

Věc C-390/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

27. června 2023

Předkládající soud:

Sąd Najwyższy (Polsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

13. června 2023

Navrhovatel:

Rzecznik Finansowy

Odpůrkyně:

Bank AG S. A.

Předmět původního řízení

Řízení o směnečném platebním rozkazu – Mimořádná stížnost proti platebnímu rozkazu – Porušení zásady právního státu, zásady vázanosti mezinárodním právem a zásady ochrany spotřebitele spočívající v opomenutí zkoumat zneužívající povahu smluvních ujednání obsažených v úvěrové smlouvě z moci úřední a v opomenutí zkoumat, zda je úvěrová smlouva po odstranění zneužívajících smluvních ujednání nadále platná

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s čl. 47 druhým pododstavcem Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) – Účast přisedících při rozhodování soudu posledního stupně (Sądu Najwyższego (Nejvyššího soudu)) o mimořádném opravném prostředku (mimořádné stížnosti)

Předběžné otázky

Brání čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii ve spojení s čl. 47 druhým pododstavcem Listiny základních práv Evropské unie ustanovení vnitrostátního práva, které stanoví, že soud posledního stupně (Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud)), který projednává mimořádný opravný prostředek (mimořádnou stížnost) proti pravomocnému rozhodnutí obecného soudu, rozhoduje v senátu, jenž se skládá mimo jiné z osoby (ławnika Sądu Najwyższego (přisedícího Nejvyššího soudu)), která:

1. není soudcem Nejvyššího soudu;
2. byla jmenována k výkonu své funkce:
 - a) přímo zákonodárnou mocí – prostou většinou hlasů,
 - b) na základě obecných a neověřitelných kritérií výběru,
 - c) v řízení bez možnosti soudního přezkumu jmenování,
 - d) na čtyřleté funkční období;
3. a může být zákonodárnou mocí odvolána, což rovněž nepodléhá soudnímu přezkumu[?].

Relevantní ustanovení unijního práva

Smlouva o Evropské unii, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec;

Listina základních práv Evropské unie, čl. 47 druhý pododstavec;

Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o zneužívajících ujednáních ve spotřebitelských smlouvách (Úř. věst. 1993, L 95, s. 29; Zvl. vyd. 15/02, s. 288, oprava Úř. věst 2016, L 303, s. 26).

Relevantní ustanovení vnitrostátního práva

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Ústava Polské republiky), články 178, 179, 180, 182, 183;

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zákon o Nejvyšším soudu ze dne 8. prosince 2017), článek 1, články 59 až 62, čl. 64 odst. 1 a 2, článek 65, čl. 67 odst. 1, článek 71, čl. 77 odst. 1, článek 89, čl. 91 odst. 1, čl. 94 odst. 1;

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zákon ze dne 27. července 2001 – Zákon o organizaci obecných soudů, článek 166;

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (Usnesení Senátu Polské republiky ze dne 23. listopadu 1990 – Jednací řád Senátu), čl. 92 odst. 2a, čl. 96c odst. 1, článek 96f.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Dne 2. srpna 2005 předali žalovaní právnímu předchůdci žalobce blankosměnku s doložkou „bez protestu“ jako zajištění pohledávek banky ze smlouvy o hypotečním úvěru ze dne 2. srpna 2005. V případě nesplnění ujednání úvěrové smlouvy ze strany žalovaných byl žalobce oprávněn vyplnit směnku na částku odpovídající pohledávce žalobce navýšenou o úroky a směnku datovat podle svého uvážení. Žalobce byl povinen informovat výstavce směnky o vyplnění směnky doporučeným dopisem zaslaným nejméně sedm dní před datem splatnosti, přičemž doručení doručenky na poslední žalobci známou adresu mělo znamenat účinné doručení dopisu informujícího o vyplnění směnky. Směnka byla převoditelná indosamentem s doložkou „bez závazků“. Dne 20. listopadu 2018 žalobce vyplnil blankosměnku, kterou měl ve svém držení, na částku 24 844,96 švýcarských franků (CHF) s uvedením data splatnosti 4. prosince 2018. Dopisy ze dne 20. listopadu 2018 vyzval žalobce žalované k proplacení směnky s datem splatnosti 4. prosince 2018. A. K. byla výzva k proplacení směnky doručena dne 27. listopadu 2018, zatímco korespondence adresovaná M. S. byla žalobci vrácena z důvodu jejího nepřevzetí žalovaným.
- 2 Sąd Okręgowy w Legnicy (Krajský soud v Legnici) platebním rozkazem ze dne 30. dubna 2019, vydaným v řízení o směnečném platebním rozkazu na základě žaloby podané dne 11. února 2019 společností Bank AG (Spółka Akcyjna) Oddział w Polsce, uložil žalovaným M. S. a A. K. povinnost –, aby společně a nerozdílně zaplatili žalobci částku 24 844,96 CHF se zákonným úrokem z prodlení počítaným od 5. prosince 2018 do dne zaplacení a částku 4 800 polských zlotých (PLN) jako náhradu nákladů řízení, a to do dvou týdnů od doručení platebního rozkazu.
- 3 Krajský soud argumentoval tím, že při vydání směnečného platebního rozkazu soud nezkoumá, zda byla směnka vyplněna v souladu s obsahem směnečné smlouvy. Námitka, že obsah vyplněné směnky neodpovídá znění směnečné smlouvy a v ní obsaženému oprávnění příjemce blankosměnky směnku vyplnit, se zkoumá až ve druhé fázi řízení o vydání směnečného platebního rozkazu v důsledku případné námitky vznesené směnečným dlužníkem, který nese i důkazní břemeno ohledně této okolnosti.
- 4 Na tomto základě Krajský soud konstatoval, že ve věci existovaly předpoklady pro vydání platebního rozkazu v rámci řízení o platebním rozkazu.
- 5 V průběhu řízení o platebním rozkazu žalovaní nepodali námitky proti platebnímu rozkazu, v důsledku čehož platební rozkaz nabyl právní moci dne 1. června 2019.

- 6 Proti tomuto rozhodnutí podal mimořádnou stížnost Rzecznik Finansowy (Finanční ombudsman). Předně namítal porušení ústavně zakotvených principů a svobod a práv člověka a občana, které mělo podstatný vliv na výsledek řízení, konkrétně porušení povinnosti státních orgánů jednat na základě a v mezích zákona, nedodržení povinnosti zohlednit při výkladu vnitrostátního práva unijní právo, zejména směrnici Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o zneužívajících ujednáních ve spotřebitelských smlouvách, a porušení zásady ochrany spotřebitele jako slabší strany občanskoprávních vztahů s podnikatelem, chápané jako povinnost státu stanovená v článku 76 Ústavy.
- 7 Finanční ombudsman dále tvrdil, že tímto rozhodnutím byla hrubě porušena ustanovení hmotného práva tím, že v daném případě nebyl použit čl. 385¹ § 1 kodeksu cywilnego (dále jen „občanský zákoník“) ve spojení s čl. 385¹ § 3 občanského zákoníku, a v důsledku toho nebyla z úřední povinnosti zkoumána zneužívající povaha smluvních ujednání obsažených ve smlouvě o úvěru, což v konečném důsledku vedlo k odepření poskytnutí ochrany oprávněným spotřebitelům, a tím, že nebyl použit čl. 58 § 1 občanského zákoníku, neboť se nezkoumalo, zda by smlouva o úvěru byla platná, pokud by z ní byla odstraněna zakázaná smluvní ujednání.
- 8 Na základě výše uvedených skutečností Finanční ombudsman navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí v plném rozsahu zrušeno a věc byla vrácena Krajskému soudu v Legnici k novému projednání. V odpovědi na mimořádnou stížnost žalobce navrhl zamítnutí mimořádné stížnosti.

Stručné shrnutí odůvodnění podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 Řízení před Nejvyšším soudem probíhá v důsledku podání mimořádné stížnosti, tj. mimořádného oprávněného prostředku, který lze podat proti pravomocným soudním rozhodnutím. Institut mimořádné stížnosti slouží k tomu, aby byla z oběhu vyloučena pravomocná soudní rozhodnutí s určitými – kvalifikovanými – vadami. Tyto vady musí být zásadní z hlediska principu demokratického právního státu uplatňujícího zásady sociální spravedlnosti.
- 10 Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 17. listopadu 2021, I NSNc 260/21, předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se otázky přípustnosti přezkumu pravomocných rozhodnutí prostřednictvím mimořádné stížnosti za účelem zajištění účinnosti unijního práva (věc C-720/21). Nejvyšší soud však považuje za nutné dále vyjasnit, zda může být s ohledem na požadavky Smlouvy mechanismus přezkumu pravomocných rozsudků v členském státě strukturován tak, že v senátu soudu posledního stupně, který takové věci projednává, mohou být i osoby, které nejsou soudci z povolání (nebo dokonce advokáty), jejichž způsob jmenování se liší od způsobu jmenování soudců a které nepožívají všech záruk nezávislosti stanovených pro soudce.
- 11 Řešení zde naznačených pochybností bude mít přímý dopad na složení soudu projednávajícího tuto věc. Kladná odpověď by znamenala, že by neměla být

použita ustanovení vymezující složení senátu, v němž Nejvyšší soud projednává mimořádné stížnosti, aby bylo zajištěno, že v tomto senátu budou působit pouze soudci z povolání.

- 12 Potřeba vyjasnit vzniklé pochybnosti vyplývá z ústavního postavení Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud je soudem uvedeným v článku 267 SEU, tj. soudem, proti jehož rozhodnutím není podle vnitrostátního práva přípustný opravný prostředek. Podle čl. 183 odst. 1 Ústavy Polské republiky je hlavním úkolem Nejvyššího soudu dohlížet na rozhodovací činnost obecných soudů a vojenských soudů. V tomto ohledu jsou „typickými“ činnostmi Nejvyššího soudu činnosti vykonávané v souvislosti s rozhodováním o opravných prostředcích a přijímáním usnesení řešících právní otázky. *A contrario*, rozhodování o mimořádných stížnostech je zvláštním druhem činnosti Nejvyššího soudu, která současně představuje výkon soudnictví.
- 13 Otázka zařazení přisedících, tj. neprofesionálních zástupců veřejnosti, do senátů rozhodujících ve věcech mimořádných stížností je sporná v kontextu rozsahu procesních činností, které Nejvyšší soud v těchto řízeních vykonává. Jejich provádění nepochybně vyžaduje nejen právní vzdělání, ale také značné znalosti právních věd. Přitom přisedící nejenže nemusí vykazovat vynikající úroveň právních znalostí, ale nemusí být ani právníky nebo dokonce mít jakékoli vysokoškolské vzdělání. Přijaté řešení se *prima facie* jeví nejen jako nerozumné, ale dokonce jako systémově nekonzistentní. Zavádí totiž účast společenského (neprofesionálního) činitele, kdy se již neprovádí dokazování ani hodnocení důkazů, ale zkoumá se pouze správnost uplatnění hmotného a procesního práva, čímž dochází ke konkrétnímu posouzení ústavnosti soudního rozhodnutí. Neúčinnost nebo nedostatečnost právní úpravy sama o sobě nezakládá porušení ustanovení Smlouvy, ale konstrukce institutu přisedících Nejvyššího soudu v kontextu vlastností, které musí mít soud ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s čl. 47 druhým pododstavcem Listiny základních práv, je sporná.
- 14 Jak již bylo v judikatuře Soudního dvora opakovaně zdůrazněno, pro zajištění účinné právní ochrany, kterou uvedená ustanovení vyžadují, je nezbytné, aby byla zachována nezávislost soudu. Nejvyšší soud v tomto ohledu odkazuje na rozsudky: ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 109 a 111); ze dne 6. října 2021, W. Ž. (Kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu – Jmenování) (C-487/19, EU:C:2021:798, bod 110); ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 127–129).
- 15 Neprofesionální povaha přisedících Nejvyššího soudu nebrání tomu, aby se ve vztahu k nim zkoumala také otázka jejich nezávislosti. Je totiž rozhodující, aby byl dotčený subjekt vybaven rozhodovacími funkcemi – které neprofesionální soudci nepochybně mají –, aby mohl být uznán za „soud“ ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Governo della

Repubblica italiana (Status italských smírčích soudců), C-658/18, EU:C:2020:572, bod 76].

- 16 Nejvyšší soud vyjádřil pochybnosti o tom, zda přisedící Nejvyššího soudu (dále jen „přisedící NS“) splňují výše uvedená kritéria, a zda tedy orgán s jejich účastí lze považovat za „soud“ ve smyslu Smlouvy. Pochybnosti v tomto ohledu vyplývají z několika společně posuzovaných okolností, které budou popsány níže.
- 17 Zaprvé, postup výběru přisedících NS se výrazně liší od postupů uplatňovaných u soudců z povolání. Soudce jmenuje na dobu neurčitou prezident Polské republiky na základě předchozího návrhu Národní rady soudnictví (dále jen „NRS“). Přitom přisedící Nejvyššího soudu jsou jmenováni přímo zákonodárným orgánem, tj. Senátem. V souvislosti s postupem při volbě soudců v rozsudku ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Odvolání), C-824/18 (EU:C:2021:148, body 43, 131–137), Soudní dvůr rozhodl, že skutečnost, že soudci předkládaní ke jmenování prezidentu Polské republiky jsou vybíráni NRS složenou ze soudců volených nikoli soudní mocí, ale Sejmem, druhým orgánem zákonodárné moci v Polsku, nemusí poskytovat dostatečné záruky nezávislosti, neboť vytváří riziko podřízenosti členů NRS politickým silám zastoupeným v Sejmu. Tyto úvahy se mnohem více uplatní na postup výběru přisedících NS a pochybnosti v tomto ohledu a *minori ad maius* se zdají být o to závažnější. Senát provádí svou volbu zcela autonomně, to znamená, že jeho volbě nepředchází žádné samostatné řízení před jiným ústavním orgánem veřejné moci. Soudci nejsou do tohoto řízení zapojeni (přímo ani nepřímě) v žádné fázi řízení. Volbu provádějí přímo politici.
- 18 Zadruhé, výběr přisedících Senátem nepodléhá žádné kontrole ze strany soudní moci. To je důležité, neboť v rozsudku ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování přisedících Nejvyššího soudu – Odvolání), C-824/18 (EU:C:2021:148 ze dne 2. března 2021, C-824/18, EU:C:2021:148, bod 156), Soudní dvůr konstatoval, že zatímco neexistence opravného prostředku před soudem v rámci procesu jmenování soudce vnitrostátního nejvyššího soudu nemusí v některých případech představovat problém z hlediska požadavků unijního práva, zejména čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, opak může být pravdou v případě ustanovení vedoucích ke zrušení účinnosti těchto dříve existujících opravných prostředků. Zavedení institutu přisedících NS (v zákoně o NS z roku 2017), kteří jsou voleni přímo zákonodárcem, bez možnosti soudního přezkumu takového jmenování, je regrese oproti předchozímu stavu, kdy byl takový přezkum zajištěn pro všechny členy senátu (tj. soudce z povolání).
- 19 Zatřetí, při výběru přisedících Nejvyššího soudu se Senát řídí výhradně kritérii výběru, která jsou známa pouze jemu, což rovněž vede k závěru, že výběr v tomto ohledu je plně diskreční. Zákonná kritéria výběru jsou velmi obecná a volná. Požadavky stanovené v článku 60 zákona o Nejvyšším soudu, které musí kandidát na přisedícího Nejvyššího soudu splňovat, jsou pouze absolutním minimem, které se od kandidátů na výše uvedenou funkci vyžaduje. Splňuje je většina občanů Polské republiky. Neexistuje však žádné ustanovení, které by tyto obecné formální

požadavky upřesňovalo. Jednací řád Senátu, který upřesňuje postup při výběru přisedících Nejvyššího soudu, o této otázce rovněž mlčí. Usnesení Senátu o výběru přisedících NS nepodléhá odůvodnění. To vše činí z výběru přisedících Nejvyššího soudu plně diskreční pravomoc, založenou na vůli politické většiny.

- 20 Začtvrté, další pochybnosti o nezávislosti přisedících Nejvyššího soudu vyvolává také jejich funkční období a možnost jejich opětovného zvolení. Funkční období přisedících Nejvyššího soudu je čtyřleté. Neexistuje žádná normativní úprava, která by zakazovala opakovanou volbu nebo omezovala počet funkčních období. Výše uvedené spolu s téměř úplnou volností Senátu při výběru přisedících NS může vést k oslabení jejich nezávislosti.
- 21 Zapáté, Senát má rovněž pravomoc odvolat přisedícího Nejvyššího soudu. Je sice pravda, že k tomuto opatření může Senát přistoupit pouze na návrh prvního předsedy Nejvyššího soudu a pouze v situaci uvedené v právních předpisech, avšak okolnost, která to umožňuje – „chování poškozující důstojnost soudu“ – je natolik vágní, že vytváří riziko zneužití v této oblasti. Pochybnosti o slučitelnosti výše uvedené úpravy s ustanoveními SEU dále prohlubuje analýza ustanovení jednacího řádu Senátu. Ten objasňuje postup při odvolání přisedícího Nejvyššího soudu, ale vůbec se nezmiňuje o důvodech (příčinách) odůvodňujících odvolání přisedícího Nejvyššího soudu. Pouze uvádí, že k odvolání „dochází pouze v případech uvedených v zákoně – Zákon o organizaci obecných soudů“. Na výše uvedeném posouzení nic nemění postup upravený tímto zákonem ve spojení s jednacím řádem Senátu, který provází odvolání přisedícího Nejvyššího soudu. Je nepochybné, že v tomto ohledu značně omezuje diskreční pravomoc orgánů, včetně záruky, že odvolaný přisedící NS bude vyslechnut, ale odvolaný přisedící NS je zbaven možnosti napadnout výše uvedené úkony u soudu. V této souvislosti neexistuje ani žádné omezení přípustnosti zahájení řízení o odvolání přisedícího Nejvyššího soudu, například z důvodu probíhajících řízení, která se jich týkají. Teoreticky to umožňuje – nepřímo – ovlivnit dynamiku procesu projednávání mimořádných stížností. Usnesení o odvolání přisedícího NS nepodléhá žádnému přezkumnému řízení – ani před Senátem (např. v rámci návrhu na přezkoumání), ani před nezávislým soudem. Usnesení se přijímá prostou většinou, a proto odvolání přisedícího NS v zásadě nevyžaduje širší politickou shodu.
- 22 Svévolnost tohoto postupu Senátu je třeba posoudit prizmatem rozsudku Soudního dvora ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 75 a 77), v němž bylo konstatováno, že svoboda soudců před jakýmkoli vnějšími zásahy nebo tlaky vyžaduje určité záruky, jako je neodvolatelnost, chránící osoby pověřené výkonem soudcovské funkce. Ve světle judikatury Soudního dvora jsou základními zárukami pro zachování nezávislosti soudnictví pravidla, kterými jsou především definována jak jednání představující kárné přestupky, které stanoví zásah nezávislého orgánu v souladu s postupem, který v plné míře zaručuje dodržování práv zakotvených v člancích 47 a 48 Listiny, zejména práva na obhajobu, a která zakotvují možnost napadnout rozhodnutí kárných orgánů soudní cestou (rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky v soudním systému),

C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 67). Záruky nezávislosti a nestrannosti soudů vyžadují, aby dotyčný soud vykonával své funkce zcela autonomně a byl chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, jež by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí, při dodržení objektivitu a bez jakéhokoli zájmu na řešení sporu. Pokud jde o přísedící Nejvyššího soudu, takové záruky nepochybně neexistují.

- 23 S ohledem na vznesené pochybnosti, jakož i na úlohu přísedících NS, kteří jsou při rozhodování o mimořádných stížnostech oprávněni přezkoumávat a rušit pravomocná rozhodnutí obecných soudů, rozhodl Nejvyšší soud tak, jak je uvedeno ve výroku usnesení.

PRACOVNÍ DOKUMENT