

**Sag C-390/23****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

27. juni 2023

**Forelæggende ret:**

Sąd Najwyższy (Polen)

**Afgørelse af:**

13. juni 2023

**Sagsøger:**

Rzecznik Finansowy

**Sagsøgt:**

Bank AG S.A.

**Hovedsagens genstand**

Betalingspåkravsprocedure for veksler – ekstraordinær appel til prøvelse af et betalingspåkrav – tilsidesættelse af retsstatsprincippet, princippet om tiltrædelse af folkeretten og princippet om forbrugerbeskyttelse ved ikke ex officio at undersøge, om kontraktvilkårene i en låneaftale er urimelige, og ved at undlade at undersøge, om låneaftalen er gyldig, efter at de urimelige vilkår er blevet fjernet

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Fortolkning af 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47, andet afsnit i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret om grundlæggende rettigheder«) – domsmænds deltagelse i en afgørelse om ekstraordinære retsmidler (ekstraordinær appel) truffet af retten i sidste instans (Sąd Najwyższy) (øverste domstol, Polen)

## Præjudicielt spørgsmål

Er artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i traktaten om Den Europæiske Union, sammenholdt med artikel 47, andet afsnit, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, til hinder for en ordning i national ret, hvorefter en ret i sidste instans (Sąd Najwyższy) (øverste domstol), der behandler et ekstraordinært retsmiddel (en ekstraordinær appel) til prøvelse af en endelig afgørelse truffet af en almindelig ret, skal afsige dom i en sammensætning, hvori der deltager en person (en domsmand ved Sąd Najwyższy (øverste domstol)), som:

1. ikke er dommer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol);
2. er blevet udnævnt til at udføre sine opgaver:
  - a) direkte af den lovgivende magt – ved simpelt flertal,
  - b) på grundlag af generelle og ikke-verificerbare udvælgelseskriterier,
  - c) i en procedure, hvor der ikke er mulighed for domstolsprøvelse af udnævnelsen,
  - d) for en fireårig embedsperiode;
3. og som kan afskediges af den lovgivende magt, hvilket heller ikke er underlagt domstolsprøvelse[?].

## Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Union, artikel 19, stk. 1, andet afsnit

Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47, andet afsnit

Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29)

## Anførte nationale forskrifter

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Republikken Polens forfatning), artikel 178, 179, 180, 182, 183

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (lov af 8.12.2017 om den øverste domstol), artikel 1, artikel 59-62, artikel 64, stk. 1 og 2, artikel 65, artikel 67, stk. 1, artikel 71, artikel 77, stk. 1, artikel 89, artikel 91, stk. 1, artikel 94, stk. 1

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov af 27.9.2001 om de almindelige domstoles organisation), artikel 166

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (Republikken Polens senats beslutning af 23.11.1990 – senatets forretningsorden), artikel 92, stk. 2a, 96c, stk. 1, 96f.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Den 2. august 2005 udstedte de sagsøgte en blankveksel med en »uden protest«-klausul til sagsøgerens juridiske forgænger som sikkerhed for bankens krav i henhold til låneaftalen med pant i fast ejendom af 2. august 2005. I tilfælde af, at de sagsøgte misligholdt låneaftalen, havde sagsøger ret til at udfylde vekslen for et beløb svarende til sagsøgers krav med tillæg af renter og til at datere vekslen efter eget skøn. Sagsøgeren var forpligtet til at informere udstederne om udfyldelsen af vekslen ved anbefalet brev afsendt mindst syv dage før forfaldsdatoen, og adviseringsbrevet, på den sidste adresse, som sagsøgeren havde kendskab til, skulle være en kvittering for, at brevet, der oplyste om udfyldelsen af vekslen, var blevet afleveret. Vekslen kunne overdrages ved påtegning med en »no bond«-klausul. Den 20. november 2018 påførte sagsøgeren den blankoveksel, som var i sagsøgerens besiddelse, et beløb på 24 844,96 CHF med angivelse af en betalingsdato den 4. december 2018. Ved skrivelse af 20. november 2018 opfordrede sagsøger de sagsøgte til at indfri vekslen med forfaldsdato den 4. december 2018. A.K. modtog stævningen til indfrielse af vekslen den 27. november 2018, mens skrivelserne adresseret til M.S. blev returneret til sagsøger – da sagsøgte nægtede modtagelse af modtage den.
- 2 Ved betalingspåkrav af 30. april 2019 udstedt under en betalingspåkravsprocedure for en veksel på baggrund af en retssag anlagt den 11. februar 2019 af Bank AG (aktieselskab), filial i Polen, pålagde Sąd Okręgowy w Legnicy (den regionale domstol i Legnica) de sagsøgte – M.S. og A.K. – til solidarisk at betale sagsøger beløbet på 24 844,96 CHF med tillæg af lovbestemte morarenter, beregnet fra den 5. december 2018 til betalingsdatoen, og beløbet på 4 800 PLN som tilbagebetaling af sagsomkostningerne inden for to uger efter forkyndelsen af betalingspåkravet.
- 3 Sąd Okręgowy (regional domstol) fastslog, at når der udstedes et betalingspåkrav, undersøger retten ikke, om vekslen var blevet udfyldt i overensstemmelse med ordlyden af vekselerklæringen. Påstanden om at indholdet af den udfyldte veksel ikke er i overensstemmelse med vekselsaftalens ordlyd og den deri indeholdte bemyndigelse for modtageren af *blankovekslen* til at udfylde vekslen, undersøges først i anden fase af betalingspåkravsproceduren som følge af en eventuel indsigelse fra veksels debitor, som også har bevisbyrden for denne omstændighed.

- 4 På dette grundlag fandt Sąd Okręgowy (regional domstol), at betingelserne for udstedelse af et betalingspåkrav under betalingspåkravsproceduren var opfyldt.
- 5 Under betalingspåkravsproceduren gjorde de sagsøgte ikke indsigelse mod betalingspåkravet, hvorfor betalingspåkravet fik retskraft den 1. juni 2019.
- 6 Rzecznik Finansowy (finansombudsmanden) iværksatte en ekstraordinær appel til prøvelse af denne afgørelse. Ombudsmanden anførte dels, at der var sket en tilsidesættelse af de principper og friheder samt menneske- og borgerrettigheder, der er fastsat i forfatningen, og som har en betydelig indvirkning på sagens udfald, herunder en tilsidesættelse af de statslige myndigheders pligt til at handle på grundlag af og inden for lovens rammer, manglende overholdelse af forpligtelsen til at tage EU-lovgivningen i betragtning ved fortolkningen af national lovgivning, navnlig Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29) samt en tilsidesættelse af princippet om at beskytte forbrugerne som den svagere part i civile relationer med en erhvervsdrivende, forstået som en pligt for staten i henhold til forfatningens artikel 76.
- 7 Dels gjorde finansombudsmanden indsigelse mod denne afgørelse for at udgøre en tilsidesættelse af materiel ret ved at nægte at anvende artikel 385<sup>1</sup>, stk. 1, i kodeks cywilny (herefter »den civile lovbog«), sammenholdt med den civile lovbogs artikel 385<sup>1</sup>, stk. 3, i denne sag, og som følge heraf ved ikke ex officio at undersøge den urimelige karakter af de vilkår og betingelser, der er indeholdt i lånaftalen, hvilket i sidste ende fører til et afslag på at yde beskyttelse til berettigede forbrugere, og ved ikke at anvende artikel 58, stk. 1, i den civile lovbog ved ikke at undersøge, om lånaftalen ville have været gyldig, hvis de urimelige kontraktvilkår var blevet fjernet fra den.
- 8 På dette grundlag har ombudsmanden nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom i sin helhed og hjemvisning af sagen til Sąd Okręgowy w Legnica (den regionale domstol i Legnica). I sit ekstraordinære svarskrift har sagsøgeren nedlagt påstand om, at den ekstraordinære appel forkastes.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 9 Proceduren ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) finder sted på baggrund af indgivelsen af en ekstraordinær appel, dvs. et ekstraordinært retsmiddel, der er tilgængeligt til prøvelse af endelige retsafgørelser. En ekstraordinær appel har til formål at fjerne endelige retsafgørelser, som er behæftet med specifikke – kvalificerede – mangler fra retsordenen. Disse mangler skal være af grundlæggende betydning set i lyset af det demokratiske retsstatsprincip, der virkeliggør principperne om social retfærdighed.
- 10 Sąd Najwyższy (øverste domstol) har ved afgørelse af 17. november 2021, I NSNc 260/21, forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt det er tilladt at ophæve endelige domme ved anvendelse af en ekstraordinær appel med

henblik på at sikre EU-rettens effektivitet (sag C-720/21). Sąd Najwyższy (øverste domstol) finder imidlertid, at der er behov for yderligere afklaring af, om mekanismen for prøvelse af endelige domme i en medlemsstat i lyset af traktatens krav kan udformes på en sådan måde, at den domstol i sidste instans, der behandler denne type sager, vil omfatte personer, der ikke er professionelle dommere (eller advokater), hvis udnævnelsesmetode adskiller sig fra dommernes, og som ikke nyder godt af alle de garantier for uafhængighed, der er fastsat for dommere.

- 11 Afklaringen af den tvivl, der er angivet her, vil have en direkte indvirkning på sammensætningen af den ret, der behandler den foreliggende sag. Et bekræftende svar vil indebære, at de bestemmelser, der fastlægger den sammensætning, hvori Sąd Najwyższy (øverste domstol) skal træffe afgørelse i ekstraordinære appelsager, skal undlades anvendt med henblik på at sikre, at kun professionelle dommere deltager i sammensætningen.
- 12 Behovet for at afklare den opståede tvivl, stammer fra Sąd Najwyższys (øverste domstols) forfatningsmæssige rolle. Sąd Najwyższy (øverste domstol) er en ret i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 267 TEU[F], dvs. en ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres. I henhold til den polske forfatnings artikel 183, stk. 1, er Sąd Najwyższys (øverste domstols) grundlæggende opgave at føre tilsyn med de almindelige domstoles og militærdomstolenes dømmende virksomhed. I denne henseende er Sąd Najwyższys (øverste domstols) »typiske«  
virksomhed handlinger, der udføres i forbindelse med behandlingen af appelsager og at træffe beslutninger, der løser retsspørgsmål. Derimod er behandlingen af ekstraordinære appeller en særlig form for virksomhed for Sąd Najwyższy (øverste domstol), som samtidig er udøvelse af retspleje.
- 13 Spørgsmålet om medtagelsen af domsmænd, dvs. ikke-professionelle repræsentanter for offentligheden, i de dommerkollegier, der træffer afgørelse om ekstraordinære appeller giver anledning til tvivl med hensyn til omfanget af de processuelle skridt, som Sąd Najwyższy (øverste domstol) foretager inden for rammerne af sådanne sager. Gennemførelsen heraf kræver ganske vist ikke blot en juridisk uddannelse, men også et betydeligt kendskab til retsvidenskab. Imidlertid behøver domsmænd ikke at udmærke sig ved en fremragende juridisk viden, de behøver ikke engang at være jurister eller have nogen form for videregående uddannelse. Den valgte løsning virker *umiddelbart* ikke blot urimelig, men også systematisk usammenhængende. Dette skyldes, at den indfører deltagelse af en social (ikke-professionel) faktor i sager, hvor der ikke længere foretages en bevisførelse eller en vurdering af beviserne, men kun en undersøgelse af, om anvendelsen af den materielle og processuelle ret er korrekt, og hvor der foretages en konkret vurdering af retsafgørelsens forfatningsmæssighed. De retlige afgørelsers manglende effektivitet eller utilstrækkelighed medfører ikke i sig selv en tilsidesættelse af traktatens bestemmelser, men konstruktionen af domsmandsinstitutionen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) i lyset af de karaktertræk, som en ret skal have i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit,

TEU, sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder, er tvivlsom.

- 14 Som det gentagne gange er blevet bekræftet i Domstolens retspraksis, er det afgørende, at rettens uafhængighed skal bevares for at sikre, at retten kan yde den effektive retsbeskyttelse, som de nævnte bestemmelser kræver. Sąd Najwyższy (øverste domstol) har i denne henseende henvist til følgende domme: af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 109 og 111); af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – Udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 110); af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 127-129).
- 15 Den ikke-erhvervsmæssige karakter af domsmændene ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) er ikke til hinder for, at disse personers uafhængighed ligeledes undersøges. Det er således afgørende for at kunne anerkendes som en »ret« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, at den pågældende enhed har dømmende funktioner – hvilket ikke-professionelle dommere utvivlsomt har [jf. dom af 16.7.2020], *Governo della Repubblica italiana* (Italienske fredsdømmers status), C-658/18, EU:C:2020:572, præmis 76].
- 16 Sąd Najwyższy (øverste domstol) er i tvivl om, hvorvidt domsmændene ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, herefter »domsmænd ved den øverste domstol«) opfylder disse kriterier, og om det dermed er muligt at kvalificere et organ med deres deltagelse som en »ret« i traktatens forstand. Denne tvivl skyldes en kombination af flere elementer, som beskrives nedenfor.
- 17 For det første adskiller proceduren for udvælgelse af domsmænd ved den øverste domstol sig væsentligt fra de procedurer, der gælder for professionelle dommere. Dommere udnævnes af Republikken Polens præsident på ubestemt tid efter forudgående anmodning fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd) (herefter »domstolsrådet«). Domsmænd ved den øverste domstol udnævnes imidlertid direkte af den lovgivende myndighed, Senat (senatet). I forbindelse med proceduren for valg af dommere fandt Domstolen i dom af 2. marts 2021, *A.B. m.fl.* (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – Søgsmål), C-824/18 (EU:C:2021:148, præmis 43, 131–137), at den omstændighed, at de dommere, der præsenteres for Republikken Polens præsident til udnævnelse, udvælges af domstolsrådet, som består af dommere, der ikke er valgt af domstolene, men af Sejm, den anden gren af den polske lovgivende forsamling, ikke giver tilstrækkelige garantier for uafhængighed, da det skaber risiko for, at domstolsrådets medlemmer underordnes de politiske kræfter, der er repræsenteret i Sejm. Disse betragtninger gælder klart for proceduren for udvælgelse af domsmænd ved den øverste domstol, og tvivlen i denne henseende *a minori ad maius* synes så meget desto mere alvorlig. Senatet træffer sit valg helt selvstændigt, dvs. at der ikke forud for dets valg er indledt en særskilt procedure ved en anden offentlig forfatningsmyndighed. Dommerne er ikke involveret

(direkte eller indirekte) i denne procedure på noget tidspunkt i forløbet. Valget foretages direkte af politikerne.

- 18 For det andet er senatets valg af domsmænd ikke underlagt nogen kontrol fra den dømmende myndigheds side. Dette er væsentligt, da Domstolen i dom af 2. marts 2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – Søgsmål), C-824/18 (EU:C:2021:148, præmis 156) fandt, at manglende mulighed for domstolsprøvelse i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstant i visse tilfælde viser sig ikke at være problematisk med hensyn til de krav, der følger af EU-retten, herunder navnlig af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, dog kan det derimod forholde sig anderledes, når der er tale om bestemmelser, der ophæver effektiviteten af denne type søgsmål, som hidtil har eksisteret. Indførelsen af domsmænd ved den øverste domstol (lov af 2017 om den øverste domstol), der er valgt direkte af den lovgivende magt, uden mulighed for domstolsprøvelse af en sådan udnævnelse, er en tilbagegang i forhold til den tidligere tilstand, hvor en sådan kontrol var sikret med hensyn til alle medlemmer af dommerkollegiet (dvs. professionelle dommere).
- 19 For det tredje er senatet ved valget af domsmænd ved den øverste domstol styret af udvælgelseskriterier, som det kun selv er bekendt med, hvilket fører til den konklusion, at valget i denne henseende er fuldstændigt frit. De lovbestemte udvælgelseskriterier er meget generelle og skønsmæssige. Kravene i artikel 60 i lov om den øverste domstol, som en kandidat til stillingen som domsmand ved den øverste domstol skal opfylde, udgør kun et absolut minimum, der kræves af kandidaterne til dette embede. Disse opfyldes af størstedelen af Republikken Polens borgere. Der er dog ingen bestemmelser, der præciserer disse generelle formelle krav. Senatets forretningsorden, som præciserer proceduren for udvælgelse af domsmænd ved den øverste domstol, er også tavs om dette emne. Senatets beslutning om valg af domsmænd ved den øverste domstol skal ikke begrundes. Alt dette gør udvælgelsen af domsmænd ved den øverste domstol til en fuldt ud skønsmæssig beføjelse, baseret på det politiske flertals ønske.
- 20 For det fjerde rejses yderligere tvivl om, hvorvidt domsmændene ved den øverste domstol er uafhængige, på grund af deres ansættelsesperiode og muligheden for genvalg. Embedsperioden for domsmænd ved den øverste domstol er 4 år. Der er ingen normative regler, der forbyder genvalg eller begrænser antallet af embedsperioder. Ovenstående, med senatets næsten fuldstændige skønsmæssige beføjelse ved udvælgelsen af domsmænd ved den øverste domstol, kan føre til en svækkelse af deres uafhængighed.
- 21 For det femte har senatet også beføjelse til at afskedige domsmænd ved den øverste domstol. Selv om det er korrekt, at senatet kun kan tage dette skridt efter anmodning fra Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (førstepræsidenten for den øverste domstol) og kun i de tilfælde, der er fastsat i lovgivningen, er den omstændighed, der gør det muligt »krænke domstolens værdighed«, så vag, at den skaber en risiko for misbrug i denne henseende. Tvivlen om, hvorvidt

ovennævnte lovgivning er forenelig med bestemmelserne i EU-traktaten, forstærkes yderligere af analysen af bestemmelserne i senatets forretningsorden. Sidstnævnte præciserer proceduren for afskedigelse af domsmænd ved den øverste domstol, men henviser slet ikke til de omstændigheder (grunde), der berettiger afskedigelse af domsmænd ved den øverste domstol. Forretningsordenen angiver kun, at afskedigelsen »kun skal finde sted i de tilfælde, der er angivet i loven – lov om systemet med almindelige domstole«. Ovenstående vurdering ændres ikke af den procedure, der er fastsat i denne lov, i forbindelse med senatets regler, der ledsager afskedigelsen af en domsmand ved den øverste domstol. Det begrænser utvivlsomt myndighedernes skøn betydeligt i denne henseende, og garanterer bl.a., at den afskedigede domsmand ved den øverste domstol bliver hørt, men den afskedigede domsmand ved den øverste domstol har ikke mulighed for at anfægte ovennævnte handlinger ved domstolene. I denne sammenhæng er der heller ingen begrænsning i adgangen til at indlede en procedure for afskedigelse af en domsmand ved den øverste domstol, f.eks. på grund af verserende sager, der involverer dem. I teorien gør dette det muligt – på en indirekte måde – at påvirke dynamikken i behandlingen af ekstraordinære appeller. Beslutningen om afskedigelse af en domsmand ved den øverste domstol er ikke underlagt nogen prøvelse – hverken for senatet (f.eks. i forbindelse med en anmodning om genoptagelse) eller for en uafhængig domstol. Beslutningen vedtages med simpelt flertal, og derfor kræver afskedigelsen af en domsmand i den øverste domstol i princippet ikke en bredere politisk konsensus.

- 22 Vilkaarligheden af senatets handlinger skal vurderes i lyset af Domstolens dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 75 og 77), hvor det blev fastslået, at dommernes frihed fra enhver form for ekstern indblanding eller pres kræver visse garantier, såsom uafsættelighed, der beskytter dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed. I lyset af Domstolens retspraksis er de grundlæggende garantier, der har til formål at sikre domstolenes uafhængighed, regler, som både definerer, hvilken adfærd der udgør disciplinærforseelser, og hvilke sanktioner der konkret finder anvendelse, som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til et forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene (dom af 25.11.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67). Garantierne for dommernes uafhængighed og upartiskhed kræver, at det pågældende organ udfører sine opgaver fuldt ud autonomt og er beskyttet mod indblanding udefra eller pres, der kan kompromittere medlemmernes uafhængige dømmekraft og påvirke deres beslutninger, med respekt for objektivitet og uden nogen interesse i bilæggelsen af tvisten. Med hensyn til domsmænd ved den øverste domstol er der utvivlsomt ingen sådanne garantier.
- 23 I lyset af den rejste tvivl og den rolle, som domsmænd ved den øverste domstol spiller, når de træffer afgørelse i sager om ekstraordinære appeller, og som har beføjelse til at gennemgå og omstøde endelige domme fra de almindelige



domstole, har Sąd Najwyższy (øverste domstol) truffet afgørelse som angivet i kendelsens konklusion.

ARBEJDS  
DOKUMENT