Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 5 lutego 2019 r.[1]

Sprawa C-676/17

Oana Mădălina Călin
przeciwko
Direcția Regională a Finanțelor Publice Ploiești – Administrația Județeană a Finanțelor Publice Dâmbovița
Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice
Administrația Fondului pentru Mediu

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Ploiești (Rumunia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Zasady lojalnej współpracy, pewności prawa, równoważności i skuteczności – Zwrot podatku pobranego z naruszeniem prawa Unii – Skarga o wznowienie postępowania dotycząca prawomocnego orzeczenia sądu oddalającego żądanie zwrotu takiego podatku – Termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania – Dzień rozpoczęcia biegu takiego terminu

I. Wprowadzenie

1. Aby móc zarejestrować w Rumunii używany samochód sprowadzony z Niemiec, Oana Mădălina Călin musiała wnieść opłatę za nalepkę ekologiczną. Skarżąca uważała, że tę opłatę pobrano z naruszeniem prawa Unii. Skarżąca wniosła więc skargę, w której wystąpiła o jej zwrot. Skarga ta została oddalona. Skarżąca nie wniosła wówczas odwołania. W związku z tym wydany wyrok stał się prawomocny.

2. Oana M. Călin złożyła dwie skargi o wznowienie postępowania dotyczące tego wyroku. Jako podstawę skarg wskazano w każdej z nich jeden nowy wyrok Trybunału, w których to wyrokach stwierdzono, że opłata taka jak ta, którą skarżąca musiała zapłacić, narusza prawo Unii. Pierwsza skarga została oddalona. Sąd przychylił się natomiast do drugiej skargi i uwzględnił pierwotne żądanie skarżącej. W postępowaniu odwoławczym wyrok uwzględniający to żądanie został jednak uchylony. Skarga o wznowienie postępowania została uznana – w świetle wykładni prawa krajowego dokonanej tymczasem przez Înalta Curte de Casație și Justiție (wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości, Rumunia) – za złożoną po terminie.

1 Język oryginału: angielski.

3. W nowej skardze o wznowienie postępowania O.M. Călin kwestionuje tę wykładnię oraz, w szerszym ujęciu, krajową procedurę wznowienia postępowania. Uważa ona, że są one niezgodne z prawem Unii, ponieważ w praktyce prowadzą do niemożności otrzymania zwrotu opłaty, która została następnie uznana, w drodze wyroku Trybunału, za niezgodną z prawem Unii. W tych okolicznościach Curtea de Apel Ploiești (sąd apelacyjny w Ploeszti, Rumunia) postanowił zwrócić się do Trybunału o wskazanie, czy owa wykładnia jest zgodna między innymi z zasadą pewności prawa, zasadą równoważności i zasadą skuteczności.

II. Ramy prawne

A. Prawo rumuńskie

1. Kodeks postępowania cywilnego

4. W art. 509 ust. 1 Codul de procedură civilă (kodeksu postępowania cywilnego)[2] przewidziano podstawy wznowienia postępowania. W szczególności w pkt 10 i 11 wskazano, że złożenie skargi o wznowienie postępowania jest możliwe w następujących przypadkach:

„10. jeżeli Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie praw podstawowych lub wolności wynikające z orzeczenia sądowego i nadal istnieją poważne skutki tego naruszenia;

11. jeżeli po tym, jak wyrok stał się prawomocny, Curtea Constituțională [(trybunał konstytucyjny, Rumunia)] orzekł w odniesieniu do zarzutu podniesionego w sprawie, uznając za niezgodny z konstytucją przepis będący przedmiotem tego zarzutu".

5. W art. 511 kodeksu postępowania cywilnego przewidziano różne terminy składania skarg o wznowienie postępowania, a także określono dni rozpoczęcia biegu tych terminów. Zarówno owe terminy, jak i dni rozpoczęcia ich biegu, różnią się w zależności od stosownej podstawy wznowienia postępowania. W ust. 1 zapisano, że co do zasady termin wynosi jeden miesiąc.

6. Artykuł 511 ust. 3 ma następujące brzmienie: „W odniesieniu do podstaw, o których mowa w art. 509 ust. 1 pkt 10 i 11, termin wynosi trzy miesiące od dnia ogłoszenia wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub orzeczenia Curtea Constituțională [(trybunału konstytucyjnego, Rumunia)] w *Monitorul Oficial al României*, Partea I [(rumuńskim dzienniku urzędowym, część I)]".

2. Ustawa nr 554/2004 i orzecznictwo krajowe dotyczące tego aktu prawnego

7. Artykuł 21 Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (ustawy nr 554/2004 o postępowaniu administracyjnym)[3] z dnia 2 grudnia 2004 r. (zwanej dalej „ustawą nr 554/2004") jest zatytułowany „Nadzwyczajne środki zaskarżenia". Ustęp 2 tego artykułu miał początkowo następujące brzmienie:

„Dodatkową, obok określonych w kodeksie postępowania cywilnego, podstawę wznowienia postępowania stanowi wydanie ostatecznych i prawomocnych wyroków naruszających zasadę nadrzędności prawa [Unii], którą reguluje art. 148 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 2 opublikowanej ponownie konstytucji Rumunii. Skargę o wznowienie postępowania składa się w terminie 15 dni od

2 *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 485 z dnia 15 lipca 2010 r., z późniejszymi zmianami.

3 *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 1154 z dnia 7 grudnia 2004 r.

doręczenia, które – w drodze odstępstwa od reguły ustanowionej w art. 17 ust. 3 – następuje na należycie uzasadniony wniosek zainteresowanej strony w terminie 15 dni od ogłoszenia orzeczenia. Skargę o wznowienie postępowania rozpoznaje się w trybie pilnym i w drodze pierwszeństwa w terminie 60 dni od jej złożenia".

8. Na mocy decyzji Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 1609/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r.[4] przepisy art. 21 ust. 2 zdanie drugie ustawy nr 554/2004 uznano za niekonstytucyjne z tej przyczyny, że były one źle zredagowane, co skutkowało brakiem pewności mogącym stanowić przeszkodę w skutecznym wykonywaniu prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

9. Następnie na podstawie Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (ustawy nr 299/2011 w sprawie uchylenia art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 o postępowaniu administracyjnym)[5] (zwanej dalej „ustawą nr 299/2011") uchylono w całości art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004.

10. Ustawa nr 299/2011 została jednak następnie uznana za niekonstytucyjną na mocy decyzji Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 1039/2012 z dnia 5 grudnia 2012 r.[6]. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) uznał w tej decyzji, że „[p]rzepisy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 pozostaną w mocy po opublikowaniu niniejszej decyzji w *Monitorul Oficial al României*, z wyjątkiem przepisów zawartych w zdaniu drugim tekstu, które to przepisy zostały określone jako niekonstytucyjne poprzez decyzję nr 1609 z dnia 9 grudnia 2010 r. […]. Skutki prawne tych ostatnich przepisów ustały […]. Jeżeli chodzi o przepisy art. 21 ust. 2 zdanie pierwsze i trzecie, pozostają one nadal w mocy".

11. W związku z tym po opublikowaniu w dniu 29 stycznia 2013 r. decyzji Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 1039/2012 w *Monitorul Oficial al României* art. 21 ust. 2 zdanie pierwsze i trzecie ustawy nr 554/2004 ponownie stały się częścią obowiązującego porządku prawnego. Żadnych skutków prawnych nadal nie wywoływało natomiast zdanie drugie tego przepisu, w którym określono termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania oraz dzień rozpoczęcia jego biegu.

12. W dniu 12 grudnia 2016 r. Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości – sekcja ds. rozwiązywania kwestii prawnych) (zwany dalej „ICCJ") wydał w trybie prejudycjalnym decyzję nr 45/2016[7] służącą rozwiązaniu kwestii prawnej. W tejże decyzji ICCJ stwierdził, co następuje:

„W zakresie wykładni i zastosowania przepisów art. 21 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy nr 554/2004 wraz z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami złożenie skargi o wznowienie postępowania dopuszcza się na podstawie decyzji [Trybunału], niezależnie od momentu ich wydania oraz ewentualnego powołania się w sporze głównym na wcześniej obowiązujące przepisy prawa europejskiego naruszone wyrokiem, od którego złożono skargę o wznowienie postępowania.

Termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania w oparciu o przepisy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 wynosi jeden miesiąc od dnia doręczenia prawomocnego wyroku, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania".

13. Z tego względu na mocy decyzji nr 45/2016 ICCJ określił termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania w oparciu o przepisy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 oraz określił dzień rozpoczęcia jego biegu, mianowicie wskazał, że termin wynosi jeden miesiąc od dnia doręczenia prawomocnego wyroku, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania.

4 *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 70 z dnia 27 stycznia 2011 r.

5 *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 916 z dnia 22 grudnia 2011 r.

6 *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 61 z dnia 29 stycznia 2013 r.

7 *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 386 z dnia 23 maja 2017 r.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

14. W dniu 12 kwietnia 2013 r. Oana Mădălina Călin dokonała zakupu używanego samochodu osobowego, który wcześniej był zarejestrowany w Niemczech.

15. Serviciul Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor Târgoviște (publiczna służba ds. systemu prawa jazdy i rejestracji pojazdów samochodowych w Târgoviște, Rumunia) uzależniła rejestrację pojazdu O.M. Călin od wniesienia opłaty za nalepkę ekologiczną, o której mowa w Ordonanța de urgență nr. 9/2013 privind timbrul de mediu pentru autovehicule (nadzwyczajnym rozporządzeniu nr 9/2013 o nalepce ekologicznej dla pojazdów samochodowych)[8] (zwanym dalej „OUG nr 9/2013"). W dniu 12 czerwca 2013 r. O.M. Călin wniosła tę opłatę, wynoszącą 968 lejów rumuńskich (RON).

16. Oana M. Călin wniosła skargę do Tribunalul Dâmbovița (sądu okręgowego dla okręgu Dymbowica, Rumunia) (zwanego dalej „sądem pierwszej instancji"). Wystąpiła ona w niej o zwrot, łącznie z odsetkami, kwoty zapłaconej tytułem opłaty za nalepkę ekologiczną. Na poparcie swojej skargi O.M. Călin podniosła niezgodność owej opłaty z prawem Unii.

17. Wyrokiem z dnia 15 maja 2014 r. sąd pierwszej instancji oddalił ową skargę i stwierdził, że przepisy OUG nr 9/2013 nie były niezgodne z prawem Unii. Wyrok ten stał się prawomocny, ponieważ O.M. Călin nie wniosła odwołania.

18. W dniu 28 kwietnia 2015 r. O.M. Călin złożyła do sądu pierwszej instancji *(pierwszą) skargę o wznowienie postępowania*. Wskazała w niej, że zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 14 kwietnia 2015 r., Manea (C-76/14, EU:C:2015:216) nalepka ekologiczna była niezgodna z prawem Unii, w związku z czym opłata wniesiona jej tytułem podlegała zwrotowi. Ta skarga o wznowienie postępowania została oddalona wyrokiem sądu pierwszej instancji z dnia 16 czerwca 2015 r., w którym ów sąd uznał, że rozstrzygnięcie przyjęte w sprawie Manea nie miało wpływu na rozstrzygnięcie przyjęte w wyroku, którego dotyczyła skarga o wznowienia postępowania.

19. Oana M. Călin wniosła od tego wyroku skargę do Curtea de Apel Ploiești (sądu apelacyjnego w Ploeszti) (zwanego dalej „sądem drugiej instancji", a także „sądem odsyłającym"), która została oddalona. W związku z tym wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r. stał się prawomocny.

20. W dniu 17 sierpnia 2016 r. O.M. Călin złożyła *(drugą) skargę o wznowienie postępowania* dotyczącą wyroku sądu pierwszej instancji z dnia 15 maja 2014 r. Tym razem O.M. Călin powołała się na wyrok Trybunału z dnia 9 czerwca 2016 r., Budișan (C-586/14, EU:C:2016:421). Wyrokiem z dnia 11 października 2016 r. sąd pierwszej instancji pozytywnie rozpatrzył tę skargę. Stwierdził on, opierając się w szczególności na wyroku w sprawie Budișan, że art. 21 ustawy nr 554/2004, który umożliwiał wznowienie postępowania w przypadku wydania wyroków naruszających zasadę nadrzędności prawa Unii, miał w tej sprawie zastosowanie. W związku z tym sąd pierwszej instancji całkowicie zmienił wyrok z dnia 15 maja 2014 r. i w pełni uwzględnił żądanie O.M. Călin. Uznał on, że wniesiona przez nią opłata była niezgodna z prawem Unii, w związku z czym nakazał jej zwrot wraz z odsetkami.

21. W wyroku z dnia 16 stycznia 2017 r. sąd drugiej instancji pozytywnie rozpatrzył odwołanie wniesione przez organ publiczny i uchylił w całości wyrok z dnia 11 października 2016 r. Sąd ten uwzględnił zarzut dotyczący wniesienia skargi o wznowienie postępowania po terminie i powołał się w tym względzie na decyzję nr 45/2016 wydaną przez ICCJ w dniu 12 grudnia 2016 r., w której stwierdzono, że termin do złożenia takiej skargi wynosi jeden miesiąc od dnia doręczenia

8 *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 119 z dnia 4 marca 2013 r.

prawomocnego wyroku, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania [9]. Sąd drugiej instancji wskazał – w zastosowaniu tej decyzji – że wyrok, którego dotyczyła skarga o wznowienie postępowania (tj. wyrok sądu pierwszej instancji z dnia 15 maja 2014 r.), doręczono w dniu 26 maja 2014 r., natomiast (druga) skarga o wznowienie postępowania została złożona w dniu 17 sierpnia 2016 r., na długo po upływie terminu jednego miesiąca.

22. W dniu 7 marca 2017 r. O.M. Călin złożyła *(trzecią) skargę o wznowienie postępowania*, dotyczącą wyroku sądu drugiej instancji z dnia 16 stycznia 2017 r. Skarga ta stanowi przedmiot postępowania głównego. W tej skardze O.M. Călin podnosi, że wyrok z dnia 16 stycznia 2017 r. narusza w szczególności zasadę lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE. Jej zdaniem wyrok ten – w zakresie, w jakim przewiduje się w nim zastosowanie decyzji ICCJ nr 45/2016 – uniemożliwia zwrot opłaty, którą Trybunał w wyroku w sprawie Budişan uznał za niezgodną z prawem Unii.

23. Sąd drugiej instancji, tj. Curtea de Apel Ploieşti (sąd apelacyjny w Ploeszti), zasadniczo podziela wątpliwości O.M. Călin dotyczące tego, czy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004, który został poddany wykładni w decyzji ICCJ nr 45/2016, jest zgodny z prawem Unii, a konkretnie między innymi z zasadami lojalnej współpracy, pewności prawa, równoważności i skuteczności. Jednocześnie sąd odsyłający czyni nawiązanie do orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym prawo Unii nie zobowiązuje sądu krajowego do zaprzestania stosowania krajowych zasad proceduralnych nadających powagę rzeczy osądzonej danemu orzeczeniu, nawet jeśli umożliwiłoby to konwalidację sytuacji w porządku krajowym, która jest niezgodna z tym prawem. Ponadto sąd odsyłający podkreśla, że Trybunał stwierdził również, iż jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia posiadającego powagę rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta zgodnie z wymogami równoważności i skuteczności powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia sytuacji będącej przedmiotem postępowania głównego do stanu zgodnego z prawem Unii.

24. Co się tyczy skarg dotyczących zwrotu opłaty za nalepkę ekologiczną, które zostały ostatecznie oddalone przed wydaniem przez Trybunał wyroku w sprawie Budişan, w postanowieniu odsyłającym stwierdzono, że w tej chwili jedynym środkiem proceduralnym jest możliwość wniesienia skargi o wznowienie postępowania zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004. W związku z tym gdyby sąd odsyłający zapewnił skuteczność decyzji ICCJ nr 45/2016, O.M. Călin nie byłaby w stanie domagać się wznowienia postępowania dotyczącego wyroku z dnia 16 stycznia 2017 r., skutkiem czego nie mogłaby uzyskać zwrotu wniesionej opłaty.

25. W tych okolicznościach Curtea de Apel Ploieşti (sąd apelacyjny w Ploeszti) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 4 ust. 3 TUE, odnoszący się do zasady lojalnej współpracy, art. 17, 20, 21 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 110 TFUE oraz zasada pewności prawa, zasada równoważności i zasada skuteczności wynikające z zasady autonomii proceduralnej mogą być interpretowane jako sprzeciwiające się uregulowaniu prawa krajowego, mianowicie art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 o postępowaniu administracyjnym interpretowanemu w myśl decyzji nr 45/2016 wydanej przez Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept [(wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości – sekcja ds. rozwiązywania kwestii prawnych], zgodnie z którą termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania w oparciu o przepisy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 wynosi jeden miesiąc od dnia doręczenia prawomocnego wyroku, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania?”.

9 Zobacz pkt 12 i 13 powyżej.

26. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez rząd rumuński i przez Komisję Europejską. Obie zainteresowane strony przedstawiły uwagi ustne w toku rozprawy, która odbyła się w dniu 28 listopada 2018 r.

IV. Ocena

27. Struktura niniejszej opinii jest następująca. Rozpocznę od wyjaśnienia, dlaczego uważam niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za dopuszczalny (część A). Następnie – po przedstawieniu dwóch uwag wstępnych (część B) – dokonam oceny pytania prejudycjalnego w świetle zasady pewności prawa, zasady równoważności i zasady skuteczności (część C). Z uwagi na fakt, że nawet wynik owej oceny nie pozbawia mnie pewnych wątpliwości co do dokładnego charakteru analizowanego środka przewidzianego w prawie krajowym, na samym końcu przedstawię kilka uwag dotyczących alternatywnych rozwiązań przewidzianych w prawie Unii w przypadkach, w których zwrot podatku pobranego z naruszeniem prawa Unii dochodzony jest wówczas, gdy wzruszenie pawomocnego orzeczenia sądu nie jest już możliwe (część D).

A. W przedmiocie dopuszczalności odesłania prejudycjalnego

28. Czy dopuszczalne jest pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004, której dokonał ICCJ w decyzji nr 45/2016 i która zgodnie z prawem krajowym najwyraźniej nie stanowiła wiążącej wykładni w chwili orzekania w przedmiocie drugiej skargi o wznowienie postępowania?

29. Decyzja ICCJ została wydana w ramach procedury prejudycjalnej w celu rozwiązania kwestii prawnej. Co się tyczy tego rodzaju procedury, w postanowieniu odsyłającym stwierdzono, że art. 521 ust. 3 kodeksu postępowania cywilnego stanowi, iż „rozwiązanie co do kwestii prawnej wiąże sąd, który zwrócił się o jego przedstawienie, począwszy od dnia doręczenia decyzji, zaś pozostałe sądy – począwszy od dnia publikacji decyzji w *Monitorul Oficial al României*, Partea I".

30. Z uwag na piśmie przedstawionych przez rząd rumuński i przez Komisję wynika, że decyzja nr 45/2016 została wprawdzie doręczona w dniu 12 grudnia 2016 r., jednak jej publikacja w *Monitorul Oficial al României* nastąpiła dopiero w dniu 23 maja 2017 r. Ponadto owa decyzja została wydana w celu rozstrzygnięcia kwestii prawnej przedstawionej ICCJ przez Curtea de Apel Cluj (sąd apelacyjny w Klużu, Rumunia). W związku z tym, zgodnie z art. 521 ust. 3 kodeksu postępowania cywilnego, owa decyzja wiązała ten sąd począwszy od dnia jej doręczenia. Dopiero jednak z chwilą jej publikacji w *Monitorul Oficial al României* w dniu 23 maja 2017 r. stała się ona wiążąca dla innych sądów, w tym dla sądu odsyłającego, tj. Curtea de Apel Ploiești (sądu apelacyjnego w Ploeszti).

31. W rezultacie mogą pojawić się wątpliwości dotyczące tego, czy sąd odsyłający był zobowiązany zastosować – w wyroku z dnia 16 stycznia 2017 r., przy orzekaniu w sprawie drugiej skargi o wznowienie postępowania – dokonaną przez ICCJ wykładnię art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004. To właśnie dokonana przez ICCJ wykładnia leży u podstaw pytania prejudycjalnego, skoro, jak rozumiem, to na podstawie tej właśnie decyzji ICCJ w praktyce ustanowiono termin jednego miesiąca od dnia doręczenia prawomocnego wyroku.

32. Moim zdaniem niektóre aspekty niniejszej sprawy mogą rzeczywiście budzić zdziwienie, jednak kwestia dopuszczalności odesłania prejudycjalnego nie jest jednym z nich.

33. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy [10]. Zadaniem Trybunału w ramach systemu współpracy sądowej ustanowionego na podstawie art. 267 TFUE nie jest kwestionowanie ani weryfikowanie prawidłowości wykładni prawa krajowego dokonanej przez sąd krajowy, do której dokonania to sąd krajowy jest wyłącznie właściwy [11].

34. W odpowiedzi na pytanie zadane na piśmie przez Trybunał rząd rumuński potwierdził, że decyzja nr 45/2016 została wydana w dniu 12 grudnia 2016 r. i w tym dniu podana do wiadomości publicznej. Rząd ten potwierdził również, że choć decyzja nr 45/2016 formalnie nie wiązała sądu odsyłającego przy wydawaniu przezeń wyroku z dnia 16 stycznia 2017 r., to sąd ten – podobnie jak każdy inny sąd rumuński – był już świadomy jej istnienia oraz treści.

35. Skomplikowaną historię art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 przedstawiono powyżej [12]. Przepis ten został uchwalony przez ustawodawcę w 2004 r., następnie w 2010 r. częściowo uznano go za niekonstytucyjny, w związku z czym w 2011 r. ustawodawca wyeliminował go z porządku prawnego, po czym – w 2012 r. – na mocy kolejnej decyzji Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) częściowo przywrócił jego obowiązywanie, choć jak się zdaje nie zakreślił wówczas żadnych mających zastosowanie terminów, stąd musiały one zostać określone później, w drodze decyzji interpretacyjnej ICCJ. Dlatego wydaje się, że w okresie pomiędzy wydaniem przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) drugiej decyzji o stwierdzeniu niekonstytucyjności, która zaczęła wywoływać skutki z dniem 29 stycznia 2013 r., a wydaniem przez ICCJ w dniu 12 grudnia 2016 r. decyzji nr 45/2016 sądy rumuńskie stały w obliczu sytuacji, w której nie określono (w jasny sposób) terminu do złożenia skargi o wznowienie postępowania lub nawet sytuacji, w której ów termin w ogóle nie obowiązywał.

36. Rozumiem, że – jak zauważył rząd rumuński – w tym okresie praktykę orzeczniczą sądów rumuńskich charakteryzowała w związku z tym znaczna „różnorodność interpretacyjna". W takim kontekście jest zupełnie zrozumiałe, że każdy sąd krajowy najwyższej instancji dążyłby do ujednolicenia owej różnorodności interpretacyjnej.

37. Być może więcej wątpliwości wzbudza jednak sposób, w jaki ten termin, który w praktyce ogranicza niektórym stronom prawo dostępu do sądu lub całkowicie go ich pozbawia, został określony na szczeblu krajowym. Ograniczenia praw podstawowych, podobnie jak warunki dostępu do sądu, muszą być między innymi przewidziane w prawie. Wymóg ten obejmuje pewne standardy dotyczące jakości owego prawa, w tym jego dostępności dla zainteresowanych osób oraz wystarczającej precyzyjności i przewidywalności jego przepisów [13]. Choć standardy te są nieco inne niż chociażby w przypadku kryteriów dotyczących zatrzymania cudzoziemców w celu ich przekazania do innego państwa członkowskiego, co jest równoznaczne z pozbawieniem ich wolności, które to kryteria mogą być ustanawiane wyłącznie w wiążących przepisach o charakterze generalnym (tj. w prawie pisanym, a nie w orzecznictwie) [14], to jednak można się rzeczywiście zastanawiać, w jaki sposób praktyka polegająca na ciągłym uchylaniu i przywracaniu mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 spełnia owe wymogi, zwłaszcza w odniesieniu do przewidywalności.

38. Nie to jest jednak przedmiotem niniejszej sprawy, a przynajmniej nie w sposób bezpośredni. Niewątpliwie fakt, że sąd zastosował termin, który – z formalnego punktu widzenia – nie obowiązywał jeszcze w momencie orzekania, ma pewien posmak retroaktywności. Wydaje się jednak, że w warunkach panującej na szczeblu krajowym „różnorodności interpretacyjnej" ów sąd i tak

10 Zobacz np. niedawny wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 16.

11 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 13.

12 Punkty 7–13 powyżej.

13 Zobacz np. wyrok ETPC z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i inni przeciwko Turcji (ECHR:2003:0213JUD004134098, § 57); wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie Mooren przeciwko Niemcom (ECHR:2009:0709JUD001136403, § 76) lub wyrok ETPC z dnia 21 października 2013 r., w sprawie Del Río Prada przeciwko Hiszpanii (ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125).

14 Zobacz np. niedawny wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 42–44.

dysponowałby zakresem swobodnego uznania w odniesieniu do zastosowania konkretnego terminu. Nie rozumiem zatem, w jaki sposób sądowi krajowemu można w takiej sytuacji czynić zarzut z zastosowania terminu określonego w decyzji sądu wyższej instancji (podjętej właśnie w celu wyeliminowania istniejących w tym zakresie rozbieżności), nawet jeżeli miało to miejsce w chwili, w której uwzględnienie owego terminu *jeszcze* nie było dla owego sądu wiążące, ale miało się takie stać w najbliższej przyszłości.

39. W związku z tym, mając na uwadze powyższe rozważania, a także ciągłe i aktualne znaczenie zadanego pytania dla sądu odsyłającego [15], twierdzę, że brak jest podstaw dla kwestionowania dopuszczalności niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

B. Uwagi wstępne

40. Na samym początku trzeba się pochylić nad dwoma zagadnieniami wstępnymi: w pierwszej kolejności należy wskazać przepisy prawa Unii, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu, a następnie rozważyć związek między niniejszą sprawą a postępowaniem zakończonym wyrokiem w sprawie Târșia [16].

41. Po pierwsze, sąd odsyłający powołuje się w swoim pytaniu na szereg przepisów i zasad prawa Unii, mianowicie na art. 4 ust. 3 TUE (zasadę lojalnej współpracy), art. 17, 20, 21 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), art. 110 TFUE oraz na zasadę pewności prawa i zasady równoważności i skuteczności wynikające z zasady autonomii proceduralnej.

42. Moim zdaniem aby udzielić odpowiedzi na zadane pytanie, wystarczy przeanalizować, czy przepisy takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego są zgodne z zasadą pewności prawa, zasadą równoważności oraz zasadą skuteczności w świetle nadrzędnej zasady lojalnej współpracy ujętej w art. 4 ust. 3 TUE [17]. Artykuł 47 karty (przewidujący prawo do skutecznego środka prawnego i do sprawiedliwego procesu sądowego) może pobudzić do pogłębionej refleksji przy dokonywaniu oceny spełnienia wymogu skuteczności, zwłaszcza w odniesieniu do koncepcji skutecznego środka prawnego przed sądem.

43. Po drugie, należy przypomnieć, że Trybunał dokonał już – w wyroku w sprawie Târșia [18] – oceny zgodności art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 z prawem Unii.

44. Pytanie zadane w tej sprawie było sformułowane podobnie jak pytanie przedstawione w ramach niniejszego postępowania. W sprawie Târșia sąd odsyłający dążył do ustalenia, czy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 jest zgodny z niemal tymi samymi przepisami i zasadami prawa Unii [19]. Kwestia zgodności art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 z prawem Unii została jednak ujęta z nieco innej perspektywy.

45. Dragoș Constantin Târșia uiścił podatek od pojazdów silnikowych, który jego zdaniem był niezgodny z art. 110 TFUE. Wszczął więc postępowanie cywilne celem uzyskania zwrotu tego podatku. W 2007 r. sąd pierwszej instancji uwzględnił jego powództwo, natomiast w 2008 r. sąd odwoławczy częściowo je oddalił. W 2011 r., po wydaniu wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r., Tatu

15 Choć faktycznie można dyskutować, w jakim zakresie sąd odsyłający był związany stanowiskiem interpretacyjnym ICCJ przy orzekaniu w przedmiocie *drugiej* skargi o wznowienie postępowania w styczniu 2017 r., to jednak nie ma wątpliwości, że sąd ten jest obecnie związany ową decyzją przy orzekaniu w przedmiocie *trzeciej* skargi. Przypuszczam, że powyższą uwagę można w aktualnej sytuacji odnieść również do wszystkich innych sądów rumuńskich.

16 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662.

17 Zasada lojalnej współpracy, której bardziej konkretnym wyrazem są wymogi równoważności i skuteczności, rzeczywiście wydaje się mieć charakter nadrzędny; zob. podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 2013 r., Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 36; z dnia 19 października 2017 r., Raimund, C-425/16, EU:C:2017:776, pkt 41; z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 22.

18 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662.

19 Mianowicie z art. 17, 20, 21 i 47 karty, art. 6 TUE, art. 110 TFUE i zasadą pewności prawa.

(C-402/09, EU:C:2011:219), D.C. Târșia złożył skargę o wznowienie postępowania dotyczącą wyroku wydanego przez sąd odwoławczy, ponieważ jego zdaniem ów podatek powinien był zostać zwrócony mu w całości. Choć wyrok, w odniesieniu do którego D.C. Târșia złożył skargę o wznowienie postępowania, został wydany w *postępowaniu cywilnym*, skarga o wznowienie postępowania została złożona w oparciu o przepisy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004, tj. aktu prawnego regulującego *postępowanie administracyjne*. Wynikało to z faktu, że przepisy proceduralne mające zastosowanie do sporów w sprawach cywilnych nie przewidywały możliwości wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania w odniesieniu do prawomocnych wyroków z powodu naruszenia prawa Unii.

46. To właśnie w takim kontekście procesowym sprawy Târșia sąd odsyłający dążył do ustalenia, czy zgodna z prawem Unii była sytuacja, w której art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 przewidywał możliwość wznowienia postępowania w odniesieniu do prawomocnych wyroków w przypadku naruszenia prawa Unii wyłącznie w sprawach administracyjnych, natomiast nie dopuszczał takiej możliwości w odniesieniu do wyroków wydanych w sprawach cywilnych. Trybunał orzekł, że prawo Unii, a w szczególności zasady równoważności i skuteczności, nie stały na przeszkodzie takiej sytuacji [20].

47. Niniejsza sprawa natomiast dotyczy wyłącznie warunków, w jakich skarga o wznowienie postępowania składana w oparciu o przepisy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 może zostać złożona w odniesieniu do orzeczenia zapadłego w toku postępowania administracyjnego. W związku z tym, choć wyrok Târșia zawiera pewne użyteczne dla podejmowanych w niniejszej sprawie rozważań wskazówki dotyczące ogólnego sformułowania wymogów równoważności i skuteczności, to jednak nie daje odpowiedzi na konkretne pytanie zadane przez sąd odsyłający.

C. Obowiązek zwrotu nienależnie pobranych podatków: pewność i skuteczność prawa Unii

48. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo uzyskania zwrotu podatków pobranych w państwie członkowskim z naruszeniem przepisów prawa Unii jest konsekwencją i dopełnieniem praw przyznanych podmiotom prawa przez przepisy prawa Unii zakazujące takich podatków. Państwa członkowskie mają więc co do zasady obowiązek zwrócić wraz z odsetkami podatki pobrane z naruszeniem prawa Unii [21]. Zadaniem każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej jest określenie zasad postępowania w sprawach skarg mających na celu zwrot owych podatków, z poszanowaniem wymogów równoważności i skuteczności [22].

49. Co się tyczy powiązań między tymi wymogami i zasadą pewności prawa, której wyrazem jest zasada powagi rzeczy osądzonej [23], Trybunał orzekł również, że „tryb wykonania zasady powagi rzeczy osądzonej należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej przy poszanowaniu jednakże zasad równoważności i skuteczności” [24].

20 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 41.

21 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 24, 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 26, 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

23 Wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r., Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, pkt 46.

24 Wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 54; z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 21.

50. Trybunał wielokrotnie podkreślał znaczenie, jakie zasada powagi rzeczy osądzonej ma zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych. Według Trybunału dla zapewnienia bowiem stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne, nawet jeśli umożliwiłoby to konwalidowanie w porządku krajowym sytuacji, która jest niezgodna z prawem Unii [25].

51. W związku z tym prawo Unii *nie wymaga*, aby państwa członkowskie wzruszały prawomocny wyrok w celu uwzględnienia wykładni odpowiedniego przepisu prawa Unii przyjętej przez Trybunał po wydaniu tego wyroku [26].

52. W wyrokach Impresa Pizzarotti i Târşia Trybunał wskazał jednak również, że jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany prawomocnego orzeczenia w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta, zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia sytuacji będącej przedmiotem postępowania głównego do stanu zgodnego z prawem Unii [27].

53. Podsumowując: prawo Unii nie zobowiązywało Rumunii do uchwalenia art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004, czyli przepisu umożliwiającego wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądowego. Ponieważ jednak Rumunia zdecydowała o jego uchwaleniu, ów przepis musi być zgodny z wymogami równoważności i skuteczności. W związku z powyższym przejdę teraz do analizy owych wymogów w kontekście niniejszej sprawy.

1. Równoważność

54. Wymóg równoważności nie dopuszcza, aby w przypadku skarg o zwrot podatku opartych na naruszeniu prawa Unii państwo członkowskie ustanawiało mniej korzystne zasady proceduralne aniżeli zasady mające zastosowanie do podobnych skarg opartych na naruszeniu prawa krajowego [28]. W celu ustalenia, czy środek zaskarżenia o charakterze wewnętrznym należy uznać za *podobny* do środka zaskarżenia mającego na celu ochronę prawa Unii, pod uwagę bierze się przedmiot, podstawę oraz istotne elementy tych środków zaskarżenia [29].

55. W niniejszej sprawie sąd odsyłający przywołuje wymóg równoważności jako jedno z możliwych kryteriów oceny zgodności art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 z prawem Unii. Nie wskazuje natomiast na żaden podobny środek zaskarżenia o charakterze wewnętrznym, który można by wykorzystać na potrzeby oceny spełnienia wymogu równoważności.

56. Według rządu rumuńskiego nie istnieje podstawa wznowienia postępowania w związku z naruszeniem prawa krajowego, która byłaby podobna do (szczególnej) podstawy wznowienia postępowania przewidzianej w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004. Rząd ten zauważa, że ów przepis umożliwia złożenie skargi o wznowienie postępowania w związku z naruszeniem dowolnego przepisu prawa Unii oraz niezależnie od tego, czy na przepis taki powoływano się w pierwotnym postępowaniu.

25 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 28, 29. Zobacz także wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 38; z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 20, 21; z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 58, 59.

26 Wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 60; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 38.

27 Wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 62; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 30.

28 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 Zobacz niedawny wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 27.

Z kolei złożenie skargi o wznowienie postępowania na podstawie kodeksu postępowania cywilnego, który zawiera przepisy ogólne dotyczące wznowienia postępowania, jest możliwe tylko w razie zaistnienia jednej z przesłanek określonych w art. 509 ust. 1 tego aktu prawnego, które zasadniczo dotyczą nowych okoliczności, o których sąd nie miał wiedzy przy wydawaniu orzeczenia.

57. Komisja uważa natomiast, że istnieje podstawa wznowienia postępowania w związku z naruszeniem prawa krajowego, która jest podobna do podstawy przewidzianej w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004. Jest to podstawa wznowienia postępowania wskazana w art. 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym możliwe jest złożenie skargi o wznowienie postępowania dotyczącej zapadłego wyroku, jeżeli „po uprawomocnieniu się wyroku Curtea Constituțională [(trybunał konstytucyjny)] wydał decyzję w sprawie zarzutu podniesionego w ramach postępowania w tej sprawie i stwierdził, że przepis, którego dotyczy ów zarzut, jest niekonstytucyjny". Według Komisji niezgodne z wymogiem równoważności jest ustanowienie różnych terminów (jeden miesiąc w przypadku skarg składanych na podstawie ustawy nr 554/2004 i trzy miesiące w przypadku skarg składanych w oparciu o art. 511 ust. 3 kodeksu postępowania cywilnego) oraz różnych dni rozpoczęcia biegu owych terminów (w pierwszym przypadku dniem rozpoczęcia biegu terminu jest dzień doręczenia prawomocnego wyroku będącego przedmiotem skargi o wznowienie postępowania, natomiast w drugim przypadku dniem tym jest dzień publikacji decyzji Curtea Constituțională w *Monitorul Oficial al României*).

a) Wznowienie postępowania na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 i wznowienie postępowania na podstawie art. 509 kodeksu postępowania cywilnego

58. W art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 przewidziano bardzo szczególny środek zaskarżenia umożliwiający wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem. Jest on ograniczony do szczególnej dziedziny, a mianowicie postępowania administracyjnego, i może być stosowany wyłącznie na tej podstawie, że prawomocny wyrok narusza prawo Unii. Zarówno tytuł art. 21, jak i fakt, że przepis ten umożliwia wzruszenie prawomocnego orzeczenia, sugerują, iż przewidziana w nim instytucja rzeczywiście stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia.

59. Z postanowienia odsyłającego wynika, że nie jest to jedyny przepis prawa rumuńskiego umożliwiający złożenie skargi o wznowienie postępowania dotyczącej prawomocnego wyroku. Artykuł 509 kodeksu postępowania cywilnego zawiera przepisy ogólne dotyczące wznowienia postępowania. Określono w nich szereg przypadków, w których można złożyć skargę o wznowienie postępowania dotyczącą prawomocnego wyroku. Zasadniczo przepisy te dotyczą wszystkich dziedzin prawa, w tym postępowania administracyjnego [30].

60. W uwagach na piśmie rząd rumuński stwierdza, że podstawy wznowienia postępowania określone w art. 509 kodeksu postępowania cywilnego opierają się na wystąpieniu nowych okoliczności, które nie były znane sądowi krajowemu w chwili wydawania wyroku, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania. W tym względzie zauważam, że bieg terminów przewidzianych w art. 511 kodeksu postępowania cywilnego w odniesieniu do każdej z tych podstaw wznowienia postępowania rozpoczyna się co do zasady z chwilą zaistnienia nowych istotnych okoliczności lub z chwilą, w której zainteresowana strona miała wiedzę lub powinna była mieć wiedzę o zaistnieniu takich nowych okoliczności.

30 Z uwag na piśmie przedstawionych przez rząd rumuński wynika, że – zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy nr 554/2004 – przepisy tej ustawy są uzupełniane m.in. przez przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Ponadto pragnę zauważyć, że już z samej treści art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 wynika, iż przewidziana w tym przepisie podstawa wznowienia postępowania jest podstawą „dodatkową, obok określonych w kodeksie postępowania cywilnego".

61. Muszę przyznać, że w świetle owych przepisów, a także uwag na ich temat, które zainteresowane strony złożyły na piśmie i podczas rozprawy, nie dostrzegam pełnej korelacji pomiędzy wznowieniem postępowania uregulowanym w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 i najważniejszymi cechami instytucji wznowienia postępowania uregulowanej w kodeksie postępowania cywilnego. Wynika to z faktu, że art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 zdaje się nie mieć zastosowania w sytuacji wystąpienia nowych okoliczności, które nie były znane stronom i sądowi krajowemu w chwili wydawania wyroku.

62. Już bowiem z pierwotnego brzmienia art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004[31] wynikało, że termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania biegnie od dnia doręczenia wyroku, którego owa skarga dotyczy. Sytuacja w tym zakresie pozostaje w istocie taka sama po wydaniu decyzji ICCJ nr 45/2016, choć ów termin jest obliczany w inny sposób.

b) Charakter instytucji wznowienia postępowania przewidzianej w art. 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego

63. Warto zwrócić uwagę na dwie spośród podstaw wznowienia postępowania przewidzianych w ogólnym uregulowaniu zawartym w art. 509 kodeksu postępowania cywilnego. W uwagach Komisji wskazuje się szczególnie na jedną z nich, jaką jest wznowienie postępowania dotyczące prawomocnego wyroku w następstwie decyzji Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego); owa instytucja jest przewidziana w art. 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego. Podstawa ta została sformułowana w podobny sposób co art. 509 ust. 1 pkt 10 kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym możliwe jest wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem w razie stwierdzenia naruszenia prawa przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC).

64. Artykuł 509 ust. 1 pkt 11 umożliwia wzruszenie prawomocnych wyroków w razie wydania decyzji przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny). Jednak w tym przypadku bieg terminu rozpoczyna się wraz z wydaniem przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) decyzji po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego. Procedura ta została ukształtowana w ten sposób, ponieważ – co potwierdził na rozprawie rząd rumuński – zgodnie z prawem krajowym Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) sam nie może stwierdzić nieważności ani zmienić prawomocnego wyroku sądu (powszechnego), którego wydanie doprowadziło do uruchomienia kontroli konstytucyjności. W związku z tym celem wznowienia postępowania jest w tym przypadku zapewnienie mechanizmu umożliwiającego wzruszenie, w związku z wydaniem decyzji przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny), prawomocnego wyroku, w oparciu o który uruchomiono procedurę kontroli konstytucyjności przed Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny).

65. Można dodać, że wydaje się, iż logika tego rodzaju uregulowania jest identyczna jak logika przepisu z nim sąsiadującego, mianowicie art. 509 ust. 1 pkt 10 kodeksu postępowania cywilnego. W razie wydania przez ETPC orzeczenia, w którym stwierdzone zostanie, że sygnatariusz naruszył postanowienia konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) w drodze orzeczenia sądowego, jedynym sposobem uwzględnienia tego stwierdzenia w ramach konkretnej sprawy, w której złożono skargę indywidualną, jest wznowienie pierwotnego postępowania sądowego na szczeblu krajowym. Również i w tym przypadku bieg terminu na złożenie skargi mającej na celu wznowienie postępowania rozpoczyna się z wraz z wydaniem takiego orzeczenia przez EPTC.

31 Zobacz pkt 7 powyżej.

c) Ocena równoważności: przedmiot, podstawa i istotne elementy

66. Ostatecznie to do sądu odsyłającego, który dysponuje bezpośrednią wiedzą na temat krajowych zasad proceduralnych, będzie należało zbadanie, czy przewidziano jakikolwiek środek zaskarżenia o charakterze wewnętrznym podobny do środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004.

67. Mając jednak na uwadze przedstawione Trybunałowi okoliczności faktyczne i akty prawa krajowego, a także uwzględniając zarówno ramy analizy zaprezentowanej niedawno ponownie przez Trybunał w wyroku w sprawie XC i in.[32], jak i zapadłe w tej sprawie rozstrzygnięcie, sądzę, że podstawy wznowienia postępowania określone w art 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego i instytucja wznowienia postępowania przewidziana w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 różnią się od siebie pod względem *przedmiotu, podstawy i istotnych elementów*.

68. Jak zostanie to omówione poniżej w sposób bardziej szczegółowy[33], kwestia tego, jaki dokładnie mechanizm zamierzał wprowadzić ustawodawca krajowy poprzez uchwalenie art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004, może być oczywiście przedmiotem dyskusji. Mimo to wciąż zdaje się, że te dwie instytucje wznowienia postępowania służą zaspokojeniu zgoła odmiennych potrzeb systemowych.

69. Po pierwsze, *przedmiotem* procedury przewidzianej w art. 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego (jak również procedury przewidzianej w art. 509 ust. 1 pkt 10 kodeksu postępowania cywilnego) jest konwalidacja naruszenia konstytucji krajowej (lub EKPC) w indywidualnych przypadkach, w których takie naruszenie zostało stwierdzone w drodze decyzji, która zawsze – z samej definicji – jest późniejsza względem orzeczenia sądu (powszechnego). Z kolei przedmiotem procedury ustanowionej w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 zdaje się być skorygowanie na bieżąco przypadku nieprawidłowego zastosowania prawa Unii przez sąd krajowy, przy czym uregulowanie to nie przewiduje wymogu zaistnienia związku między wyrokiem, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania, a konkretnym orzeczeniem Trybunału[34]. Orzeczenie Trybunału, jeżeli takowe istnieje, może być uprzednie albo następcze względem wyroku, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania. Z uwagi jednak na stosunkowo krótki termin wyrok Trybunału w przeważającej większości przypadków zapada jednak przed wydaniem na szczeblu krajowym orzeczenia, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania.

70. Po drugie, *podstawą*, w sensie zdarzenia, którego zaistnienie otwiera możliwość skorzystania z takiego środka zaskarżenia, jest – w przypadku art. 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego – fakt wydania przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) decyzji stwierdzającej niekonstytucyjność danego przepisu prawa krajowego. Z kolei w przypadku art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 takim zdarzeniem zdaje się być rozpatrywane naruszenie prawa Unii, które jest już wpisane w wyrok będący przedmiotem skargi o wznowienie postępowania.

71. Po trzecie, do *istotnych elementów* środka zaskarżenia należą nie tylko elementy odnoszące się do ogólnego przebiegu procedury, ale także do wyniku owej procedury. Również i w tym względzie procedury te zasadniczo się różnią, przede wszystkim w kwestii wpływu wywieranego na poszczególne sprawy. I tak o ile zastosowanie art. 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego prowadzi co do

32 Zobacz wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 27.

33 Punkty 85–95 poniżej.

34 Przy czym otwarta pozostaje, przynajmniej dla mnie, kwestia tego, czy w ogóle musi zapaść wyrok Trybunału (taki wymóg w praktyce wynika z dokonanej przez ICCJ wykładni art. 21 ust. 2 zdanie drugie ustawy nr 554/2004), czy też wystarczające jest wskazanie naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii, którą reguluje art. 148 ust. 2 konstytucji Rumunii (taki wymóg wynika ze zdania pierwszego owego przepisu). Na pierwszy rzut oka wydaje się, że możliwość wznowienia postępowania w oparciu o art. 21 ust. 2 nie jest ograniczona wyłącznie do sytuacji, w których zapadł wyrok Trybunału. W oparciu o zdanie pierwsze tego przepisu można by również powoływać się inne względy (np. naruszenie dyrektywy lub rozporządzenia, które wprawdzie nie były jeszcze interpretowane przez Trybunał, lecz z którymi może potencjalnie być niezgodne zapadłe na szczeblu krajowym orzeczenie będące przedmiotem skargi o wznowienie postępowania).

zasady jedynie do wzruszenia indywidualnego wyroku, który stanowił podstawę dla przeprowadzenia kontroli konstytucyjności, o tyle skutki skorzystania z instytucji przewidzianej w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 mogą co do zasady uzasadniać wzruszenie każdego wyroku naruszającego przepis prawa Unii.

72. Moim zdaniem ta ostatnia kwestia pociąga za sobą kluczowe w tym względzie pytanie: w jaki dokładnie sposób *z jednej strony* indywidualne rozstrzygnięcia Trybunału wydawane w trybie prejudycjalnym, a *z drugiej strony* indywidualne rozstrzygnięcia sądów konstytucyjnych w systemach, w których owe sądy nie są uprawnione do rozstrzygania w sprawach indywidualnych skarg konstytucyjnych (co oznacza, że nie mogą one stwierdzać nieważności orzeczeń sądów powszechnych zapadłych w indywidualnych sprawach), a w tym zakresie także funkcjonalnie podobne orzeczenia ETPC (w których fakt naruszenia przez sygnatariusza może zostać stwierdzony jedynie w indywidualnej sprawie), mają być uwzględniane w konkretnych toczących się sprawach, w ramach których wydano owe rozstrzygnięcia (zwłaszcza w odniesieniu do skutków inter partes)?

73. Orzeczenie Trybunału w trybie prejudycjalnym zawsze zapada *przed* wydaniem przez sąd krajowy orzeczenia w sprawie, w której wystąpiono z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a owo orzeczenie Trybunału musi być uwzględnione w ramach tej *trwającej* procedury. Jeżeli orzeczenie Trybunału zapada po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu krajowego, prawo Unii nie wymaga, z paroma drobnymi wyjątkami [35], wzruszenia prawomocnego orzeczenia wydanego na szczeblu krajowym oraz wznowienia postępowania.

74. Jak już z kolei wskazano, inaczej wygląda to w przypadku ETPC, a także tych krajowych sądów konstytucyjnych, które nie są uprawnione do kontrolowania i stwierdzania nieważności indywidualnych orzeczeń sądowych z przyczyn odnoszących się do ich zgodności z konstytucją. W odniesieniu do indywidualnej sprawy, w ramach której wszczęto odpowiednią kontrolę, orzeczenie ETPC lub sądu konstytucyjnego zawsze będzie miało charakter *następczy*, tj. zostanie wydane po *uprawomocnieniu się* owego pierwotnego orzeczenia sądowego. Jeżeli orzeczenie takiego organu ma zostać uwzględnione w indywidualnej sprawie, musi nastąpić *wznowienie postępowania* [36].

75. Te obiektywnie odmienne potrzeby doprowadziły do wykształcenia różnych i trudno porównywalnych ze sobą pod względem przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów procedur.

76. W tym miejscu chcę wskazać na jeden dodatkowy element: ocena podobieństwa procedur służących wzruszaniu orzeczeń sądowych musi być przeprowadzana w odniesieniu do skutków inter partes danego orzeczenia. To właśnie bowiem z myślą o nich zostały one ustanowione. Stwierdzenie w tym względzie, że owe procedury nie są porównywalne, ponieważ służą zaspokojeniu zgoła odmiennych potrzeb strukturalnych i systemowych, dość różni się od stwierdzenia, że wyroki i wytyczne wydawane przez sądy konstytucyjne lub europejskie nie mogą mieć tej samej mocy prawnej erga omnes we wszystkich trwających i przyszłych sprawach. Jest to po prostu kwestia innego rodzaju.

77. Podsumowując te rozważania, warto zwrócić uwagę na ten szczególny element, ponieważ zdaje się, że wprowadził on pewien nieporządek w argumentach przytaczanych przez Komisję, która wskazywała na równoważność instytucji wznowienia postępowania przewidzianej w art. 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego i instytucji wznowienia postępowania, o której mowa w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004. Owe procedury są systemowo odmienne, ponieważ wywołują różne skutki w odniesieniu do mocy wiążącej wyroków: z jednej strony w grę wchodzi bowiem wznowienie postępowania

35 Punkt 51 powyżej i pkt 80–83 poniżej.

36 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 46, który dotyczył środka prawnego o charakterze wewnętrznym umożliwiającego wznowienie postępowania karnego zakończonego orzeczeniem, któremu przysługiwała powaga rzeczy osądzonej, w przypadku następczego stwierdzenia naruszenia EKPC.

w indywidualnej sprawie po wyeliminowaniu z obrotu prawnego przez sąd konstytucyjny normatywnej podstawy orzeczenia (skutki wiążące inter partes), a z drugiej – wznowienie postępowania na tej podstawie, że prawo Unii poddane wykładni w wyroku Trybunału (wydanym wprawdzie w ramach innego postępowania) nie zostało należycie uwzględnione (skutki wiążące erga omnes).

78. Oczywiście owa różnica dotycząca tak szczególnego środka zaskarżenia nie oznacza jednak, że wyroki sądów konstytucyjnych lub europejskich nie powinny być należycie uwzględniane w ramach wszystkich trwających i przyszłych spraw rozpatrywanych przez sądy krajowe. Z tej perspektywy, z zastrzeżeniem krajowych norm konstytucyjnych, rzeczywiście może nie być różnicy między wyrokami Trybunału a wyrokami krajowego sądu konstytucyjnego lub ETPC. Wszystkie one mogą w istocie potencjalnie wywoływać skutki prawne erga omnes.

79. Z uwagi na argumenty wskazane w niniejszej części art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 i art. 509 ust. 1 pkt 11 kodeksu postępowania cywilnego nie są moim zdaniem tożsame pod względem przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów. Dlatego też nie można ich uznać za podobne środki zaskarżenia, w związku z czym ustanowienie w odniesieniu do nich odmiennych uregulowań proceduralnych, zwłaszcza dotyczących terminów, nie stanowi naruszenia wymogu równoważności.

2. Skuteczność

a) Brak obowiązku wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych

80. Poza wyjątkowymi okolicznościami Trybunał nigdy nie wymagał pozbawiania prawomocnych orzeczeń waloru powagi rzeczy osądzonej z myślą o zapewnieniu skuteczności. W związku z tym nie istnieje żaden *ogólny* obowiązek wzruszania prawomocnych wyroków w celu zapewnienia skutecznego egzekwowania prawa Unii lub, w bardziej szczegółowym ujęciu, orzeczeń Trybunału [37].

81. W orzecznictwie Trybunału wskazano jednak na dwie wyjątkowe sytuacje, w których od owej ogólnej zasady przewiduje się pewne odstępstwa.

82. Pierwszy z tych wyjątków ustanowiono w wyroku Kühne & Heitz. Odnosi się on do nałożonego na organy administracyjne obowiązku ponownego rozpatrzenia ostatecznej decyzji administracyjnej w celu uwzględnienia wykładni dokonanej w późniejszym terminie przez Trybunał, o ile spełnione zostały określone przesłanki [38]. Z tego wyjątku wynika jednak wyłącznie obowiązek zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych, a nie orzeczeń sądowych.

83. Drugi z owych wyjątków przewidziano w wyroku Lucchini. Trybunał orzekł w nim, że prawo Unii stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu prawa krajowego wprowadzającego zasadę powagi rzeczy osądzonej. Wynikało to z faktu, że stosowanie owego przepisu uniemożliwiało odzyskanie pomocy państwa przyznanej z naruszeniem prawa Unii, której niezgodność ze wspólnym rynkiem została stwierdzona we wcześniejszej decyzji Komisji, która stała się ostateczna [39]. Przesłanka leżąca u podstaw tego wyjątku jest następująca: skoro decyzja krajowa została wydana z naruszeniem podziału kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a Unią, była ona niewątpliwie niezgodna z prawem, stąd nie mogła nigdy nabrać waloru powagi rzeczy osądzonej [40].

37 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 38. Zobacz także wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 60.

38 Wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 28.

39 Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 63.

40 Wyroki: z dnia 3 września 2009 r., Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, pkt 25; z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 61.

84. Wydaje się, że żaden z tych wyjątków nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. Wciąż obowiązuje więc domyślna zasada odnosząca się do równowagi pomiędzy wymogiem skuteczności, który ogranicza krajową autonomię proceduralną, a obowiązkiem wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych, zgodnie z którą prawo Unii co do zasady nie zobowiązuje państw członkowskich do ustanawiania nowych środków prawnych [41], zwłaszcza jeśli wiąże się to z koniecznością pominięcia stosowania krajowych zasad powagi rzeczy osądzonej. Jeśli jednak prawo krajowe przewiduje taką możliwość, to zawarte w nim uregulowanie musi być zgodne nie tylko z wymogiem równoważności, ale też z wymogiem skuteczności [42].

b) Wznowienie postępowania na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004: odwołanie czy ponowne rozpoznanie sprawy?

85. Dokonanie oceny art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 w świetle wymogu skuteczności stanowi dość spore wyzwanie. Ocena skuteczności środka zaskarżenia jest możliwa jedynie wówczas, gdy wiadomo, jakiemu celowi miał on służyć. To samo tyczy się oceny skuteczności środka zaskarżenia w odniesieniu do terminu na jego złożenie (jeden miesiąc) oraz dnia rozpoczęcia jego biegu (wydanie wyroku, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania). Pod jakim względem ma on być skuteczny? Jaki jest założony cel owego środka zaskarżenia?

86. Kluczową kwestią w tym zakresie jest to, czy art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 był pomyślany jako instytucja służąca wznowieniu postępowania w odniesieniu do wydanego wyroku, która przypomina inne nadzwyczajne środki zaskarżenia, takie jak odwołanie od orzeczenia sądu drugiej instancji (lub skarga kasacyjna), czy też jako instytucja służąca ponownemu rozpoznaniu sprawy. Te dwa modele różnią się od siebie.

87. Z jednej strony *odwołanie od orzeczenia sądu drugiej instancji* dotyczy przeważnie kwestii prawnych, tj. podnosi się w nim naruszenie przepisów prawa, natomiast możliwość kontroli dokonanych ustaleń faktycznych i przeprowadzonej oceny okoliczności faktycznych jest bardzo ograniczona. Tego rodzaju środek jest zazwyczaj wnoszony do sądu znajdującego się wyżej w hierarchii aniżeli sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, choć niekiedy można go wnieść także do sądu, który wydał w ostatniej instancji zaskarżone orzeczenie (w trybie wstępnej „autokontroli"). Istotne jest, że bieg terminu na wniesienie odwołania od orzeczenia sądu drugiej instancji rozpoczyna się zazwyczaj z chwilą wydania lub doręczenia zaskarżanego orzeczenia. Wreszcie odwołania od orzeczeń sądu drugiej instancji z samej definicji nie są wnoszone od ostatecznych lub prawomocnych orzeczeń w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym orzeczenia stają się prawomocne „po wyczerpaniu [*wszystkich*] *przysługujących środków odwoławczych* lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów" [43].

88. Z drugiej strony przesłanką *ponownego rozpoznania sprawy* jest zazwyczaj ujawnienie się nowych faktów lub nowych dowodów, które nie były znane stronom ani sądowi w chwili wydawania pierwotnego orzeczenia, a które to fakty lub dowody mogą wpływać na rozstrzygnięcie. Uwzględnienie skargi o ponowne rozpoznanie sprawy zwykle pociąga za sobą ponowne rozpoznanie sprawy lub wzruszenie pierwotnego orzeczenia przez sąd, który orzekał w pierwszej instancji, ponieważ z pewnym prawdopodobieństwem konieczne może być poddanie okoliczności faktycznych ponownej ocenie. Co się tyczy terminów, w zakresie, w jakim ponowne rozpoznanie sprawy jest skutkiem wystąpienia nowych okoliczności faktycznych, bieg terminu na złożenie skargi o ponowne rozpoznanie sprawy najczęściej rozpoczyna się z chwilą, w której zainteresowana strona powzięła wiedzę o takich nowych

41 Wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 51.

42 Wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 62; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 30.

43 Wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 38; z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 20; z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 58; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 28. Podkreślenie moje.

okolicznościach faktycznych. Czasami zdarza się również, że ów subiektywny termin jest powiązany z terminem o charakterze bardziej obiektywnym, zgodnie z którym skargi o ponowne rozpoznanie sprawy mogą być składane wyłącznie przed upływem określonej liczby lat od wydania pierwotnego orzeczenia. Wreszcie skargi o ponowne rozpoznanie sprawy z natury rzeczy dotyczą także ostatecznych lub prawomocnych orzeczeń w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przywołanego w poprzednim punkcie niniejszej opinii.

c) Do skuteczności jakiej konkretnie instytucji należy przyrównywać skuteczność analizowanego środka?

89. Z porównania instytucji wznowienia postępowania przewidzianej w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 z dwoma idealnymi modelami nadzwyczajnych środków zaskarżenia, które przedstawiłem powyżej, nie wynika dla mnie jasno, który z owych modeli instytucja ta miała realizować. Skoro skarga o wznowienie postępowania jest wnoszona w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń, zdaje się ona na pierwszy rzut oka być bliższa procedurze ponownego rozpoznania sprawy. Jednak w zakresie, w jakim opiera się ona na (już według wszelkiego prawdopodobieństwa istniejącym) naruszeniu przepisów prawa, a termin na jej wniesienie, który jest stosunkowo krótki, rozpoczyna swój bieg z chwilą wydania pierwotnego orzeczenia, instytucja ta jawi się jako nadzwyczajny środek odwoławczy. Również i w tym przypadku jest jednak dość zaskakujące, że skarga o wznowienie postępowania przewidziana w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 musi być wniesiona do tego samego sądu, który wydał pierwotne orzeczenie, zwłaszcza ze względu na fakt, że ów sąd będzie musiał ponownie zbadać orzeczenie, które wydał raptem parę dni lub tygodni wcześniej i to na podstawie przepisów prawa Unii, które już wówczas obowiązywały oraz – według wszelkiego prawdopodobieństwa – zostały uwzględnione przez ten sąd przy wydawaniu orzeczenia.

90. Zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państwa członkowskie dysponują znacznym zakresem swobodnego uznania przy opracowywaniu systemu środków prawnych. Logiczne jest, że możliwość wybierania pomiędzy poszczególnymi modelami pociąga za sobą swobodę w kształtowaniu rozwiązań hybrydowych i wariacji proceduralnych, jeżeli państwa członkowskie wyrażają taką wolę.

91. Owe rozwiązania hybrydowe muszą jednak być skuteczne. Muszą one być w stanie zapewnić ochronę wartości, z myślą o jakich zostały wprowadzone, a przy tym nie mogą nadmiernie ingerować w inne, równie istotne wartości, ani ich naruszać. Jak zostało to wielokrotnie podkreślone w poprzednich punktach niniejszej opinii[44], inną kluczową wartością uznaną i wyeksponowaną przez Trybunał jest pewność prawa, a także znaczenie powagi rzeczy osądzonej. Równoważenie i wyważanie tych wartości na szczeblu Unii doprowadziło Trybunał do jednoznacznego stwierdzenia, że znaczenie tak pewności prawa w odniesieniu do prawomocnych wyroków, jak i stabilności prawa jest tak ogromne, iż te zasady nie mogą być podporządkowane wymogowi skuteczności prawa Unii, nawet jeśli jego zastosowanie pozwalałoby na usunięcie błędów w stosowaniu prawa Unii na szczeblu krajowym. Prawomocne orzeczenia nie są prawomocne z tego względu, że nie są obarczone żadną wadą. Są one prawomocne, ponieważ postępowanie musi w którymś momencie się zakończyć.

92. Ostatecznie to do sądu krajowego będzie należało dokonanie oceny – w ramach tych rozważań – skuteczności instytucji wznowienia postępowania przewidzianej w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004. Moja ograniczona wiedza na temat stosownych uregulowań krajowych i kontekstu proceduralnego, o których informacje zostały przedstawione w postępowaniu przed Trybunałem, skłania mnie jednak do uznania, że owa instytucja nie mieści się ani w jednej, ani w drugiej kategorii.

44 Punkty 49, 50 i 80 powyżej.

93. Z jednej strony nie spełnia ona wszystkich kryteriów odwołania. Przewiduje ona zwrócenie się do tego samego sądu, który raptem kilka dni lub tygodni wcześniej wydał zaskarżony wyrok, najpewniej w świetle tych samych przepisów prawa Unii i wyroków Trybunału oraz potencjalnie z ich naruszeniem, ponieważ nie wydaje się prawdopodobne, aby w terminie miesiąca od wydania zaskarżonego wyroku mogły w tym zakresie zajść jakiekolwiek duże zmiany [45].

94. Z drugiej strony nie można też zakwalifikować jej jako procedury ponownego rozpoznania sprawy. Termin na złożenie skargi o wznowienie postępowania liczony jest od dnia pierwotnego orzeczenia, a nie od dnia ujawnienia się nowego elementu umożliwiającego złożenie takiej skargi, czyli nowego wyroku Trybunału. W istocie wymóg skuteczności należy interpretować w ten sposób, że wprowadza on obowiązek ustalenia rozsądnego terminu [46], co odnosi się nie tylko do jego długości, lecz również do dnia rozpoczęcia jego biegu. Wątpliwości pogłębiają ponadto dodatkowe problemy związane z tym, że art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 początkowo zawierał niezrozumiałe przepisy dotyczące terminów [47], a następnie – do chwili wydania przez ICCJ decyzji nr 45/2016 – nie przewidywał jak się zdaje żadnych terminów [48]. Prawo do skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby ograniczenia prawa dostępu do sądu, takie jak wynikające z istnienia terminów, były jasne i przewidywalne [49].

95. Dlatego wydaje się, że spełnienie przez art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 wymogów skuteczności, które są – w kontekście środków prawnych – wpisane także w art. 47 akapit pierwszy karty, może nastręczać pewnych trudności. Przepis ten zawiera wyraźny wymóg istnienia „skutecznego środka prawnego przed sądem". W związku z tym art. 47 nie obejmuje jedynie prawa dostępu do sądu [50] (w ścisłym znaczeniu słowa „dostęp", które odnosi się do możliwości wniesienia sprawy), lecz także wymóg, zgodnie z którym ów dostęp ma się przekładać na zapewnienie skutecznego środka prawnego [51] (w tym sensie, że kontrola rzeczywiście zostanie przeprowadzona), co w tym zakresie pokrywa się z ogólną zasadą skutecznej ochrony sądowej również wyrażoną w art. 47 [52].

96. Wreszcie na wątpliwy charakter środka zaskarżenia przewidzianego w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 dość wyraźnie wskazują okoliczności faktyczne niniejszej sprawy. Oana M. Călin złożyła w oparciu o tenże przepis trzy skargi o wznowienie postępowania, a mimo to nie udało się jej uzyskać zwrotu kwoty uiszczonej z tytułu nalepki ekologicznej. Warto podkreślić, że nie wynikało to z faktu, iż przeciwko uwzględnieniu jej żądania przemawiały jakiekolwiek względy merytoryczne. W jedynym rozstrzygnięciu co do istoty, które wydano wskutek wznowienia postępowania, jej skarga została bowiem rozpatrzona pozytywnie. Oana M. Călin nie mogła natomiast natomiast wywieść z niego żadnych korzyści ze względu na (nie)zastosowanie terminu na złożenie skargi o wznowienie postępowania. Ta sprawa pokazuje też jednocześnie, że ów środek zaskarżenia poważnie narusza zasady pewności prawa i stabilności prawa oraz stosunków prawnych, których znaczenie wyraźnie podkreślono również w orzecznictwie Trybunału [53].

45 Należy podkreślić, że zasadniczo z pewnością możliwe jest zrealizowanie pierwszego etapu „autokontroli", jeżeli – w razie negatywnej decyzji – sprawa zostaje przydzielona innemu sądowi wyższej instancji lub przynajmniej innemu sędziemu na tym samym szczeblu. Jeżeli jednak w praktyce nie zmienia się żaden z elementów, które wystąpiły już w ramach dotychczasowego postępowania, to w takiej sytuacji można tylko przywołać powiedzenie użyte w nieco innym kontekście: „Szaleństwem jest robić wciąż to samo i oczekiwać różnych rezultatów" (zob. moja opinia w sprawie El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:659, pkt 66 i przypis 17).

46 Zobacz np. wyroki: z dnia 12 lutego 2008 r., Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 58, 59; z dnia 19 września 2006 r., i-21 Germany i Arcor, C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586, pkt 58, 59.

47 Zobacz pkt 8 powyżej.

48 Punkty 35 i 37 powyżej.

49 Zobacz podobnie postanowienie z dnia 16 listopada 2010 r., Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Komisja, C-73/10 P, EU:C:2010:684, pkt 56.

50 Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 48.

51 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, pkt 48.

52 Wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 54.

53 Wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 38; z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 20; z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 58; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 28.

D. Rozwiązania alternatywne

97. Często mówi się, że dobrymi chęciami jest piekło wybrukowane. Można tylko wyrazić uznanie dla zamysłu ustawodawcy krajowego, którego wolą było najwyraźniej zapewnienie skuteczności egzekwowania prawa Unii na szczeblu krajowym. Dyskusyjne jest natomiast to, czy środki służące osiągnięciu tego celu rzeczywiście są optymalne. Trudno będzie zapewnić skuteczność prawa Unii, jeżeli spory sądowe będą się ciągnąć w nieskończoność w ramach niekończących się procedur ponownego rozpoznawania spraw.

98. Jeżeli sąd krajowy, który ma pełną wiedzę na temat przepisów prawa krajowego i przewidzianych w nim procedur, dojdzie do wniosku, że procedura wznowienia postępowania przewidziana w art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004 nie spełnia wymogu skuteczności w sposób wskazany w poprzedniej części, to z całą mocą ponownie ujawni się kwestia rozwiązań alternatywnych przewidujących możliwość uzyskania zwrotu podatków i opłat pobranych z naruszeniem prawa Unii. Dodatkowo pragnę jeszcze przedstawić następujące uwagi końcowe, które sąd krajowy może uznać za pomocne.

99. Na samym początku warto zauważyć, że obowiązek niepobierania podatków takich jak opłata będąca przedmiotem postępowania głównego został określony w orzecznictwie Trybunału już jakiś czas temu, i to nie tylko w odniesieniu do Rumunii [54], ale też do innych państw członkowskich [55]. Z tej perspektywy można wskazywać, że dyskusja dotycząca tego, czy obowiązek zwrotu przedmiotowej opłaty powstał po wydaniu przez Trybunał wyroku Manea, czy też wyroku Budişan, a także tego, z którego z owych dwóch wyroków wypływa obowiązek wzruszenia wydanego orzeczenia, wydaje się nieco wydumana.

100. To powiedziawszy, pragnę także podkreślić, że w porządku prawnym Unii przewidziano już środki prawne na wypadek gdyby państwa członkowskie nie przestrzegały obowiązku niepobierania takich podatków, które to środki być może same w sobie umożliwiają bardziej subtelne wyważenie zasady pewności prawa i wymogu skutecznego egzekwowania prawa Unii.

101. Po pierwsze, na organach administracyjnych, zwłaszcza zaś na organach podatkowych, jako na organach państwa członkowskiego, ciąży obowiązek zwrotu nienależnie pobranych podatków. Uważam, że taka możliwość nie musi być uzależniona od istnienia wydanego na szczeblu krajowym orzeczenia sądowego zmieniającego wcześniejszą ostateczną decyzję nakładającą obowiązek uiszczenia opłaty lub stwierdzającego jej nieważność. Oczywiste jest, że prawo krajowe może przewidywać taki zwrot (w niektórych przypadkach, w odniesieniu do niektórych pobranych uprzednio opłat) i nie wymagać przy tym uprzedniego stwierdzenia nieważności orzeczenia sądowego, w którym pierwotnie stwierdzono istnienie obowiązku zapłaty podatku. Podobnie przestrzeganie obowiązku zwrotu na szczeblu administracyjnym nie musi się wiązać z koniecznością zmiany pierwotnej decyzji administracyjnej przez organy administracji, w zakresie, w jakim zgodnie z prawem krajowym można po prostu wydać nową decyzję administracyjną, uznającą istnienie prawa do uzyskania zwrotu nienależnie pobranego podatku.

102. Po drugie, nawet jeśli ustawodawca krajowy pozbawiłby się przyrodzonych uprawnień w zakresie rozporządzania środkami publicznymi, co byłoby jednak dość zaskakujące, w każdym przypadku istniałaby jeszcze możliwość zmiany pierwotnych decyzji administracyjnych wydawanych w indywidualnych przypadkach, na warunkach określonych przez Trybunał w wyroku Kühne & Heitz [56].

54 Począwszy od wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r., Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219.

55 Zobacz np. wyroki: z dnia 5 października 2006 r., Nádasdi i Németh, C-290/05 i C-333/05, EU:C:2006:652 (dotyczący Węgier); z dnia 18 stycznia 2007 r., Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33 (dotyczący Polski).

56 Wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 28.

103. Po trzecie, osoba znajdująca się w takiej sytuacji jak O.M. Călin ma również możliwość wystąpienia ze skargą o stwierdzenie odpowiedzialności państwa członkowskiego, które nie dokonało zwrotu nienależnie pobranego podatku.

104. W tym względzie sąd odsyłający stwierdza w postanowieniu odsyłającym, że skarga o wznowienie postępowania stanowiła w okresie istotnym dla okoliczności sporu jedyny środek proceduralny, z którego mogła skorzystać O.M. Călin. W przedłożonych uwagach na piśmie rząd rumuński stwierdza jednak, że O.M. Călin wciąż ma możliwość złożenia skargi o stwierdzenie odpowiedzialności państwa.

105. Trybunał przypomniał niedawno, że „zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi w sprzeczności z uznaniem zasady odpowiedzialności państwa z tytułu *orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji* […]. Ze względu w szczególności na okoliczność, że naruszenia praw wywodzonych z prawa Unii *w takim orzeczeniu* nie można już naprawić, podmioty prawa nie mogą być pozbawione możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności państwa w celu uzyskania w ten sposób sądowej ochrony swoich praw”[57].

106. W związku z tym jasne jest, że złożenie skargi o stwierdzenie odpowiedzialności państwa nie jest uzależnione od wydania na szczeblu krajowym decyzji o stwierdzeniu nieważności uprzedniego prawomocnego orzeczenia sądowego, w którym odmówiono zwrotu nienależnie pobranego podatku[58]. Nieco mniej jasne jest natomiast to, czy złożenie skargi o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jest możliwe jedynie wówczas, gdy prawomocne orzeczenie sądowe zostało wydane przez sąd orzekający w ostatniej instancji, tj. przez sąd, którego orzeczenia nie mogą już podlegać zaskarżeniu w drodze zwykłych środków odwoławczych[59].

107. Moim zdaniem nie ma wątpliwości, że – co się tyczy skarg o stwierdzenie odpowiedzialności państwa – wymóg, aby sąd, któremu zarzuca się naruszenie prawa Unii, był sądem orzekającym w ostatniej instancji, jest w pełni uzasadniony, gdy *badane* naruszenie prawa Unii jest *naruszeniem obowiązku* – nałożonego na ów sąd w art. 267 akapit trzeci TFUE – *zwrócenia się przez sąd do Trybunału z wnioskiem* o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym[60].

108. Uważam jednak, że otwarta pozostaje kwestia, czy ten sam wymóg znajduje zastosowanie w innych sprawach, zwłaszcza zaś w takich, w których badane naruszenie stanowi wystarczająco istotne naruszenie przepisu prawa Unii.

109. Z dosłownej interpretacji orzecznictwa Trybunału zdaje się wynikać, że tego rodzaju wymóg rzeczywiście miałby zastosowanie w sprawach dotyczących odpowiedzialności państwa za uchybienia sądowe. Warto jednak przypomnieć, że te spostrzeżenia poczyniono w kontekście spraw dotyczących zarzucanego niedochowania obowiązku zwrócenia się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE[61]. W związku z tym podnoszona niezgodność z prawem (uchybienie) polegała w tych przypadkach częściowo[62] na niezwróceniu się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Czy jednak automatycznie wyklucza to

57 Wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 58.

58 Nie jest ono też uzależnione od uprzedniego wydania przez Trybunał wyroku w trybie prejudycjalnym, w którym stwierdziłby on naruszenie prawa Unii w danej sprawie; zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 38.

59 Zobacz opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:260, pkt 37–48; zob. także wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 20, 21.

60 Wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 35, 36.

61 Zobacz wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513; z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, EU:C:2006:391; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 40.

62 Ponieważ tego rodzaju niezgodność z prawem jest zwykle sprzężona z innym naruszeniem stosownych przepisów prawa Unii, z czego w istocie zdaje się wynikać, że sąd krajowy dopuszcza się (wystarczająco istotnego) naruszenia prawa Unii, jeśli *dokonuje* określonej wykładni prawa Unii *bez* zwrócenia się z wnioskiem do Trybunału, *mimo że* jest sądem ostatniej instancji.

odpowiedzialność innych sądów krajowych za naruszenia prawa Unii, które nie polegają na niedochowaniu obowiązku zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (lub naruszenia, których dopuszczono się niezależnie od niedochowania tego obowiązku) [63]?

110. Moim zdaniem jeżeli podnoszone naruszenie prawa Unii nie polega – całkowicie lub częściowo – na niedochowaniu obowiązku zwrócenia się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez sąd, na którym obowiązek taki spoczywa na mocy art. 267 akapit trzeci TFUE, natomiast polega na naruszeniu innego przepisu prawa Unii, to możliwe jest, że przez wzgląd na charakter niezgodności z prawem niekoniecznie musi być spełniony wymóg wyczerpania wszystkich środków przewidzianych prawem krajowym, którego spełnienie stanowi przesłankę wniesienia skargi o stwierdzenie odpowiedzialności państwa [64].

V. Wnioski

111. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytanie przedstawione przez Curtea de Apel Ploieşti (sąd apelacyjny w Ploeszti, Rumunia) odpowiedział w następujący sposób:

Wymóg równoważności należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on, w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym, uregulowaniu prawa krajowego, poddanemu wykładni w orzecznictwie sądów krajowych, zgodnie z którym termin na złożenie skargi o wznowienie postępowania dotyczącego prawomocnego wyroku naruszającego prawo Unii wynosi jeden miesiąc, a jego bieg rozpoczyna się z dniem doręczenia owego prawomocnego wyroku, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania. Natomiast wymóg skuteczności i art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej mogą się sprzeciwiać środkowi zaskarżenia, który istotnie koliduje z zasadą pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej, a przy tym nie stanowi skutecznego środka pozwalającego osiągnąć cele, które dla niego wyznaczono. Określenie tych celów i ustalenie, czy środek zaskarżenia rozpatrywany w postępowaniu głównym zapewnia ich osiągnięcie, należy do sądu odsyłającego.

63 Można zauważyć, że w ramach wielu krajowych systemów regulujących odpowiedzialność państwa z tytułu uchybień sądowych wymagane jest, aby niezgodność z prawem miała istotną wagę, przy czym jednocześnie nie przewiduje się w ich przypadku domyślnego wymogu wyczerpania wszystkich środków prawnych. Mogą więc pojawić się sytuacje, w których – niezależnie od przyczyny – wszystkie środki prawne nie zostały wyczerpane, jednak naruszenie prawa jest mimo to na tyle wystarczająco istotne, że pociąga za sobą odpowiedzialność państwa. Można na przykład wyobrazić sobie orzeczenie sądu pierwszej instancji, które zostało wydane wskutek popełnienia oszustwa lub wręczenia łapówki i które nie zostało zaskarżone przez stronę poszkodowaną, ponieważ wówczas, gdy mogła się od niego odwołać, nie była ona świadoma tej okoliczności. Czy jednak odpowiedzialność państwa będzie wyłączona wówczas, gdy przedmiotowe orzeczenie naruszało również prawo Unii, a poszkodowana jego wydaniem strona dowie się o wręczeniu łapówki w późniejszym czasie, być może nawet po upływie obiektywnego terminu na złożenie skargi o ponowne rozpoznanie sprawy? A jak wyglądałoby to w przypadku niezaskarżonej do sądu ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie uregulowania krajowego, które następnie zostało uznane za niezgodne z prawem Unii? Czy jeżeli taka decyzja administracyjna była ostateczna, to strona, która utrzymuje, że poniosła szkodę na skutek jej wydania, rzeczywiście nie może wnieść skargi o stwierdzenie odpowiedzialności państwa z tej przyczyny, że nie zaskarżyła owej decyzji do sądu?

64 Przy czym wszystkie przesłanki odpowiedzialności państwa pozostają oczywiście takie same; zob. np. wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51; z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 51.