy art. 3 Ordonanță de Urgență a Guvernului nr. 50/2008 pentru instituirea taxei pe poluare pentru autovehicule (nadzwyczajnego dekretu rządowego nr 50/2008 ustanawiającego podatek od zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy samochodowe) z dnia 21 kwietnia 2008 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 327 z dnia 25 kwietnia 2008 r., zwanego dalej „OUG nr 50/2008”), który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2008 r., wprowadzono podatek od zanieczyszczeń w odniesieniu do pojazdów kategorii M1–M3 i N1–N3. Kategoria M obejmuje „[p]ojazdy silnikowe mające co najmniej cztery koła, zaprojektowane i wykonane do przewozu osób”. Kategoria N obejmuje „[p]ojazdy silnikowe mające przynajmniej cztery koła, zaprojektowane i wykonane do przewozu ładunków”. Zobacz także załącznik II do dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 263, s. 1).

III – Okoliczności faktyczne, postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

12. W dniu 3 maja 2007 r. D.C. Târşia, skarżący w postępowaniu głównym, nabył samochód zarejestrowany wcześniej we Francji. Jak wspomniano powyżej, rejestracja w Rumunii uzależniona była w tamtym czasie od przedłożenia dowodu zapłaty specjalnego podatku od pojazdów silnikowych. Pojazd silnikowy zarejestrowano w dniu 6 czerwca 2007 r., po tym, jak skarżący dokonał w dniu 5 czerwca 2007 r. zapłaty kwoty 6 899,51 lei rumuńskich (RON) tytułem specjalnego podatku od pojazdów silnikowych.

13. Skarżący wystąpił do sądu cywilnego z wnioskiem o zwrot podatku z uwagi na to, że nałożony podatek był sprzeczny z art. 90 WE [obecnie art. 110 TFUE] w zakresie, w jakim ustanawiał dyskryminacyjny środek podatkowy, na podstawie którego towary pochodzące z innych państw członkowskich zostają obłożone podatkiem krajowym, który przewyższa znacznie podatki od podobnych towarów sprzedawanych na rynkach krajowych. Wyrokiem cywilnym nr 6553/2007 z dnia 13 grudnia 2007 r. Judecătoria Sibiu (sąd pierwszej instancji w Sybinie) uwzględnił powództwo i nakazał państwu rumuńskiemu zwrot podatku.

14. Jednakże państwo rumuńskie wniosło środek odwoławczy od tego wyroku, który został utrzymany w mocy w drodze orzeczenia cywilnego Tribunalul Sibiu (sądu w Sibiu) nr 401/2008 nakazującego państwu rumuńskiemu jedynie częściowy zwrot nałożonego podatku, mianowicie różnicy między kwotą zapłaconą w dniu 5 czerwca 2007 r. tytułem specjalnego podatku od pojazdów silnikowych a kwotą wynikającą z zastosowania OUG nr 50/2008 i podatku od zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy silnikowe¹⁴.

15. W dniu 29 września 2011 r. D.C. Târşia wniósł do Tribunalul Sibiu wniosek o wznowienie postępowania zakończonych orzeczeniem cywilnym nr 401/2008 na podstawie przepisów art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 oraz wyroku Trybunału z dnia 7 kwietnia 2011 r., Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219), w którym Trybunał stwierdził, że na gruncie art. 110 TFUE podatek taki jak podatek od zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy silnikowe wprowadzony w drodze OUG nr 50/2008 jest sprzeczny z prawem Unii. Dragoş Constantin Târşia podniósł, że jest on uprawniony do otrzymania zwrotu uiszczonych podatków w całości z uwagi na nadrzędność prawa Unii i ustalenia Trybunału w wyroku Tatu.

16. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym na tamtym etapie postępowania zaskarżenie orzeczenia cywilnego nr 401/2008 przed sądami powszechnymi nie było możliwe. W postępowaniu cywilnym nie istnieje zbliżony do art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 proceduralny środek ochrony prawnej odnoszący się do prawomocnych wyroków wydanych z naruszeniem zasady nadrzędności prawa Unii. Tribunalul Sibiu stwierdził zatem, że ma obowiązek przedłożenia Trybunałowi następującego pytania prejudycjalnego zgodnie z art. 267 TFUE.

„Czy art. 17, 20, 21 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [oraz] zasada pewności prawa ugruntowana w prawie [Unii] i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości mogą być interpretowane w ten sposób, że stoją na przeszkodzie takiemu przepisowi jak art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004, który przewiduje możliwość wznowienia postępowania w odniesieniu do krajowych orzeczeń sądowych zapadłych wyłącznie w sprawach administracyjnych w przypadku naruszenia zasady pierwszeństwa prawa [Unii] i nie dopuszcza możliwości wznowienia postępowania w odniesieniu do orzeczeń sądowych wydanych w innych sprawach niż sprawy administracyjne (sprawach cywilnych lub karnych) w przypadku naruszenia tej samej zasady pierwszeństwa prawa [Unii] przez takie orzeczenie?”.

14 — Zgodnie z fragmentem przedłożonych przez państwo rumuńskie uwag na piśmie, który to fragment nie został zakwestionowany przez D.C. Târşie, w dniu 13 czerwca 2008 r. D.C. Târşia wniósł w trybie nadzwyczajnym skargę o stwierdzenie nieważności decyzji nr 401/2008, którą wycofał w dniu 24 września 2008 r.

17. Uwagi na piśmie przedłożyli D.C. Târşia, rządy rumuński i polski oraz Komisja. Wszystkie strony wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 27 stycznia 2015 r.

IV – W przedmiocie dopuszczalności

18. Moim zdaniem przedłożone pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim zmierza się poprzez nie do uzyskania wytycznych co do tego, czy wyłączenie możliwości wznowienia postępowania w odniesieniu do krajowych orzeczeń sądowych wydanych w postępowaniu karnym w sytuacji, gdy doszło do naruszenia zasady nadrzędności prawa Unii, jest sprzeczne z prawem Unii¹⁵.

19. Jak wskazał rząd polski w swoich uwagach na piśmie, ta część pytania ma charakter czysto hipotetyczny, zważywszy, że zastosowanie zasady powagi rzeczy osądzonej w postępowaniu karnym w żadnym stopniu nie wiąże się z przedmiotem postępowania głównego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał może odmówić orzekania co do pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd krajowy, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny¹⁶. Biorąc pod uwagę, że przedmiotem postępowania głównego nie jest wyrok wydany w postępowaniu karnym, pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim zmierza się w nim do wyjaśnienia zgodności rumuńskiej ustawy o postępowaniu karnym z prawem Unii.

V – Analiza

A – W przedmiocie orzecznictwa Trybunału dotyczącego powagi rzeczy osądzonej

20. Prawo Unii nie zobowiązuje sądu krajowego do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów proceduralnych nadających prawomocność danemu orzeczeniu, nawet jeśli umożliwiłoby to sądowi krajowemu usunięcie naruszenia prawa Unii, które wynika z tego orzeczenia¹⁷. Dlatego w świetle prawa Unii skarżący nie mogą powoływać się na orzeczenie Trybunału wydane po upływie terminów przedawnienia obowiązujących w danym państwie członkowskim w celu naprawienia naruszenia, które mogło być przedmiotem skargi wniesionej w odpowiednim terminie. Na mocy prawa Unii zasada powagi rzeczy osądzonej obejmuje ochroną błędne orzeczenie¹⁸.

15 — Sąd krajowy czyni także odniesienie do art. 17 (dotyczącego prawa własności) i 21 (dotyczącego niedyskryminacji) karty. Postanowienia te w znikomym stopniu odnoszą się do kwestii rozpatrywanych w niniejszej sprawie, w tym sensie, że roszczenie podatkowe o zwrot nienależnie pobranego podatku wydaje się stanowić prawo własności na gruncie prawa rumuńskiego zgodnie z art. 21 ust. 1 i 4 kodeksu postępowania podatkowego, a niezgodność z prawem podatku od zanieczyszczeń odnosi się do dyskryminacji w stosunku do przywożonych pojazdów używanych. Jednakże użyteczność tych postanowień w kontekście analizy prawnej w niniejszej sprawie jest niewielka, dlatego w dalszej części nie będę ich omawiać.

16 — Wyrok Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 — Wyrok Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 21). Zasada ta jest ściśle związana z obowiązkiem skarżących, którzy dochodzą praw nadanych w porządku prawa Unii do przestrzegania rozsądnych terminów do wniesienia środków prawnych ustalonych na mocy prawa obowiązującego w państwie członkowskim. Innymi słowy, ewentualne stwierdzenie przez Trybunał naruszenia prawa Unii nie ma zasadniczo wpływu na początek biegu terminu przedawnienia. Obowiązek ten może być zniesiony jedynie w sytuacji, gdy sprawca odwiódł skarżącego od wniesienia skargi w odpowiednim terminie. Zobacz wyrok Iaia i in. (C-452/09, EU:C:2011:323, pkt 17, 18, 21, 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie Lucchini (C-119/05, EU:C:2006:576, pkt 46).

21. Stanowisko to ulega jednak zmianie, w przypadku gdy norma *prawa obowiązującego w państwie członkowskim* przewiduje wyjątek od zasady powagi rzeczy osądzonej. Jeżeli możliwość taka jest przewidziana, wówczas wyjątek ma zastosowanie do orzeczeń dotyczących prawa Unii, które są analogiczne do roszczeń o charakterze czysto krajowym, do których zastosowanie ma wyjątek. Ponadto brzmienie wyjątku od zasady powagi rzeczy osądzonej ustanowionego na gruncie prawa obowiązującego w państwie członkowskim nie może praktycznie uniemożliwić lub nadmiernie utrudniać wykonywania praw przyznanych przez prawo Unii¹⁹.

22. Z tego względu na przykład Trybunał stwierdził, że wyjątki od zasady powagi rzeczy osądzonej mające zastosowanie na gruncie prawa krajowego w państwie członkowskim mogą podlegać rozsądnym terminom do wniesienia środków prawnych w interesie pewności prawa. Jednakże terminy takie nie mogą powodować, by wykonanie praw nadanych przez unijny porządek prawny stało się praktycznie niemożliwe czy nadmiernie trudne²⁰.

23. Z kolei w przypadku, gdy spór nie dotyczył krajowego wyjątku od zasady powagi rzeczy osądzonej, na który powołuje się skarżący, dochodząc praw nadanych przez prawo Unii, tak jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, ale raczej zarzutu dotyczącego szerokiej wykładni przepisów państwa członkowskiego odnoszących się do zasady powagi rzeczy osądzonej w celu ochrony wyroków *krajowych*, które mogą być sprzeczne z prawem Unii, należy stwierdzić, że Trybunał opowiadał się za pierwszeństwem prawa Unii przed zasadą powagi rzeczy osądzonej²¹.

24. Zanim przejdę do dalszej analizy, przywołam dwa inne kluczowe wyroki, mianowicie Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) i Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513). Wyrok Kühne & Heitz dotyczył warunków nałożenia na organ administracyjny obowiązku ponownego rozpatrzenia jednej z ostatecznych decyzji administracyjnych, która okazała się sprzeczna z późniejszym wyrokiem Trybunału. Wyrok ten odnosił się zatem do podejmowania decyzji na niższym szczeblu, niż miało to miejsce w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, i dotyczył w szczególności kwestii tego, czy niderlandzki organ podatkowy miał obowiązek ponownego rozpatrzenia ostatecznej decyzji administracyjnej z uwagi na późniejszy wyrok Trybunału. Ponadto można odróżnić go od rozpatrywanej sprawy z uwagi na przesłanki tożsame z tymi, na które Trybunał powołał się w wyroku Kapferer²².

19 — Wyroki: Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo); Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 62).

20 — Wyrok Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 58, 59). Zobacz podobnie wyroki: Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269); Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615).

21 — Zobacz wyroki: Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067); Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506); Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434). Przykładowo w wyroku Lucchini Trybunał orzekł w pkt 62, że „ocena zgodności środków pomocy lub systemu pomocy ze wspólnym rynkiem należy do wyłącznych kompetencji Komisji działającej pod kontrolą sądu wspólnotowego. Wskutek zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego zasada ta obowiązuje w krajowym porządku prawnym”. W pkt 61 wyroku Impresa Pizzarotti Trybunał zauważył, że wyrok Lucchini dotyczył „bardzo szczególnej sytuacji, w której rozpatrywano zasady podziału kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a Unią Europejską w dziedzinie pomocy państwa”.

22 — W wyroku Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 23) Trybunał zauważył, iż „[z]akładając, że zasady wyrażone w [wyroku Kühne & Heitz] mogą znaleźć zastosowanie w przypadku, który – jak w postępowaniu przed sądem krajowym – dotyczy prawomocnego orzeczenia sądowego, należy przypomnieć, że wyrok ten uzależnia wynikający dla danego organu z art. 10 WE obowiązek ponownego zbadania prawomocnego orzeczenia, uzasadnionego przypuszczeniem, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa wspólnotowego, od warunku, aby organ ten był właściwy do zmiany tego orzeczenia na mocy prawa krajowego (zob. pkt 26 i 28 wspomnianego wyroku). W niniejszej sprawie wystarczy stwierdzić, że z postanowienia odsyłającego wynika, że rzeczonny warunek nie został spełniony”.

25. Przedmiotem wyroku Köbler był nałożony na państwa członkowskie obowiązek wyrównania szkód powstałych na skutek działania sądu najwyższego w hierarchii krajowego wymiaru sprawiedliwości, w tym przypadku austriackiego, ponieważ rzucone orzeczenie było sprzeczne z prawem Unii. Wyrok Köbler dotyczy zatem wyłącznie sytuacji, jaka może zaistnieć *w następstwie* postępowania głównego, czyli możliwej skargi o odszkodowanie przeciwko państwu rumuńskiemu wniesionej przez skarżącego, jeżeli odzyskanie podatku od zanieczyszczeń okaże się niemożliwe²³.

26. Z powyższej analizy można wysnuć wniosek, że nie istnieje żadne wcześniejsze orzeczenie Trybunału, które dotyczyłoby sytuacji identycznej jak ta, w której znalazł się D.C. Târşia. Chociaż kwestie prawne, jakie pojawiły się w toku postępowania głównego, należy rozpatrywać w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału w zakresie powagi rzeczy osądzonej, to muszą one być rozpatrywane głównie poprzez odniesienie do zasad prawa Unii dotyczących prawa do skutecznego środka prawnego. W dalszej części zajmę się właśnie tymi kwestiami.

B – Ocena spornych przepisów krajowych w zakresie zgodności z prawem Unii

1. Czy rumuńskie prawo procesowe umożliwia skuteczną ochronę sądową rozpatrywanych praw nadanych w porządku prawa Unii?

27. Należy przypomnieć, że w kontekście rozpatrywanej sprawy prawo rumuńskie przewiduje określone środki odwoławcze zmierzające do uchylecia prawomocnych wyroków, które na podstawie późniejszego orzecznictwa Trybunału wydają się sprzeczne z prawem Unii. Ogranicza się to jednak do wyroków wydanych w sprawach administracyjnych. Środki te nie mogą być stosowane w celu uchylania wyroków wydanych w sprawach cywilnych. Zasada ta znajduje zastosowanie nawet w obliczu tego, że prawo rumuńskie przewiduje możliwość uchylecia także wyroków cywilnych, które w późniejszym czasie uznane zostają za naruszające rumuńskie prawo konstytucyjne z uwagi na (późniejsze) orzeczenie rumuńskiego trybunału konstytucyjnego.

28. Na wstępie należy mieć na uwadze zewnętrzne granice określonego w art. 4 ust. 3 TUE obowiązku lojalnej współpracy spoczywającego na państwach członkowskich, w tym na ich sądach. W myśl tego obowiązku „[państwa te] podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów” i „powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. Obowiązek ten należy interpretować w powiązaniu z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Stanowi on, że „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

29. Trybunał uznał, że co się tyczy systemu środków prawnych, jakie winny ustanowić państwa członkowskie, „ani traktat FUE, ani art. 19 TUE nie zmierzają do stworzenia w celu zapewnienia poszanowania prawa Unii innych środków prawnych przed sądami krajowymi niż ustanowione w prawie krajowym”²⁴. Trybunał stwierdził ponadto, że „[i]naczej mogłoby być tylko w sytuacji, gdyby w określonym krajowym *porządku* prawnym nie było żadnego środka pozwalającego, choćby w trybie wпадkowym, zapewnić ochronę uprawnień wynikających dla jednostek z prawa Unii, albo gdyby jedynym sposobem dostępu jednostki do sądu było uprzednie naruszenie przez nią prawa”²⁵ (wyróżnienie moje).

23 — Warto przywołać w tym miejscu dwa przykłady zaczerpnięte z orzecznictwa fińskiego. Najwyższy sąd administracyjny w 2013 r. orzekł, że skargi o odzyskanie podatku VAT w sytuacji, gdy do podstawy opodatkowania wliczono podatek od pojazdów silnikowych, wbrew wykładni przyjętej przez Trybunał w wyroku Komisja/Finlandia (C-10/08, EU:C:2009:171), nie można wnieść po upływie terminu pięciu lat, mającego ogólne zastosowanie w kwestiach podatkowych (zob. wyrok KHO 2013:199). Z kolei sąd najwyższy uznał, że tego rodzaju opodatkowanie wiąże się z ustanowieniem odpowiedzialności państwa za szkody zgodnie z linią orzecniczą w sprawie Francovich (zob. KKO 2013:58).

24 — Wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 103), przywołujący wyrok Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 40).

25 — Wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 104).

30. Prawo do skutecznego środka prawnego jest także zagwarantowane na mocy art. 47 ust. 1 karty i przysługuje każdemu, kogo prawa zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone. Nie ulega wątpliwości, że władze rumuńskie stosowały przepisy prawa Unii, w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, w sytuacji gdy wykluczono możliwość odzyskania części specjalnego podatku od pojazdów silnikowych odpowiadającej podatkowi od zanieczyszczeń z naruszeniem art. 110 TFUE. Wymagane powiązanie co do przedmiotu pomiędzy zaskarżonymi środkami zastosowanymi przez państwo członkowskie a przepisami prawa materialnego Unii²⁶ istnieje w sytuacji, gdy państwo członkowskie nakłada podatek z naruszeniem przepisów prawa pierwotnego i, w rzeczy samej, prawa wtórnego Unii. Orzecznictwo Trybunału potwierdza ponadto, że w każdym przypadku, gdy jednostka dąży do uzyskania środka prawnego w celu naprawienia naruszenia prawa Unii powstałego na skutek zastosowania przepisów prawa Unii przez państwo członkowskie, sądy państwa członkowskiego podlegają wszystkim wymogom określonym w art. 47 karty²⁷.

31. Należy przypomnieć, że w braku uregulowań unijnych dotyczących zwrotu nienależnie pobranych podatków krajowych zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadą ich autonomii proceduralnej jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie szczegółowych zasad postępowania w sprawach skarg mających na celu zapewnienie ochrony praw, które podatnicy wywodzą z prawa Unii, przy czym państwa członkowskie ponoszą jednakże odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych praw. Szczegółowe zasady postępowania w sprawach skarg mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, nie mogą powodować, by korzystanie z praw przyznanych w porządku prawnym Unii stało się w praktyce niemożliwe lub nadmiernie utrudnione²⁸.

32. W tym względzie ustawodawstwo rumuńskie, w szczególności kodeks postępowania podatkowego, zapewnia dostęp do sądów administracyjnych i podatkowych lub izb administracyjnych i podatkowych sądów apelacyjnych, w zależności od przypadku²⁹, w sytuacjach gdy zaskarżane są decyzje organów podatkowych, w tym w przypadku roszczeń dotyczących odzyskania bezprawnie pobranych podatków³⁰. Wspomniane środki odwoławcze wydają się mieć zastosowanie także w sytuacjach, gdy decyzje podatkowe zaskarżane są poprzez odniesienie do praw nadanych w porządku prawa Unii. Dlatego też ustawodawstwo rumuńskie *prima facie* zapewnia skuteczną ochronę sądową w odniesieniu do tych praw.

33. Ponadto art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 o postępowaniu sądowo-administracyjnym przewiduje możliwość uchylecia prawomocnych orzeczeń sądów prowadzących postępowanie sądowo-administracyjnym w przypadku, gdy wydają się one sprzeczne z prawem Unii z uwagi na późniejszy wyrok Trybunału. W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do szczególnej kwestii zasady powagi rzeczy osądzonej zasady te wykraczają poza to, co wymagane jest prawem Unii³¹.

26 — Wyrok Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 24).

27 — Wyrok DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

28 — Wyrok *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation* (C-362/12, EU:C:2013:834, pkt 31, 32).

29 — Podział kompetencji pomiędzy sądy administracyjne i podatkowe oraz izby administracyjne i podatkowe sądów apelacyjnych rozstrzygające w pierwszej instancji reguluje art. 10 ustawy nr 554/2004 o postępowaniu administracyjnym.

30 — Artykuł 21 ust. 4, art. 113, 175 i 188 kodeksu postępowania podatkowego.

31 — Zobacz pkt 20 powyżej.

2. Kwestie prawa Unii wynikające z braku przejrzystości stosownych rumuńskich przepisów proceduralnych

34. Jak już wspomniałem, *wszystkie* krajowe przepisy proceduralne istotne dla wykonania prawa Unii, w tym wyjątki od zasady powagi rzeczy osądzonej, muszą być zgodne z prawem do skutecznego środka prawnego oraz z zasadami skuteczności i równoważności. W rozpatrywanej sprawie trudność pojawia się w odniesieniu do braku przejrzystości, jaki wydawał się charakteryzować rumuńskie przepisy proceduralne w odnośnym okresie, gdy D.C. Târşia po raz pierwszy wniósł do sądu cywilnego powództwo o zwrot specjalnego podatku od pojazdów silnikowych zapłaconego w czerwcu 2007 r.³².

35. Moim zdaniem wątpliwe jest, aby brak przejrzystości rumuńskich przepisów proceduralnych stał w sprzeczności z art. 47 karty i z wymogami prawa Unii w zakresie pewności prawa i mógł powodować, że odzyskanie sprzecznego z prawem Unii podatku od zanieczyszczeń emitowanych przez samochody stało się w praktyce niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

36. Należy przypomnieć, że poprzedzające wyrok Trybunału w sprawie Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219) orzeczenie stanowiące przeszkodę w odzyskaniu podatku od zanieczyszczeń zostało wydane przez cywilny sąd apelacyjny (Tribunalul Sibiu) w postępowaniu cywilnym w następstwie odwołania wniesionego przez państwo rumuńskie od wyroku wydanego w pierwszej instancji przez Judecătoria Sibiu. Postępowanie główne także toczy się przed tym samym cywilnym sądem apelacyjnym, to jest Tribunalul Sibiu.

37. W uwagach na piśmie Komisja wskazuje, że tego rodzaju powództwa wnoszono w Rumunii zarówno do sądów administracyjnych, jak i do sądów cywilnych. W związku z tym zdumiewający jest fakt, że podczas rozprawy rząd rumuński twierdził, że *sądy cywilne w żadnym wypadku nie są właściwe do rozpatrywania takich spraw* oraz że w przypadku, gdy tego rodzaju sprawa zawiśnie przed jakimkolwiek rumuńskim sądem cywilnym, sąd ten jest uprawniony lub wręcz zobowiązany do tego, aby z urzędu podnieść kwestię swojej właściwości.

38. Najwyraźniej doszło do nieporozumienia co do właściwej procedury sądowej, mającej zastosowanie w przedmiocie odzyskania spornego podatku w niniejszej sprawie³³. Niezależnie od tego, jaka procedura jest obecnie właściwa, nie ulega wątpliwości, że prawomocny (rumuński) wyrok cywilny (orzeczenie nr 401/2008 wydane przez Tribunalul Sibiu), na mocy którego odmówiono zwrotu części specjalnego podatku od pojazdu silnikowego odpowiadającej podatkowi od zanieczyszczeń, podlega zasadzie powagi rzeczy osądzonej. W tym należy upatrywać źródła problemów natury prawnej w rozpatrywanej sprawie.

39. Istnieje zatem wiele wątpliwości co do tego, czy w czasie istotnym dla sprawy sądy rumuńskie są (lub były) uprawnione do rozpatrywania spraw mających za przedmiot zwrot bezprawnie nałożonego podatku od zanieczyszczeń emitowanych przez samochody. Podsumowując, prawo rumuńskie jest w tym względzie niejasne. Pojawia się zatem problem związany w szczególności z przestrzeganiem art. 47 karty.

32 — W aktach sprawy nie wskazano daty wszczęcia postępowania.

33 — Podczas rozprawy D.C. Târşia stwierdził, że niepewność ta została wyjaśniona w drodze orzeczenia nr 24/2011 rumuńskiego najwyższego sądu kasacyjnego, zanim z jego inicjatywy wszczęto drugie postępowanie, w którym zmierzał on do powołania się na wyjątek od zasady powagi rzeczy osądzonej, ale po wniesieniu pierwotnego powództwa w przedmiocie zapłaty specjalnego podatku od pojazdów silnikowych.

3. W przedmiocie art. 47 karty i prawa do skutecznego środka prawnego

40. Artykuł 47 akapit pierwszy karty stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule³⁴. Zgodnie z wyjaśnieniami odnoszącymi się do art. 47 podstawą akapitu pierwszego, mającego za przedmiot prawo do skutecznego środka prawnego, jest ochrona gwarantowana na mocy art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”), przy czym przepis ten wręcz wykracza poza zakres tej ochrony³⁵. Należy także zauważyć, że w myśl art. 52 ust. 3 karty w zakresie, w jakim prawa, których się ona dotyczy, odpowiadają prawom gwarantowanym na gruncie EKPC, znaczenie i zakres tych praw muszą być takie same jak znaczenie i zakres praw określonych w EKPC, chociaż nie należy ograniczać uprawnień Unii w zakresie zapewnienia szerszej ochrony.

41. Na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczącego art. 6 ust. 1 EKPC systemy kontroli sądowej muszą być „wystarczająco spójne i przejrzyste”, aby zapewnić „praktyczne, skuteczne prawo dostępu” do sądu³⁶. Jeżeli przepisy są „tak skomplikowane”, że powodują „niepewność prawa”, wówczas dochodzi do naruszenia art. 6 ust. 1³⁷. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał także, że środki prawne muszą być „wystarczająco złagodzone poprzez zabezpieczenia mające na celu zapobieganie nieporozumieniom co do procedur, jakich należy przestrzegać, aby skorzystać z dostępnych środków prawnych”³⁸. Ponadto nieracjonalna wykładnia wymogu proceduralnego może skutkować naruszeniem prawa dostępu do sądu³⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka powtórzył ostatnio, że „władze powinny przestrzegać przepisów ustawodawstwa krajowego i stosować je w sposób możliwy do przewidzenia i spójny” oraz że „przewidziane elementy powinny być wystarczająco rozwinięte i przejrzyste w praktyce, aby zagwarantować pewność prawa i procedur”⁴⁰. Przepisy proceduralne mają realizować cele w zakresie pewności prawa i skutecznego zarządzania wymiarem sprawiedliwości. Nie mogą „tworzyć swego rodzaju barier uniemożliwiających rozpatrzenie co do istoty sprawy wszczętej przez stronę postępowania przez właściwy sąd”⁴¹.

42. Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „zasada pewności prawa stanowi ogólną zasadę prawa Unii, która wymaga w szczególności, aby uregulowanie pociągające za sobą niekorzystne skutki dla jednostek było jasne i precyzyjne, a sposób jego stosowania był możliwy do przewidzenia dla podmiotów nim objętych” (wyróżnienie moje)⁴².

43. Moim zdaniem, a także w świetle powyższego, brak przejrzystości co do prawidłowej procedury sądowej mającej zastosowanie w kontekście odzyskania podatków pobranych z naruszeniem prawa Unii powoduje naruszenie art. 47 karty, w odniesieniu zarówno do prawa do skutecznego środka prawnego, jak i do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Dzieje się tak szczególnie w sytuacji, gdy *orzeczenie wydane przez bezwzględnie niewłaściwy sąd cywilny mogłoby tworzyć sytuację podlegającą zasadzie powagi rzeczy osądzonej* w tym sensie, że uniemożliwiłoby wniesienie środków odwoławczych

34 — Artykuł 47 karty zapewnia bardziej konkretną ochronę w zakresie środków prawnych, na przykład w postaci wymogu, aby sprawa rozpatrzona została w sposób sprawiedliwy, jawny, w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy, a także aby przestrzegane było prawo do obrony, przy zapewnieniu dostępu do pomocy prawnej.

35 — W wyjaśnieniach stwierdza się ponadto, że art. 47 akapit drugi, mający za przedmiot między innymi sprawiedliwe rozpatrywanie spraw, odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC.

36 — Wyrok ETPC z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie De Geouffre de la Pradelle przeciwko Francji, seria A, nr 253-B, § 35.

37 — Ibidem, pkt 33. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie Maširević przeciwko Serbii, nr 30671/08, § 48.

38 — Wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 1995 r. w sprawie Bellet przeciwko Francji, seria A, nr 333-B, § 37.

39 — Wyrok ETPC z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie Běleš i in. przeciwko Republice Czeskiej, nr 47273/99, §§ 50, 51, EKPC 2002-IX. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie Omerović przeciwko Chorwacji (nr 2), nr 229898, § 39, w którym Trybunał przypomniał, że „szczególnie ścisła wykładnia przepisu proceduralnego może pozbawić wnioskodawcę prawa dostępu do sądu”.

40 — Wyrok ETPC z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie Maširević przeciwko Serbii, nr 30671/08, § 50 i przytoczone tam orzecznictwo. Sprawa ta dotyczyła dokonanej przez sąd najwyższy wykładni przepisu proceduralnego, która stworzyła niepewność prawną, nawet dla prawników. Zobacz w szczególności § 51.

41 — Zobacz wyrok ETPC z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie Omerović przeciwko Chorwacji (nr 2), nr 22980/09, § 39.

42 — Wyrok Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals/Komisja (C-550/07 P, EU:C:2010:512, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

w zakresie zwrotu podatku do właściwego sądu, czy to cywilnego, czy to administracyjnego. Moim zdaniem w niniejszej sprawie do sądu odsyłającego należy całościowa ocena rumuńskich przepisów proceduralnych w zakresie skutecznej ochrony sądowej w odniesieniu do zwrotu nienależnie pobranych podatków od zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy silnikowe⁴³.

4. Czy istotne rumuńskie przepisy proceduralne czynią zwrot podatku od zanieczyszczeń w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym?

44. Trybunał konsekwentnie orzekł, że „każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowe przepisy proceduralne czynią niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie przez jednostki praw, jakie wywodzą one z porządku prawnego Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danego przepisu w całości postępowania, jego cech szczególnych i jego przebiegu przed poszczególnymi sądami krajowymi. W tej perspektywie należy uwzględnić w razie potrzeby zasady znajdujące się u podstaw krajowego systemu prawnego, takie jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa i prawidłowego przebiegu postępowania”⁴⁴.

45. W tym miejscu należy podkreślić, że sąd krajowy i wszystkie strony, które przedłożyły uwagi, wydają się przyjmować, że art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 nie może mieć zastosowania w postępowaniu cywilnym. Postrzegam to jako logiczne założenie, pod warunkiem że w rumuńskich przepisach proceduralnych dokonuje się wyraźnego rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi rodzajami postępowań sądowych. W takim przypadku nie byłoby miejsca na taką wykładnię przepisów określających zakres stosowania ustawy nr 554/2004, która przewidywałaby możliwość zastosowania tej ustawy przez sądy cywilne przy rozpatrywaniu sporów, których zakres przedmiotowy dotyczy prawa administracyjnego lub podatkowego. Jednakże gdyby istniała tego rodzaju swoboda, sąd odsyłający miałby obowiązek interpretować stosowne przepisy krajowe w taki sposób, aby sprzyjać uzyskaniu zgodności z prawem Unii⁴⁵.

46. Zadaniem sądu odsyłającego jest ocena, czy sporne przepisy rumuńskie czynią dokonanie zwrotu podatku od zanieczyszczeń pobranego w sposób sprzeczny z prawem Unii w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym. Wystarczy jednak zauważyć, że niejasność co do tego, czy należy odwołać się do cywilnych, czy administracyjnych środków prawnych w celu uzyskania zwrotu podatku od zanieczyszczeń emitowanych przez samochody, wydaje się rodzić właśnie taki skutek.

5. Zasady równoważności i równości wobec prawa

47. Dragoş Constantin Târşia twierdzi, że wyłączenie zastosowania wyjątku zawartego w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 do zasady powagi rzeczy osądzonej z postępowań cywilnych byłoby sprzeczne zarówno z zasadą równości wobec prawa, wynikającej z art. 20 karty, jak i z zasadą równoważności.

48. Poszanowanie zasady równoważności zakłada, że rozpatrywana norma krajowa znajduje zastosowanie bez różnicy do skarg opartych na *naruszeniu prawa Unii* oraz do skarg opartych na *naruszeniu prawa wewnętrznego* mających podobny przedmiot i podobną podstawę⁴⁶.

43 — Niemniej jednak należy przypomnieć, że w pkt 60 wyroku DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) Trybunał orzekł, iż zasada skutecznej ochrony sądowej podlega racjonalnym ograniczeniom.

44 — Wyrok Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 — Zobacz między innymi wyrok Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 54).

46 — Wyrok Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, pkt 30).

49. Moim zdaniem oznacza to, że w kontekście zasady równoważności prawo Unii nie stałoby w sprzeczności z wyjątkiem od zasady powagi rzeczy osądzonej gwarantowanym na gruncie prawa rumuńskiego w postępowaniach sędow-administracyjnych dotyczących prawa Unii, ale już nie w postępowaniach cywilnych o tym samym zakresie przedmiotowym. Zasada równoważności zakłada równe traktowanie porównywalnych roszczeń, które mają swoje źródło z jednej strony w prawie krajowym, a z drugiej strony w prawie Unii, a nie równowagę pomiędzy różnymi formami postępowania na gruncie prawa krajowego⁴⁷.

50. W każdym wypadku rozbieżne przesłanki odejścia od zasady powagi rzeczy osądzonej są uzasadnione w przypadku prawomocnych wyroków cywilnych, karnych i administracyjnych⁴⁸. Wyroki te wywołują różne skutki, tak jak różne są względy polityki prawnej w zakresie określania ewentualnych wyjątków od zasady powagi rzeczy osądzonej. Jeżeli chodzi o wyroki cywilne, niezmiernie istotna jest pewność prawa i stałość stosunków prawnych, które potwierdza prawomocny wyrok. Z kolei warunki dokonania rewizji wyroku karnego w interesie osoby niesłusznie skazanej nie powinny być zbyt restrykcyjne. W prawie administracyjnym interes w postaci ochrony praw jednostek oraz zasady legalności może uzasadniać bardziej elastyczne podejście w kwestii możliwości wznowienia postępowania w odniesieniu do prawomocnych wyroków, niż ma to miejsce w przypadku wyroków cywilnych.

51. Dlatego też sugestia D.C. Târşii, zgodnie z którą ograniczenie wyjątku od zasady powagi rzeczy osądzonej do postępowania sędow-administracyjnych mających za przedmiot prawo Unii jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa, jest bezzasadna. Pragnę przypomnieć, że nierówne traktowanie wobec prawa może powstać jedynie w przypadku, gdy odpowiednie sytuacje są porównywalne⁴⁹. Okoliczność taka nie ma miejsca, jeżeli chodzi o przesłanki uchylania prawomocnych wyroków cywilnych i administracyjnych. W sytuacjach gdy istnieje późniejszy wyrok Trybunału, na mocy którego krajowy przepis uznaje się za sprzeczny z prawem Unii, uchylenie prawomocnego wyroku administracyjnego wydanego przez władze państwa członkowskiego może być uzasadnione, ale uchylenie prawomocnego wyroku cywilnego określającego stosunek pomiędzy dwiema osobami na gruncie prawa prywatnego może być niewłaściwe z uwagi na pewność prawa. Z tego względu zapewnienie takiej możliwości w postępowaniach sędow-administracyjnych, ale wyłączenie jej w postępowaniach cywilnych jako rozwiązanie ustawodawcze w rodzaju tego, jakie funkcjonuje w Rumunii, samo w sobie nie jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa.

52. Jednakże zasada równości wobec prawa to zasada prawna odmienna od zasady równoważności. Jak wskazano w uwagach na piśmie przedłożonych przez Komisję, jeżeli prawo rumuńskie przewiduje wyjątek od zasady powagi rzeczy osądzonej w świetle późniejszego orzecznictwa trybunału konstytucyjnego kwestionującego prawidłowość wcześniejszych orzeczeń sądowych (który to wyjątek dotyczy wszystkich sądów krajowych)⁵⁰, wówczas można śmiało stwierdzić, że zasada równoważności mogłaby wymagać, iż to samo tyczy się orzeczeń Trybunału dotyczących prawa Unii⁵¹.

47 — Wyrok ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, pkt 74).

48 — Na podstawie dostępnych źródeł można wysnuć wniosek, że w większości krajowych porządków prawnych w Unii nie określono identycznych przesłanek dla wyjątków od zasady powagi rzeczy osądzonej w postępowaniach cywilnym, karnym i administracyjnym.

49 — Pragnę przypomnieć, że zasada równego traktowania, której podstawowe znaczenie zostało uznane w art. 20 karty, wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Zobacz wyrok Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, pkt 63, 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 — Pragnę przypomnieć, że wnioski takie wynikają z art. 322 ust. 10 rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego, który zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy nr 554/2004 znajduje także zastosowanie do postępowania administracyjnego.

51 — Komisja czyni tu odniesienie do wyroku Weber's Wine World i in. (C-147/01, EU:C:2003:533).

53. Chociaż przyznaję, że stwierdzenie to może wyprowadzić dyskusję poza ramy określone we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁵², to moim zdaniem nie ma mowy o poszanowaniu zasady równoważności, jeżeli późniejsze orzeczenie krajowego trybunału konstytucyjnego może prowadzić do wznowienia postępowania w odniesieniu do wcześniejszego prawomocnego wyroku cywilnego, umożliwiając tym samym zwrot nienależnie pobranego podatku, podczas gdy wyrok Trybunału nie może wywierać takiego skutku. W takiej sytuacji prawa wynikające z konstytucji krajowej byłyby objęte większą ochroną niż prawa nadane na gruncie prawa Unii, a więc te ostatnie nie cieszyłyby się ochroną równoważną z ochroną zapewnioną tej kategorii praw wynikających z prawa krajowego. Podobna asymetria zachodzi, zgodnie z art. 322 ust. 9 rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego, w odniesieniu do skutków wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w porównaniu do skutków wyroków Trybunału.

VI – Wnioski

54. W świetle powyższej analizy proponuję, aby na pytanie prejudycjalne przedłożone przez Tribunalul Sibiu udzielono następującej odpowiedzi:

Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasada skuteczności określona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości nie stoją na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych dopuszczających wznowienie postępowania w odniesieniu do krajowych orzeczeń sądowych wydanych w postępowaniach sędowo-administracyjnych w przypadku naruszenia zasady nadrzędności prawa Unii, lecz niedopuszczających wznowienia postępowania na tej samej podstawie w odniesieniu do orzeczeń krajowych wydanych w postępowaniach cywilnych. Powyższe znajduje zastosowanie pod warunkiem, że istnieje wystarczająca jasność co do tego, jaka jest właściwa procedura naprawienia danego naruszenia prawa Unii, a prawomocny wyrok sądu, który powinien był stwierdzić z urzędu brak właściwości tego sądu, nie może wyłączać możliwości dochodzenia roszczeń przed właściwym sądem.

Zasada równoważności stoi na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych dopuszczających wznowienie postępowania w odniesieniu do krajowych orzeczeń sądowych wydanych w postępowaniach cywilnych z uwagi na późniejszy wyrok krajowego trybunału konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ale niedopuszczających takiej możliwości z uwagi na późniejszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

52 — Pragnę jednak przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał może uwzględnić wszystkie istotne przepisy prawa Unii, nawet jeżeli sąd odsyłający nie czynił do nich odniesienia. Zobacz na przykład wyrok Efir (C-19/12, EU:C:2013:148, pkt 27).