

**Zadeva C-390/23**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

27. junij 2023

**Predložitevno sodišče:**

Sąd Najwyższy (Poljska)

**Datum predložitvene odločbe:**

13. junij 2023

**Pritožnik:**

Rzecznik Finansowy

**Druga stranka v postopku:**

Bank AG S.A.

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Postopek za izdajo plačilnega naloga na podlagi menice – Izredna pritožba zoper plačilni nalog – Kršitev načela pravne države, načela vezanosti na mednarodno pravo in načela varstva potrošnikov, ker ni bila po uradni dolžnosti preučena nepoštenost pogodbenih pogojev iz kreditne pogodbe in ker ni bilo preučeno, ali je kreditna pogodba veljavna, potem ko so bili iz nje odstranjeni nepošteni pogodbeni pogoji

**Predmet in pravna podlaga vprašanja za predhodno odločanje**

Razlaga člena 19(1), drugi odstavek, PEU v povezavi s členom 47, drugi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) – Sodelovanje sodnikov porotnikov pri odločanju sodišča zadnje stopnje (vrhovno sodišče) o izrednem pravem sredstvu (izredni pritožbi)

## Vprašanje za predhodno odločanje

Ali člen 19(1), drugi pododstavek, Pogodbe o Evropski uniji v povezavi s členom 47, drugi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah nasprotuje nacionalni ureditvi, v kateri je določeno, da sodišče zadnje stopnje (Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)), ki odloča o izrednem pravnem sredstvu (izredna pritožba) zoper pravomočno odločbo splošnega sodišča, odloča v sestavi, v kateri sodeluje oseba (sodnik porotnik vrhovnega sodišča), ki:

1. ni sodnik vrhovnega sodišča;
2. je bila za opravljanje funkcije imenovana:
  - (a) neposredno s strani zakonodajne oblasti z navadno večino,
  - (b) na podlagi splošnih in nepreverljivih izbirnih meril,
  - (c) v postopku brez možnosti sodnega nadzora nad imenovanjem,
  - (d) za štiriletni mandat;
3. in jo lahko zakonodajna oblast razreši, kar tudi ni predmet sodnega nadzora[?]

## Navedene določbe prava Unije

Pogodba o Evropski uniji, člen 19(1), drugi pododstavek;

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 47, drugi odstavek;

Direktiva Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o nepoštenih pogojih v potrošniških pogodbah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 288)

## Navedene določbe nacionalnega prava

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (ustava Republike Poljske), členi 178, 179, 180, 182 in 183;

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zakon z dne 8. decembra 2017 o vrhovnem sodišču), člen 1, členi od 59 do 62, člen 64(1) in (2), člen 65, člen 67(1), člen 71, člen 77(1), člen 89, člen 91(1) in člen 94(1);

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zakon z dne 27. aprila 2001 o organizaciji splošnih sodišč), člen 166;

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (rezolucja Senata Republiki Poljske z dne 23. novembra 1990 o poslovníku Senata), člen 92(2a), člen 96c(1) in člen 96f.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Toženi stranki sta 2. avgusta 2005 dali pravnemu predniku tožeče stranke na razpolago bianco menico s klavzulo „brez protesta“ kot zavarovanje terjatev banke iz pogodbe o hipotekarnem kreditu z dne 2. avgusta 2005. V primeru neizpolnitve obveznosti toženih strank iz kreditne pogodbe je bila tožeča stranka upravičena menico izpolniti z zneskom, ki ustreza terjatvam tožeče stranke, povečanim za obresti, in menico po lastni presoji označiti z datumom plačila. Tožeča stranka je morala izdajatelja o izpolnitvi menice obvestiti s priporočenim pismom, poslanim najmanj sedem dni pred datumom zapadlosti, pri čemer se je obvestilo o prispeltem pismu na zadnji tožeči stranki znani naslov štelo kot dokaz dejanske vročitve dopisa o obvestitvi, da je bila menica izpolnjena. Menica je bila prenosljiva z indosamentom s klavzulo „brez obveznosti“. Tožeča stranka je 20. novembra 2018 izpolnila bianco menico, ki jo je imela v lasti, z zneskom 24.844,96 CHF, pri čemer je navedla datum plačila 4. december 2018. Tožeča stranka je z dopisoma z dne 20. novembra 2018 pozvala toženi stranki k plačilu menice z datumom plačila 4. decembra 2018. A. K. je poziv za plačilo menice prejela 27. novembra 2018, medtem ko je bilo pismo, naslovljeno na M. S., vrnjeno tožeči stranki, in sicer zaradi njegovega neprevzema s strani tožene stranke.
- 2 Sąd Okręgowy w Legnicy (regionalno sodišče v Legnici) je s plačilnim nalogom z dne 30. aprila 2019, izdanim v postopku za izdajo plačilnega naloga na podlagi menice zaradi tožbe, ki jo je 11. februarja 2019 vložila poljska podružnica družbe Bank AG (delniška družba), toženima strankama M.S. in A.K. naložilo, naj tožeči stranki solidarno plačata znesek 24.844,96 CHF z zakonskimi zamudnimi obrestmi, obračunanimi od 5. decembra 2018 do dneva plačila, in znesek 4800 PLN iz naslova vračila stroškov postopka, in sicer v dveh tednih od vročitve plačilnega naloga.
- 3 Regionalno sodišče je navedlo, da sodišče pri izdaji plačilnega naloga ne preverja, ali je bila menica izpolnjena v skladu z vsebino menične izjave. Očitek, da vsebina izpolnjene menice ni v skladu z besedilom meničnega dogovora in v njem vsebovanim pooblastilom prejemniku bianco menice za izpolnitev menice, se preuči šele v drugi fazi postopka za izdajo plačilnega naloga v primeru morebitnega ugovora meničnega dolžnika, ki nosi tudi breme dokazovanja tega dejstva.
- 4 Na tej podlagi je regionalno sodišče ugotovilo, da so bili v obravnavani zadevi izpolnjeni pogoji za izdajo plačilnega naloga v postopku za izdajo plačilnega naloga.

- 5 Toženi stranki med postopkom za izdajo plačilnega naloga nista vložili ugovora zoper plačilni nalog, zaradi česar je plačilni nalog 1. junija 2019 postal pravnomočen.
- 6 Rzecznik Finansowy (varuh človekovih pravic za finančne zadeve) je zoper to odločbo vložil izredno pritožbo. To odločbo je izpodbijal zaradi, prvič, kršitev načel in svoboščin ter človekovih in državljanskih pravic, določenih v ustavi, ki so pomembno vplivale na izid zadeve – vključno s kršitvijo dolžnosti državnih organov, da ravnajo na podlagi in v mejah zakona – nespoštovanja obveznosti upoštevanja prava Unije pri razlagi nacionalne zakonodaje, zlasti Direktive Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o nepoštenih pogojih v potrošniških pogodbah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 288), in kršitve načela varstva potrošnikov kot šibkejše stranke v civilnopravnih razmerjih s prodajalcem ali ponudnikom, ki se razume kot obveznost države, določena v členu 76 ustave.
- 7 Drugič, varuh človekovih pravic za finančne zadeve je trdil, da je v tej odločbi očitno kršeno materialno pravo, ker v tej zadevi ni bil uporabljen člen 385<sup>1</sup>(1) kodeks cywilny (v nadaljevanju: civilni zakonik) v povezavi s členom 385<sup>1</sup>(3) tega zakonika in posledično ni bila po uradni dolžnosti preučena nepoštenost pogojev iz kreditne pogodbe, kar je navsezadnje pripeljalo do zavrnitve varstva upravičenim potrošnikom, ter ker ni bil uporabljen člen 58(1) civilnega zakonika, kar se je odrazilo v tem, da ni bilo preučeno, ali bi bila kreditna pogodba veljavna, če bi bili iz nje odstranjeni prepovedani pogodbeni pogoji.
- 8 Na podlagi navedenega je varuh človekovih pravic za finančne zadeve predlagal, naj se izpodbijana odločba v celoti razveljavi in da se zadeva vrne regionalnemu sodišču v Legnici v ponovno odločanje. Tožeča stranka je v odgovoru na izredno pritožbo predlagala zavrnitev izredne pritožbe.

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 9 Pred Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) poteka postopek zaradi vložitve izredne pritožbe, tj. izrednega pravnega sredstva, ki se lahko vloži zoper pravnomočne sodne odločbe. Namen instituta izredne pritožbe je izločitev pravnomočnih sodnih odločb s posebnimi – kvalificiranimi – napakami iz pravnega prometa. Te napake morajo biti temeljnega pomena z vidika načela demokratične pravne države, ki uresničuje načela socialne pravičnosti.
- 10 Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) je v sklepu z dne 17. novembra 2021, I NSNc 260/21, Sodišču predložilo vprašanja za predhodno odločanje v zvezi z vprašanjem dopustnosti izpodbijanja pravnomočnih odločb z uporabo izredne pritožbe, da se zagotovi učinkovitost prava Unije (zadeva C-720/21). Vendar Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) meni, da je treba dodatno pojasniti, ali je glede na zahteve Pogodbe mehanizem za izpodbijanje pravnomočnih sodnih odločb v državi članici lahko oblikovan tako, da so v sestavi sodišča zadnje stopnje, ki obravnava tovrstne zadeve, osebe, ki niso poklicni sodniki (ali celo niti pravniki),

katerih način imenovanja se razlikuje od načina imenovanja sodnikov in za katere ne veljajo vsa jamstva neodvisnosti, predvidena za sodnike.

- 11 Razrešitev navedenega dvoma bo neposredno vplivala na sestavo sodišča, ki odloča v tej zadevi. Pritrdilni odgovor bi pomenil opustitev uporabe določb o določitvi sestave, v kateri Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) obravnava izredne pritožbe, da bi se zagotovilo, da v tej sestavi sodelujejo le poklicni sodniki.
- 12 Potreba po razjasnitvi nastalih dvomov izhaja iz ustavnega stališča Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) je sodišče iz člena 267 P[D]EU, in sicer sodišče, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva. V skladu s členom 183(1) ustave Republike Poljske je temeljna naloga vrhovnega sodišča nadzirati sodno dejavnost splošnih in vojaških sodišč. V zvezi s tem „tipična“ dejavnost vrhovnega sodišča zajema dejanja, ki se izvajajo v zvezi z obravnavanjem pritožb, in sprejemanje načelnih sklepov, s katerimi se rešujejo pravna vprašanja. *A contrario* je odločanje o izrednih pritožbah posebna vrsta dejavnosti vrhovnega sodišča, ki hkrati pomeni tudi izvajanje sodne oblasti.
- 13 Vprašanje vključitve sodnikov porotnikov, tj. nepoklicnih predstavnikov javnosti, v sestavi, ki odločajo v zadevah z izrednimi pritožbami, vzbuja dvome, kar zadeva obseg procesnih dejanj, ki jih v takih postopkih opravlja Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). Opravljanje teh dejanj nedvomno zahteva ne le pravno izobrazbo, temveč tudi precejšnje znanje iz pravnih znanosti. Vendar za sodnike porotnike poleg tega, da se jim ni treba odlikovati po izjemni ravni pravnega znanja, ni potrebno niti to, da so pravniki, niti da imajo kakršno koli visokošolsko izobrazbo. Sprejeti pristop se zdi *prima facie* ne le nerazumen, temveč celo sistemsko nekonsistenten. Uvaja namreč vpletenost družbenega (nepoklicnega) elementa na točki, ko ne poteka več niti dokazni postopek niti presoja dokazov, ampak se zgolj preverja pravilnost uporabe pravil materialnega in procesnega prava v okviru konkretne presoje ustavnosti sodne odločbe. Neučinkovitost ali neustreznost pravnih rešitev sama po sebi še ne pomeni kršitve določb Pogodbe, vendar je uvedba instituta sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča vprašljiva, kar zadeva značilnosti, ki jih mora imeti sodišče v smislu člena 19(1), drugi odstavek, PEU v povezavi s členom 47, drugi odstavek, Listine o temeljnih pravicah.
- 14 Kot je bilo v sodni praksi Sodišča večkrat poudarjeno, je za zagotovitev, da lahko sodišče zagotovi učinkovito pravno varstvo, ki se zahteva z navedenimi določbami, ključno, da se ohrani njegova neodvisnost. Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) se v zvezi s tem sklicuje na sodbe z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točki 109 in 111); z dne 6. oktobra 2021, W.Ż. (Senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča – imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798, točka 110), in z dne 19. novembra 2019, A.K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točke od 127 do 129).
- 15 Nepoklicna narava sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča ne preprečuje, da se tudi v zvezi s temi osebami obravnava vprašanje njihove neodvisnosti. Za to, da se

zadevni subjekt šteje za „sodišče“ v smislu člena 19(1), drugi odstavek, PEU, je namreč bistveno, da opravlja sodno funkcijo, kar nepoklicni sodniki nedvomno jo (glej sodbo z dne 16. julija 2020, *Governo della Repubblica italiana (Status italijanskih mirovni sodnikov)* (C-658/18, EU:C:2020:572, točka 76).

- 16 Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) je izrazilo dvome o tem, ali sodniki porotniki na Sąd Najwyższy (v nadaljevanju: sodniki porotniki vrhovnega sodišča) izpolnjujejo zgoraj navedena merila, in posledično, ali se organ, v katerem ti sodelujejo, lahko šteje za „sodišče“ v smislu Pogodbe. Dvomi v zvezi s tem izhajajo iz več skupaj obravnavanih okoliščin, ki bodo opisane v nadaljevanju.
- 17 Prvič, postopek izbire sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča se bistveno razlikuje od postopkov, ki se uporabljajo za poklicne sodnike. Sodnike za nedoločen čas imenuje predsednik Republike Poljske na predlog Krajowa Rada Sądownictwa (nacionalni sodni svet, v nadaljevanju: KRS). Sodnike porotnike vrhovnega sodišča pa imenuje neposredno organ zakonodajne oblasti, tj. Senat. Sodišče je v okviru postopka izbire sodnikov v sodbi z dne 2. marca 2021, *A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo)* (C-824/18, EU:C:2021:148, točke 43 in od 131 do 137), ugotovilo, da dejstvo, da sodnike, ki se predlagajo predsedniku Republike Poljske v imenovanje, izbere KRS, ki je sestavljen iz sodnikov, ki jih ne izberejo sodniki izmed sebe, ampak Sejm - drugi od zakonodajnih organov na Poljskem – morda ne zagotavlja zadostnih jamstev neodvisnosti, saj ustvarja tveganje podrejenosti članov KRS političnim silam, zastopanim v Sejmu. Ta opozorila so še veliko bolj izrazita, kar zadeva postopek izbire sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča, dvomi v zvezi s tem pa se *a minori ad maius* zdijo še toliko resnejši. Senat je pri svoji izbiri povsem avtonomen, kar pomeni, da pred njegovo izbiro ni nobenega ločenega postopka pred katerim koli drugim ustavnim javnim organom. V nobeni fazi tega postopka ne sodelujejo sodniki (posredno ali neposredno). Izbira je neposredna odločitev politikov.
- 18 Drugič, izbira sodnikov porotnikov, ki jo opravi Senat, ni podvržena nobenemu nadzoru s strani sodne oblasti. To je pomembno, saj je Sodišče v sodbi z dne 2. marca 2021, *A.B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo)* (C-824/18, EU:C:2021:148, točka 156), odločilo, da čeprav se morebitni neobstoje možnosti vložitve pravnega sredstva pri sodišču v okviru postopka imenovanja na delovna mesta nacionalnega vrhovnega sodišča v nekaterih primerih ne izkaže za problematičen z vidika zahtev, ki izhajajo iz prava Unije, zlasti iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, je lahko drugače v primeru določb, ki odpravljajo učinkovitost pravnih sredstev te vrste, ki so obstajala do tedaj. Uvedba instituta sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča (v zakonu o vrhovnem sodišču iz leta 2017), ki jih neposredno izbere zakonodajna oblast, brez možnosti sodnega nadzora nad takim imenovanjem, pomeni nazadovanje glede na prejšnje stanje, v katerem je bil takšen nadzor zagotovljen za vse člane sodeče sestave (tj. poklicne sodnike).
- 19 Tretjič, Senat se pri izbiri sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča ravna izključno po izbirnih merilih, ki so znana samo njemu, na podlagi česar je mogoče prav tako

ugotoviti, da je izbira v zvezi s tem povsem diskrecijska. Zakonsko določena izbirna merila so zelo splošna in poljubna. Zahteve iz člena 60 zakona o vrhovnem sodišču, ki jih mora kandidat za sodnika porotnika vrhovnega sodišča izpolnjevati, so le absolutni minimum, ki se zahteva od kandidatov za navedeno funkcijo. Izpolnjuje jih večina državljanov Republike Poljske. Ni pa nobenih določb, s katerimi bi bile te splošne formalne zahteve podrobneje pojasnjene. Tudi poslovnik Senata, v katerem je pojasnjen postopek izbire sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča, o tem molči. Resolucija Senata o izbiri sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča ni predmet utemeljitve. Zaradi vsega tega je izbira sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča povsem diskrecijska pristojnost, ki temelji na volji politične večine.

- 20 Četrtrič, dodatne dvome glede neodvisnosti sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča vzbujata tudi njihov mandat in možnost ponovne izvolitve. Mandat sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča traja štiri leta. Ni normativnih predpisov, ki bi prepovedovali ponovno izvolitev ali omejevali število mandatov za opravljanje te funkcije. Navedeno lahko ob skoraj popolni diskreciji Senata pri izbiri sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča privede do oslabitve njihove neodvisnosti.
- 21 Petič, Senat lahko sodnike porotnike vrhovnega sodišča tudi razreši. Čeprav je res, da lahko Senat tako ukrepa le na predlog prvega predsednika vrhovnega sodišča in le v primeru, ki je določen v predpisih, je okoliščina, ki to omogoča, in sicer „ravnaje, ki škodi dostojanstvu sodišča“, tako nejasna, da ustvarja tveganje za zlorabe v zvezi s tem. Dvom o skladnosti navedene ureditve z določbami PEU se še poglobi z analizo določb poslovnika Senata. V njem je podrobneje določen postopek razrešitve sodnika porotnika vrhovnega sodišča, vendar ne vsebuje nobenega sklicevanja na okoliščine (razloge), ki utemeljujejo razrešitev sodnika porotnika vrhovnega sodišča. V njem je navedeno le, da se razrešitev „odredi izključno v primerih, določenih v zakonu o organizaciji splošnih sodišč“. Postopek, ki pripelje do razrešitve sodnika porotnika vrhovnega sodišča in ki je določen v tem zakonu v povezavi s poslovnikom Senata, ne spreminja te presoje. Nesporno bistveno omejuje svobodo delovanja organov v zvezi s tem, vključno s tem, da zagotavlja, da se razrešeni sodnik porotnik vrhovnega sodišča zasliši, vendar pa ta nima možnosti za izpodbijanje navedenih dejanj pred sodiščem. V zvezi s tem tudi ni nobene omejitve glede dopustnosti začetka postopka za razrešitev sodnika porotnika vrhovnega sodišča, na primer zaradi tekočih zadev, v katerih sodeluje. Teoretično je tako mogoče – posredno – vplivati na dinamiko postopka obravnavanja izrednih pritožb. Sklep o razrešitvi sodnika porotnika vrhovnega sodišča ni predmet nobenega postopka nadzora niti pred Senatom (na primer v okviru predloga za ponovno preučitev) niti pred neodvisnim sodiščem. Sklep se sprejme z navadno večino, zato za razrešitev sodnika porotnika vrhovnega sodišča načeloma ni potrebno širše politično soglasje.
- 22 Arbitrarnost takšnega ravnanja Senata je treba presoјati skozi prizmo sodbe Sodišča z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točki 75 in 77), v kateri je bilo poudarjeno, da

svoboda sodnikov v zvezi s kakršnimi koli zunanji posegi ali pritiski zahteva določena jamstva, kot je neodstavljalnost, s katerimi se zaščiti osebe, ki jim je poverjena naloga sojenja. V skladu s sodno prakso Sodišča so temeljna jamstva za ohranitev neodvisnosti sodne oblasti pravila, s katerimi so zlasti opredeljena ravnanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, s katerimi je določeno posredovanje neodvisnega organa v skladu s postopkom, v katerem so v celoti zagotovljene pravice iz členov 47 in 48 Listine o temeljnih pravicah, zlasti pravica do obrambe, in s katerimi je predvidena možnost izpodbijanja odločb disciplinskih organov (sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 67). Jamstvi neodvisnosti in nepristranskosti sodišč zahtevata, da zadevni organ svoje naloge opravlja povsem samostojno, pri čemer je zavarovan pred zunanji posegi ali pritiski, ki lahko posegajo v neodvisnost sojenja njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve, ter ob spoštovanju objektivnosti in odsotnosti kakršnega koli interesa za izid spora. Kar zadeva sodnike porotnike vrhovnega sodišča, takšnih jamstev nedvomno ni.

- 23 Glede na predstavljene dvome in vlogo sodnikov porotnikov vrhovnega sodišča, ki pri odločanju o zadevah z izrednimi pritožbami lahko nadzirajo in razveljavijo pravnomočne odločbe splošnih sodišč, je Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) odločilo, kot je navedeno v izreku sklepa.