



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

16. studenoga 2023.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni zahtjevi za kreditne institucije – Uredba (EU) br. 575/2013 – Članak 4. stavak 1. točke 1. i 42. – Definicije – Pojmovi, kreditna institucija, odobrenje za rad’ – Davanje zajmova bez odobrenja”

U predmetu C-427/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Varhoven kasacionen sad (Vrhovni kasacijski sud, Bugarska), odlukom od 21. lipnja 2022., koju je Sud zaprimio 28. lipnja 2022., u kaznenom postupku protiv

**BG**

uz sudjelovanje:

**Varhovna kasacionna prokuratura,**

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, P. G. Xuereb i A. Kumin (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Europsku komisiju, A. Nijenhuis, D. Triantafyllou i I. Zaloguin, u svojstvu agenata, odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja, donosi slijedeću

\* Jezik postupka: bugarski

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 1. točaka 1. i 42. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv osobe BG, koja je proglašena krivom jer je dvjema fizičkim osobama pozajmljivala gotovinu uz kamate bez odgovarajućeg odobrenja u tu svrhu.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

##### *Uredba br. 575/2013*

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 5. Uredbe br. 575/2013:

„Zajedno, ova Uredba i Direktiva 2013/36/EU [Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.)] trebaju činiti pravni okvir kojim se uređuju pristup djelatnosti, nadzorni okvir i bonitetna pravila za kreditne institucije i investicijska društva (zajedno, institucije). Ovu Uredbu stoga treba tumačiti zajedno s navedenom Direktivom.”

- 4 Članak 1. te uredbe, naslovljen „Područje primjene”, u prvom stavku određuje:

„Ovom Uredbom propisuju se jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima koje institucije koje podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36/EU moraju ispunjavati u odnosu na sljedeće stavke:

- (a) kapitalni zahtjevi koji se odnose na potpuno mjerive, jedinstvene i standardizirane elemente kreditnog rizika, tržišnog rizika, operativnog rizika i rizika namire;
- (b) zahtjevi za ograničavanje velikih izloženosti;
- (c) nakon stupanja na snagu delegiranog akta iz članka 460., likvidnosni zahtjevi koji se odnose na potpuno mjerive, jedinstvene i standardizirane elemente likvidnosnog rizika;
- (d) izvještajni zahtjevi u vezi s točkama (a), (b) i (c) i s financijskom polugom;
- (e) zahtjevi za javnu objavu.”

5 Članak 4., naslovljen „Definicije”, u stavku 1. predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

(1) ‚kreditna institucija’ znači društvo čija je djelatnost primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita za vlastiti račun;

[...]

(3) ‚institucija’ znači kreditna institucija ili investicijsko društvo;

[...]

(26) ‚financijska institucija’ znači društvo koje nije institucija, a čija je osnovna djelatnost stjecanje udjela ili obavljanje jedne ili više djelatnosti navedenih u točkama od 2. do 12. i točki 15. Priloga I. Direktivi 2013/36/EU, [...]

[...]

(42) ‚odobrenje za rad’ znači instrument koji nadležna tijela izdaju u bilo kojem obliku, a kojim se daje pravo na obavljanje djelatnosti;

[...]”

6 Članak 4. stavak 1. točka 1. Uredbe br. 575/2013 kako je izmijenjen Uredbom (EU) 2019/2033 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. (SL 2019., L 314, str. 1. i ispravak SL 2020., L 20, str. 26.; ispravak SL 2020., L 405, str. 79.; te ispravak SL 2021., L 261, str. 60.) (u daljnjem tekstu: izmijenjena Uredba br. 575/2013) predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1) ‚kreditna institucija’ znači društvo čija je djelatnost bilo što od sljedećeg:

(a) primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti te odobravanje kredita, za vlastiti račun;

(b) obavljanje bilo koje od aktivnosti navedenih u Prilogu I. odjeljku A točkama 3. i 6. Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća [od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL 2014., L 173, str. 349.)] ako se primjenjuje jedno od sljedećeg, a društvo nije trgovac robom i emisijskim jedinicama, ni subjekt za zajednička ulaganja ni društvo za osiguranje:

i) ukupna vrijednost konsolidirane imovine društva iznosi ili premašuje 30 milijardi EUR;

ii) ukupna vrijednost imovine društva manja je od 30 milijardi EUR, a društvo je dio grupe u kojoj ukupna vrijednost konsolidirane imovine svih društava u toj grupi koja pojedinačno imaju ukupnu imovinu manju od 30 milijardi EUR i koja obavljaju bilo koju od aktivnosti navedenih u odjeljku A točkama 3. i 6. Priloga I. Direktivi 2014/65/EU iznosi ili premašuje 30 milijardi EUR; ili

iii) ukupna vrijednost imovine društva manja je od 30 milijardi EUR, a društvo je dio grupe u kojoj ukupna vrijednost konsolidirane imovine svih društava u grupi koja obavljaju bilo koju od aktivnosti navedenih u odjeljku A točkama 3. i 6. Priloga I. Direktivi 2014/65/EU iznosi ili premašuje 30 milijardi EUR, ako konsolidirajuće

nadzorno tijelo uz savjetovanje s kolegijem nadzornih tijela tako odluči kako bi odgovorilo na potencijalne rizike zaobilaženja pravila i potencijalne rizike za financijsku stabilnost [Europske] [u]nije;

za potrebe točke (b) podtočaka ii. i iii., ako je društvo dio grupe iz treće zemlje, ukupna imovina svake podružnice grupe iz treće zemlje koja je dobila odobrenje za rad u Uniji uključena je u kombiniranu ukupnu vrijednost imovine svih društava u grupi;”

- 7 Na temelju članka 62. stavka 1. Uredbe 2019/2033, naslov Uredbe br. 575/2013 zamijenjen je sljedećim:

„Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012.”

*Direktiva 2013/36*

- 8 U skladu s uvodnim izjavama 2. i 42. Direktive 2013/36:

„(2) Ova bi Direktiva trebala, *inter alia*, sadržavati odredbe koje reguliraju odobrenja za rad, stjecanje kvalificiranih udjela, ostvarivanje prava na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga, ovlasti nadzornih tijela matičnih država članica i država članica domaćina u tom pogledu te odredbe koje uređuju inicijalni kapital i nadzornu provjeru kreditnih institucija i investicijskih društava. [...] [O]vu bi Direktivu trebalo čitati zajedno s Uredbom br. 575/2013 te bi ona zajedno s tom Uredbom trebala činiti zakonski okvir koji uređuje bankovne djelatnosti, nadzorni okvir i bonitetna pravila za kreditne institucije i investicijska društva.

[...]

(42) Ova Direktiva ne bi trebala dovoditi u pitanje bilo koju odredbu zakona država članica koja se odnosi na kazne po kaznenom pravu.”

- 9 Članak 1. te Direktive glasi kako slijedi:

„Ova Direktiva propisuje pravila o:

(a) pristupu djelatnosti kreditnih institucija i investicijskih društava (zajedno se nazivaju: ‚institucije’);

[...]”

- 10 Članak 3. navedene Direktive, naslovljen „Definicije”, u stavku 1. određuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(1) ‚kreditna institucija’ znači kreditna institucija definirana člankom 4. stavkom 1. točkom (1.) Uredbe (EU) br. 575/2013;

[...]

(22) ‚financijska institucija‘ znači financijska institucija definirana člankom 4. stavkom 1. točkom (26.) Uredbe [br. 575/2013];

[...]

(38) ‚odobrenje za rad‘ znači odobrenje za rad definirano člankom 4. stavkom 1. točkom (42.) Uredbe [br. 575/2013];

[...]”

11 Poglavlje 1. glave III. Direktive 2013/36, naslovljeno „Opći zahtjevi za pristupanje djelatnosti kreditnih institucija”, sadržava, među ostalim, njezine članke 8. i 9.

12 Članak 8. te Direktive, naslovljen „Odobrenje za rad”, u stavku 1. predviđa:

„Države članice zahtijevaju da kreditne institucije dobiju odobrenje za rad prije početka svojeg poslovanja. [...]”

13 Članak 9. navedene Direktive, naslovljen „Zabrana osobama ili društvima koja nisu kreditne institucije da obavljaju poslove primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti”, u stavku 1. navodi:

„Države članice zabranjuju osobama ili društvima koja nisu kreditne institucije da obavljaju poslove primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti.”

14 Direktiva 2013/36 sadržava glavu V., naslovljenu „Odredbe koje se odnose na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga”, čije poglavlje 1., naslovljeno „Opća načela”, sadržava, među ostalim, članak 34. te Direktive.

15 Taj članak 34. naslovljen „Financijske institucije”, u stavku 1. predviđa:

„Države članice propisuju da djelatnosti navedene u Prilogu I. na njihovom području, u skladu s člankom 35., člankom 36. stavcima 1., 2. i 3., člankom 39. stavcima 1. i 2. te člancima od 40. do 46., osnivanjem podružnice ili pružanjem usluga, može obavljati bilo koja financijska institucija iz druge države članice, bez obzira na to je li društvo kći kreditne institucije ili društvo kći u zajedničkom vlasništvu dviju ili više kreditnih institucija, a čiji akt o osnivanju ili statut dozvoljavaju obavljanje tih djelatnosti te koja zadovoljava svaki od sljedećih uvjeta:

[...]”

16 Točke 1. i 2. Priloga I. Direktivi 2013/36, naslovljenog „Popis djelatnosti koje podliježu međusobnom priznavanju”, glase kako slijedi:

„1. Primanje depozita i ostalih povratnih sredstava.

2. Kreditiranje, uključujući *inter alia*: potrošački kredit, ugovore o kreditu koji se odnose na nekretnine, otkup potraživanja s regresom ili bez njega, financiranje trgovačkih transakcija (uključujući izvozno financiranje na osnovi otkupa s diskontom i bez regresa dugoročnih nedospjelih potraživanja osiguranih financijskim instrumentima (engl. *forfeiting*)).”

*Direktiva 2014/65*

- 17 Prilog I. Direktivi 2014/65 naslovljen je „Popisi usluga, aktivnosti i financijskih instrumenata”. Odjeljak A tog Priloga I., naslovljen „Investicijske usluge i aktivnosti”, u točkama 3. i 6. navodi:

„3. trgovanje za vlastiti račun;

[...]

6. usluge pokroviteljstva financijskih instrumenata i/ili provedbe ponude odnosno prodaje financijskih instrumenata uz obvezu otkupa[.]”

***Bugarsko pravo***

*Kazneni zakonik*

- 18 Članak 252. stavak 1. Nakazatelenog kodeksa (Kazneni zakonik) određuje:

„Tko bez odgovarajućeg odobrenja komercijalno obavlja bankarske poslove, poslove osiguranja ili druge financijske poslove, pruža usluge platnog prometa ili izdaje elektronički novac, za što je potrebno takvo odobrenje, kaznit će se kaznom zatvora u trajanju tri do pet godina i oduzimanjem najviše polovine svoje imovine.”

*Zakon o kreditnim institucijama*

- 19 Članak 2. stavak 1. Zakona za kreditne institucije (Zakon o kreditnim institucijama) (DV br. 59 od 21. srpnja 2006.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon o kreditnim institucijama), pojam „banka” (kreditna institucija) definira na sljedeći način:

„pravna osoba koja za vlastiti račun i na vlastiti rizik prima depozite ili ostala povratna sredstva od javnosti te odobrava kredite ili druge oblike financiranja.”

- 20 Članak 3. stavak 1. točka 3. tog zakona definira pojam „financijska institucija” kao osobu koja nije institucija ili industrijski holding, a čija je osnovna djelatnost, među ostalim, odobravanje kredita iz sredstava koja nisu primljena kao depozit ili ostala povratna sredstva od javnosti.

- 21 Člankom 3.a stavkom 1. navedenog zakona određuje se:

„Za komercijalno obavljanje djelatnosti iz članka 2. stavka 2. točaka 6., 7. i 12. te članka 3. stavka 1. točaka 2. i 3., osoba mora biti upisana u javni registar [Balgarske narodne banke (Bugarska narodna banka) (BNB)] ako su jedna ili više tih djelatnosti njezine osnovne djelatnosti. Kriteriji za definiranje osnovne djelatnosti utvrđeni su Uredbom BNB-a.”

- 22 U skladu s člankom 13. stavkom 1. istog zakona, za obavljanje bankovnih djelatnosti potrebno je odobrenje koje izdaje BNB.

- 23 Dodatne odredbe Zakona o kreditnim institucijama u stavku 4. predviđaju da se, među ostalim, njime prenose odredbe Direktive 2013/36.

## Glavni postupak i prethodna pitanja

- 24 U razdoblju od travnja 2016. do rujna 2017., BG, bugarski državljanin koji je u tom razdoblju obnašao dužnost člana općinskog vijeća, pozajmljivao je gotovinu uz kamate dvjema fizičkim osobama.
- 25 Presudom od 1. listopada 2020., osoba BG proglašena je krivom da je komercijalno obavljala bankarske poslove bez odgovarajućeg odobrenja koje u tu svrhu zahtijeva Zakon o kreditnim institucijama. Stoga je, osobito na temelju članka 252. stavka 1. Kaznenog zakonika, navedena osoba osuđena na kaznu zatvora u trajanju od tri godine, čije je izvršenje uvjetno odgođeno na četiri godine, kao i na kaznu oduzimanja određene imovine koja je bila u njezinu vlasništvu.
- 26 Ta je presuda u žalbenom postupku potvrđena presudom od 15. travnja 2021. Osoba BG je protiv te presude podnijela žalbu u kasacijskom postupku pred Vrhoven kasacionen sadom (Vrhovni kasacijski sud, Bugarska), koji je u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev.
- 27 Taj sud ističe da, u skladu s relevantnim odredbama Nakazatelno-procesualnog kodeksa (Zakonik o kaznenom postupku), on može, među ostalim, odlučiti osloboditi optuženika ako se na temelju činjenica može zaključiti da nije počinio djelo koje mu se stavlja na teret ili ako njegovo postupanje od samog početka ne predstavlja kazneno djelo, ili može izmijeniti presudu donesenu u žalbenom postupku tako da kvalificira njegovo postupanje kao neko drugo kazneno djelo koje je kažnjivo kaznom koja je jednako teška ili blaža od kazne za kazneno djelo za koje je proglašen krivim.
- 28 Međutim, kako bi ocijenio može li izvršiti jednu od tih ovlasti, taj sud navodi da mu se prethodno mora pojasniti doseg definicija iz članka 4. stavka 1. točaka 1. i 42. Uredbe br. 575/2013, u vezi s člankom 9. stavkom 1. Direktive 2013/36 i točkama 1. i 2. Priloga I. toj Direktivi. Naime, tumačenje tih odredbi prava Unije relevantno je za utvrđivanje stvarnog značenja različitih elemenata kaznenog djela iz članka 252. stavka 1. Kaznenog zakonika, a osobito pojma „bankarski posao” koji se u njemu nalazi.
- 29 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev kao prvo objašnjava da se, u skladu s praksom bugarskih sudova i pravnom teorijom, značenje tih elemenata u nacionalnom pravu pojašnjava zakonima koji nisu obuhvaćeni kaznenim pravom, među ostalim i Zakonom o kreditnim institucijama, kojima se uređuju djelatnosti banaka i definiraju pojmovi kao što su „banka”, „bankovna transakcija”, „bankovna djelatnost” i „bankovni kredit”. Osim toga, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se tim zakonom, među ostalim, prenose odredbe Direktive 2013/36.
- 30 Što se tiče značenja pojma „bankovna djelatnost”, taj zakon navodi da ta djelatnost u odnosu na kreditnu instituciju uključuje primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita ili drugih oblika financiranja za račun i na vlastiti rizik te institucije. Stoga, prema mišljenju tog suda, što se tiče navedenoga pojma, definicija je u skladu s definicijom iz članka 4. stavka 1. točke 1. Uredbe br. 575/2013.
- 31 Kao drugo, navedeni sud pojašnjava da, na temelju članka 252. stavka 1. Kaznenog zakonika u vezi s člankom 13. stavkom 1. Zakona o kreditnim institucijama, obavljanje svih bankovnih djelatnosti, osobito odobravanje bankovnih kredita, koje je izvršeno bez odobrenja za rad koje izdaje BNB, predstavlja kazneno djelo.

- 32 Kao treće, navedeni sud ističe da je u nekoliko nedavnih odluka pojasnio pojam „bankarski posao” u smislu članka 252. stavka 1. Kaznenog zakonika. Tako je tim odlukama utvrđeno da se činjenica komercijalnog davanja zajmova uz kamate iz sredstava koja nisu primljena kao depoziti od javnosti ne mogu smatrati takvim poslovima. U okviru predmeta u kojima su donesene navedene odluke, optuženici su bili oslobođeni jer je ta odredba bila primjenjiva samo na bankovne djelatnosti za koje je predviđen sustav odobrenja za rad.
- 33 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da odobravanje kredita iz sredstava koja ne proizlaze iz djelatnosti primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava jest financijski posao za koji je u članku 3.a stavku 1. Zakona o kreditnim institucijama predviđen sustav registracije, a ne sustav odobrenja za rad. Komercijalno obavljanje te djelatnosti bez takve registracije ne predstavlja kazneno djelo.
- 34 Međutim, taj sud izražava sumnje u pogledu točnog značenja definicije „kreditne institucije” iz članka 4. stavka 1. točke 1. Uredbe br. 575/2013. Stoga se pita znači li korištenje veznika „i” u toj definiciji, koji povezuje djelatnost primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti s djelatnošću odobravanja kredita, da takva institucija daje zajmove samo sredstvima od javnosti, a da ujedno ne može davati zajmove sredstvima iz drugih izvora, kao što su troškovi ili kamate. Te dvojbe također proizlaze iz izričite zabrane, navedene u članku 9. stavku 1. Direktive 2013/36, za osobe ili društva koji nisu kreditne institucije da primaju depozite ili ostala povratna sredstva od javnosti, kao i iz okolnosti da se u točkama 1. i 2. Priloga I. toj direktivi predmetne dvije djelatnosti navode odvojeno.
- 35 Osim toga, navedeni sud smatra da mu je potrebno pojašnjenje u pogledu tumačenja definicije pojma „odobrenje za rad” iz članka 4. stavka 1. točke 42. Uredbe br. 575/2013. Taj pojam označava dokument kojim se dodjeljuje pravo na obavljanje djelatnosti predviđene u okviru te uredbe i Direktive 2013/36. Konkretnije, isti se sud pita, upućujući na „instrument koji nadležna tijela izdaju u bilo kojem obliku, a kojim se daje pravo na obavljanje djelatnosti”, obuhvaća li ta definicija kako sustav odobrenja za rad predviđen nacionalnim pravom za kreditne institucije tako i sustav registracije, a koji je modalitet ovlašćivanja predviđen nacionalnim pravom za financijske institucije.
- 36 U tim je uvjetima Varhoven kasacionen sad (Vrhovni kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1) Treba li definiciju kreditne institucije iz članka 4. stavka 1. točke 1. [Uredbe br. 575/2013] tumačiti na način da se kredit odobrava isključivo sredstvima koja se primaju kao depoziti ili ostala povratna sredstva od javnosti ili kreditna institucija smije odobravati kredite i sredstvima iz drugih izvora?
- 2) Kako treba tumačiti sadržaj, instrument[a] koji nadležna tijela izdaju u bilo kojem obliku, a kojim se daje pravo na obavljanje djelatnosti’ u smislu članka 4. stavka 1. točke 42. [Uredbe br. 575/2013] te obuhvaća li taj sadržaj i odredbu o odobrenju za rad i odredbu o registraciji kojom se daje odobrenje za obavljanje kreditnih poslova?”



## Postupak pred Sudom

- 37 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku iz članka 107. Poslovnika Suda. U prilog svojem zahtjevu taj sud navodi da je predmet koji se pred njim vodi hitan, s obzirom na to da su činjenice koje se stavljaju na teret osobi BG nastale 2016. i da duljina glavnog postupka može ugroziti pravo na pošteno suđenje.
- 38 Na prijedlog suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, prvo vijeće Suda je 14. srpnja 2022. odlučilo da taj zahtjev ne treba prihvatiti jer nije ispunjen uvjet hitnosti predviđen u članku 107. Poslovnika Suda.

## Nadležnost Suda

- 39 Najprije valja istaknuti da činjenice iz glavnog postupka ne ulaze u područje primjene Uredbe br. 575/2013, na čije se tumačenje odnosi zahtjev za prethodnu odluku.
- 40 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud je nadležan za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na odredbe prava Unije u situacijama u kojima su, neovisno o tome što činjenice iz glavnog postupka ne ulaze izravno u područje primjene tog prava, odredbe tog prava nacionalnim pravom učinjene primjenjivima zbog upućivanja potonjeg na njihov sadržaj (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 41 Naime, u takvim slučajevima postoji konkretan interes Unije da se, radi izbjegavanja budućih razlika u tumačenju, odredbe preuzete iz prava Unije tumače ujednačeno (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 42 Stoga je tumačenje odredaba prava Unije od strane Suda u situacijama koje ne ulaze u njihovo područje primjene opravdano kad su te odredbe u skladu s nacionalnim pravom izravno i bezuvjetno primjenjive na takve situacije kako bi se osiguralo istovjetno postupanje u tim situacijama i u onima koje su obuhvaćene područjem primjene navedenih odredbi (presude od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 33., i od 10. rujna 2020., Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, t. 21. i navedena sudska praksa).
- 43 U tom pogledu valja još podsjetiti na to da konkretni elementi, na temelju kojih se može utvrditi da su odredbe prava Unije koje su u skladu s nacionalnim pravom postale izravno i bezuvjetno primjenjive, moraju proizlaziti iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje (vidjeti u tom smislu presudu od 27. travnja 2023., Banca A (Primjena Direktive o spajanju u unutarnjoj situaciji), C-827/21, EU:C:2023:355, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 44 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev, a koji je jedini nadležan za tumačenje nacionalnog prava u okviru sustava pravosudne suradnje uspostavljenog člankom 267. UFEU-a (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 34. i navedena sudska praksa), iznio je razloge koji su ga naveli da se zapita o tumačenju Uredbe br. 575/2013 kao i veze koja postoji između te uredbe i nacionalnih odredbi o kojima je riječ u glavnom postupku. Stoga iz konkretnih elemenata odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se taj sud mora osloniti na definicije iz navedene uredbe kako bi odlučio o meritumu u okviru tog postupka.

- 45 Slijedom navedenoga, valja utvrditi da su te definicije bugarskim pravom učinjene izravno i bezuvjetno primjenjivima na situacije poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku i da stoga postoji jasan interes Unije da se Sud izjasni o zahtjevu za prethodnu odluku.

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo pitanje*

- 46 Najprije treba podsjetiti na to da je članak 4. stavak 1. točka 1. Uredbe br. 575/2013, na koji se odnosi prvo pitanje i koji sadržava definiciju pojma „kreditna institucija”, izmijenjen Uredbom 2019/2033.
- 47 Prije te izmjene, taj pojam bio je definiran tako da se odnosi na „društvo čija je djelatnost primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita za vlastiti račun”.
- 48 Nakon navedene izmjene „kreditnom institucijom” smatra se društvo čija je djelatnost bilo što od predviđenoga u članku 4. stavku 1. točki 1. podtočkama (a) i (b) izmijenjene Uredbe br. 575/2013.
- 49 Potonje djelatnosti su, u skladu s tim člankom 4. stavkom 1. točkom 1. podtočkom (a): „primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti te odobravanje kredita, za vlastiti račun” i, u skladu s navedenim člankom 4. stavkom 1. točkom 1. podtočkom (b): „obavljanje bilo koje od aktivnosti navedenih u Prilogu I. odjeljku A točkama 3. i 6. Direktive 2014/65”, ovisno o određenim uvjetima.
- 50 U ovom slučaju valja istaknuti da je, s jedne strane, u skladu s objašnjenjima suda koji je uputio zahtjev, definicija pojma „kreditna institucija” u smislu članka 4. stavka 1. točke 1. Uredbe br. 575/2013 relevantna za tumačenje kaznene odredbe na temelju koje je izrečena osuđujuća presuda protiv osobe BG.
- 51 S druge strane, ta se osuđujuća presuda odnosi na činjenice koje su se dogodile između travnja 2016. i rujna 2017., odnosno prije stupanja na snagu članka 4. stavka 1. točke 1. te uredbe kako je izmijenjen Uredbom 2019/2033.
- 52 Međutim, nije isključeno da ta izmjena ima utjecaj s obzirom na načelo retroaktivne primjene blažeg kaznenog zakona (*lex mitior*). Iako spis kojim Sud raspolaže ne daje naznake o načinu na koji je to načelo utemeljeno u bugarskom pravu, ono je u svakom slučaju zajamčeno člankom 7. stavkom 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 17. rujna 2009., Scoppola protiv Italije (br. 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, t. 109.), koje je Republika Bugarska stranka.
- 53 U tim okolnostima, prilikom odgovora na prvo pitanje, valja uzeti u obzir članak 4. stavak 1. točku 1. Uredbe br. 575/2013 kako je izmijenjen Uredbom 2019/2033.
- 54 Naposljetku, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provede odgovarajuće provjere u tom pogledu, proizlazi da osoba BG nije obavljala nijednu od djelatnosti iz članka 4. stavka 1. točke 1. podtočke (b) izmijenjene Uredbe br. 575/2013.

- 55 Stoga valja smatrati da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. točku 1. podtočku (a) izmijenjene Uredbe br. 575/2013 tumačiti na način da je društvo obuhvaćeno pojmom „kreditna institucija” u smislu tog članka 4. stavka 1. točke 1. samo ako je njegova djelatnost odobravanje kredita sredstvima koja se primaju kao depoziti ili ostala povratna sredstva od javnosti, isključujući sredstva iz drugih izvora.
- 56 U tom pogledu valja podsjetiti na to da u skladu s ustaljenom sudskom praksom, tumačenje odredbe prava Unije zahtijeva da se u obzir uzme ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi kao i ciljevi te svrha akta kojeg je ona dio. Nastanak neke odredbe prava Unije može se također pokazati relevantnim za njezino tumačenje (presuda od 16. ožujka 2023., Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 57 Kad je riječ o tekstu članka 4. stavka 1. točke 1. podtočke (a) izmijenjene Uredbe br. 575/2013, valja istaknuti da on sadržava dva elementa, odnosno, s jedne strane, „primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti” i, s druge strane, „odobravanje kredita za vlastiti račun”. Usto, ta su dva elementa povezana veznikom „i”.
- 58 Iz toga valja zaključiti da je društvo koje ne obavlja nijednu od djelatnosti iz članka 4. stavka 1. točke 1. podtočke (b) obuhvaćeno pojmom „kreditna institucija” u smislu navedenog članka 4. stavka 1. točke 1. samo ako njegova djelatnost kumulativno uključuje primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita za vlastiti račun.
- 59 Osim toga, iako nije isključeno da se krediti odobravaju sredstvima iz izvora koji nisu depoziti ili ostala povratna sredstva od javnosti, u pravilu su primanje depozita i odobravanje kredita nužno povezani.
- 60 To potvrđuje svrha članka 4. stavka 1. točke 1. podtočke (a) izmijenjene Uredbe br. 575/2013, koja daje funkcionalnu definiciju pojma „kreditna institucija”.
- 61 Naime, ta odredba proizlazi iz članka 1. prve alineje Prve direktive Vijeća 77/780/EEZ od 12. prosinca 1977. o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na osnivanje i obavljanje djelatnosti kreditnih institucija (SL 1977., L 322, str. 30.).
- 62 Međutim, iz pozadine nastanka potonje odredbe proizlazi da se definicija pojma „kreditna institucija” temelji na funkciji koju, među ostalim, obavljaju banke unutar monetarnog sustava nacionalnih gospodarstava, pri čemu njihova osnovna zadaća uključuje uspostavljanje veze između štednje i ulaganja, odnosno prikupljanja novčanih sredstava i njihova pozajmljivanja (Prijedlog direktive Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na osnivanje i obavljanje djelatnosti [kreditnih] institucija (COM (74)2010 final, str. 6.)).
- 63 Iz toga slijedi da društvo koje od javnosti ne prima depozite ili ostala povratna sredstva i koje stoga odobrava kredite isključivo sredstvima iz drugih izvora nije obuhvaćeno pojmom „kreditna institucija” u smislu članka 4. stavka 1. točke 1. podtočke (a) izmijenjene Uredbe br. 575/2013.
- 64 Takav zaključak nije doveden u pitanje činjenicom da se, nakon izmjene Uredbe br. 575/2013 Uredbom 2019/2033, taj članak 4. stavak 1. točka 1. sada odnosi na društvo čija je djelatnost „bilo što od sljedećeg”.

- 65 Naime, zakonodavac Unije prilikom te izmjene u članku 4. stavku 1. točki 1. podtočki (a) nije razdvojio djelatnost koja uključuje primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti i djelatnost odobravanja kredita, što potvrđuje da te dvije djelatnosti treba shvatiti kao cjelinu. Usto, za razliku od te odredbe, isti članak 4. stavak 1. točka 1. podtočka (b) upućuje pak na „bilo koj[u] od aktivnosti” navedenih u Prilogu I. odjeljku A točkama 3. i 6. Direktive 2014/65.
- 66 Uostalom, kad je riječ o pitanjima suda koji je uputio zahtjev koja se odnose na članak 9. stavak 1. Direktive 2013/36 i Prilog I. toj direktivi, valja istaknuti, s jedne strane, da se u tom članku 9. stavku 1. navodi izričita zabrana za osobe ili društva koja nisu kreditne institucije da primaju depozite ili ostala povratna sredstva od javnosti, pri čemu se ne spominje i djelatnost odobravanja kredita, i, s druge strane, da se u točkama 1. i 2. tog Priloga I. primanje depozita i odobravanje kredita navode odvojeno. Međutim, to ne utječe na usvojeno tumačenje pojma „kreditna institucija” u smislu Uredbe br. 575/2013.
- 67 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. točku 1. podtočku (a) izmijenjene Uredbe br. 575/2013 treba tumačiti na način da je društvo obuhvaćeno pojmom „kreditna institucija” u smislu tog članka 4. stavka 1. točke 1. samo ako njegova djelatnost kumulativno uključuje primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita za vlastiti račun, pri čemu su ti depoziti ili ostala sredstva koja se primaju od javnosti namijenjena odobravanju kredita, ne isključujući mogućnost da se krediti odobravaju sredstvima iz drugih izvora.

### *Drugo pitanje*

- 68 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pojam „odobrenje za rad” u smislu članka 4. stavka 1. točke 42. Uredbe br. 575/2013 tumačiti na način da obuhvaća sustav registracije kojim se daje odobrenje za obavljanje kreditnih poslova.
- 69 Najprije valja ispitati kontekst tog pitanja.
- 70 Tako će se, s jedne strane, u skladu s kaznenom odredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku, odnosno člankom 252. stavkom 1. Kaznenog zakonika, kazniti, među ostalim, svatko „[t]ko bez odgovarajućeg odobrenja komercijalno obavlja bankarske poslove, poslove osiguranja ili druge financijske poslove”. U skladu s objašnjenjima suda koji je uputio zahtjev, ta se odredba primjenjuje samo na djelatnosti za koje se predviđa sustav odobrenja za rad.
- 71 S druge strane, u skladu s tim objašnjenjima, odobravanje kredita sredstvima koja ne proizlaze iz djelatnosti primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti jest, ako ne bankarski posao, onda barem financijski posao za koji je u nacionalnom pravu predviđen sustav registracije, a ne sustav odobrenja za rad, na način da komercijalno obavljanje takve djelatnosti bez registracije ne predstavlja kazneno djelo.
- 72 Međutim, čini se da sud koji je uputio zahtjev smatra da je tumačenje pojma „odobrenje za rad” u smislu Uredbe br. 575/2013 relevantno za tumačenje pojma „odobrenje” u smislu članka 252. stavka 1. Kaznenog zakonika, s obzirom na to da je sustav registracije, na temelju širokog tumačenja, također obuhvaćen tim pojmovima pa bi se obavljanje financijskih poslova bez registracije, poput običnih kreditnih poslova, također trebalo smatrati kaznenim djelom predviđenim tom odredbom.

- 73 U tom pogledu, valja istaknuti, kao što je to učinila Europska komisija, da pojam „odobrenje za rad” u smislu članka 4. stavka 1. točke 42. Uredbe br. 575/2013 treba shvatiti u kontekstu te uredbe, koji uključuje Direktivu 2013/36.
- 74 Ta direktiva, u okviru poglavlja 1. glave III., uređuje opće zahtjeve za pristupanje djelatnosti kreditnih institucija. Konkretnije, člankom 8. stavkom 1. navedene direktive određeno je da države članice zahtijevaju da kreditne institucije dobiju odobrenje za rad prije početka svojeg poslovanja.
- 75 Suprotno tomu, što se tiče financijskih institucija kojima su, u skladu s definicijom iz članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013, obuhvaćena društva koja nisu kreditne institucije i čija je osnovna djelatnost (jedina ili među ostalima) odobravanje kredita, Direktiva 2013/36 u okviru svoje glave V. samo predviđa odredbe koje se odnose na slobodu poslovnog nastana i slobodno pružanje usluga.
- 76 Iz toga slijedi da su uvjeti kojima se uređuje ishodenje odobrenja za rad financijske institucije u smislu Uredbe br. 575/2013 uređeni samo na nacionalnoj razini, tako da, kad je riječ o modalitetima takvih odobrenja, doseg pojma „odobrenje za rad” u smislu te uredbe nije relevantan za glavni postupak.
- 77 U tim okolnostima nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

### **Troškovi**

- 78 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

**Članak 4. stavak 1. točku 1. podtočku (a) Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 kako je izmijenjen Uredbom (EU) 2019/2033 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019.**

**treba tumačiti na način da je:**

**društvo obuhvaćeno pojmom „kreditna institucija” u smislu tog članka 4. stavka 1. točke 1., samo ako njegova djelatnost kumulativno uključuje primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita za vlastiti račun, pri čemu su ti depoziti ili ostala sredstava koja se primaju od javnosti namijenjena odobravanju kredita, ne isključujući mogućnost da se krediti odobravaju sredstvima iz drugih izvora.**

Potpisi