Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 14 listopada 2018 r.[1]

Sprawa C-630/17

Anica Milivojević
przeciwko
Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Općinski sud u Rijeci (sąd rejonowy w Rijece, Chorwacja)]

Swobodny przepływ usług – Umowy kredytu zawierane przed przystąpieniem Chorwacji do Unii Europejskiej – Przepisy krajowe przewidujące nieważność takich umów z elementem zagranicznym obowiązujące z mocą wsteczną – Dopuszczalność

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Općinski sud u Rijeci (sąd rejonowy w Rijece, Chorwacja, zwany dalej „sądem odsyłającym") dotyczy zasadniczo zgodności z prawem Unii chorwackiej ustawy przewidującej nieważność – od dnia zawarcia – umów kredytu zabezpieczonych hipotekami na chorwackich nieruchomościach, które zawarto między chorwackimi dłużnikami a zagranicznymi kredytodawcami niemającymi zezwolenia Hrvatska narodna banka (narodowego banku chorwackiego, Chorwacja) na świadczenie usług kredytowych w Chorwacji. Znaczenie mają również warunki traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej[2], ponieważ przedmiotowa ustawa dotyczy umów kredytu zawartych przed akcesją Chorwacji w dniu 1 lipca 2013 r.

2. Sąd odsyłający skierował trzy pytania, które dotyczą wykładni rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych[3], oraz jedno odnoszące się do elementu sporu przedstawionego szczegółowo powyżej, które wymaga zbadania przepisów prawa Unii dotyczących swobodnego przepływu oraz orzecznictwa Trybunału w zakresie skutków prawa Unii ratione temporis w momencie akcesji nowego państwa członkowskiego. Zgodnie z życzeniem Trybunału w niniejszej opinii poruszone zostaną tylko te ostatnie kwestie.

1 Język oryginału: angielski.
2 Dz.U. 2012, L 112, s. 21.
3 Dz.U. 2012, L 351, s. 1.

A. Ramy prawne

1. Prawo Unii

3. Artykuł 56 akapit pierwszy TFUE stanowi:

„W ramach poniższych postanowień ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia".

4. Zgodnie z art. 63 ust. 1 TFUE:

„W ramach postanowień niniejszego rozdziału zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi".

2. Prawo państwa członkowskiego

5. Artykuł 1 ust. 1, art. 2–5 i 7–11 Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (ustawy o nieważności umów kredytu z elementem zagranicznym zawartych w Republice Chorwacji z nieuprawnionym wierzycielem, zwanej dalej „ustawą z 14 lipca 2017 r.")[4] brzmią następująco:

„Ustawa o nieważności umów kredytu z elementem zagranicznym zawartych w Republice Chorwacji z nieuprawnionym wierzycielem

Przedmiot ustawy

Artykuł 1

(1) Niniejsza ustawa ma zastosowanie do umów kredytu z elementem zagranicznym, zawartych w Republice Chorwacji między dłużnikami a nieuprawnionymi wierzycielami, z wyjątkiem umów zawartych przez następujących dłużników:

[…]

(2) Niniejsza ustawa ma zastosowanie również do innych czynności prawnych dokonanych w Republice Chorwacji między dłużnikami a nieuprawnionymi wierzycielami, które miały miejsce w następstwie zawarcia umowy kredytu z elementem zagranicznym w rozumieniu ustępu pierwszego niniejszego artykułu lub które są oparte na takiej umowie.

Definicje

Artykuł 2

W rozumieniu niniejszej ustawy pojęcie:

– »dłużnik« oznacza osobę fizyczną lub prawną, której na podstawie umowy kredytu z elementem zagranicznym został udzielony kredyt, lub osobę, która współdziałała na korzyść osoby, której udzielono kredytu, w charakterze współdłużnika, dłużnika zastawnego/hipotecznego, współdłużnika zastawnego/hipotecznego lub poręczyciela;

4 *Narodne novine* (dziennik urzędowy) nr 72/2017.

– »nieuprawniony wierzyciel« oznacza osobę prawną, która na podstawie umowy kredytu z elementem zagranicznym udzieliła kredytu dłużnikowi, a w dniu zawarcia umowy kredytu z elementem zagranicznym ma zarejestrowaną siedzibę poza Republiką Chorwacji i oferuje lub świadczy usługi polegające na udzielaniu kredytu w Republice Chorwacji, mimo że nie spełnia ustanowionych przepisami szczególnymi warunków świadczenia tych usług, tj. nie dysponuje zezwoleniami lub zgodami właściwych organów Republiki Chorwacji.

[…]

Nieważność umów kredytu

Artykuł 3

(1) Umowy kredytu z elementem zagranicznym zawarte w Republice Chorwacji między dłużnikami a nieuprawnionymi wierzycielami są nieważne.

(2) W drodze odstępstwa od ust. 1 niniejszego artykułu nie można powoływać się na nieważność, jeżeli umowę wykonano w całości.

Nieważność innych czynności prawnych

Artykuł 4

Akt notarialny sporządzony na podstawie nieważnej umowy w rozumieniu art. 3 niniejszej ustawy lub w związku z taką umową jest nieważny.

Wyłączenie egzekucji

Artykuł 5

Po uprawomocnieniu się wyroku stwierdzającego nieważność umowy kredytu lub nieważność aktu notarialnego opartego na nieważnej umowie na wniosek dłużnika umarza się postępowanie egzekucyjne toczące się przeciwko dłużnikowi przed sądami lub Financijska agencija [agencją finansową, Chorwacja].

[…]

Skutki nieważności

Artykuł 7

Każda ze stron umowy powinna zwrócić drugiej stronie to, co otrzymała na podstawie nieważnej umowy, a jeżeli nie jest to możliwe lub zwrotowi sprzeciwia się charakter spełnionego świadczenia, należy wypłacić odpowiednią kwotę pieniężną według cen z chwili wydania orzeczenia przez sąd.

Właściwość

Artykuł 8

(1) W sporach powstałych w związku z umową kredytu z elementem zagranicznym w rozumieniu tej ustawy dłużnik może wytoczyć powództwo przeciwko nieuprawnionemu wierzycielowi bądź przed sądami państwa, w którym nieuprawniony wierzyciel ma siedzibę, bądź, niezależnie od siedziby nieuprawnionego wierzyciela, przed sądami miejsca, gdzie dłużnik ma miejsce zamieszkania lub siedzibę.

(2) Nieuprawniony wierzyciel w rozumieniu ust. 1 niniejszej ustawy może wytoczyć powództwo przeciwko dłużnikowi wyłącznie przed sądami państwa, w którym dłużnik ma miejsce zamieszkania lub siedzibę. Prawem właściwym dla nieważnych umów w rozumieniu niniejszej ustawy jest wyłącznie prawo Republiki Chorwacji, a sąd orzekający w sprawie nieważności umowy stosuje niniejszą ustawę, nie badając istnienia przesłanek stosowania prawa miejsca zawarcia umowy, ustanowionych innymi przepisami.

Przepisy przejściowe i końcowe

Artykuł 9

Niniejsza ustawa pozostaje bez uszczerbku dla praw, jakie przyznają dłużnikowi przepisy szczególne, jeżeli są one bardziej korzystne.

Artykuł 10

(1) Umowy kredytu z elementem zagranicznym w rozumieniu niniejszej ustawy, zawarte w Republice Chorwacji przed wejściem w życie niniejszej ustawy między dłużnikami a nieuprawnionymi wierzycielami, są nieważne od dnia ich zawarcia ze skutkami przewidzianymi w art. 7.

(2) Inne czynności prawne dokonane w Republice Chorwacji przed wejściem w życie niniejszej ustawy między dłużnikami i nieuprawnionymi wierzycielami, które miały miejsce w następstwie zawarcia umowy kredytu z elementem zagranicznym w rozumieniu ust. 1 niniejszego artykułu lub które są oparte na takiej umowie, są nieważne od dnia ich dokonania ze skutkami przewidzianymi w artykule 7.

Artykuł 11

Niniejsza ustawa wchodzi w życie po upływie 8 dni od jej opublikowania w *Narodne novine* [dzienniku urzędowym, Chorwacja].

Zagrzeb, 14 lipca 2017 r.”.

II. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

6. W dniu 5 stycznia 2007 r. Anica Milivojević (zwana dalej „powódką”), obywatelka Republiki Chorwacji, i jej nieżyjący obecnie małżonek zawarli z Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (zwaną dalej „pozwanym”) z siedzibą w Republice Austrii umowę kredytu wypłacanego jednorazowo w wysokości 47 000 EUR. Kwota ta została przekazana w gotówce w biurze pozwanego w Austrii, a przedmiotową umowę zawarto z pomocą pośrednika będącego rezydentem Chorwacji, któremu wypłacono prowizję [5]. Kredyt zaciągnięto w celu rozbudowy i remontu domu powódki, w części na potrzeby własne, a w części w celu wynajmu mieszkań turystom [6]. Kwestią bezsporną jest to, że pozwany nie miał zezwolenia Hrvatska narodna banka (narodowego banku chorwackiego) na świadczenie usług finansowych polegających na udzielaniu kredytów hipotecznych na terytorium Republiki Chorwacji.

7. W celu zapewnienia spłaty kredytu powódka ustanowiła zabezpieczenie poprzez oświadczenie w formie aktu notarialnego sporządzonego w dniu 12 stycznia 2007 r., na podstawie którego została w księdze wieczystej wpisana hipoteka obciążająca jej nieruchomości.

5 Zgodnie z pisemnymi uwagami Komisji, które nie zostały pod tym względem zakwestionowane.

6 Ibidem.

8. W dniu 23 kwietnia 2015 r. powódka wystąpiła do sądu odsyłającego z powództwem w celu uzyskania orzeczenia o nieważności umowy kredytu wypłacanego jednorazowo z dnia 5 stycznia 2007 r. (zwanej dalej „umową") oraz ustanowionego w formie aktu notarialnego z dnia 12 stycznia 2007 r. zabezpieczenia, a także w celu wykreślenia z księgi wieczystej wpisu hipoteki.

9. Sąd odsyłający zamknął rozprawę w dniu 3 lipca 2017 r., lecz w dniu 10 sierpnia 2017 r. otworzył ją na nowo z powodu wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 2017 r., której przepisy mogą mieć zastosowanie w sprawie w postępowaniu głównym. W opinii z 25 maja 2017 r. rząd Republiki Chorwacji wskazał, że ówczesny projekt ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. powinien otrzymać moc wsteczną ze względu na fakt, że osiągnięcie celu tego aktu prawnego nie byłoby możliwe w żaden inny sposób.

10. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym z opinii rządu Republiki Chorwacji nie wynika, że przedmiotowe prawa dłużnika (konsumenta lub małych przedsiębiorstw) podlegają jakiejkolwiek ochronie przed nieuczciwymi praktykami, którą można by uznać w świetle prawa Unii za odstępstwo od swobody świadczenia usług. Przedmiotowe umowy zawarto w okresie od 2000 r. do 2010 r., a po tym okresie Republika Chorwacji została członkiem Unii Europejskiej i zagraniczne instytucje kredytowe mogą tymczasowo wykonywać usługi finansowe bez zezwolenia Hrvatska narodna banka (narodowego banku chorwackiego).

11. Artykuł 3 ust. 1 ustawy z 14 lipca 2017 r. przewiduje nieważność umów kredytu z elementem zagranicznym zawartych w Republice Chorwacji między dłużnikiem a nieuprawnionym wierzycielem. Zgodnie z art. 10 umowa jest nieważna od dnia jej podpisania, a nieważność obejmuje również inne czynności prawne będące konsekwencją zawartej umowy.

12. Zgodnie z art. 2 tiret drugie ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. nieuprawniony wierzyciel to osoba prawna, która na podstawie umowy kredytu z elementem zagranicznym udzieliła kredytu dłużnikowi, a w dniu zawarcia tej umowy kredytu miała zarejestrowaną siedzibę poza Republiką Chorwacji i oferuje lub świadczy usługi polegające na udzielaniu kredytów w Republice Chorwacji, mimo że nie spełnia ustanowionych przepisami szczególnymi warunków świadczenia tych usług, tj. nie dysponuje prawem przewidzianymi zezwoleniami lub zgodami właściwych organów Republiki Chorwacji.

13. Wreszcie sąd odsyłający stwierdza, że sądy chorwackie uznały, iż umowy kredytu nie są nieważne w świetle prawa państwa członkowskiego obowiązującego w momencie ich zawarcia. Sąd odsyłający wspomina również pkt 3.2 wniosków Vrhovni sud Republike Hrvatske (sądu najwyższego Republiki Chorwacji, Chorwacja) z dnia 12 kwietnia 2016 r., a więc poprzedzających ustawę z dnia 14 lipca 2017 r., sporządzonych ze spotkania przewodniczącego wydziału cywilnego Vrhovni sud Republike Hrvatske (sądu najwyższego Republiki Chorwacji) z przewodniczącymi wydziałów cywilnych sądów okręgowych, zgodnie z którym umowy te nie są nieważne, ponieważ taki skutek nie jest przewidziany ani w Zakon o bankama (ustawie o bankach), ani w Zakon o kreditnim institucijama (ustawie o instytucjach kredytowych) aż do dnia 30 września 2015 r., gdy wprowadzono go ustawą zmieniającą Zakon o potrošačkom kreditiranju (ustawę o kredycie konsumenckim).

14. Sąd odsyłający wskazuje jednak, że pojawia się pytanie, czy – w świetle twierdzenia rządu Republiki Chorwacji zawartego w ww. opinii, zgodnie z którym poprzez retroaktywność ustawy z dnia 14 lipca 2017 r., „zostaje wprowadzony jednakowy reżim prawny" – ma miejsce dyskryminacja wierzycieli wskutek zmiany ich prawnego położenia w trakcie sporu i wskutek przyszłych strat gospodarczych wobec niemożności uzyskania odsetek określonych w umowie.

15. Stwierdzenie nieważności umów kredytu i innych powiązanych czynności prawnych uniemożliwia pozwanemu dalsze świadczenie usług finansowych. Zdaniem sądu odsyłającego powstaje zatem pytanie, czy jest to sprzeczne ze swobodą świadczenia usług na rynku wewnętrznym Unii, ewentualnie ze swobodą przepływu kapitału.

16. Strony spierają się w kwestii tego, czy ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. znajduje w ogóle zastosowanie do pozwanego, czy do umowy stosuje się prawo chorwackie, czy prawo austriackie, a także w kwestii tego, czy przyznanie sądom Republiki Chorwacji jurysdykcji w świetle art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. jest zgodne z rozporządzeniem nr 1215/2012.

17. W związku z tym sąd odsyłający skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne.

„1) Czy art. 56 i 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że są z nimi sprzeczne przepisy Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (ustawy o nieważności umów kredytu z elementem zagranicznym zawartych w Republice Chorwacji z nieuprawnionym wierzycielem […]), w szczególności przepisy art. 10 tej ustawy, na podstawie których umowy kredytu i inne czynności prawne, które są ich konsekwencją lub są oparte na umowie kredytu, zawarte między dłużnikiem (w rozumieniu art. 1 i art. 2 tiret pierwsze tej ustawy) a nieuprawnionym wierzycielem (w rozumieniu art. 1 i art. 2 tiret drugie tej ustawy), uznaje się za nieważne – również wtedy, gdy zostały zawarte przed wejściem w życie tej ustawy – od chwili ich zawarcia z tym skutkiem, że każda ze stron umowy powinna zwrócić drugiej stronie to, co otrzymała na podstawie nieważnej umowy, a jeżeli nie jest to możliwe lub zwrotowi sprzeciwia się charakter spełnionego świadczenia, należy wypłacić odpowiednią kwotę pieniężną według cen z chwili wydania orzeczenia przez sąd?

2) Czy [rozporządzenie nr 1215/2012], a w szczególności jego art. 4 ust. 1 i art. 25 należy interpretować w ten sposób, że są z nimi sprzeczne przepisy art. 8 ust. 1 i 2 Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (ustawy o nieważności umów kredytu z elementem zagranicznym zawartych w Republice Chorwacji z nieuprawnionym wierzycielem), które stanowią, że w sporach powstałych w związku z umową kredytu z elementem zagranicznym w rozumieniu tej ustawy dłużnik może wytoczyć powództwo przeciwko nieuprawnionemu wierzycielowi bądź przed sądami państwa, w którym nieuprawniony wierzyciel ma siedzibę, bądź, niezależnie od siedziby nieuprawnionego wierzyciela, przed sądami miejsca, gdzie dłużnik ma miejsce zamieszkania lub siedzibę, oraz że nieuprawniony wierzyciel w rozumieniu tej ustawy może wytoczyć powództwo przeciwko dłużnikowi wyłącznie przed sądami państwa, w którym dłużnik ma miejsce zamieszkania lub siedzibę?

3) Czy mamy do czynienia z umową konsumencką w rozumieniu art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1215/2012 i pozostałego dorobku prawnego Unii Europejskiej, jeżeli kredytobiorcą jest osoba fizyczna, która zawarła umowę kredytu na inwestycje mieszkaniowe w celu prowadzenia działalności w zakresie zakwaterowania poprzez oferowanie usług noclegowych turystom w prywatnym domu?

4) Czy przepis art. 24 pkt 1 rozporządzenia nr 1215/2012 należy interpretować w ten sposób, że sądy Republiki Chorwacji mają jurysdykcję w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności umowy kredytu, oświadczenia o zabezpieczeniu oraz w sprawie wykreślenia zabezpieczenia z księgi wieczystej, jeżeli zabezpieczenie roszczeń z umowy kredytu zostało ustanowione na nieruchomościach dłużnika położonych w Republice Chorwacji?”.

18. Jak wspomniano powyżej, Trybunał wystąpił o opinię jedynie w odniesieniu do pytania pierwszego. Uwagi na piśmie zostały przedstawione Trybunałowi przez pozwanego, Republikę Chorwacji i Komisję Europejską. Wszyscy byli obecni na rozprawie, która odbyła się w dniu 5 września 2018 r.

III. Streszczenie uwag na piśmie przedstawionych w odniesieniu do pytania pierwszego

19. Pozwany twierdzi, że ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. nie ma do niego zastosowania z dwóch powodów. Po pierwsze, pozwany nie jest nieuprawnionym wierzycielem w rozumieniu art. 2 tej ustawy, a po drugie, umowa nie została zawarta w Chorwacji, lecz w Austrii, co sprawia, że nie jest ona objęta zakresem stosowania ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. ze względu na jej art. 1.

20. Pozwany twierdzi, że nigdy nie oferował ani nie świadczył usług kredytowych na terytorium Chorwacji, więc nie można go uznać za nieuprawnionego wierzyciela. Powódka podpisała wniosek kredytowy, a następnie wysłała go pozwanemu do jego siedziby w Austrii. Zgodnie z brzmieniem umowy została ona zawarta w Republice Austrii.

21. Pozwany działa wyłącznie na terytorium Austrii, zgodnie z austriackim prawem. To, że umowa została zawarta z obywatelami Chorwacji, nie oznacza, że pozwany działał w Chorwacji. Pozwany twierdzi, że prawo chorwackie jednoznacznie zezwala obywatelom chorwackim na zawieranie umów z zagranicznymi kredytodawcami [7], a także stanowi, iż umowy kredytu uważa się za zawarte w miejscu siedziby lub zamieszkania kredytodawcy na moment przedstawienia oferty [8]. Pozwany wskazuje, że powódka przyjechała do Austrii, i pyta, dlaczego adresatem ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. jest pozwany, a nie powódka.

22. Ponadto pozwany argumentuje, że jego stanowisko znajduje potwierdzenie w trzech wyrokach chorwackich sądów, wydanych po wejściu w życie ustawy z 14 lipca 2017 r. [9], i kwestionuje w tym kontekście prawo państw członkowskich do odstąpienia od przepisów Unii dotyczących wyboru prawa, któremu będzie podlegać umowa [10].

23. Swoboda świadczenia usług sprzeciwia się zarówno ograniczeniom tej swobody w poszczególnych państwach członkowskich, jak i dyskryminacji usługodawców, którzy nie mają siedziby w państwie świadczenia usług [11]. Skutki ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. są istotniejsze dla zagranicznych podmiotów udzielających kredytów niż dla kredytodawców mających siedzibę w Chorwacji, w związku z czym dochodzi do dyskryminacji pośredniej [12], chociaż występuje tu również dyskryminacja bezpośrednia ze względu na definicję „nieuprawnionego wierzyciela" określoną w art. 2 ustawy z 14 lipca 2017 r. Zgodnie z prawem Unii usługodawca mający wszystkie zezwolenia w państwie członkowskim, w którym znajduje się jego siedziba, jest w takim samym stopniu uprawniony do świadczenia usług w innych państwach członkowskich [13]. Ponadto pozwany twierdzi, że ustawa z 14 lipca 2017 r. sprawia, że świadczenie usług w Chorwacji jest mniej atrakcyjne.

7 W tej kwestii odsyła się do art. 28 ust. 3 Zakon o deviznom poslovanju (ustawy o transakcjach walutowych).

8 W tej kwestii odsyła się do art. 252 ust. 2 Zakon o obveznim odnosima (ustawy o stosunkach zobowiązaniowych), *Narodne novine* nr 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015.

9 W tej kwestii odsyła się do wyroku Županijski sud u Zagrebu (sądu okręgowego w Zagrzebiu, Chorwacja) z dnia 26 września 2017 r. w sprawie Gž-3798/15 oraz wyroków Županijski sud u Splitu (sądu okręgowego w Splicie, Chorwacja) z dnia 18 października 2017 r. w sprawie Gž-1811/17; z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie Gž-2459/2017, a także szeregu innych wyroków wydanych w pierwszej instancji, a mianowicie wyroków Općinski građanski sud u Zagrebu (rejonowego sądu cywilnego w Zagrzebiu, Chorwacja) w sprawach P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 i P-1677/16, wyroku Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (rejonowego sądu cywilnego w Zagrzebiu, stały wydział zamiejscowy w Sesvete, Chorwacja) w sprawie P-2334/2015 oraz wyroków Općinski građanski sud u Varaždinu (rejonowego sądu cywilnego w Varaždinie, Chorwacja) w sprawach P-137/16 i P-1095/14.

10 Pozwany odnosi się do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.U. 2008, L 177, s. 6.

11 Pozwany powołuje się na wyroki z dnia 3 grudnia 1974 r., van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, pkt 22); z dnia 25 lipca 1991 r., Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, pkt 10).

12 Pozwany powołuje się na wyrok z dnia 3 lutego 1982 r., Seco i Desquenne & Giral (62/81 i 63/81, EU:C:1982:34).

13 Pozwany powołuje się na wyroki: z dnia 25 lipca 1991 r., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, pkt 12); z dnia 26 października 1999 r., Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, pkt 33); z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Francja (C-264/03, EU:C:2005:620, pkt 66).

24. Pozwany twierdzi, że chorwacki prawodawca w żadnym momencie nie wyjaśnił, dlaczego uważa, że szczególny reżim mający zastosowanie do obcokrajowców w świetle ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. jest uzasadniony ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego Republiki Chorwacji, a ponadto podnosi, że naruszono zasadę proporcjonalności[14]. Pozwany uważa także, że doszło do ograniczenia konkurencji.

25. Chorwacja kwestionuje dopuszczalność pytania pierwszego, drugiego i trzeciego. W odniesieniu do pytania pierwszego Chorwacja podnosi, że Trybunał jest właściwy w zakresie wykładni prawa Unii od daty przystąpienia państwa członkowskiego do Unii Europejskiej[15]. Biorąc pod uwagę, że Chorwacja przystąpiła do Unii Europejskiej w dniu 1 lipca 2013 r., a umowa jest nieważna od dnia jej zawarcia, a więc od dnia 5 stycznia 2007 r., Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze.

26. Chorwacja twierdzi również, że pytanie pierwsze ma charakter hipotetyczny. Sąd odsyłający nie rozstrzygnął jeszcze bowiem, czy umowę zawarto w Chorwacji[16].

27. Co do istoty sprawy Chorwacja twierdzi, że ustawę z dnia 14 lipca 2017 r. przyjęto w prawnie uzasadnionym celu, jakim jest ochrona dużej liczby obywateli chorwackich, którzy w okresie przed przystąpieniem Chorwacji do Unii Europejskiej zawarli umowy kredytu z kredytodawcami, którzy prowadzili działalność bez zezwoleń wymaganych przez władze Chorwacji.

28. Zdaniem Chorwacji na art. 53 i 63 TFUE można się powołać w celu ochrony wyłącznie legalnej, a nie nielegalnej działalności, w przypadku której żaden przedsiębiorca nie może mieć uzasadnionych oczekiwań[17]. Chorwacja dodaje, że ustawę z dnia 14 lipca 2017 r. przyjęto po wyczerpaniu wszelkich innych środków prawnych w celu ochrony obywateli chorwackich przed tą nielegalną działalnością.

29. Wreszcie Chorwacja wskazuje, że moc wsteczna ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. ma charakter jedynie „pozorny” lub „quasi”, ponieważ przepisy dotyczące nieważności nie mają zastosowania do stosunków prawnych, które wygasły. W Chorwacji nie ma rejestru nieuprawnionych kredytodawców, więc nadanie ustawie mocy quasi-wstecznej było jedynym skutecznym sposobem ochrony dłużników. Brak rejestru zagranicznych kredytodawców oznacza również, że nie ma możliwości nałożenia sankcji lub środków administracyjnych w jednolity sposób.

30. Komisja nie podnosi żadnych argumentów dotyczących konkretnie dopuszczalności pytania pierwszego. Stwierdza jednak, że jeżeli sąd krajowy miałby rozstrzygnąć, że właściwe w sprawie jest prawo austriackie, prawo Unii Europejskiej nie byłoby istotne dla rozstrzygnięcia sporu. Komisja odpowiada zatem na pytania prejudycjalne, zakładając, że umowa podlega prawu chorwackiemu.

31. Komisja twierdzi, że prawo Unii Europejskiej znajduje zastosowanie w postępowaniu głównym ratione temporis, ponieważ wobec braku odmiennego postanowienia w traktacie o przystąpieniu nowego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej od dnia akcesji jej prawo stosuje się do przyszłych skutków sytuacji powstałych jeszcze przed tym przystąpieniem[18]. W traktacie

14 Pozwany powołuje się na wyrok z dnia 13 maja 2003 r., Müller-Fauré i van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, pkt 68).

15 Chorwacja powołuje się na postanowienie z dnia 5 listopada 2014 r., VG Vodoopskrba (C-254/14, niepublikowane, EU:C:2014:2354, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo).

16 Chorwacja powołuje się na art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. oraz wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 Chorwacja powołuje się na wyrok z dnia 30 czerwca 2005 r., Branco/Komisja (T-347/03, EU:T:2005:265, pkt 102).

18 Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 2 października 1997 r., Saldanha i MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, pkt 14); z dnia 29 kwietnia 1999 r., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, pkt 27–34); z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 50).

o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej nie przewidziano takiego odstępstwa [19]. Ponieważ skutki przedmiotowej umowy występowały jeszcze w dniu 1 lipca 2013 r., postępowanie główne podlega prawu Unii Europejskiej. Ponadto Komisja powołuje się jeszcze ogólniej na to, że ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. weszła w życie po przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej.

32. Komisja jest zdania, że w kontekście swobody świadczenia usług na podstawie art. 56 TFUE ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. ma charakter dyskryminujący ze względu na państwo członkowskie siedziby usługodawcy [20], a ponadto stanowi stosowany niewybiórczo środek ograniczający swobodę świadczenia usług [21].

33. W odniesieniu do pierwszego argumentu Komisja podnosi, że nieuprawnieni kredytodawcy mający siedzibę poza Chorwacją są traktowani mniej korzystnie niż nieuprawnieni kredytodawcy mający siedzibę w Chorwacji, ponieważ ustawa nie zawiera przepisów przewidujących z mocą wsteczną nieważność niektórych umów zawartych przez nieuprawnionych kredytodawców mających siedzibę w Chorwacji [22], a w każdym razie – zgodnie z wnioskami Vrhovni sud Republike Hrvatske (sądu najwyższego Republiki Chorwacji) z dnia 12 kwietnia 2016 r. – nieważność może dotyczyć wyłącznie umów kredytu konsumenckiego.

34. W odniesieniu do drugiego argumentu Komisja utrzymuje, że uniemożliwienie świadczenia usług kredytowych w Chorwacji przyszłym kredytodawcom mającym wszystkie wymagane zezwolenia uzyskane w państwach członkowskich pochodzenia stanowi oczywiste naruszenie zasady wzajemnego uznawania i swobody świadczenia usług [23]. Ponadto nieważność umowy kredytu od dnia jej zawarcia i obowiązki związane ze zwrotem świadczeń nałożone ustawą z 14 lipca 2017 r. sprawiają, że świadczenie usług staje się mniej atrakcyjne, jeśli nie niemożliwe.

35. Komisja stwierdza, że jeżeli przepis o charakterze ograniczającym jest dyskryminujący, może być uzasadniony wyłącznie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, o których mowa w art. 52 TFUE [24]. Nadrzędne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenie swobód zagwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE, nie mogą uzasadniać ograniczeń o charakterze dyskryminującym [25].

36. Komisja przyznaje, że w odniesieniu do stosowanych niewybiórczo ograniczeń swobody świadczenia usług Trybunał uznał pewne nadrzędne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenie swobody świadczenia usług, takie jak rzetelność umów handlowych, ochrona konsumentów, ochrona usługobiorcy przed usługami świadczonymi przez osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji, utrzymanie dobrego imienia krajowego sektora finansowego oraz

19 Przypis 2 powyżej.

20 W tym kontekście Komisja odsyła do wyroku z dnia 25 lipca 1991 r., Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, pkt 10).

21 W tym kontekście Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 10 maja 1995 r., Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, pkt 28, 34); z dnia 15 czerwca 2006 r., Komisja/Francja (C-255/04, EU:C:2006:401, pkt 37); z dnia 25 czerwca 2009 r., Komisja/Austria (C-356/08, EU:C:2009:401, pkt 39); z dnia 12 lipca 2012 r., HIT i HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, pkt 16); z dnia 18 stycznia 2018 r., Wind 1014 i Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, pkt 21).

22 Komisja odsyła do art. 19j Zakon o potrošačkom kreditiranju (ustawy o kredycie konsumenckim) [*Narodne novine* (dziennik urzędowy) nr 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 i 52/2016], wprowadzonego Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (ustawą zmieniającą i uzupełniającą ustawę o kredycie konsumenckim) [*Narodne novine* (dziennik urzędowy) nr 102/2015].

23 Komisja powołuje się na art. 33 i załącznik I dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338); wyroki: z dnia 9 marca 2000 r., Komisja/Belgia (C-355/98, EU:C:2000:113, pkt 37, 38); z dnia 25 lipca 1991 r., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, pkt 14).

24 Komisja nawiązuje do wyroków: z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 34); z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 25, 26).

25 Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 25).

prawidłowe funkcjonowanie usług finansowych [26]. Jednak ustawa z 14 lipca 2017 r. nie odwołuje się do żadnego z tych celów, nie chroni ich w spójny sposób i jest nieproporcjonalna, w szczególności z uwagi na szeroki zakres obejmujący wszystkie umowy kredytu z elementem zagranicznym. Moc wsteczna ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. narusza również pewność prawa.

37. Wreszcie Komisja przyznaje, że Trybunał co do zasady zbada sporną ustawę wyłącznie w odniesieniu do jednej z wymienionych dwóch swobód, tj. swobody świadczenia usług lub swobody przepływu kapitału, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na to, że jedna z nich jest całkowicie drugorzędna wobec drugiej i może być rozpatrzona razem z nią [27]. Komisja dodaje, że w każdym razie ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. jest niezgodna również z zasadą swobodnego przepływu kapitału w świetle art. 63 ust. 1 TFUE [28].

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

1. Dopuszczalność

38. Argumenty przedstawione przez Chorwację, zgodnie z którymi odesłanie prejudycjalne miałoby mieć charakter hipotetyczny, ponieważ sąd odsyłający nie rozstrzygnął jeszcze, czy przedmiotowa umowa podlega prawu Chorwacji, czy Austrii, należy oddalić. Domniemanie posiadania znaczenia dla sprawy nie może zostać obalone [29].

39. W postępowaniu głównym nie zachodzą okoliczności o charakterze hipotetycznym [30], a przepisy prawa Unii Europejskiej, o których wykładnię zwraca się sąd odsyłający, wywołują już skutki prawne [31]. Fakt, że Trybunał może być zmuszony do przyjęcia założeń [32], takich jak to, że sąd odsyłający rozstrzygnie ostatecznie, że umowa podlega prawu Chorwacji, nie sprawia, że wyrok ma charakter opinii doradczej [33], w szczególności biorąc pod uwagę, że rozporządzenie nr 593/2008 w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych, na które powołuje się pozwany, ściśle wiąże się z rozporządzeniem nr 1215/2012, którego dotyczą trzy pytania prejudycjalne skierowane przez sąd odsyłający.

26 Komisja odnosi się do wyroków z dnia 10 maja 1995 r., Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, pkt 44); z dnia 9 lipca 1997 r., De Agostini i TV-Shop (od C-34/95 do C-36/95, EU:C:1997:344, pkt 53); z dnia 25 lipca 1991 r., Collect Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, pkt 14); z dnia 30 marca 2006 r., Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 38); z dnia 18 lipca 2013 r., Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, pkt 38–40); w sprawie E-08/16 Netfonds [2017] EFTA Ct. Rep. 163, pkt 113.

27 Wyrok z dnia 3 października 2006 r., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, pkt 30, 34).

28 Komisja powołuje się m.in. na wyroki: z dnia 16 marca 1999 r., Trummer i Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, pkt 23); z dnia 26 kwietnia 2012 r., van Putten (od C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, pkt 32–36); z dnia 3 października 2013 r., Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, pkt 14); z dnia 26 września 2000 r., Komisja/Belgia (C-478/98, EU:C:2000:497, pkt 18); z dnia 13 maja 2003 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-98/01, EU:C:2003:273, pkt 43); z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Francja (C-483/99, EU:C:2002:327, pkt 40); z dnia 1 lipca 2010 r., Dijkman i Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, pkt 31); z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Portugalia (C-367/98, EU:C:2002:326, pkt 44, 45); z dnia 28 września 2006 r., Komisja/Niderlandy (C-282/04 i C-283/04, EU:C:2006:608, pkt 18); z dnia 8 lipca 2010 r., Komisja/Portugalia (C-171/08, EU:C:2010:412, pkt 48); z dnia 25 stycznia 2017 r., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 24); z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in. (C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 44); z dnia 22 października 2013 r., Essent i in. (od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Zobacz np. wyrok z dnia 27 października 2016 r., Audace i in. (C-114/15, EU:C:2016:813, pkt 34).

30 Porównaj wyrok z dnia 28 września 2006 r., Gasparini i in. (C-467/04, EU:C:2006:610, pkt 44, 45).

31 Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, pkt 34).

32 Ibidem, pkt 36.

33 Zobacz moja opinia w sprawie Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, pkt 32), odnosząca się do wyroków: z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 38); z dnia 27 lutego 2014 r., Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 28, 29).

40. Odpowiedź na pytanie pierwsze jest zatem potrzebna dla skutecznego rozstrzygnięcia sporu [34], w szczególności biorąc pod uwagę, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału ze względu na podział kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości „nie można wymagać od sądu krajowego, aby przed wystąpieniem do Trybunału dokonał wszystkich ustaleń faktycznych i oceny prawnej, które na nim ciążą w ramach jego zadań sądowych. Wystarcza, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynikać będą przedmiot sporu przed sądem krajowym oraz główne kwestie prawa [Unii], które umożliwią państwom członkowskim przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz skuteczne uczestnictwo w postępowaniu przed tym Trybunałem” [35].

41. Pytanie pierwsze jest zatem dopuszczalne.

2. Stosowanie przepisów prawa Unii ratione temporis

42. Jak argumentowała Komisja (zob. pkt 31 powyżej), zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wobec braku odmiennego postanowienia w traktacie o przystąpieniu nowego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej od dnia akcesji jej prawo stosuje się do przyszłych skutków sytuacji powstałych jeszcze przed tym przystąpieniem [36]. Na rozprawie nie przedstawiono żadnych uwag sugerujących, że pozycja dłużników takich jak powódka była przedmiotem negocjacji z Chorwacją. Jak zauważyła Komisja w uwagach na piśmie, w traktacie o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej nie przewidziano takiego odstępstwa [37].

43. Skutki przedmiotowej umowy występowały jeszcze w dniu 1 lipca 2013 r., więc postępowanie główne podlega prawu Unii Europejskiej. Ogólne podejście do stosowania prawa Unii ratione temporis w sytuacji, kiedy państwo członkowskie przystępuje do Unii Europejskiej, sprowadza się do trwających skutków prawnych. Stosunki prawne, które nie zostały wyczerpane w chwili akcesji państwa członkowskiego, „muszą dostosować się do nowych ram prawnych” [38]. To, że przedmiotowa umowa wywołuje trwające skutki prawne, jest bezsporne ze względu na fakt, że nadal podlega zabezpieczeniu w formie hipoteki, której wykreślenia powódka domaga się w postępowaniu głównym, a sama umowa stanowi, że obowiązuje do 31 października 2021 r. Trybunał orzekł, że niespłacenie po przystąpieniu do Unii Europejskiej długu wynikającego z umowy zawartej przed akcesją podlega prawu Unii Europejskiej [39].

44. Prawo Unii Europejskiej ma zatem zastosowanie ratione temporis w postępowaniu głównym.

34 Wyrok z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Ibidem, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także ostatnio wyrok z dnia 20 września 2018 r., Danko i Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, pkt 55–58), w którym Trybunał uznał pytanie prejudycjalne za dopuszczalne, mimo że podniesiono, iż sąd odsyłający nie orzekłby o nieuczciwym charakterze odnośnego warunku umowy, jeżeli przyznano by legitymację procesową organizacji broniącej praw konsumentów.

36 Wyróżnienie własne. Jak wskazano powyżej, Komisja powołuje się na wyroki z dnia 2 października 1997 r., Saldanha i MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, pkt 14); z dnia 29 kwietnia 1999 r., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, pkt 27–34); z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 50).

37 Punkt 31 powyżej.

38 Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, pkt 40). Zobacz w tym względzie przede wszystkim wyroki: z dnia 2 października 1997 r., Saldanha i MTS (C-122/96, EU:C:1997:458); z dnia 14 czerwca 2007 r., Telefónica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348); z dnia 12 listopada 2009 r., Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698); z dnia 15 kwietnia 2010 r., CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185); z dnia 12 września 2013 r., Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544); z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i inni (C-17/10, EU:C:2012:72). Pomijam na razie wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 10 stycznia 2006 r., Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), ponieważ okoliczności istotne dla sprawy miały miejsce po tym, jak węgierski system prawny został dostosowany do odnośnej dyrektywy, ale jeszcze przed przystąpieniem Węgier do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r.

39 Zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 2016 r., Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, pkt 21–27, w szczególności pkt 23).

3. Jakie przepisy prawa Unii znajdują zastosowanie?

45. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że w sytuacji, gdy dana dziedzina jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na poziomie Unii, wszelkie środki krajowe regulujące tę kwestię podlegają ocenie na podstawie przepisów środka harmonizującego, a nie przepisów prawa pierwotnego [40] takiego jak swoboda świadczenia usług w świetle art. 56 TFUE i swobodny przepływ kapitału w świetle art. 63 TFUE.

46. Dyrektywa 2013/36 weszła w życie w dniu 17 lipca 2013 r. i, pod pewnymi warunkami, gwarantuje świadczenie transgranicznych usług kredytowych [41]. Jednak przedmiotową umowę podpisano, a środki wypłacono w dniu 5 stycznia 2007 r., a poza tym dyrektywa 2013/36 w żadnym wypadku nie jest środkiem zapewniającym wyczerpującą harmonizację.

47. Trybunał orzekł niedawno, że „z motywu 15 tej [dyrektywy 2013/36] wynika, że dyrektywa ta zmierza do osiągnięcia *stopnia harmonizacji niezbędnego i wystarczającego* do zapewnienia wzajemnego uznawania zezwoleń i systemów nadzoru ostrożnościowego, umożliwiając udzielanie jednolitego zezwolenia uznawanego w całej Unii oraz stosowanie zasady, iż nadzór ostrożnościowy sprawowany jest przez państwo członkowskie pochodzenia” [42].

48. W tej sytuacji w postępowaniu głównym rozstrzygające okazuje się prawo pierwotne Unii Europejskiej, a konkretniej swoboda świadczenia usług w świetle art. 56 TFUE oraz wyłączenie swobodnego przepływu kapitału w świetle art. 63 TFUE [43].

49. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu ustalenia, czy przepisy krajowe wchodzą w zakres tej lub innej swobody podstawowej gwarantowanej przez traktat WE, należy wziąć pod uwagę przedmiot przepisów rozpatrywanych w postępowaniu głównym [44].

50. Sąd orzekł, że „w świetle zasad traktatowych z dziedziny swobodnego świadczenia usług, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że działalność instytucji kredytowej polegająca na udzielaniu kredytów stanowi usługę w rozumieniu art. 56 TFUE” [45]. Przepisy krajowe, „których przedmiot odnosi się w głównej mierze do świadczenia usług finansowych, wchodzą w zakres postanowień traktatu dotyczących swobody świadczenia usług, chociażby mogły nawet skutkować przepływami kapitału lub wiązać się z nimi” [46]. Z drugiej strony „[z]akresem stosowania art. 64 ust. 1 TFUE objęte są […] środki krajowe, których przedmiot dotyczy, przynajmniej w głównej mierze, przepływów kapitału” [47].

40 Wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E. ON Biofor Sverige AB (C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Dyrektywa 2013/36, art. 33 i załącznik I.

42 Wyróżnienie własne. Zobacz wyrok z dnia 13 września 2018 r., Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, pkt 23).

43 Należy zauważyć, że w dniu 5 stycznia 2007 r., tj. w dniu zawarcia umowy, Chorwacja była zobowiązana na mocy art. 57 ust. 1 układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Chorwacji z drugiej strony (Dz.U. 2005, L 26, s. 3) nie podejmować „środków ani działań powodujących, że warunki świadczenia usług przez obywateli lub przedsiębiorstwa Wspólnoty lub Chorwacji, których miejsce zamieszkania lub siedziba mieści się” na terytorium innej strony układu „niż strona osoby, dla której usługi te są przeznaczone, są znacznie bardziej restrykcyjne w porównaniu z sytuacją panującą w przeddzień wejścia w życie niniejszego układu”, tj. 1 lutego 2005 r. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05–122_en.htm?locale=en). Na mocy art. 57 ust. 2 spory dotyczące art. 57 ust. 1 miano rozwiązywać w drodze konsultacji między stronami.

44 Zobacz ostatnio opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, pkt 17), odwołującą się do wyroków: z dnia 1 lipca 2010 r., Dijkman i Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, pkt 26); z dnia 21 maja 2015 r., Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, pkt 31).

45 Wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Wyrok z dnia 21 maja 2015 r., Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, pkt 32).

47 Ibidem, pkt 34.

51. Ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. nie wykazuje żadnych elementów wskazujących na to, że jej celem jest regulowanie rynków kapitałowych. Przeciwnie, odnosi się ona do stosunków między „dłużnikami a nieuprawnionymi wierzycielami" i ogranicza się do „umów kredytu", nie dotyczy natomiast ogólniej szerszego rynku kapitałowego. Za nieważne mają zostać uznane jedynie umowy kredytu.

52. Zważywszy, że ustawa z 14 lipca 2017 r. utrudnia dostęp do chorwackiego rynku udzielania kredytów przedsiębiorstwom spoza Chorwacji, uderza ona przede wszystkim w swobodę świadczenia usług, a bezsporne jest, że w odniesieniu do przeszkody w swobodnym przepływie kapitału skutek ten ma charakter jedynie wtórny [48]. Ograniczające skutki tego systemu dla swobodnego przepływu kapitału są jedynie nieuchronną konsekwencją ograniczenia nałożonego na świadczenie usług, więc nie ma potrzeby badania zgodności tego systemu z art. 63 TFUE [49].

53. Należy podkreślić, że w każdym razie ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności [50] w takim samym stopniu, jak ograniczenia w swobodzie świadczenia usług. Jak zauważyła rzecznik generalna J. Kokott w opinii w sprawie Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, w czysto wewnątrzwspólnotowej konstelacji, tak jak w postępowaniu głównym, pytanie o wzajemny stosunek swobody przedsiębiorczości, swobodnego przepływu kapitału i swobodnego przepływu usług może pozostać bez rozstrzygnięcia, ponieważ kryteria oceny tych swobód są w dużym stopniu takie same [51].

54. Gdyby zatem Trybunał miał nie zgodzić się z tym aspektem mojej analizy i uznać, że w postępowaniu głównym rozstrzygające znaczenie ma swobodny przepływ kapitału, a nie swoboda świadczenia usług, ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. i tak byłaby nadal niezgodna z prawem Unii Europejskiej ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności (zob. analiza w pkt 66–69 poniżej).

55. Wreszcie pozwany nie ma racji, twierdząc, że świadczył usługi kredytowe wyłącznie w Austrii, i sugerując, że w postępowaniu głównym nie występuje element transgraniczny, który jest niezbędny, aby art. 56 TFUE mógł znaleźć zastosowanie.

56. Bezsporne jest, że kredyt uzyskano poprzez pośrednika zamieszkałego w Chorwacji oraz że kredyt ten został zabezpieczony hipoteką, którą obciążono nieruchomość znajdującą się w Chorwacji, gdzie dłużnik ma również miejsce zamieszkania. Jest to wystarczające, biorąc pod uwagę, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zastosowanie art. 56 TFUE „wymaga istnienia elementu transgranicznego" [52] w tym znaczeniu, że art. 56 TFUE zakazuje wszelkich ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia, przy czym nie może chodzić o sytuację, której *wszystkie* elementy ograniczają się do obrębu jednego państwa członkowskiego [53].

48 Porównaj wyrok z dnia 26 maja 2016 r., NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, pkt 39–41).

49 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 3 października 2006 r., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, pkt 49).

50 Na przykład wyrok z dnia 3 października 2013 r., Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, pkt 32).

51 C-646/15, EU:C:2016:1000, pkt 41. Rzecznik generalna odwołuje się do swojej opinii w sprawie SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, pkt 37–38), w której Trybunał orzekł, że zastosowanie znajduje wyłącznie swoboda przedsiębiorczości – wyrok z dnia 21 stycznia 2010 r., SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, pkt 36).

52 Wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, pkt 46).

53 Wyróżnienie własne. Ibidem, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

B. Co do istoty sprawy

57. Pojęcie ograniczenia obejmuje przyjęte przez państwo członkowskie środki, które choć są stosowane bez rozróżnienia, mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw z innych państw członkowskich do rynku i w ten sposób utrudniają wymianę handlową wewnątrz Unii [54].

58. Ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. stanowi ograniczenie, ponieważ umowy zawarte bez zezwolenia Hrvatska narodna banka (narodowego banku chorwackiego) uznaje się za nieważne. Stronom uniemożliwia się spełnienie warunków umowy o świadczenie usługi w odniesieniu do obywateli państwa członkowskiego (Austrii) mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim (Austrii) innym niż państwo odbiorcy świadczenia (Chorwacja).

59. Ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. ma jednak charakter dyskryminujący wobec przedsiębiorstw mających siedzibę poza Chorwacją, które chcą świadczyć usługi kredytowe w tym państwie członkowskim – z dwóch powodów.

60. Po pierwsze, definicja „nieuprawnionego wierzyciela" zawarta w art. 2 ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. odnosi się do „osoby prawnej, która […] ma zarejestrowaną siedzibę poza Republiką Chorwacji". Oznacza to, że ustawa nie ma zastosowania do kredytodawców mających siedzibę w Chorwacji.

61. Po drugie, jak wskazuje Komisja (zob. pkt 33 powyżej), wydaje się, że nieuprawnieni kredytodawcy mający siedzibę poza Chorwacją są traktowani mniej korzystnie niż nieuprawnieni kredytodawcy mający siedzibę w Chorwacji ze względu na brak mocy wstecznej ustawy mającej zastosowanie do nieważności niektórych umów zawartych przez nieuprawnionych kredytodawców mających siedzibę w Chorwacji [55] oraz orzeczenie Vrhovni sud Republike Hrvatske (sądu najwyższego Republiki Chorwacji) z dnia 12 kwietnia 2016 r., zgodnie z którym nieważność może dotyczyć wyłącznie umów kredytu konsumenckiego.

62. Jeśli zatem można uzasadnić ustawę z dnia 14 lipca 2017 r., to jedynie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, o których mowa w art. 52 ust 1 TFUE [56], co wyłącza pewne nadrzędne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadniać stosowane niewybiórczo ograniczenia swobody świadczenia usług, takie jak rzetelność umów handlowych, ochrona konsumentów, ochrona usługobiorcy przed usługami świadczonymi przez osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji, utrzymanie dobrego imienia krajowego sektora finansowego oraz prawidłowe funkcjonowanie usług finansowych (zob. uwagi Komisji przytoczone powyżej, pkt 36) [57].

63. Na rozprawie Chorwacja odniosła się do ochrony porządku publicznego, utrzymania dobrego imienia i działania sektora finansowego, ochrony praw podstawowych chorwackich obywateli, a w szczególności słabszej strony umowy, oraz ochrony konsumentów. Wspomniano również, że w okresie od 2000 do 2010 r. chorwaccy obywatele zaciągnęli od nieuprawnionych kredytodawców

54 Opinia rzecznika generalnego N. Wahla, Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, pkt 56), odnosząca się do wyroków: z dnia 12 grudnia 2013 r., SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz z dnia 15 października 2015 r., Grupo Itevelesa i inni (C-168/14, EU:C:2015:685, pkt 67).

55 Komisja odsyła do art. 19j Zakon o potrošačkom kreditiranju (ustawy o kredycie konsumenckim) [*Narodne novine* (dziennik urzędowy) nr 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015, 52/2016], wprowadzonego Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (ustawą zmieniającą i uzupełniającą ustawę o kredycie konsumenckim) [*Narodne novine* (dziennik urzędowy) nr 102/2015].

56 Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 26).

57 Komisja odnosi się do wyroków: z dnia 9 lipca 1997 r., De Agostini i TV-Shop (od C-34/95 do C-36/95, EU:C:1997:344, pkt 53); z dnia 25 lipca 1991 r., Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, pkt 14); z dnia 18 lipca 2013 r., Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, pkt 38–40); z dnia 30 marca 2006 r., Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 38); z dnia 10 maja 1995 r., Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, pkt 44); oraz wyroku w sprawie E-08/16 Netfonds [2017] EFTA Ct. Rep. 163, pkt 113.

trzy tysiące kredytów na kwotę około 360 mln EUR, ale precyzyjne dane nie są dostępne ze względu na nielegalny charakter tej działalności. Stwierdzono, że dowodzi to, iż działalność ta miała wpływ na funkcjonowanie usług finansowych w Chorwacji i stworzenie równoległego systemu nielegalnych kredytów, który godził w system finansowy państwa i porządek publiczny.

64. Chorwacja podniosła również, że miało to wpływ na los wielu tysięcy obywateli chorwackich, a ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. była ostatecznością. Chorwacja zasugerowała również, że kontaktowano się z potencjalnymi dłużnikami o wątpliwej wiarygodności kredytowej z myślą o przejęciu ich nieruchomości, o czym świadczy fakt, że na wyspie Rab przejęto w ten sposób 220 nieruchomości i wszczęto 344 postępowania.

65. Jak już wspomniano, nie można powoływać się na nadrzędne względy interesu ogólnego (zob. pkt 62 powyżej) w odniesieniu do dyskryminujących ograniczeń swobody świadczenia usług. Okoliczności podniesione przez Chorwację również nie są wystarczające, aby uzasadnić przyjęcie ustawy z dnia 14 lipca 2017 r. względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego w świetle art. 52 ust. 1 TFUE ze względu na jej szeroki zakres stosowania.

66. Żaden z powyższych aspektów nie jest wystarczający, aby mógł stanowić uzasadniony powód polityczny przyjęcia ustawy przewidującej nieważność *wszystkich* umów kredytu z elementem zagranicznym, której zakres sięga umów zawartych nawet 17 lat temu. Ogólnych informacji o problemach, powtarzanych w uwagach na piśmie przedstawionych przez Chorwację (zob. pkt 27 powyżej), nie uzupełniono na rozprawie w stopniu, który byłby dostateczny, aby dowieść istnienia uzasadnionej podstawy odstępstwa w porównaniu ze skalą ograniczenia swobody świadczenia usług, jakie nakłada ustawa z dnia 14 lipca 2017 r.

67. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału szczególne wymogi dotyczące posiadania określonych kwalifikacji lub zezwoleń, nakładane przez państwo członkowskie, w którym świadczone są usługi, muszą być obiektywnie konieczne i nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne, aby osiągnąć założone cele [58].

68. Ze względu na swój powszechny charakter ustawa z dnia 14 lipca 2017 r. w oczywisty sposób wykracza poza to, co było wymagane, aby osiągnąć uzasadniony cel, do którego mogła dążyć.

69. Zamierzone łagodzenie zagrożenia (dla porządku publicznego) poprzez przyjęcie dyskryminującego przepisu o powszechnym zastosowaniu, który przewiduje nieważność wszystkich umów kredytu z elementem zagranicznym podpisanych nawet 17 lat temu [i obowiązujących przez wiele lat mimo braku zezwolenia Hrvatska narodna banka (narodowego banku chorwackiego)], można by uzasadnić jedynie w sytuacji, kiedy Chorwacja przedstawiłaby przekonujące dowody na istnienie palącego problemu wymagającego nadzwyczajnych działań. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że „jeżeli państwo członkowskie zamierza powołać się na cel odpowiedni do uzasadnienia ograniczenia swobody świadczenia usług, na tym państwie ciąży obowiązek przedstawienia sądowi, który ma rozstrzygnąć tę kwestię, wszystkich dowodów, które mogłyby temu sądowi pozwolić na ustalenie, że rzeczony środek spełnia wszystkie wymogi wynikające z zasady proporcjonalności” [59]. Takich dowodów nie przedstawiono.

58 Wyrok z dnia 25 lipca 1991 r., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, pkt 15).

59 Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i inni (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

70. Ponadto, jeżeli państwa członkowskie chcą uzasadnić przepisy ograniczające swobodę świadczenia usług, nie mogą naruszać ogólnych zasad prawnych, w tym zasady pewności prawa [60]. W wyroku w sprawie Fedesa Trybunał zawarł klasyczne sformułowanie, zgodnie z którym, „choć zasada pewności prawa z reguły wyklucza, by środek wspólnotowy wywierał skutki od momentu poprzedzającego jego publikację, w wyjątkowych przypadkach może być inaczej, jeżeli wymaga tego cel, jaki ma być osiągnięty, i jeżeli odbywa się to z należytym poszanowaniem uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych podmiotów” [61].

71. W okolicznościach postępowania głównego państwo członkowskie narusza zasadę pewności prawa, uzasadniając ograniczenie swobodnego przepływu, ale nie ma to znaczenia dla stosowania przepisu prawa materialnego [62]. W aktach sprawy nie ma dowodów na uwzględnienie uzasadnionych oczekiwań pozwanego, mimo że przedmiotowa umowa obowiązywała od dziesięciu lat, kiedy chorwacki prawodawca podjął decyzję o stwierdzeniu jej nieważności z mocą wsteczną, co zostało odzwierciedlone w ustawie z dnia 14 lipca 2017 r.

72. Wreszcie, warto przypomnieć, że prawo Unii chroni przecież dłużników, którzy zostali niesprawiedliwie potraktowani w związku z umową kredytu konsumenckiego, w tym również umową kredytu konsumenckiego z elementem zagranicznym. Znajduje to odzwierciedlenie w obszernym orzecznictwie Trybunału, interpretującym dyrektywę 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich [63] w takim kontekście faktycznym [64]. Jeżeli takie okoliczności występują w Chorwacji, orzecznictwo to znajduje oczywiście zastosowanie [65].

V. Wnioski

73. Proponuję zatem następującą odpowiedź na pierwsze pytanie skierowane przez Općinski sud u Rijeci (sąd rejonowy w Rijece, Chorwacja):

W okolicznościach takich jak te w postępowaniu głównym art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przyjęło ustawę, która przewiduje nieważność umów kredytu z mocą wsteczną od daty ich zawarcia, a także nieważność innych czynności prawnych, które są konsekwencją takich umów kredytu, jeżeli są one zawarte między kredytodawcą mającym siedzibę w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie usługobiorcy, mimo że kredytodawca nie posiadał zezwoleń wymaganych przez właściwe organy tego państwa członkowskiego w momencie zawierania umowy.

60 Na przykład wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 44, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Wyrok z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in. (C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 45).

62 Zobacz np. wyrok z dnia 20 września 2018 r., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, pkt 52).

63 Dz.U. 1993, L 95, s. 29.

64 Zobacz ostatnio wyroki: z dnia 20 września 2018 r., OTP Bank i OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750); z dnia 31 maja 2018 r., Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367); z dnia 20 września 2017 r., Andriciuc i in. (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 Zobacz również np. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. 2008, L 133, s. 66) oraz wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).