



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 14. listopadu 2018¹

Věc C-630/17

**Anica Milivojević
proti
Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Opčinským sudem u Rijeci (Městský soud v Rijeci, Chorvatsko)]

„Volný pohyb služeb – Smlouvy o poskytnutí úvěru uzavřené před přistoupením Chorvatska k Evropské unii – Retroaktivní právní předpis členského státu, který stanoví neplatnost takových smluv, jde-li o smlouvu s mezinárodním prvkem – Přípustnost“

I. Úvod

1. Podstatou této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce položené Opčinským sudem u Rijeci (Městský soud v Rijeci, Chorvatsko, dále jen „předkládající soud“) je slučitelnost chorvatského zákona, který stanoví neplatnost smluv o úvěru zajištěných zástavním právem k chorvatským nemovitostem, a to s účinky ode dne jejich uzavření, které byly uzavřeny mezi chorvatskými dlužníky a zahraničními věřiteli, již neměli oprávnění Hrvatské národní banky (dále jen „Chorvatská národní banka“) k poskytování úvěrových služeb v Chorvatsku, s unijním právem. Vzhledem k tomu, že dotčený zákon zahrnuje smlouvy o úvěru uzavřené před přistoupením Chorvatska dne 1. července 2013, uplatní se také podmínky Smlouvy o přistoupení Chorvatska k EU².

2. Předkládající soud položil tři otázky, které se týkají výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech³, a jednu otázku, která se zabývá výše uvedeným prvkem sporu, jenž vyžaduje posouzení unijních předpisů o volném pohybu a judikatury Soudního dvora k časové působnosti unijního práva po přistoupení nového členského státu. V souladu s žádostí Soudního dvora se toto stanovisko zabývá pouze poslední uvedenou otázkou.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2012, L 112, s. 21.

3 – Úř. věst. 2012, L 351, s. 1.

A. Právní rámec

1. Unijní právo

3. Článek 56 první pododstavec SFEU stanoví:

„Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.“

4. Článek 63 odst. 1 SFEU stanoví:

„V rámci této kapitoly jsou zakázána všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.“

2. Vnitrostátní právo

5. Zákon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (zákon o neplatnosti smluv o úvěru s mezinárodním prvkem uzavřených v Chorvatské republice s věřitelem bez oprávnění, dále jen „zákon ze dne 14. července 2017“)⁴ stanoví v čl. 1 odst. 1, článcích 2 až 5 a 7 až 11 následující:

„Zákon o neplatnosti smluv o úvěru s mezinárodním prvkem uzavřených v Chorvatské republice s věřitelem bez oprávnění

Předmět zákona

Článek 1

(1) Tento zákon se použije na smlouvy o úvěru s mezinárodním prvkem uzavřené v Chorvatské republice mezi dlužníky a věřiteli bez oprávnění s výjimkou smluv, které byly uzavřeny následujícími dlužníky;

[...]

(2) Tento zákon se použije také na jiná právní jednání uzavřená v Chorvatské republice mezi dlužníky a věřiteli bez oprávnění a navazující na smlouvu o úvěru s mezinárodním prvkem ve smyslu odstavce 1 tohoto článku nebo založená na takové smlouvě.

Definice

Článek 2

Ve smyslu tohoto zákona pojem:

- ‚dlužník‘ označuje jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu, které byl poskytnut úvěr na základě smlouvy o úvěru s mezinárodním prvkem, nebo jakoukoli osobu, která má jakožto spoludlužník, věřitel dlužníka, věřitel spoludlužníka nebo ručitel prospěch z toho, že byl jiné osobě poskytnut úvěr;

4 – Narodne novine (Úřední věstník) č. 72/2017.

- ‚věřitel bez oprávnění‘ označuje jakoukoli právnickou osobu, která se na základě smlouvy o úvěru s mezinárodním prvkem zavázala poskytnout dlužníkovi úvěr a která nemá v okamžiku uzavírání smlouvy o úvěru s mezinárodním prvkem sídlo na území Chorvatské republiky a poskytuje nebo nabízí služby poskytování úvěrů v Chorvatské republice, přestože nesplňuje podmínky stanovené příslušnými předpisy pro poskytování takových služeb a zejména nemá oprávnění nebo souhlas od příslušných orgánů Chorvatské republiky;

[...]

Neplatnost smluv o úvěru

Článek 3

(1) Smlouvy o úvěru s mezinárodním prvkem uzavřené v Chorvatské republice s věřitelem bez oprávnění jsou absolutně neplatné.

(2) Odchylně od odstavce 1 tohoto článku se nelze dovolávat neplatnosti, pokud byla smlouva zcela splněna.

Neplatnost jiných právních jednání

Článek 4

Notářský akt vyhotovený na základě absolutně neplatné smlouvy ve smyslu článku 3 tohoto zákona nebo v souvislosti s ní je absolutně neplatný.

Zastavení výkonu rozhodnutí

Článek 5

Poté, co rozsudek, kterým se prohlašuje neplatnost smlouvy o úvěru nebo neplatnost notářského aktu založeného na absolutně neplatné smlouvě, nabude právní moci, zastaví se na návrh dlužníka řízení o výkonu rozhodnutí vedená proti dlužníkovi soudy nebo finančními orgány.

[...]

Důsledky neplatnosti

Článek 7

Každá smluvní strana je povinna vrátit druhé smluvní straně všechno, co na základě absolutně neplatné smlouvy přijala, a v případě, že vrácení není možné nebo jej povaha plnění neumožňuje, zaplatit přiměřenou peněžitou náhradu na základě cen platných v době vydání soudního rozhodnutí.

Pravomoc

Článek 8

(1) Ve sporech týkajících se smluv o úvěru s mezinárodním prvkem ve smyslu tohoto zákona může dlužník podat proti věřiteli bez oprávnění žalobu u soudů státu, na jehož území má sídlo věřitel bez oprávnění, nebo bez ohledu na sídlo věřitele bez oprávnění u soudů místa, ve kterém má bydliště nebo sídlo dlužník.

(2) Věřitel bez oprávnění může podat žalobu proti dlužníkovi ve smyslu odstavce 1 tohoto článku pouze u soudů státu, na jehož území má dlužník bydliště nebo sídlo. Právem rozhodným pro absolutně neplatné smlouvy ve smyslu tohoto zákona je výlučně chorvatské právo a soud, k němuž byla žaloba na neplatnost takové smlouvy podána, na takovou žalobu použije tento zákon, aniž bude posuzovat, zda jsou dány předpoklady pro použití práva místa uzavření smlouvy podle jiných právních předpisů.

Přechodná a závěrečná ustanovení

Článek 9

Tímto zákonem nejsou dotčena práva dlužníků podle zvláštních právních předpisů, pokud jsou pro dlužníka příznivější.

Článek 10

(1) Smlouvy o úvěru s mezinárodním prvkem ve smyslu tohoto zákona uzavřené v Chorvatské republice s věřitelem bez oprávnění před účinností tohoto zákona jsou absolutně neplatné od okamžiku uzavření s důsledky stanovenými v článku 7.

(2) Jiná právní jednání mezi dlužníky a věřiteli bez oprávnění navazující na smlouvu o úvěru s mezinárodním prvkem ve smyslu čl. 1 odst. 1 tohoto zákona nebo založená na takové smlouvě, ke kterým došlo v Chorvatské republice před účinností tohoto zákona, jsou absolutně neplatná od počátku s důsledky stanovenými v článku 7.

Článek 11

Tento zákon nabývá účinnosti osmý den po jeho vyhlášení v *„Narodnyh novinah“*.

Záhřeb, 14. července 2017.“

II. Skutkové okolnosti v původním řízení a předběžné otázky

6. Dne 5. ledna 2007 Anica Milivojević (dále jen „žalobkyně“), státní příslušnice Chorvatské republiky, a její nyní již zesnulý manžel uzavřeli se společností Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (dále jen „žalovaná“), která má sídlo v Rakouské republice, smlouvu o jednorázovém úvěru na částku 47 000 eur. Tato částka byla předána v hotovosti v kanceláři žalované v Rakousku a předmětná smlouva byla uzavřena za pomoci zprostředkovatele s bydlištěm v Chorvatsku, kterému byla vyplacena provize⁵. Úvěr byl čerpán za účelem přístavby a renovace domu žalobkyně, a to částečně ze soukromých důvodů a částečně za účelem pronajímání apartmánů turistům⁶. Je nesporné, že žalovaná neměla oprávnění od Chorvatské národní banky k poskytování finančních služeb zahrnujících poskytování hypotečních úvěrů na území Chorvatské republiky.

7. K zajištění splacení úvěru podepsala žalobkyně dne 12. ledna 2007 před notářem prohlášení o zřízení zástavního práva, na jehož základě byl proveden vklad zástavního práva k nemovitostem v jejím vlastnictví do katastru nemovitostí.

5 – Podle písemných vyjádření Komise, která v tomto ohledu nebyla zpochybněna.

6 – Tamtéž.

8. Dne 23. dubna 2015 podala žalobkyně proti žalované k předkládajícímu soudu žalobu, kterou se domáhala určení neplatnosti smlouvy o jednorázovém úvěru ze dne 5. ledna 2007 (dále jen „smlouva“) a prohlášení o zřízení zástavního práva podepsaného před notářem dne 12. ledna 2007, jakož i zrušení vkladu zástavního práva do katastru nemovitostí.

9. Předkládající soud skončil řízení dne 3. července 2017, nicméně rozhodnutím ze dne 10. srpna 2017, vydaným v návaznosti na nabytí účinnosti zákona ze dne 14. července 2017, jehož ustanovení by se na spor v původním řízení mohla vztahovat, řízení obnovil. Vláda Chorvatské republiky ve svém stanovisku ze dne 25. května 2017 uvedla, že by mělo být připuštěno retroaktivní působení tehdy ještě návrhu zákona ze dne 14. července 2017, jelikož cíle daného opatření nelze dosáhnout jinak.

10. Podle předkládacího rozhodnutí ze stanoviska vlády Chorvatské republiky neplyne, zda jsou chráněna práva dlužníka (spotřebitelů nebo malých podniků) na ochranu před nepoctivým zacházením, jež mohou podle unijního práva odůvodňovat výjimku z volného pohybu služeb. Předmětné smlouvy byly uzavřeny v období let 2000 až 2010 a po tomto období Chorvatská republika přistoupila k Evropské unii, díky čemuž mohly zahraniční úvěrové instituce dočasně poskytovat finanční služby, aniž k tomu potřebovaly povolení Chorvatské národní banky.

11. Článek 3 odst. 1 zákona ze dne 14. července 2017 stanoví, že smlouvy s mezinárodním prvkem uzavřené v Chorvatské republice s věřitelem bez oprávnění jsou neplatné. Podle článku 10 jsou smlouvy neplatné od okamžiku uzavření smlouvy a neplatná jsou také jiná právní jednání založená na takové smlouvě.

12. Podle článku 2 druhé odrážky zákona ze dne 14. července 2017 je věřitelem bez oprávnění právnická osoba, která smlouvou o úvěru s mezinárodním prvkem poskytla dlužníkovi úvěr a která nemá v okamžiku uzavření dotčené smlouvy sídlo na území Chorvatské republiky a poskytuje nebo nabízí služby poskytování úvěrů v Chorvatské republice, přestože nesplňuje podmínky stanovené příslušnými ustanoveními pro poskytování takových služeb a zejména nemá oprávnění nebo souhlas od příslušných orgánů Chorvatské republiky.

13. Konečně předkládající soud uvádí, že chorvatské soudy konstatovaly, že smlouvy o úvěru nebyly podle vnitrostátního práva účinného v době, kdy byly tyto smlouvy uzavřeny, neplatné. Předkládající soud rovněž zmiňuje bod 3.2 závěrů Vrhovneho sudu Republike Hrvatske (Nejvyšší soud Chorvatské republiky, Chorvatsko) ze dne 12. dubna 2016, tedy z doby před přijetím zákona ze dne 14. července 2017, vypracovaných na základě setkání předsedy občanskoprávního kolegia Vrhovneho sudu Republike Hrvatske (Nejvyšší soud Chorvatské republiky) s předsedy občanskoprávních úseků župních soudů, podle kterých nejsou takové smlouvy neplatné, neboť takový následek nestanovil ani Zakon o bankama (zákon o bankách), ani Zakon o kreditnim institucijama (zákon o úvěrových institucích), a to až do 30. září 2015, kdy byl takový následek stanoven zákonem, kterým se mění Zakon o potrošačkom kreditiranju (zákon o spotřebitelském úvěru).

14. Předkládající soud však uvádí, že zůstává nevyřešena otázka, zda s ohledem na tvrzení vlády Chorvatské republiky ve výše uvedeném stanovisku, podle kterého se retroaktivním působením zákona ze dne 14. července 2017 „zavádí stejný právní režim“, dochází k diskriminaci věřitele z důvodu změny jeho právního postavení v projednávaném sporu a budoucích finančních ztrát v podobě ušlého zisku z nezaplacených smluvních úroků.

15. Prohlášením neplatnosti smlouvy o úvěru a dalších souvisejících právních jednání se žalované znemožní nadále poskytovat finanční služby. Proto se předkládající soud táže, zda je uvedené v rozporu s volným pohybem služeb na vnitřním trhu EU a případně s volným pohybem kapitálu.

16. Mezi účastníky řízení je sporné, zda se zákon ze dne 14. července 2017 vůbec na žalovanou použije, zda se na smlouvu použije chorvatské, nebo rakouské právo a zda je stanovení příslušnosti chorvatských soudů podle čl. 8 odst. 1 a 2 zákona ze dne 14. července 2017 slučitelné s nařízením č. 1215/2012.

17. Předkládající soud proto Soudnímu dvoru položil následující předběžné otázky.

- „1) Musí být články 56 a 63 Smlouvy o fungování Evropské unie vykládány v tom smyslu, že brání ustanovením zákona o neplatnosti smluv o úvěru s mezinárodním prvkem uzavřených v Chorvatské republice s věřitelem bez oprávnění [...], zejména ustanovení článku 10 uvedeného zákona, který stanoví absolutní neplatnost smluv o úvěru a jiných právních jednání navazujících na smlouvu o úvěru uzavřenou mezi dlužníkem (ve smyslu článku 1 a čl. 2 první odrážky uvedeného zákona) a věřitelem bez oprávnění (ve smyslu článku 2 druhé odrážky téhož zákona) nebo na ní založených, i když byly uzavřeny před účinností uvedeného zákona, a to od okamžiku jejich uzavření, přičemž v důsledku toho má každá smluvní strana povinnost vrátit druhé smluvní straně všechno, co na základě neplatné smlouvy přijala, a v případě, že vrácení není možné nebo jej povaha plnění neumožňuje, zaplatit přiměřenou peněžitou náhradu na základě cen platných v době soudního rozhodnutí?
- 2) Musí být [nařízení č. 1215/2012], zejména čl. 4 odst. 1 a článek 25, vykládáno v tom smyslu, že brání ustanovením čl. 8 odst. 1 a 2 zákona o neplatnosti smluv o úvěru s mezinárodním prvkem uzavřených v Chorvatské republice s věřitelem bez oprávnění, která stanoví, že ve sporech týkajících se smluv o úvěru s mezinárodním prvkem ve smyslu uvedeného zákona může dlužník podat proti věřiteli bez oprávnění žalobu u soudů státu, ve kterém má sídlo věřitel bez oprávnění, anebo bez ohledu na sídlo věřitele bez oprávnění u soudů místa, ve kterém má bydliště nebo sídlo dlužník, zatímco věřitel bez oprávnění ve smyslu uvedeného zákona může žalobu proti dlužníkovi podat jen u soudů státu, ve kterém má bydliště nebo sídlo dlužník?
- 3) Jedná se v případě, kdy úvěrovaným je fyzická osoba, která smlouvu o úvěru uzavřela za účelem investování do prázdninových apartmánů s cílem vyvíjet pronájematskou činnost, jejíž podstatou je poskytovat turistům ubytovací služby v soukromí, o smlouvu uzavřenou spotřebitelem ve smyslu čl. 17 odst. 1 nařízení č. 1215/2012 a jiných předpisů unijního práva?
- 4) Musí být čl. 24 odst. 1 nařízení č. 1215/2012 vykládán v tom smyslu, že k rozhodnutí o žalobě na určení neplatnosti smlouvy o úvěru a souvisejících prohlášení o zřízení zástavního práva, jakož i na zrušení vkladu zástavního práva do katastru nemovitostí, když k zajištění splnění povinností ze smlouvy o úvěru bylo zřízeno zástavní právo k nemovitostem dlužníka na území Chorvatské republiky, jsou příslušné soudy Chorvatské republiky?“

18. Jak bylo uvedeno výše, Soudní dvůr si vyžádal stanovisko pouze k první otázce. Soudnímu dvoru předložily písemná vyjádření žalovaná, Chorvatská republika a Evropská komise. Všechny jmenované byly přítomny na jednání, které se konalo dne 5. září 2018.

III. Shrnutí písemných vyjádření k první otázce

19. Žalovaná tvrdí, že se na ni zákon ze dne 14. července 2017 nepoužije, a to ze dvou důvodů. Zaprvé žalovaná není věřitel bez oprávnění ve smyslu článku 2 uvedeného zákona a zadruhé smlouva nebyla uzavřena v Chorvatsku, ale v Rakousku, takže podle článku 1 zákona ze dne 14. července 2017 nepadá do oblasti jeho působnosti.

20. Žalovaná tvrdí, že nikdy nenabízela ani neposkytovala úvěrové služby na území Chorvatska, takže nemůže být považována za věřitele bez oprávnění. Žádost o úvěr byla podepsána žalobkyní a následně zaslána žalované do jejího sídla v Rakousku. Podle znění smlouvy byla smlouva uzavřena v Rakouské republice.

21. Žalovaná působí pouze na území Rakouska podle rakouského práva. Skutečnost, že smlouva byla uzavřena s chorvatskými státními příslušníky, neznamená, že žalovaná působila v Chorvatsku. Žalovaná tvrdí, že chorvatské právní předpisy výslovně umožňují chorvatským státním příslušníkům, aby uzavírali smlouvy se zahraničními věřiteli⁷, a že chorvatské právní předpisy také stanoví, že smlouvy o úvěru jsou uzavírány v místě sídla nebo bydliště věřitele v okamžiku předložení nabídky⁸. Žalovaná zdůrazňuje, že žalobkyně přijela do Rakouska, a táže se, proč je zákon ze dne 14. července 2017 namířen na žalovanou, a nikoli na žalobkyni.

22. Žalovaná dále tvrdí, že její názor podporují tři rozsudky chorvatských soudů vydané po účinnosti zákona ze dne 14. července 2017⁹, a v této souvislosti zpochybňuje, zda se mohou členské státy odchýlit od unijních pravidel upravujících smluvní volbu práva¹⁰.

23. Volný pohyb služeb brání omezením volného pohybu v členských státech a diskriminaci poskytovatelů služeb, kteří nemají sídlo ve státě, kde jsou služby poskytovány¹¹. Účinky zákona ze dne 14. července 2017 jsou závažnější pro zahraniční úvěrující než pro věřitele se sídlem v Chorvatsku, takže vzniká nepřímá diskriminace¹², ale kvůli definici pojmu „věřitel bez oprávnění“ v článku 2 zákona ze dne 14. července 2017 existuje také přímá diskriminace. Podle unijního práva je poskytovatel služeb, který má veškerá oprávnění v členském státě, kde má sídlo, ve stejném rozsahu oprávněn k poskytování služeb v jiném členském státě¹³. Žalovaná dále tvrdí, že zákon ze dne 14. července 2017 činí poskytování služeb v Chorvatsku méně atraktivním.

24. Žalovaná uvádí, že chorvatský zákonodárce nikdy nevysvětlil, proč má za to, že je zvláštní režim použitelný na cizí státní příslušníky podle zákona ze dne 14. července 2017 odůvodněn ochranou veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví v Chorvatské republice, a že byla porušena zásada proporcionality¹⁴. Žalovaná tvrdí, že došlo k omezení hospodářské soutěže.

25. Chorvatsko namítá nepřipustnost první až třetí otázky. Ve vztahu k první otázce Chorvatsko tvrdí, že Soudní dvůr je oprávněn vykládat unijní právo od data přistoupení členského státu k Evropské unii¹⁵. Vzhledem k tomu, že Chorvatsko přistoupilo k Evropské unii dne 1. července 2013 a že smlouva je neplatná od data jejího uzavření, tedy 5. ledna 2007, nemá Soudní dvůr pravomoc odpovědět na první otázku.

7 – V tomto ohledu odkazuje na čl. 28 odst. 3 Zakona o deviznom poslovanju (zákon o devizových transakcích).

8 – V tomto ohledu odkazuje na čl. 252 odst. 2 Zakona o obveznim odnosima (zákon o závazkových vztazích), Narodne novine č. 35/2005, č. 41/2008, č. 125/2011 a č. 78/2015.

9 – V tomto ohledu odkazuje na rozsudek Županijského sudu u Zagrebu (Župní soud v Záhřebu, Chorvatsko) ze dne 26. září 2017 ve věci Gž-3798/15 a na rozsudky Županijského sudu u Splitu (Župní soud ve Splitu, Chorvatsko) ze dne 18. října 2017 ve věci Gž-1811/17 a ze dne 30. listopadu 2017 ve věci Gž-2459/2017, jakož i na několik rozsudků vydaných v prvním stupni, a to rozsudky Općinského građanského sudu u Zagrebu (Městský občanskoprávní soud v Záhřebu, Chorvatsko) ve věcech P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 a P-1677/16, rozsudek Općinského građanského sudu u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (Městský občanskoprávní soud v Záhřebu, pobočka v Sesvetu), ve věci P-2334/2015 a rozsudky Općinského građanského sudu u Varaždinu (Městský občanskoprávní soud ve Varaždinu, Chorvatsko) ve věcech P-137/16 a P-1095/14.

10 – Žalovaná odkazuje na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I), Úř. věst. 2008, L 177, s. 6.

11 – Žalovaná odkazuje na rozsudky ze dne 3. prosince 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, bod 22), a ze dne 25. července 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, bod 10).

12 – Žalovaná odkazuje na rozsudek ze dne 3. února 1982, Seco a Desquenne & Giral (62/81 a 63/81, EU:C:1982:34).

13 – Žalovaná odkazuje na rozsudky ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, bod 12); ze dne 26. října 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, bod 33), a ze dne 20. října 2005, Komise v. Francie (C-264/03, EU:C:2005:620, bod 66).

14 – Žalovaná odkazuje na rozsudek ze dne 13. května 2003, Müller-Fauré a van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, bod 68).

15 – Chorvatsko odkazuje na usnesení ze dne 5. listopadu 2014, VG Vodoopskrba (C-254/14, nezveřejněné, EU:C:2014:2354, bod 10 a citovaná judikatura).

26. Chorvatsko také tvrdí, že je první otázka hypotetická. Předkládající soud musí nejprve určit, že smlouva byla uzavřena v Chorvatsku¹⁶.

27. Pokud jde o věc samou, Chorvatsko tvrdí, že byl zákon ze dne 14. července 2017 přijat za účelem legitimního cíle ochrany velkého počtu chorvatských občanů, kteří v době před přistoupením Chorvatska k EU uzavřeli smlouvy o úvěru s věřiteli, kteří vykonávali činnost bez oprávnění vyžadovaného chorvatskými orgány.

28. Podle Chorvatska se lze článků 53 a 63 SFEU dovolávat pouze za účelem ochrany zákonných, a nikoli nezákonných činností, a žádný obchodník nemůže mít legitimní očekávání, že bude chráněna jeho nezákonná činnost¹⁷. Chorvatsko dodává, že byl zákon ze dne 14. července 2017 přijat poté, co byly všechny jiné právní možnosti ochrany chorvatských občanů před těmito nezákonnými aktivitami vyčerpány.

29. Konečně Chorvatsko zdůrazňuje, že zákon ze dne 14. července 2017 zakládá pouze „nepravou“ nebo „kvazi“ retroaktivitu, jelikož se zákon o neplatnosti nepoužije na právní případy, které již zanikly. Neexistuje žádný rejstřík věřitelů bez oprávnění v Chorvatsku, takže „kvaziretroaktivita“ byla jediným účinným způsobem, jak chránit dlužníky. Neexistence rejstříku zahraničních věřitelů také znamená, že není možné uložit jednotné sankce nebo správní opatření.

30. Komise neuvádí žádné konkrétní argumenty k přípustnosti první otázky. Uvádí však, že kdyby vnitrostátní soudy rozhodly, že se použije rakouské právo, unijní právo by se na spor nevztahovalo. Komise proto odpovídá na položené otázky na základě předpokladu, že se smlouva řídí chorvatským právem.

31. Komise tvrdí, že se unijní právo z hlediska časové působnosti na původní řízení použije, protože nestanoví-li smlouva o přistoupení nového členského státu jinak, použije se unijní právo ode dne přistoupení na budoucí účinky situací vzniklých před přistoupením tohoto nového členského státu k Evropské unii¹⁸. Smlouva o přistoupení Chorvatska takové odchylné ustanovení neobsahuje¹⁹. Vzhledem k tomu, že účinky dotčené smlouvy k 1. červenci 2013 trvaly, unijní právo se na původní řízení vztahuje. Komise také obecně vychází ze skutečnosti, že se zákon ze dne 14. července 2017 stal účinným po přistoupení Chorvatska.

32. Komise je toho názoru, že v kontextu volného pohybu služeb podle článku 56 SFEU je zákon ze dne 14. července 2017 diskriminační na základě státní příslušnosti k členskému státu, v němž má poskytovatel služby sídlo²⁰, a jedná se o obecně použitelné opatření, které omezuje volný pohyb služeb²¹.

16 – Chorvatsko odkazuje na článek 1 zákona ze dne 14. července 2017 a na rozsudek ze dne 10. prosince 2002, *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 35 a citovaná judikatura).

17 – Chorvatsko odkazuje na rozsudek ze dne 30. června 2005, *Branco v. Komise* (T-347/03, EU:T:2005:265, bod 102).

18 – Komise odkazuje na rozsudky ze dne 2. října 1997, *Saldanha a MTS* (C-122/96, EU:C:1997:458, bod 14); ze dne 29. dubna 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, body 27 až 34), a ze dne 29. ledna 2002, *Pokrzepowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57, bod 50).

19 – Poznámka pod čarou 2 výše.

20 – V této souvislosti Komise odkazuje na rozsudek ze dne 25. července 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (C-288/89, EU:C:1991:323, bod 10).

21 – V této souvislosti Komise odkazuje na rozsudky ze dne 10. května 1995, *Alpine Investments* (C-384/93, EU:C:1995:126, body 28 a 34); ze dne 15. června 2006, *Komise v. Francie* (C-255/04, EU:C:2006:401, bod 37); ze dne 25. června 2009, *Komise v. Rakousko* (C-356/08, EU:C:2009:401, bod 39); ze dne 12. července 2012, *HIT a HIT LARIX* (C-176/11, EU:C:2012:454, bod 16), a ze dne 18. ledna 2018, *Wind 1014 a Daell* (C-249/15, EU:C:2018:21, bod 21).

33. Pokud jde o první uvedený argument, Komise tvrdí, že s věřiteli bez oprávnění se sídlem mimo Chorvatsko je zacházeno méně příznivě než s věřiteli bez oprávnění se sídlem v Chorvatsku, protože právní předpisy použitelné na neplatnost některých smluv uzavřených s věřitelem bez oprávnění se sídlem v Chorvatsku nepůsobí retroaktivně²² a v každém případě podle závěrů Vrhovneho sudu Republike Hrvatske (Nejvyšší soud Chorvatské republiky) ze dne 12. dubna 2016 může neplatnost postihnout pouze smlouvy o spotřebitelském úvěru.

34. Ve vztahu k druhému uvedenému argumentu Komise tvrdí, že bránění budoucím věřitelům, kteří mají veškerá nezbytná oprávnění z jejich domovského členského státu, v poskytování úvěrových služeb v Chorvatsku je zjevné porušení zásady vzájemného uznávání a nesplnění povinností vyplývajících z volného pohybu služeb²³. Kromě toho neplatnost ode dne uzavření smlouvy a povinnost vrátit poskytnuté plnění uložená zákonem ze dne 14. července 2017 činí poskytování služeb méně atraktivním až nemožným.

35. Komise uvádí, že je-li omezující ustanovení diskriminační, může být odůvodněno pouze důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví stanovenými v článku 52 SFEU²⁴. Naléhavý důvod veřejného zájmu, který může být uplatňován k odůvodnění omezení svobod zaručených články 49 a 56 SFEU, nemůže být uplatňován k odůvodnění omezení uplatňovaných diskriminačním způsobem²⁵.

36. Komise připouští, že v souvislosti s překážkami volného pohybu služeb uplatnitelných bez rozdílu Soudní dvůr uznává určité naléhavé důvody veřejného zájmu, které mohou odůvodnit omezení volného pohybu služeb, jako je poctivost obchodních smluv, ochrana spotřebitele, ochrana příjemce služeb před službami poskytovanými nekvalifikovanými osobami, zachování dobré pověsti vnitrostátního finančního sektoru a řádné fungování finančních služeb²⁶. Zákon ze dne 14. července 2017 však nezmiňuje žádný z těchto cílů, koherentním způsobem je nechrání a je nepřiměřený zejména s ohledem na rozsah své působnosti, která zahrnuje všechny smlouvy o úvěru s cizím prvkem. Retroaktivita zákona ze dne 14. července 2017 je také v rozporu se zásadou právní jistoty.

22 – Komise odkazuje na článek 19j zákona o spotřebitelském úvěru (Narodne novine č. 75/2009, č. 112/2012, č. 143/2013, č. 147/2013, č. 9/2015, č. 78/2015, č. 102/2015 a č. 52/2016), jenž byl vložen zákonem, kterým se mění a doplňuje zákon o spotřebitelském úvěru (Narodne novine č. 102/2015).

23 – Komise odkazuje na článek 33 a přílohu 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. 2013, L 176, s. 338), jakož i na rozsudky ze dne 9. března 2000, Komise v. Belgie (C-355/98, EU:C:2000:113, body 37 a 38), a ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, bod 14).

24 – Komise odkazuje na rozsudky ze dne 23. září 2003, Ospelt a Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, bod 34), a ze dne 28. ledna 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, body 25 a 26).

25 – Rozsudek ze dne 28. ledna 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, bod 25).

26 – Komise odkazuje na rozsudky ze dne 10. května 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, bod 44); ze dne 9. července 1997, De Agostini a TV-Shop (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1997:344, bod 53); ze dne 25. července 1991 Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, bod 14); ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, bod 38), a ze dne 18. července 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, body 38 až 40), jakož i na věc E-08/16 Netfonds, [2017] EFTA Ct. Rep. 163, bod 113.

37. Konečně Komise připouští, že Soudní dvůr bude sporné opatření v zásadě posuzovat pouze ve vztahu k jedné ze dvou svobod pohybu, a sice k volnému pohybu služeb, nebo volnému pohybu kapitálu, ukáže-li se za okolností projednávaného případu, že jedna z nich je zcela druhotná ve vztahu k druhé a může být do něj zahrnuta²⁷. Komise dodává, že zákon ze dne 14. července 2017 je v každém případě neslučitelný také s volným pohybem kapitálu podle čl. 63 odst. 1 SFEU²⁸.

IV. Posouzení

A. Úvodní poznámky

1. Přípustnost

38. Argumenty vznesené Chorvatskem, že předkládací rozhodnutí je hypotetické, jelikož předkládající soud musí nejprve rozhodnout, zda se dotčená smlouva řídí chorvatským, nebo rakouským právem, je třeba odmítnout. Domněnku relevance nelze vyvrátit²⁹.

39. V původním řízení nejsou žádné hypotetické skutkové okolnosti³⁰ a unijní pravidla, na jejichž výklad se předkládající soud táže, již mají právní účinky³¹. Skutečnost, že Soudní dvůr může být nucen pracovat s předpoklady³², jako například že předkládající soud nakonec rozhodne tak, že se smlouva řídí chorvatským právem, nečiní rozsudek poradním³³ zejména vzhledem k tomu, že nařízení č. 593/2008, na které se odvolává žalovaná, o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy je úzce spjato s nařízením č. 1215/2012, k jehož výkladu předkládající soud položil tři předběžné otázky.

40. Odpověď na první otázku je proto odůvodněna potřebou skutečného vyřešení sporu³⁴ zejména vzhledem k tomu, že podle ustálené judikatury Soudního dvora s přihlédnutím k dělbě funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem „nelze vyžadovat, aby předkládající soud před tím, než se obrátí na Soudní dvůr, přikročil ke všem skutkovým zjištěním i právním posouzením, která mu přísluší v rámci jeho soudního poslání. Stačí totiž, aby předmět sporu v původním řízení, jakož i hlavní otázky mající význam ve vztahu k [unijnímu] právnímu řádu [...], o které v něm jde, vyplývaly z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a umožňovaly členským státům předkládat vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora a účinně se řízení před Soudním dvorem účastnit“³⁵.

41. První otázka je tedy přípustná.

27 – Rozsudek ze dne 3. října 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, body 30 a 34).

28 – Komise odkazuje mimo jiné na rozsudky ze dne 16. března 1999, Trummer a Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, bod 23); ze dne 26. dubna 2012, van Putten (C-578/10 až C-580/10, EU:C:2012:246, body 32 až 36); ze dne 3. října 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, bod 14); ze dne 26. září 2000, Komise v. Belgie (C-478/98, EU:C:2000:497, bod 18); ze dne 13. května 2003, Komise v. Spojené království (C-98/01, EU:C:2003:273, bod 43); ze dne 4. června 2002, Komise v. Francie (C-483/99, EU:C:2002:327, bod 40); ze dne 1. července 2010, Dijkman a Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, bod 31); ze dne 4. června 2002, Komise v. Portugalsko (C-367/98, EU:C:2002:326, body 44 a 45); ze dne 28. září 2006, Komise v. Nizozemsko (C-282/04 a C-283/04, EU:C:2006:608, bod 18); ze dne 8. července 2010, Komise v. Portugalsko (C-171/08, EU:C:2010:412, bod 48); ze dne 25. ledna 2017, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, bod 24); ze dne 8. května 2013, Libert a další (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 44), a ze dne 22. října 2013, Essent a další (C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 39 a citovaná judikatura).

29 – Viz např. rozsudek ze dne 27. října 2016, Audace a další (C-114/15, EU:C:2016:813, bod 34).

30 – Viz rozsudek ze dne 28. září 2006, Gasparini a další (C-467/04, EU:C:2006:610, body 44 a 45).

31 – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, bod 34).

32 – Tamtéž, bod 36.

33 – Viz mé stanovisko ve věci Minister for Justice and Equality (Nedostatky justičního systému) (C-216/18 PPU EU:C:2018:517, bod 32), které odkazuje na rozsudky ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, bod 38), a ze dne 27. února 2014, Pohotovost (C-470/12, EU:C:2014:101, body 28 a 29).

34 – Rozsudek ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, bod 38 a citovaná judikatura).

35 – Tamtéž, bod 39 a citovaná judikatura. Viz také nedávný rozsudek ze dne 20. září 2018, Danko a Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, body 55 až 58), kde Soudní dvůr prohlásil předběžnou otázku za přípustnou, přestože bylo namítáno, že předkládající soud nebude v případě, že bude organizaci spotřebitelů přiznána aktivní legitimace, rozhodovat o zneužívajícím charakteru relevantního smluvního ustanovení.

2. Časová působnost unijního práva

42. Jak tvrdí Komise (viz bod 31 výše), podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že nestanoví-li Smlouva o přistoupení nového členského státu jinak, použije se unijní právo ode dne přistoupení na *budoucí účinky* situací vzniklých před přistoupením tohoto nového členského státu k Evropské unii³⁶. Na jednání nebylo předloženo nic, co by nasvědčovalo tomu, že by postavení takových dlužníků, jako je žalobkyně, bylo předmětem jednání s Chorvatskem. Jak poznamenala Komise ve svém písemném vyjádření, ve Smlouvě o přistoupení Chorvatska žádná taková odchylka není obsažena³⁷.

43. Účinky předmětné smlouvy k 1. červenci 2013 nezanikly, takže unijní právo se na původní řízení vztahuje. Obecným přístupem ve vztahu k použitelnosti unijního práva *ratione temporis* po přistoupení členského státu k EU je přístup založený na přetrvávajících právních účincích. Právní vztahy, jejichž účinky nejsou v okamžiku přistoupení členského státu vyčerpány, „se musí přizpůsobit novému právnímu rámci“³⁸. Je nesporné, že právní účinky předmětné smlouvy přetrvávají, jelikož je stále zajištěna zástavním právem, jehož zrušení se žalobkyně domáhá v původním řízení, a samotná smlouva stanoví, že její platnost končí dne 31. října 2021. Soudní dvůr rozhodl, že nezaplacená smluvní pohledávka vztahující se ke smlouvě uzavřené před přistoupením se po přistoupení řídí unijním právem³⁹.

44. Unijní právo se proto z hlediska časové působnosti na původní řízení použije.

3. K otázce relevantních ustanovení unijního práva

45. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že pokud je nějaká oblast předmětem úplné harmonizace na úrovni Evropské unie, musí být každé vnitrostátní opatření, které se jí týká, [...] posuzováno vzhledem k ustanovením tohoto harmonizačního opatření, a nikoli vzhledem k ustanovením primárního práva⁴⁰, jako je volný pohyb služeb podle článku 56 SFEU a volný pohyb kapitálu podle článku 63 SFEU.

46. Směrnice 2013/36 vstoupila v platnost dne 17. července 2013 a za splnění určitých podmínek tato směrnice zaručuje poskytování přeshraničních úvěrových služeb⁴¹. Dotčená smlouva však byla podepsána a prostředky na jejím základě poskytnuty dne 5. ledna 2007 a v každém případě směrnice 2013/36 není opatřením úplné harmonizace.

47. Soudní dvůr nedávno konstatoval, že „z bodu 15 odůvodnění [směrnice 2013/36] [...] vyplývá, že má za cíl dosažení *nezbytného stupně harmonizace, dostatečného* k zajištění vzájemného uznávání povolení a systémů obezřetnostního dohledu, což umožní vydávat jednotné povolení pro celou Unii a uplatňovat zásadu, že obezřetnostní dohled vykonává domovský členský stát“⁴².

36 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Jak bylo uvedeno výše, Komise odkazuje na rozsudky ze dne 2. října 1997, Saldanha a MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, bod 14); ze dne 29. dubna 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, body 27 až 34), a ze dne 29. ledna 2002, Pokrzęptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, bod 50).

37 – Bod 31 výše.

38 – Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Nemeč (C-256/15, EU:C:2016:619, bod 40). V tomto ohledu viz zejména rozsudky ze dne 2. října 1997, Saldanha a MTS (C-122/96, EU:C:1997:458); ze dne 14. června 2007, Telefónica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348); ze dne 12. listopadu 2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698); ze dne 15. dubna 2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185); ze dne 12. září 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544), a ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72). Ponechávám stranou rozsudek velkého senátu Soudního dvora 10. ledna 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), jelikož k daným skutkovým okolnostem došlo poté, co byl maďarský právní systém harmonizován s relevantní směrnicí, ale před přistoupením Maďarska k EU dne 1. května 2004.

39 – Viz rozsudek ze dne 15. prosince 2016, Nemeč (C-256/15, EU:C:2016:954, body 21 až 27, zejména bod 23).

40 – Rozsudek ze dne 22. června 2017, E. ON Biofor Sverige AB (C-549/15, EU:C:2017:490, bod 76 a citovaná judikatura).

41 – Tamtéž, článek 33 a příloha 1.

42 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Viz rozsudek ze dne 13. září 2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, bod 23).

48. Vzhledem k tomu je třeba spor v původním řízení posuzovat vzhledem k primárním unijnímu právu, a konkrétně k volnému pohybu služeb podle článku 56 SFEU, a nikoli k volnému pohybu kapitálu podle článku 63 SFEU⁴³.

49. Podle ustálené judikatury je pro účely určení toho, zda se na vnitrostátní právní úpravu vztahuje některá ze základních svobod zaručených Smlouvou o ES, třeba zohlednit předmět právní úpravy dotčené v původním řízení⁴⁴.

50. Soudní dvůr rozhodl, že „s ohledem na pravidla Smlouvy týkající se volného pohybu služeb, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že činnost úvěrové instituce spočívající v poskytování úvěrů představuje službu ve smyslu článku 56 SFEU“⁴⁵. Vnitrostátní právní předpisy, „jejichž předmětem je v první řadě poskytování finančních služeb, spadají do působnosti ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu služeb, třebaže mohou vést k pohybu kapitálu nebo jej zahrnovat“⁴⁶. Naproti tomu „vnitrostátní opatření, jejichž předmětem je přinejmenším z valné části pohyb kapitálu, spadají do působnosti čl. 64 odst. 1 SFEU“⁴⁷.

51. Zákon ze dne 14. července 2017 nevykazuje žádné znaky, které by nasvědčovaly tomu, že jeho cílem je regulace kapitálových trhů. Naopak se zabývá pouze vztahy mezi „dlužníky a věřiteli bez oprávnění“, omezuje se pouze na „smlouvy o úvěru“ a netýká se obecně širšího kapitálového trhu. Za absolutně neplatné mají být prohlášeny pouze smlouvy o úvěru.

52. Vzhledem k tomu, že zákon ze dne 14. července 2017 brání společnostem se sídlem mimo území Chorvatska v přístupu na chorvatský trh poskytování úvěrů, dotýká se primárně volného pohybu služeb a je nesporné, že tento účinek je ve vztahu k jakékoli překážce volného pohybu kapitálu pouze druhotný⁴⁸. Omezující účinky uvedeného režimu na volný pohyb kapitálu jsou pouze nevyhnutelným důsledkem omezení uloženého na poskytování služeb a není namístě posuzovat slučitelnost tohoto režimu s článkem 63 SFEU⁴⁹.

53. Je třeba poznamenat, že v každém případě musí omezení volného pohybu kapitálu splňovat zásadu proporcionality⁵⁰, stejně jako omezení volného pohybu služeb. Jak poznamenala generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, v případech týkajících se čistě vztahů uvnitř Unie, jako je tomu v projednávané věci, se není třeba ve výsledku zabývat otázkou vztahu svobody usazování, volného pohybu kapitálu a volným pohybem služeb, jelikož jsou rozhodující kritéria těchto základních svobod do značné míry totožná⁵¹.

43 – Je třeba poznamenat, že dne 5. ledna 2007, v den uzavření smlouvy, bylo Chorvatsko podle čl. 57 odst. 1 Dohody o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Chorvatskou republikou na straně druhé (Úř. věst. 2005, L 26, s. 3) povinno „nepřijmou[t] žádná opatření ani nezaháj[ít] žádnou činnost, která by učinila podmínky poskytování služeb příslušníky nebo společnostmi Společenství nebo Chorvatska, usazenými“ na území strany této dohody, „která není totožná se stranou osoby, pro niž jsou služby určeny, podstatně více omezující, než byly v den předcházející vstupu této dohody v platnost“, tedy 1. února 2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Podle čl. 57 odst. 2 měly být spory ve vztahu k čl. 57 odst. 1 řešeny konzultací stran.

44 – Viz nedávné stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, bod 17), v němž se odkazuje na rozsudky ze dne 1. července 2010, Dijkman a Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, bod 26), a ze dne 21. května 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, bod 31).

45 – Rozsudek ze dne 12. července 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, bod 72 a citovaná judikatura).

46 – Rozsudek ze dne 21. května 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, bod 32).

47 – Tamtéž, bod 34.

48 – Viz rozsudek ze dne 26. května 2016, NN(L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, body 39 až 41).

49 – Obdobně viz rozsudek ze dne 3. října 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, bod 49).

50 – Např. rozsudek ze dne 3. října 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, bod 32).

51 – C-646/15, EU:C:2016:1000, bod 41. Generální advokátka odkazuje na své stanovisko ve věci SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, body 37 až 38), ve které Soudní dvůr konstatoval, že se uplatní pouze svoboda usazování – viz rozsudek ze dne 21. ledna 2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, bod 36).

54. Pokud by tedy Soudní dvůr s tímto hlediskem mého posouzení nesouhlasil a shledal, že se na původní řízení vztahuje volný pohyb kapitálu, a nikoli volný pohyb služeb, byl by zákon ze dne 14. července 2017 stále neslučitelný s unijním právem z důvodu porušení zásady proporcionality (viz posouzení níže v bodech 66 až 69).

55. Konečně žalovaná nemůže důvodně tvrdit, že poskytovala úvěr pouze v Rakousku, a tím naznačovat, že v původním řízení není dán mezinárodní prvek, který je vyžadován pro použitelnost článku 56 SFEU.

56. Nebylo zpochybňováno, že úvěr byl poskytnut prostřednictvím zprostředkovatele s bydlištěm v Chorvatsku a že dotčený úvěr byl zajištěn zástavním právem k nemovitosti nacházející se v Chorvatsku, kde má bydliště dlužník. To je dostačující s ohledem na skutečnost, že podle ustálené judikatury Soudního dvora použitelnost článku 56 SFEU „vyžaduje mezinárodní prvek“⁵² v tom smyslu, že článek 56 SFEU zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb a nejedná se o situaci, jejíž *všechny* prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu⁵³.

B. K věci samé

57. Pojem „omezení“ se vztahuje na opatření přijatá členským státem, která ačkoli jsou použitelná bez rozdílu, ovlivňují přístup na trh pro podniky z jiných členských států a tím brání obchodu v rámci Unie⁵⁴.

58. Zákon ze dne 14. července 2017 představuje omezení, jelikož smlouvy uzavřené bez oprávnění od Chorvatské národní banky jsou prohlášeny za neplatné. Stranám je bráněno v plnění ustanovení smlouvy o poskytování služeb, pokud jde o státní příslušníky členského státu (Rakousko) se sídlem v jiném členském státě (Rakousko) než v členském státě osoby, které jsou služby poskytovány (Chorvatsko).

59. Zákon ze dne 14. července 2017 je však diskriminační vůči podnikům se sídlem mimo území Chorvatska, které hodlají poskytovat úvěrové služby v uvedeném členském státě, a to ze dvou důvodů.

60. Zprvé definice „věřitele bez oprávnění“ uvedená v článku 2 zákona ze dne 14. července 2017 odkazuje na „jakoukoli právnickou osobu [...], která nemá [...] sídlo na území Chorvatské republiky“. To znamená, že se zákon nepoužije na věřitele se sídlem v Chorvatsku.

61. Zadruhé, jak zdůraznila Komise (viz bod 33 výše), je s věřiteli bez oprávnění se sídlem mimo území Chorvatska podle všeho zacházeno méně příznivě než s věřiteli bez oprávnění se sídlem v Chorvatsku, a to vzhledem k neexistenci retroaktivity právní předpisů použitelných na neplatnost některých smluv uzavřených s neoprávněným věřitelem se sídlem v Chorvatsku⁵⁵ a s ohledem na závěry Vrhovného sudu Republike Hrvatske (Nejvyšší soud Chorvatské republiky) ze dne 12. dubna 2016, podle kterých se neplatnost může vztahovat pouze na smlouvy o spotřebitelském úvěru.

52 – Rozsudek ze dne 13. června 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, bod 46).

53 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Tamtéž, body 32 a 33 a citovaná judikatura.

54 – Stanovisko generálního advokáta N. Wahla, Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, bod 56), které odkazuje na rozsudky ze 12. prosince 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, bod 45 a citovaná judikatura), a ze dne 15. října 2015, Grupo Itevelesa a další (C-168/14, EU:C:2015:685, bod 67).

55 – Komise odkazuje na článek 19j zákona o spotřebitelském úvěru (Narodne novine č. 75/2009, č. 112/2012, č. 143/2013, č. 147/2013, č. 9/2015, č. 78/2015, č. 102/2015 a č. 52/2016), jenž byl vložen zákonem, kterým se mění a doplňuje zákon o spotřebitelském úvěru (Narodne novine č. 102/2015).

62. Pokud tedy zákon ze dne 14. července 2017 může být odůvodněn, může jít pouze o důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví stanovené v čl. 52 odst. 1 SFEU⁵⁶, a nikoli o určité naléhavé důvody veřejného zájmu, kterými lze odůvodnit omezení volného pohybu služeb použitelná bez rozdílu, jako je poctivost obchodních smluv, ochrana spotřebitele, ochrana příjemce služeb před službami poskytovanými nekvalifikovanými osobami, zachování dobré pověsti vnitrostátního finančního sektoru a řádné fungování finančních služeb⁵⁷ (viz vyjádření Komise v bodě 36 výše).

63. Chorvatsko se na jednání dovolávalo ochrany veřejného pořádku, zachování dobré pověsti finančního sektoru a jeho fungování, ochrany základních práv chorvatských občanů, a to zejména ochrany slabší smluvní strany, a ochrany spotřebitele. Bylo rovněž uvedeno, že mezi roky 2000 a 2010 si chorvatští státní příslušníci vzali tři tisíce úvěrů od věřitelů bez oprávnění v hodnotě téměř 360 milionů eur, avšak přesné údaje nejsou vzhledem k nezákonné povaze těchto činností k dispozici. Tím mělo být prokázáno, že tato činnost ovlivňovala fungování finančních služeb v Chorvatsku, a vytvoření paralelního systému nelegálních úvěrů, které poškozují finanční systém státu a veřejný pořádek.

64. Podle Chorvatska tato skutečnost také ovlivňuje životy mnoha tisíců občanů Chorvatska a zákon ze dne 14. července 2017 byl nejzazším opatřením, přičemž Chorvatsko dále tvrdilo, že potenciální dlužníci s nízkou schopností splácet byli kontaktováni za účelem převzetí jejich nemovitosti, jak dokládá skutečnost, že na ostrově Rab tímto způsobem změnilo vlastníka 220 nemovitostí a zahájeno bylo 344 řízení.

65. Jak již bylo uvedeno, naléhavých důvodů veřejného zájmu (viz bod 62 výše) se nelze dovolávat v souvislosti s diskriminačním omezením volného pohybu služeb. Úvahy uváděné Chorvatskem rovněž nejsou dostačující k odůvodnění zákona ze dne 14. července 2017 důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví podle čl. 52 odst. 1 SFEU, a to vzhledem k širší oblasti působnosti tohoto zákona.

66. Nic z uvedeného není dostatečný legitimní politický důvod pro zavedení zákona, který stanoví neplatnost *všech* smluv o úvěru s mezinárodními prvky se zpětnými účinky na smlouvy uzavřené až před 17 lety. Zobecněný popis obtíží, který se objevuje v písemném vyjádření Chorvatska (viz bod 27 výše), nebyl na jednání doplněn do míry, která by stačila k prokázání legitimního základu pro odchylku v porovnání s rozsahem překážky volného pohybu služeb stanovené zákonem ze dne 14. července 2017.

67. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí navíc být zvláštní požadavky na kvalifikaci nebo povolení stanovené členskými státy, v nichž jsou poskytovány služby, objektivně nezbytné a nesmí překračovat rámec toho, co je nezbytné k dosažení stanovených cílů⁵⁸.

68. Na základě své paušální povahy zákon ze dne 14. července 2017 zjevně překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimního cíle, který mohl sledovat.

69. Zmírnění nešvaru (v oblasti veřejného pořádku) sledované diskriminačním a paušálním pravidlem, které prohlašuje za absolutně neplatné všechny smlouvy o úvěru s mezinárodními prvky, jež byly uzavřeny v předchozích 17 letech (a které byly po řadu let účinné bez ohledu na neexistenci oprávnění Chorvatské národní banky), lze odůvodnit předložením přesvědčivého důkazu ze strany Chorvatska o tíživém problému vyžadujícím extrémní opatření. Podle ustálené judikatury „členský stát,

56 – Rozsudek ze dne 28. ledna 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, bod 26).

57 – Komise odkazuje na rozsudky ze dne 9. července 1997, De Agostini a TV-Shop (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1997:344, bod 53); ze dne 25. července 1991 Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, bod 14); ze dne 18. července 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, body 38 až 40); ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, bod 38), a ze dne 10. května 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, bod 44), jakož i na věc E-08/16 Netfonds [2017] EFTA Ct. Rep. 163, bod 113.

58 – Rozsudek ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, bod 15).

který se hodlá dovolávat cíle, jenž je způsobilý ospravedlnit překážku volného pohybu služeb, musí poskytnout soudu, který má o této otázce rozhodnout, všechny informace, které mu umožní ověřit, že uvedené opatření splňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality⁵⁹. Takové informace předloženy nebyly.

70. Kromě toho pokud se členský stát snaží odůvodnit pravidla omezující volný pohyb služeb, musí tato pravidla být v souladu s obecnými právními zásadami, včetně zásady právní jistoty⁶⁰. Podle klasické formulace Soudního dvora ve věci Fedesa „zásada právní jistoty obecně brání tomu, aby byl počátek časové působnosti právního aktu Společenství stanoven na den předcházející dni jeho vyhlášení. Může tomu však být výjimečně jinak, pokud to vyžaduje sledovaný cíl a pokud jsou náležitě respektována legitimní očekávání dotčených osob“⁶¹.

71. V původním řízení se jedná o porušení zásady právní jistoty ze strany členského státu při odůvodňování pravidel, která omezují volný pohyb, ale to nemá vliv na použití hmotněprávního pravidla⁶². Ze soudního spisu nevyplývá, že by byla zohledněna legitimní očekávání žalované, přestože dotčená smlouva existovala po dobu deseti let, než se chorvatský zákonodárce rozhodl ji prohlásit za absolutně neplatnou s retroaktivními účinky, jak vyplývá ze zákona ze dne 14. července 2017.

72. Konečně stojí za připomenutí, že unijní právo skutečně chrání dlužníky, s nimiž bylo jednáno nepoctivě, v kontextu smluv o spotřebitelském úvěru, včetně těch s mezinárodním prvkem. Odráží to rozsáhlá judikatura Soudního dvora k výkladu směrnice 93/13/EHS o zneužívajících ujednáních ve spotřebitelských smlouvách⁶³ s takovými skutkovými okolnostmi⁶⁴. Pokud takové okolnosti nastanou v Chorvatsku, tato judikatura se samozřejmě použije⁶⁵.

V. Závěry

73. Z výše uvedených důvodů navrhuji následující odpověď na první otázku položenou Općinskim sudem u Rijeci (Městský soud v Rijece, Chorvatsko):

„Za okolností v původním řízení musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, jež stanoví neplatnost smluv o úvěru retroaktivně k okamžiku jejich uzavření a jiných právních jednání navazujících na takové smlouvy o úvěru, které byly uzavřeny s věřitelem usazeným v jiném členském státě než osoba, které jsou služby poskytovány, přestože věřitel neměl v době uzavření smlouvy oprávnění od příslušných orgánů tohoto členského státu.“

59 – Rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pflieger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 50 a citovaná judikatura).

60 – Např. rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, body 44 a 45 citovaná judikatura).

61 – Rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 45).

62 – Viz např. rozsudek ze dne 20. září 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, bod 52).

63 – Úř. věst. 1993, L 95, s. 29; Zvl. vyd. 15/02, s. 288, oprava Úř. věst. 2016, L 303, s. 26.

64 – Z nedávné doby viz například rozsudky ze dne 20. září 2018, OTP Bank a OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750); ze dne 31. května 2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367), a ze dne 20. září 2017, Andriciuc a další (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 – Viz také např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice 87/102/EHS (Úř. věst. 2008, L 133, s. 66) a rozsudek ze dne 12. července 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).