

Mål C-390/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

27 juni 2023

Hänskjutande domstol

Sąd Najwyższy (Polen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

13 juni 2023

Klagande:

Rzecznik Finansowy

Motpart:

Bank AG S.A.

Saken i det nationella målet

Betalningsföreläggande avseende en växel – Extraordinärt överklagande av ett betalningsföreläggande – Åsidosättande av rättsstatsprincipen, principen om att internationell rätt är bindande och principen om konsumentskydd genom att en nationell domstol har underlåtit att ex officio pröva huruvida avtalsvillkoren i ett kreditavtal är oskäliga och huruvida kreditavtalet är giltigt efter det att oskäliga avtalsvillkor har avlägsnats från det.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) – Lekmannadomare som ingår i den dömande sammansättningen i en domstol i sista instans (Sąd Najwyższy) (Högsta domstolen, Polen) avseende ett extraordinärt överklagande (extraordinärt rättsmedel)

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Utgör artikel 19.1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen jämförd med artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken en domstol i sista instans (Sąd Najwyższy [Högsta domstolen, Polen]), som har att pröva ett extraordinärt överklagande (extraordinärt rättsmedel) av ett lagakraftvunnet avgörande från en allmän domstol, ska döma i en sammansättning som innefattar en person (lekmannadomare vid Sąd Najwyższy) som:

1. inte är domare vid Sąd Najwyższy,
2. blivit tillsatt för att utföra sitt ämbete:
 - a) direkt av den lagstiftande makten med enkel majoritet,
 - b) på grundval av allmänna och icke kontrollerbara urvalskriterier,
 - c) i ett utnämningförfarande som inte kan bli föremål för domstolsprövning,
 - d) för en mandatperiod på fyra år, och
3. som kan skiljas från sitt ämbete av den lagstiftande makten, vilket i sig inte kan bli föremål för domstolsprövning?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionen, artikel 19.1 andra stycket,

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47 andra stycket, och

Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäligen villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 1993, s. 29).

Anförda nationella bestämmelser

Republiken Polens konstitution, artiklarna 178, 179, 180, 182 och 183

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (lagen om Sąd Najwyższy av den 8 december 2017), artiklarna 1, 59–62, 64 §§ 1 och 2, 65, 67 § 1, 71, 77 § 1, 89, 91 § 1 och 94 § 1,

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lagen om de allmänna domstolarnas organisation), artikel 166,

Beslut från Republiken Polens senat av den 23 november 1990, senatens arbetsordning, artiklarna 92.2a, 96c.1 och 96f.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 2 augusti 2005 utställde svarandena en växel in blanco till kärandens rättsliga föregångare tillsammans med en klausul ”utan reklamation” som säkerhet för bankens (svarandenas) fordringar enligt ett hypotekslåneavtal som ingicks den 2 augusti 2005. Om svarandena inte följde villkoren i låneavtalet hade käranden rätt att fylla i växeln med ett belopp motsvarande dennes fordran jämte ränta och förse växeln med ett betalningsdatum efter eget gottfinnande. Käranden var skyldig att underrätta utställarna av växeln när den hade fyllts i via rekommenderat brev minst sju dagar före fordrans förfallodag. En rimlig delgivningsform om att växeln hade fyllts i ansågs vara en skriftlig underrättelse till svarandens senast kända adress. Växeln överläts genom en endossering jämte en klausul med lydelsen ”utan obligation”. Den 20 november 2018 fyllde käranden i växeln med ett belopp på 24 844,96 CHF med en betalningsfrist den 4 december 2018. Genom brev av den 20 november 2018 anmodades svarandena att lösa in växeln senast den 4 december 2018. A.K. mottog detta brev den 27 november 2018, medan brevet till M.S. returnerades till käranden på grund av att vederbörande inte hade tagit emot det.
- 2 Efter det att Bank AG:s polska filial (aktiebolag) hade väckt talan den 30 april 2019 förpliktade Sąd Okręgowy w Legnica (regiondomstolen i Legnica, Polen) (nedan kallad regiondomstolen) svarandena M.S. och A.K., genom beslut om betalningsföreläggande av den 11 februari 2019, att solidariskt betala ett belopp på 24 844,96 CHF jämte lagstadgad dröjsmålsränta från och med den 5 december 2018 till dess betalning sker, och 4 800 PLN i ersättning för rättegångskostnader inom två veckor från delgivningen av betalningsföreläggandet.
- 3 Regiondomstolen anförde att den vid utfärdandet av ett betalningsföreläggande inte prövar huruvida en växel har fyllts i enlighet med ett växelavtal. En invändning om att innehållet i den ifyllda växeln inte överensstämmer med innehållet i växelavtalet (och det däri angivna villkoret som ger mottagaren av in blanco-växeln behörighet att fylla i den) prövas först i det andra skedet av förfarandet för betalningsföreläggande, och detta i samband med en eventuell invändning från innehavaren av växeln, vilken också har bevisbördan för en sådan invändning.
- 4 Mot denna bakgrund fann regiondomstolen att förutsättningarna för att utfärda ett betalningsföreläggande var uppfyllda i förevarande fall.
- 5 Svarandena bestred inte betalningsföreläggandet, varför det vann laga kraft den 1 juni 2019.
- 6 Ett extraordinärt överklagande mot detta beslut lämnades in av Rzecznik Finansowy (finansombudsmannen, Polen) (nedan kallad finansombudsmannen). Den gjorde för det första gällande att det hade skett ett åsidosättande av de principer, friheter och rättigheter för personer och medborgare som anges i

konstitutionen och vilka har betydande inverkan på utgången i målet, inbegripet åsidosättande av de statliga myndigheternas skyldighet att agera på grundval av och inom ramen för lagen, åsidosättande av skyldigheten att beakta unionsrätten vid tolkningen av nationell rätt, särskilt rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäligen villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 1993, s. 29), samt åsidosättande av principen om skydd för konsumenterna i egenskap av de svagare parterna i civilrättsliga förhållanden med näringsidkare – i den mån den medför skyldigheter för staten enligt artikel 76 i konstitutionen.

- 7 Finansombudsmannen anförde att beslutet uppenbart stred mot materiell rätt genom att den nationella domstolen inte tillämpade artikel 385¹ § 1 i kodeks cywilny (civillagen) (nedan kallad civillagen) jämförd med artikel 385¹ § 3 i samma lag, och att domstolen följaktligen underlåtit att ex officio pröva huruvida villkoren i kreditavtalet var oskäligen (vilket ledde till att berättigade konsumenter nekades skydd) och att den underlåtit att tillämpa artikel 58 § 1 i civillagen, vilket kom till uttryck i att det inte prövades huruvida kreditavtalet skulle vara giltigt om de otillåtna avtalsvillkoren hade uteslutits ur avtalet.
- 8 På grundval av ovanstående begärde finansombudsmannen att det överklagade beslutet skulle upphävas i sin helhet och att målet skulle återförvisas till den regionala domstolen för förnyad prövning. Käranden yrkade att det extraordinära överklagandet ska ogillas.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 9 Förfarandet vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) har anhängiggjorts i samband med en extraordinär talan, det vill säga ett extraordinärt överklagande av ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Ett extraordinärt överklagande syftar till att upphäva lagakraftvunna domstolsavgöranden som är behäftade med särskilda kvalificerade brister. Dessa brister måste vara av grundläggande betydelse mot bakgrund av principen om en demokratisk rättsstat som tillämpar principerna om social rättvisa.
- 10 Genom beslut av den 17 november 2021, I NSNc 260/21, ställde Sąd Najwyższy frågor till EU-domstolen om huruvida det finns anledning att ändra lagakraftvunna avgöranden genom ett extraordinärt överklagande i syfte att säkerställa unionsrättens effektivitet (mål C-720/21). Sąd Najwyższy anser emellertid att det behövs ytterligare klargöranden av huruvida mekanismen för prövning av lagakraftvunna domar i en medlemsstat, mot bakgrund av fördragets krav, kan utformas på ett sådant sätt att den sista instans som prövar denna typ av mål består av personer som inte är yrkesdomare (eller ens advokater), och vars utnämningförfarande skiljer sig från domarnas utnämningförfarande och som inte omfattas av alla de garantier för oberoende som gäller för domare.
- 11 Svaret på dessa tvivel kommer att ha en direkt inverkan på sammansättningen av den domstol vid vilken förevarande mål är anhängigt. Ett jakande svar skulle innebära att de bestämmelser som fastställer i vilken sammansättning Sąd

Najwyższy har att pröva extraordinära överklaganden inte ska tillämpas, så att det säkerställs att endast yrkesdomare kan ingå i denna sammansättning.

- 12 Behovet av att klargöra de tvivel som uppstått i förevarande mål följer av Sąd Najwyższys konstitutionella ställning. Sąd Najwyższy är en sådan domstol som avses i artikel 267 FEU, det vill säga en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell rätt. Enligt artikel 183.1 i den polska konstitutionen är Sąd Najwyższys huvudsakliga uppgift att kontrollera de allmänna domstolarnas och militärdomstolarnas dömande verksamhet. I detta hänseende består den ”typiska” verksamheten vid Sąd Najwyższy i att pröva överklaganden och anta beslut avseende rättsfrågor. Omvänt så utgör beslut om extraordinära rättsmedel en särskild typ av verksamhet för Sąd Najwyższy, samtidigt som den utövar rättsskipning.
- 13 Att lekmannadomare, det vill säga icke-professionella företrädare för samhället, ingår i den dömande sammansättningen i mål som avser ett extraordinärt överklagande, ger upphov till tvivel vad gäller Sąd Najwyższys processuella verksamhet i sådana mål. För att utföra denna verksamhet krävs inte bara juridisk utbildning utan även betydande kunskaper om lagen. Lekmannadomare behöver emellertid inte utmärkas av enastående juridiska kunskaper och behöver inte ens vara jurister eller ha genomgått någon högre utbildning. Det valda tillvägagångssättet framstår vid första anblick inte bara som irrationellt, utan även som systematiskt inkonsekvent. Detta beror på att det införs en social (icke-professionell) faktor där varken bevisföring eller bevisvärdering sker – utan här prövas endast huruvida den materiella rätten och processrätten har tillämpats korrekt – varvid en särskild bedömning görs av huruvida domstolens dom är förenlig med konstitutionen. Att de rättsliga åtgärderna är ineffektiva eller otillräckliga medför inte i sig att bestämmelserna i fördraget åsidosätts, men inrättandet av en institution med lekmannadomare i Sąd Najwyższy ger upphov till tvivel med hänsyn till de egenskaper som en domstol måste ha i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 andra stycket i stadgan.
- 14 Såsom framgår av EU-domstolens rättspraxis är det nödvändigt att upprätthålla domstolens oberoende för att säkerställa att den kan tillhandahålla det effektiva rättsskydd som krävs enligt de nämnda bestämmelserna. Sąd Najwyższy hänvisar i detta hänseende till EU-domstolens dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkterna 109 och 111), dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 110), och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 127–129).
- 15 Den omständigheten att lekmannadomare vid Sąd Najwyższy inte är yrkesdomare ska inte hindra att även dessa personers oavhängighet kan ifrågasättas. Det är nämligen väsentligt att den berörda enheten har dömande uppgifter och att

domarna utan tvivel är oberoende för att den ska anses vara en ”domstol” i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU (EU-domstolens dom av den 16 juli 2020, *Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning)*, C-658/18, EU:C:2020:572, punkt 76).

- 16 Sąd Najwyższy hyser tvivel om huruvida lekmannadomare vid denna domstol (nedan kallade lekmannadomare vid Sąd Najwyższy) uppfyller ovannämnda kriterier och följaktligen huruvida det är möjligt att kvalificera ett organ, där sådana lekmannadomare medverkar i, som en ”domstol” i den mening som avses i fördraget. Tvivlen i detta avseende uppstår till följd av flera omständigheter som ska bedömas tillsammans och som kommer att beskrivas nedan.
- 17 För det första skiljer sig urvalsförfarandet för lekmannadomare vid Sąd Najwyższy avsevärt från de förfaranden som tillämpas på yrkesdomare. Domarna utnämns av Republiken Polens president på obestämd tid på begäran av Krajowej Rady Sądowictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat Nationella domstolsrådet). Lekmannadomare vid Sąd Najwyższy utses direkt av den lagstiftande makten, nämligen senaten (en kammare i Republiken Polens parlament). När det gäller förfarandet för utnämning av domare har EU-domstolen i dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Utnämning av domare i Högsta domstolen - Överklagande), C-824/18 (EU:C:2021:148, punkterna 43 och 131–137) slagit fast att, den omständighet att de domare som föreslås för utnämning av Republiken Polens president har utsetts av det Nationella domstolsrådet – som består av domare som inte har utses av andra domare utan av sejmen (vilken utgör den andra grenen av den lagstiftande makten i Polen) – inte kan ge tillräckliga garantier för oberoende, eftersom detta skapar en risk för att ledamöterna i det Nationella domstolsrådet underkastas de politiska krafterna i sejmen. Detta är mycket tydligt i förfarandet för val av lekmannadomare i Sąd Najwyższy, och osäkerheten i detta hänseende framstår, i större eller mindre bemärkelse (*a minori ad maius*), som desto allvarigare. Senaten gör sitt val helt självständigt, det vill säga valet föregås inte av något separat förfarande vid en annan konstitutionell myndighet. Domare deltar inte (varken direkt eller indirekt) i något skede av förfarandet. Valet görs direkt av politikerna.
- 18 För det andra är senatens val av lekmannadomare inte underkastat någon kontroll från rättsväsendets sida. Detta är av betydelse eftersom EU-domstolen i sin dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Utnämning av domare i Högsta domstolen - Överklagande), C 824/18, EU:C:2021:148, punkt 156) slog fast att även om den omständigheten att det inte är möjligt att utöva ett rättsmedel (inom ramen för ett förfarande om tillsättning av domartjänster i en nationell högsta domstol) i vissa fall inte är problematisk (mot bakgrund av de krav som följer av unionsrätten, särskilt artikel 19.1 andra stycket FEU), kan situationen vara en annan när det finns bestämmelser som undergräver effektiviteten av tidigare införda rättsmedel. Införandet av lekmannadomare i Sąd Najwyższy (vilka utses direkt av lagstiftaren utan möjlighet till domstolsprövning) genom ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r. (2017 års lag om Sąd Najwyższy) är en försämring med hänsyn till att det

tidigare var möjligt att väcka talan mot samtliga ledamöter i en domstols dömande verksamhet (det vill säga yrkesdomare).

- 19 För det tredje vägleds senaten vid valet av lekmannadomare vid Sąd Najwyższy uteslutande av urvalskriterier som endast den själv känner till, vilket också leder till slutsatsen att valet i detta avseende är helt skönsmässigt. De lagstadgade urvalskriterierna är mycket allmänna och skönsmässiga. De krav som uppställs i artikel 60 i lagen om Sąd Najwyższy, och som en kandidat till lekmannadomare vid nämnda domstol måste uppfylla, utgör endast det absoluta minimum som krävs av kandidater till detta ämbete. Dessa krav uppfylls av majoriteten av Republiken Polens medborgare. Det finns emellertid ingen bestämmelse som preciserar dessa formella krav. Senatens arbetsordning, vilken fastställer förfarandet för att utse lekmannadomare i Sąd Najwyższy, innehåller inte heller några bestämmelser i frågan. Det krävs ingen motivering av senatens beslut att välja lekmannadomare vid Sąd Najwyższy. Allt detta innebär att valet av lekmannadomare till den domstolen beror på en skönsmässig bedömning som grundar sig på den politiska majoritetens vilja.
- 20 För det fjärde ger även deras mandatperiod och möjligheten att de kan väljas om upphov till ytterligare osäkerhet vad gäller lekmannadomarnas oberoende. Mandatperioden för lekmannadomare vid Sąd Najwyższy är fyra år. Det finns inga bestämmelser som hindrar en person från att ansöka igen eller som begränsar antalet mandatperioder. Detta, tillsammans med senatens nästan obegränsade utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av lekmannadomare vid Sąd Najwyższy, kan leda till en försvagning av deras oberoende.
- 21 För det femte har senaten också rätt att entlediga lekmannadomare vid Sąd Najwyższy. Senaten får visserligen vidta en sådan åtgärd endast på begäran av första ordföranden i Sąd Najwyższy och endast i den situation som anges i de relevanta bestämmelserna, men den omständighet som möjliggör detta – nämligen ”ett beteende som är oförenligt med domstolens värdighet” – är så vag att den skapar en risk för missbruk. Tvivlet på huruvida de ovannämnda reglerna är förenliga med bestämmelserna i FEU förstärks ytterligare av en analys av bestämmelserna i senatens arbetsordning. I arbetsordningen anges förfarandet för entledigande av en lekmannadomare vid Sąd Najwyższy, men det hänvisas inte alls till de omständigheter (skäl) som motiverar att han eller hon entledigas. Det anges endast att ett entledigande ”ska ske uteslutande i de fall som anges i prawo o ustroju sądów powszechnych [lagen om allmänna domstolars organisation]”. Ovan nämnda bedömning ändras inte av det lagstadgade förfarandet för entledigande av en lekmannadomare i Sąd Najwyższy i jämförelse med senatens arbetsordning. Sąd Najwyższys handlingsfrihet i detta hänseende begränsas avsevärt, bland annat genom att en entledigad lekmannadomare vid denna domstol garanteras en möjlighet att överklaga beslutet om entledigande, medan en lekmannadomare vid samma domstol saknar denna möjlighet. I detta sammanhang finns det inte heller några som helst begränsningar av möjligheten att inleda ett förfarande för entledigande av en lekmannadomare vid Sąd Najwyższy, exempelvis på grund av pågående mål i vilka han eller hon är delaktig i.

Teoretiskt sett gör detta det möjligt att – på ett indirekt sätt – påverka dynamiken i förfarandet för prövning av extraordinära överklaganden. Ett beslut om entledigande av en lekmannadomare vid Sąd Najwyższy är inte föremål för något kontrollförfarande, varken inför senaten (till exempel inom ramen för en begäran om förnyad prövning av målet) eller inför en oberoende domstol. Beslut antas med enkel majoritet och därför kräver ett entledigande av en lekmannadomare vid Sąd Najwyższy i princip inte något bredare politiskt samförstånd.

- 22 Skönsmässigheten av senatens ovan nämnda åtgärd ska bedömas mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkterna 75 och 77), i vilken det fastslogs att domarnas frihet från varje form av yttre inblandning eller påtryckningar kräver vissa garantier, såsom domarämbetets oavsättlighet, som skyddar dem som har anförtrotts utövandet av den dömande makten. Mot bakgrund av domstolens rättspraxis är de grundläggande garantier som är avsedda att säkerställa rättsväsendets oberoende regler som både definierar vilka handlingar som utgör disciplinära förseelser och vilka påföljder som faktiskt är tillämpliga, och som föreskriver att ett oberoende organ ska kunna ingripa enligt ett förfarande som fullt ut garanterar de rättigheter som anges i artiklarna 47 och 48 i stadgan, bland annat rätten till försvar och möjligheten till domstolsprövning av disciplinära organs beslut (EU-domstolens dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67). Garantierna för domstolarnas oavhängighet och opartiskhet kräver att det aktuella organet fullgör sina uppgifter helt självständigt, att det är skyddat mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras beslut, att objektivitet iakttas och att det inte föreligger något intresse för dem vad gäller utgången i målet. Det är uppenbart att det inte finns några sådana garantier för lekmannadomare vid Sąd Najwyższy.
- 23 Mot bakgrund av de tvivel som anges ovan, och den roll som lekmannadomare vid Sąd Najwyższy har när de dömer i mål som rör extraordinära överklaganden, tillika deras behörighet att pröva och upphäva de allmänna domstolarnas lagakraftvunna avgöranden, har Sąd Najwyższy antagit förevarande beslut.