

Дело C-390/23

**Резюме на преюдициалното запитване на основание член 98, параграф 1
от Процедурния правилник на Съда****Дата на представяне:**

27 юни 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Sąd Najwyższy (Полша)

Дата на акта за преюдициално запитване:

13 юни 2023 г.

Жалбоподател:

Rzecznik Finansowy

Ответник:

Bank AG S.A.

Предмет на производството пред националния съд

Заповедно производство по менителничен ефект — Извънредна жалба срещу заповед за плащане — Нарушение на принципа на правовата държава, на принципа на обвързаност с международното право и на принципа на защита на потребителите, тъй като не е извършена служебна проверка на неравноправността на договорните клаузи, съдържащи се в договора за кредит, и не е извършена проверка на действителността на договора за кредит след премахването на неравноправните договорни клаузи от него.

Предмет и правно основание на преюдициалния въпрос

Тълкуване на член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) — Участие на съдебни заседатели в произнасянето на съда от последна инстанция (Sąd Najwyższy — Върховен съд) по извънреден способ за правна защита (извънредна жалба)

Преюдициален въпрос

Допуска ли член 19, параграф 1, втора алинея от Договора за Европейския съюз във връзка с член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз разпоредба от националното право, която предвижда, че съдът от последна инстанция (Sąd Najwyższy — Върховен съд), който разглежда извънреден способ за правна защита (извънредна жалба) срещу влязло в сила решение на общ съд, се произнася в състав, включващ участието на лице (съдебен заседател от Sąd Najwyższy (Върховен съд), което:

1. не е съдия в Sąd Najwyższy (Върховен съд);
2. е назначено да изпълнява функциите си:
 - а) пряко от законодателния орган — с обикновено мнозинство,
 - б) въз основа на общи и непроверими критерии за подбор,
 - в) в процедура без възможност за съдебен контрол на назначението,
 - г) за 4-годишен мандат;
3. може да бъде освободено от законодателя, което също не подлежи на съдебен контрол[?].

Цитирани разпоредби от правото на Съюза

Договор за Европейския съюз, член 19, параграф 1, втора алинея;

Харта на основните права на Европейския съюз, член 47, втора алинея;

Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори

Цитирани разпоредби на националното право

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Конституция на Република Полша), членове 178, 179, 180, 182 и 183;

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд от 8 декември 2017 г.), членове 1, 59—62, член 64, параграфи 1 и 2, член 65, член 67, параграф 1, член 71, член 77, параграф 1, член 89, член 91, параграф 1, член 94, параграф 1;

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон от 27 юли 2001 г. за устройството на общите съдилища), член 166;

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (Решение на Сената на Република Полша от 23 ноември 1990 г. — Правилник за дейността на Сената), член 92, параграф 2а, член 96с, параграф 1, член 96f.

Кратко изложение на фактите и производството

- 1 На 2 август 2005 г. ответниците предоставят на разположение на праводателя на ищеца бланков запис на заповед с клауза „без протест“ като обезпечение на вземанията на банката по договора за ипотечен кредит от 2 август 2005 г. В случай на неизпълнение на задълженията на ответниците по договора ищецът има право да попълни менителницата за сума, съответстваща на вземанията на ищеца, заедно с лихвите, и да отбележи в менителницата датата на плащане по своя преценка. Ищецът е длъжен да уведоми издаващия орган за попълването на менителницата с препоръчано писмо, изпратено най-малко седем дни преди датата на падежа, а уведомителното писмо, изпратено на последния известен на ищеца адрес, е трябвало да представлява ефективно връчване на писмото, с което се уведомява за попълването на менителницата. Менителницата е прехвърляема чрез джирос с клауза „без задължение“. На 20 ноември 2018 г. ищецът попълва притежавания от него бланков запис на заповед за 24 844,96 швейцарски франка (CHF), като посочва дата на плащане 4 декември 2018 г. С писмо от 20 ноември 2018 г. ищецът призовава ответниците да осребрят менителницата с дата на плащане 4 декември 2018 г. А.К. получава поканата за осребряване на менителницата на 27 ноември 2018 г., а кореспонденцията, адресирана до M.S., е върната на ищеца — поради това че не е получена от ответника.
- 2 Със заповед за плащане от 30 април 2019 г., издадена в заповедно производство в резултат на иск, предявен на 11 февруари 2019 г. от Bank AG (акционерно дружество), филиал в Полша, Sąd Okręgowy w Legnicy (Окръжен съд Легница) задължава ответниците — M.S. и А.К. — да заплатят солидарно на ищеца сумата от 24 844,96 швейцарски франка (CHF), заедно със законната лихва за забава, изчислена от 5 декември 2018 г. до датата на плащането, както и сумата 4800 полски злоти (PLN) като възстановяване на разносните по производството, в срок от две седмици от връчването на заповедта за плащане.
- 3 Sąd Okręgowy (Окръжен съд) отбелязва, че при издаването на заповедта за плащане съдът не проверява дали менителницата е попълнена в съответствие със съдържанието на менителничната декларация. Възражение, че съдържанието на попълнената менителница не съответства на текста на менителничното споразумение и на съдържачото се в него упълномощаване на получателя на бланковия запис на заповед да попълни менителницата, се разглежда едва във втората фаза на заповедното производство в резултат на

евентуалното възражение, направено от длъжника по менителницата, който носи и тежестта да докаже това обстоятелство.

- 4 Въз основа на това Sąd Okręgowy (Окръжен съд) приема, че в случая са налице предпоставките за издаване на заповед за плащане в рамките на заповедно производство.
- 5 В хода на заповедното производство ответниците не подават възражения срещу заповедта за плащане, в резултат на което заповедта за плащане влиза в сила на 1 юни 2019 г.
- 6 Срещу това решение е подадена извънредна жалба от Rzecznik Finansowy (Финансов омбудсман). Той твърди, че с решението са нарушени, от една страна, принципите, свободите и правата на човека и гражданина, залегнали в конституцията, което е оказало съществено влияние върху изхода на делото, включително е нарушено задължението на държавните органи да действат въз основа и в рамките на закона, не е спазено задължението да се вземе предвид правото на Съюза при тълкуването на националното право, по-специално Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, 1993 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 273), и е нарушен принципът на защита на потребителите като по-слаба страна в гражданскоправните отношения с търговеца, разбиран като задължение на държавата, предвидено в член 76 от конституцията.
- 7 От друга страна, Rzecznik Finansowy (Финансов омбудсман) твърди, че това решение е в грубо нарушение на материалноправната норма поради отказ да се приложи член 385¹, параграф 1 от kodeks cywilny (Граждански кодекс; наричан по-нататък „ГК“) във връзка с член 385¹, параграф 3 от ГК, в резултат на което не е разгледан служебно неравноправният характер на съдържащите се в договора за кредит клаузи, което в крайна сметка води до отказ да се предостави защита на правоимащите потребители, както и поради неприлагане на член 58, параграф 1 от ГК, тъй като не е направена проверка дали договорът за кредит би бил валиден, ако недопустимите договорни клаузи бъдат премахнати.
- 8 Въз основа на посоченото по-горе омбудсманът иска оспорваното решение да бъде отменено изцяло и делото да бъде върнато на Sąd Okręgowy w Legnicy (Окръжен съд Легница) за ново разглеждане. В отговор на извънредната жалба ищецът иска тя да бъде отхвърлена.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Производството пред Sąd Najwyższy (Върховен съд) се провежда в резултат на подаването на извънредна жалба, т.е. извънреден способ за правна защита срещу окончателни съдебни актове. Институтът на извънредната жалба има за цел да отстрани от оборота окончателни съдебни актове с конкретни —

тежки — пороци. Тези пороци трябва да бъдат с фундаментално значение от гледна точка на принципа на демократичната правова държава, прилагаща принципите на социална справедливост.

- 10 В решението си от 17 ноември 2021 г., I NSNc 260/21 Sąd Najwyższy (Върховен съд) отправя преюдициални въпроси към Съда относно въпроса за допустимостта на изменение или отмяна на влязло в сила съдебно решение чрез прилагане на извънредна жалба, за да се гарантира ефективността на правото на Съюза (дело C-720/21). Въпреки това Sąd Najwyższy (Върховен съд) вижда необходимост от допълнително изясняване на въпроса дали с оглед на изискванията на Договорите механизмът за изменение или отмяна на влезли в сила съдебни решения в дадена държава членка може да бъде оформен по такъв начин, че в състава на последната съдебна инстанция, разглеждаща този вид дела, да влизат лица — които не са професионални съдии (или дори юристи) — начинът на назначаване на които се различава от този на съдиите и които не се ползват от всички гаранции за независимост, предвидени за съдиите.
- 11 Разсейването на посоченото тук съмнение ще има пряко въздействие за състава на съда, разглеждащ настоящото дело. Утвърдителният отговор би наложил разпоредбите, определящи състава, в който Sąd Najwyższy (Върховен съд) разглежда извънредни жалби да се оставят без приложение, за да се гарантира, че в този състав участват само професионални съдии.
- 12 Необходимостта да се изяснят възникналите съмнения произтича от позицията на Sąd Najwyższy (Върховен съд) в националния правен ред. Sąd Najwyższy (Върховен съд) е юрисдикция, посочена в член 267 [ДФЕС], т.е. съд, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право. Съгласно член 183, параграф 1 от Конституцията на Република Полша основната задача на Sąd Najwyższy (Върховен съд) е да упражнява надзор върху правораздавателната дейност на общите и военните съдилища. В това отношение „типични“ дейности на Sąd Najwyższy (Върховен съд) са дейностите във връзка с разглеждането на жалби и приемането на решения, с които се разрешават правни въпроси. Обратно, разглеждането на извънредни жалби е особен вид дейност на Sąd Najwyższy (Върховен съд), която същевременно представлява правораздаване.
- 13 Въпросът за включването на съдебни заседатели, а именно непрофесионални представители на обществеността, в съдебните състави по делата за извънредни жалби поражда съмнения в контекста на обхвата на процесуалните действия, които Sąd Najwyższy (Върховен съд) извършва в такива производства. Несъмнено осъществяването на тази дейност изисква не само юридическа подготовка, но и значителни познания в областта на правните науки. Същевременно съдебните заседатели не само не трябва да се отличават с изключителни правни познания, но дори не е необходимо да са юристи или дори да имат висше образование. Възприетият подход изглежда *prima facie* не само необоснован, но дори системно

непоследователен. Всъщност той въвежда участието на социален (непрофесионален) фактор там, където вече не се извършва нито доказателствено производство, нито оценка на доказателствата, а се проверява само правилността на прилагането на материалноправната и процесуалната норма, като се прави конкретна преценка за конституционосъобразността на решението на съда. Неефективността или неадекватността на правната уредба сама по себе си не води до нарушение на Договорите, но формирането на института на съдебните заседатели на Sąd Najwyższy (Върховен съд) в контекста на характеристиките, които трябва да притежава един съд по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата на основните права, е спорно.

- 14 Както многократно е посочвано в съдебната практика на Съда, за да се гарантира, че съдът може да осигури ефективната правна защита, изисквана от посочените разпоредби, е от решаващо значение да се запази неговата независимост. В това отношение Sąd Najwyższy (Върховен съд) се позовава на решения: от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 109, 111); от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, EU:C:2021:798, т. 110); от 19 ноември 2019 г., A.K. и др. (Независимост на Дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 127—129).
- 15 Непрофесионалният характер на съдебните заседатели на Sąd Najwyższy (Върховен съд) не е пречка въпросът за тяхната независимост да бъде разглеждан и по отношение на тях. Всъщност, за да бъде признат за „съд“ по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, от решаващо значение е въпросният субект да бъде натоварен с правораздавателни функции — каквито непрофесионалните съдии несъмнено притежават (вж. решение от 16 юли 2020 г., Governo della Repubblica italiana (Статут на италианските мирови съдии), C-658/18, EU:C:2020:572, т. 76).
- 16 Sąd Najwyższy (Върховен съд) поражда съмнения дали съдебните заседатели на Sąd Najwyższy (наричани по-нататък „съдебните заседатели на SN“) отговарят на посочените по-горе критерии и съответно дали орган с тяхното участие може да се счита за „съд“ по смисъла на Договорите. Съмненията в това отношение произтичат от няколко обстоятелства, разгледани в съвкупност, които ще бъдат описани по-долу.
- 17 На първо място, процедурата за избор на съдебни заседатели на SN се различава значително от процедурите, прилагани към професионалните съдии. Съдиите се назначават за неопределен период от време от президента на Република Полша по предварително предложение на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет; наричана по-долу „KRS“). Същевременно съдебните заседатели на SN се назначават пряко от законодателния орган, а именно Сената. В контекста на процедурата за

избор на съдии в решението от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби), С-824/18 (EU:C:2021:[153], т. 43, 131—137) Съдът постановява, че фактът, че съдиите, представени за назначаване от президента на Република Полша, се избират от KRS, състоящ се от съдии, избрани не от съдебната власт, а от Sejm (Сейма), втория орган на законодателната власт в Полша, може да не предоставя достатъчно гаранции за независимост, което поражда риск от зависимост на членовете на KRS от политическите сили, представени в Сейма. Тези наблюдения са много по-ясно изразени при процедурата за подбор на съдебни заседатели на SN и съмненията в това отношение а *minori ad maius* изглеждат още по-сериозни. Сенатът извършва избора си напълно самостоятелно, т.е. изборът му не се предхожда от никакво отделно производство пред друг конституционен публичен орган. Съдиите не участват (пряко или косвено) в тази процедура на нито един етап от нея. Изборът се прави пряко от политическите.

- 18 На второ място, изборът на съдебни заседатели от Сената не подлежи на никакъв контрол от страна на съдебната власт. Това е от съществено значение, тъй като в решението от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби), С-824/18 (EU:C:2021:153 от 2 март 2021 г., т. 156), Съдът постановява, че макар липсата на възможност за съдебно обжалване в контекста на процедура по назначаване на съдии в национален върховен съд може при определени случаи да не е проблематична от гледна точка на изискванията, произтичащи от правото на Съюза, и в частност от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, положението може да е различно при наличието на разпоредби, с които се отнема ефективността на съществуващата до момента съдебна защита. Въвеждането на института на съдебните заседатели на SN (с Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 г. (Закон за Върховния съд от 2017 г.), които се избират пряко от законодателната власт, без възможност за съдебен контрол върху това назначение, е отстъпление спрямо предишното положение, при което такъв контрол е бил предвиден за всички членове на съдебния състав (т.е. за професионалните съдии).
- 19 На трето място, при подбора на съдебните заседатели на SN Сенатът се ръководи изключително от известни само на него критерии за подбор, което също води до извода, че изборът в това отношение е изцяло дискреционен. Законите критерии за подбор са много общи и дискреционни. Изискванията, посочени в член 60 от Закона за Върховния съд, на които трябва да отговаря кандидатът за съдебен заседател на SN, представляват само абсолютен минимум, който се изисква от кандидатите за посочената по-горе длъжност. На това изискване отговарят мнозинството от гражданите на Република Полша. Не съществува обаче разпоредба, която да уточнява тези общи формални изисквания. В Regulamin Senatu (Правилник за дейността на Сената), където се изяснява процедурата за избор на съдебни заседатели на SN, също няма отговор на въпроса. Решението на Сената за избор на съдебни заседатели на SN не трябва да се обосновава. Всичко това

прави избора на съдебни заседатели на SN напълно дискреционен, основан на волята на политическото мнозинство.

- 20 На четвърто място, допълнителни съмнения относно независимостта на съдебните заседатели на SN се пораждат също така поради техния мандат и възможността за преизбиране. Мандатът на съдебните заседатели на SN е 4 години. Не съществуват нормативни разпоредби, които да забраняват преизбирането или да ограничават броя на мандатите. Изложеното по-горе, заедно с почти пълната свобода на действие на Сената при подбора на съдебните заседатели на SN, може да доведе до накърняване на тяхната независимост.
- 21 На пето място, Сенатът има също така право да освободи съдебен заседател на SN. Макар да е вярно, че Сенатът може да предприеме това действие само по искане на първия председател на Sąd Najwyższy (Върховен съд) и само в хипотеза, посочена в разпоредбите, обстоятелствата, при които е налице „поведение, уронващо престижа на съда“ са толкова неясни, че се създава риск от злоупотреби по този въпрос. Съмненията относно съвместимостта на посочения по-горе правилник с разпоредбите на ДЕС се задълбочават допълнително при анализа на разпоредбите на Правилника за дейността на Сената. В тях се разяснява процедурата за освобождаване на съдебен заседател на SN, но изобщо не се споменават основанията (причините), обосноваващи освобождаването му. В него само се посочва, че освобождаване „се извършва само в случаите, посочени в Ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон за устройството на общите съдилища)“. Посочената по-горе преценка не се променя от регламентираната в този закон във връзка с Правилника за дейността на Сената процедура, съпътстваща освобождаването на съдебен заседател на SN. Несъмнено тя действително ограничава свободата на действие на органите в това отношение, включително гарантира изслушването на освободения съдебен заседател на SN, но освободеният съдебен заседател на SN е лишен от възможността да оспори горните действия пред съд. В този контекст не съществува и никакво ограничение за допустимостта на иницирането на процедура за освобождаване на съдебен заседател на SN, например поради висящи дела с негово участие. Теоретично това дава възможност — косвено — да се влияе върху динамиката на процеса на разглеждане на извънредни жалби. Решението за освобождаване на съдебен заседател на SN не подлежи на никаква процедура за проверка — нито пред Сената (например в рамките на искане за преразглеждане), нито пред независим съд. Решението се приема с обикновено мнозинство, което означава, че за отстраняването на съдебен заседател на SN по принцип не е необходим по-широк политически консенсус.
- 22 Произволността на това действие на Сената следва да се прецени през призмата на решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 75, 77), в което се повдига въпросът за това, че свободата на съдиите от всякакъв вид външна намеса

или натиск изисква определени гаранции, като несменяемостта, чието предназначение е да защитят лицата, изпълняващи правораздавателна функция. С оглед на съдебната практика на Съда основните гаранции за опазването на независимостта на съдебната власт са правилата, определящи по-конкретно действията, които представляват дисциплинарни нарушения, и предвиждат намесата на независим орган по реда на процедура, гарантираща изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, по-конкретно правото на защита, и които закрепват възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи (решение от 25 юли 2018 г, Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67). Гаранциите за независимост и безпристрастност на съдиите изискват въпросният орган да изпълнява задачите си напълно самостоятелно, защитен от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на преценката на неговите членове и да повлияят на техните решения, при спазване на обективност и липса на какъвто и да било интерес от решаването на спора. По отношение на съдебните заседатели на SN несъмнено не съществуват такива гаранции.

- 23 С оглед на изразените съмнения, както и на ролята на съдебните заседатели на SN, които, когато се произнасят по извънредни жалби, имат правомощието да преразглеждат и отменят влезли в сила решения на общите съдилища, Sąd Najwyższy (Върховен съд) се произнася, както в диспозитива на определението.