



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

25. ožujka 2021. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sustavi osiguranja depozita – Direktiva 94/19/EZ – Članak 1. točka 3. podtočka i. – Članak 7. stavak 6. – Članak 10. stavak 1. – Pojam ‚nedostupan depozit‘ – Utvrđivanje nedostupnosti depozita – Nadležno tijelo – Pravo deponenta na naknadu – Ugovorna odredba koja se protivi Direktivi 94/19 – Načelo nadređenosti prava Unije – Europski sustav financijskog nadzora – Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) – Uredba (EU) br. 1093/2010 – Članak 1. stavak 2. – Članak 4. točka 2. podtočka iii. – Članak 17. stavak 3. – Preporuka EBA-e nacionalnom nadzornom tijelu za bankarstvo o mjerama potrebnima za usklađivanje s Direktivom 94/19 – Pravni učinci – Valjanost – Restrukturiranje i likvidacija kreditnih institucija – Direktiva 2001/24/EZ – Članak 2. sedma alineja – Pojam ‚mjere restrukturiranja‘ – Usklađenost s člankom 17. stavkom 1. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Odgovornost država članica u slučaju povrede prava Unije – Pretpostavke – Dovoljno ozbiljna povreda prava Unije – Postupovna autonomija država članica – Načelo lojalne suradnje – Članak 4. stavak 3. UFEU-a – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti”

U predmetu C-501/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Administrativni sud Sofija-grad (Upravni sud grada Sofije, Bugarska), odlukom od 17. srpnja 2018., koju je Sud zaprimio 30. srpnja 2018., u postupku

BT

protiv

Balgarska narodna banka,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra (izvjestitelj), D. Šváby, S. Rodin i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Balgarsku narodnu banku, A. Kalajidžev, *advokat*,

* Jezik postupka: bugarski

- za Europsku komisiju, H. Krämer, J. Marinova i A. Steiblytė, a zatim J. Marinova i A. Steiblyte, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. rujna 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje:

- članka 1. točke 3. podtočke i., članka 7. stavka 6. i članka 10. stavka 1. Direktive 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita (SL 1994., L 135, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 33.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. (SL 2009., L 68, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 244.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 94/19);
- članka 4. stavka 2. točke iii., članka 17. stavka 3. i članka 26. stavka 2. Uredbe (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ (SL 2010., L 331, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 80.);
- članka 2. sedme alineje Direktive 2001/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. travnja 2001. o restrukturiranju i likvidaciji kreditnih institucija (SL 2001., L 125, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 14.), s obzirom na članak 17. stavak 1. i članak 52. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja);
- načela odgovornosti država članica za štete prouzročene pojedincima povredama prava Unije;
- članka 4. stavka 3. UEU-a, s obzirom na načela postupovne autonomije država članica, ekvivalentnosti i djelotvornosti;

kao i na valjanost Preporuke EBA/REC/2014/02 Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) od 17. listopada 2014., upućene Balgarskoj narodnoj banci (Bugarska narodna banka; u daljnjem tekstu: BNB) i Fondu za garantirane na vlogovete u bankite (Fond za osiguranje bankovnih depozita, u daljnjem tekstu: FGVB) o mjerama potrebnima za usklađivanje s Direktivom 94/19/EZ.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe BT i BNB-a u vezi sa zahtjevom za naknadu štete za koju osoba BT smatra da ju je pretrpjela zbog više BNB-ovih radnji i propusta u okviru mjera nadzora nad Korporativnom trgovskom bankom AD (u daljnjem tekstu: banka KTB).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 94/19

- 3 Direktiva 94/19 stavljena je izvan snage i zamijenjena Direktivom 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL 2014., L 173, str. 149. i ispravak SL 2014., SL 212, str. 47.). Budući da je to stavljanje izvan snage imalo učinak od 4. srpnja 2015., Direktiva 94/19 i dalje se primjenjuje na glavni predmet.

- 4 Prva, druga, osma, deveta, dvadesetčetvrti i dvadesetpeti uvodna izjava Direktive 94/19 glase:

„[U] skladu s ciljevima Ugovora, treba unaprijediti usklađen razvoj poslovanja kreditnih institucija u cijeloj Zajednici putem ukidanja svih ograničenja prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, istovremeno povećavajući stabilnost bankarskog sustava i zaštite štediša;

[k]ad se ukinu ograničenja poslovanja kreditnih institucija, treba uzeti u obzir situaciju do koje može doći ako depoziti u kreditnoj instituciji koja ima podružnice u ostalim državama članicama postanu nedostupni; [n]eophodno [je] osigurati usklađenu minimalnu razinu osiguranja depozita bez obzira gdje u Zajednici se depoziti nalazili; [o]siguranje depozita jednako [je] važno kao i bonitetna pravila za ostvarenje jedinstvenog bankarskog tržišta;

[...]

[u]sklađivanje mora biti ograničeno na glavne elemente sustava osiguranja depozita i u vrlo kratkom roku osigurati isplatu prema osiguranju izračunatom na temelju usklađene minimalne razine;

[s]ustavi osiguranja depozita moraju intervenirati čim depoziti postanu nedostupni;

[...]

[o]va Direktiva ne može imati za posljedicu odgovornost država članica ili njihovih nadležnih tijela s obzirom na deponente, ako su osigurali uvođenje i službeno priznanje jednog ili više sustava osiguranja depozita ili samih kreditnih institucija i osiguranje nadoknade ili zaštite deponenata pod uvjetima propisanim u ovoj Direktivi;

[z]aštita depozita važan [je] element u ostvarenju unutarnjeg tržišta i neophodan dodatak sustavu nadzora kreditnih institucija s obzirom na solidarnost koju stvara među svim institucijama [na] određenom financijskom tržištu u slučaju propasti bilo koje od njih.”

- 5 U članku 1. te direktive određuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚depozit‘ znači svako potraživanje koje proizlazi iz sredstava stavljenih na račun ili iz privremenih stanja koja proizlaze iz uobičajenih bankovnih transakcija i koje kreditna institucija mora vratiti u skladu s primjenljivim zakonskim i ugovornim uvjetima, kao i svako dugovanje dokazano potvrdom koju je izdala kreditna institucija.

[...]

3. „nedostupan depozit” znači depozit koji je dospio i koji je naplativ ali koji kreditna institucija nije isplatila prema primjenljivim zakonskim i ugovornim obavezama, kada:
- i. su relevantna nadležna tijela utvrdila da se prema njihovom mišljenju dotična kreditna institucija za sada ne čini sposobnom, zbog razloga koji su direktno povezani s njezinom financijskom situacijom, izvršiti povrat depozita i da trenutačno nema izgleda da će to biti u stanju izvršiti.

Nadležna tijela donose tu ocjenu što je prije moguće, a u svakom slučaju najkasnije pet radnih dana nakon što se [prvi put] uvjere da kreditna institucija nije isplatila dospjele i naplative depozite; [...]

[...]”

- 6 U prvoj rečenici u članku 3. stavku 1. prvom podstavku te u članku 3. stavku 2. navedene direktive predviđa se:

„1. Svaka država članica osigurava unutar svog državnog područja uvođenje i službeno priznanje jednog ili više sustava osiguranja depozita. [...]

[...]

2. Ako kreditna institucija ne postupa u skladu s obvezama koje proizlaze iz njenog članstva u sustavu osiguranja depozita, o tome se obavješćuju nadležna tijela koja su joj izdala odobrenje za rad koja u suradnji sa sustavom osiguranja poduzimaju sve odgovarajuće mjere, uključujući i nametanje sankcija, kako bi se osiguralo da kreditna institucija poštuje svoje obveze.”

- 7 U članku 7. stavcima 1.a, 2. i 6. te direktive određeno je:

„1.a U slučaju nedostupnosti depozita, države članice do 31. prosinca 2010. osiguravaju određivanje pokrića za ukupne depozite svakog pojedinačnog deponenta u iznosu od 100 000 [eura].

[...]

2. Države članice mogu odrediti isključenje određenih deponenata ili depozita iz osiguranja ili im odrediti nižu razinu osiguranja. [...]

[...]

6. Države članice osiguravaju da prava deponenata na naknadu mogu biti predmetom zahtjeva koji podnosi deponent protiv sustava osiguranja depozita.”

- 8 U skladu s člankom 10. stavkom 1. Direktive 94/19:

„Sustavi osiguranja depozita moraju biti u mogućnosti izvršiti isplatu propisno provjerenih zahtjeva deponenata u odnosu na nedostupne depozite u roku dvadeset radnih dana od donošenja ocjene nadležnih tijela opisane u članku 1. stavku 3. točki i. [...]”

Uredba br. 1093/2010

- 9 Uvodne izjave 27. do 29. Uredbe br. 1093/2010 glase:

„(27) Osiguravanje pravilne i potpune primjene prava Unije temeljni je preduvjet za cjelovitost, transparentnost, učinkovitost i uredno funkcioniranje financijskih tržišta, stabilnost financijskog sustava i neutralnih uvjeta tržišnog natjecanja za financijske institucije u Uniji. Stoga treba

uspostaviti mehanizam kojim [EBA] rješava slučajeve izostanka primjene ili nepravilne primjene prava Unije koji dovode do njegova kršenja. Taj bi se mehanizam trebao primjenjivati u područjima gdje pravo Unije definira jasne i bezuvjetne obveze.

(28) Potrebno je primjenjivati mehanizam od tri koraka kako bi se omogućio proporcionalan odgovor na slučajeve nepravilne ili nedostatne primjene prava Unije. Prvo, [EBA] bi trebal[a] biti ovlašten[a] za ispitivanje navodne nepravilne ili nedostatne primjene obveza iz prava Unije od strane nacionalnih tijela u njihovoj nadzornoj praksi, što se zaključuje preporukom. Drugo, ako nadležno nacionalno tijelo ne poštuje preporuku, Komisija bi trebala biti ovlaštena za izdavanje formalnog mišljenja, uzimajući u obzir preporuku [EBA-e], u kojem se od nadležnog tijela zahtijeva poduzimanje potrebnih mjera kako bi se osigurala usklađenost s pravom Unije.

(29) Treće, radi prevladavanja iznimnih situacija dugotrajnog nedjelovanja dotičnog nadležnog tijela, [EBA] bi trebal[a] biti ovlašten[a] da u krajnjem slučaju donese odluke upućene pojedinim financijskim institucijama. Ta bi ovlast trebala biti ograničena na iznimne okolnosti u kojima nadležno tijelo nije usklađeno s formalnim mišljenjem koje mu je upućeno, te u kojima je pravo Unije izravno primjenjivo na financijske institucije na temelju postojećih ili budućih propisa Unije.”

10 U skladu s člankom 1. stavkom 2. te uredbe, EBA djeluje u okviru ovlasti koje su joj njome dodijeljene te u okviru područja primjene, među ostalim, Direktive 94/19, u mjeri u kojoj se ona primjenjuje na kreditne i financijske institucije i nadležna tijela koja ih nadziru.

11 U članku 4. navedene uredbe propisuje se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

2. „nadležna tijela” znači:

[...]

iii. s obzirom na sustave osiguranja depozita, tijela koja upravljaju sustavima osiguranja depozita u skladu s Direktivom [94/19] ili, ako poslovanjem sustava osiguranja depozita upravlja privatno društvo, tijelo javne vlasti koje nadzire te sustave u skladu s tom Direktivom.”

12 U članku 17. Uredbe br. 1093/2010, naslovljenom „Kršenje prava Unije”, propisuje se:

„1. Ako nadležno tijelo ne primjenjuje akte iz članka 1. stavka 2., ili ih primjenjuje na način za koji se čini da predstavlja kršenje prava Unije, uključujući regulatorne tehničke standarde i provedbene tehničke standarde utvrđene u skladu s člancima od 10. do 15., a posebno ako nije osiguralo da financijska institucija zadovoljava zahtjeve propisane tim aktima, [EBA] djeluje u skladu s ovlastima iz stavaka 2., 3. i 6. ovog članka.

2. Na zahtjev jednog nadležnog tijela ili više njih, Europskog parlamenta, Vijeća, Komisije ili Interesne skupine za bankarstvo ili na vlastitu inicijativu, a nakon što je izvijestilo dotično nadležno tijelo, [EBA] može istražiti navodno kršenje ili neprimjenjivanje prava Unije.

[...]

3. Najkasnije dva mjeseca od početka istrage, [EBA] može uputiti preporuku dotičnom nadležnom tijelu te navesti mjeru koja je potrebna za usklađivanje s pravom Unije.

[...]

6. Ne dovodeći u pitanje ovlasti Komisije iz članka 258. UFEU-a, ako se nadležno tijelo ne uskladi s formalnim mišljenjem iz stavka 4. u razdoblju koje je u njemu navedeno te ako je potrebno pravodobno ispraviti takvu neusklađenost kako bi se održali ili ponovno uspostavili neutralni uvjeti tržišnog natjecanja ili osiguralo uredno funkcioniranje i cjelovitost financijskog sustava, [EBA] može, ako su relevantni zahtjevi iz akata navedenih u članku 1. stavku 2. izravno primjenjivi na financijske institucije, donijeti pojedinačnu odluku upućenu financijskoj instituciji kojom zahtijeva da provede potrebne mjere kako bi ispunila svoje obveze prema pravu Unije, uključujući prestanak bilo kakve prakse.

[...]

7. Odluke koje su donesene u skladu sa stavkom 6. imaju prednost nad svim prethodnim odlukama koje su o istom pitanju donijela nadležna tijela.

[...]”

Direktiva 2001/24

13 Uvodne izjave 2., 5. i 6. Direktive 2001/24 glase kako slijedi:

„(2) Istodobno s uklanjanjem [svih prepreka slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga unutar Unije], treba razmotriti do kakve bi situacije moglo doći ako neka kreditna institucija naiđe na poteškoće, posebno u slučaju kada ta institucija ima podružnice u drugim državama članicama.

[...]

(5) Donošenje Direktive [94/19] koja je uvela načelo obveznog članstva kreditnih institucija u sustavu osiguranja u svojoj matičnoj državi članici, još očitije ukazuje na potrebu međusobnog priznavanja mjera restrukturiranja i likvidacijskog postupka.

(6) Upravna ili pravosudna tijela matične države članice moraju imati isključivu ovlast odlučivati o mjerama restrukturiranja i njihovom provođenju koje su određene važećim zakonima i praksom dotične države članice. Zbog teškoća oko usklađivanja zakonodavstva i prakse u državama članicama, potrebno je da države članice međusobno priznaju mjere koje je svaka od njih poduzela kao bi se ponovno uspostavio održivi rad kreditnih institucija kojima su izdale odobrenje za rad.”

14 U skladu s člankom 1. stavkom 1. te direktive, ona se „primjenjuje [...] na kreditne institucije i njihove podružnice osnovane u državama članicama koje nisu države u kojima je njihovo sjedište, kako je određeno u članku 1. stavcima 1. i 3. Direktive 2000/12/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 20. ožujka 2000. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija (SL 2000., L 126, str. 1.)], pridržavajući se uvjeta i iznimaka utvrđenih u članku 2. stavku 3. [potonje direktive]”.

15 U članku 2. sedmoj alineji Direktive 2001/24 definiraju se „mjere restrukturiranja” kao one „čija je svrha očuvati ili obnoviti financijsko stanje neke kreditne institucije, a mogle bi utjecati na ranije stečena prava trećih strana, uključujući i mjere koje obuhvaćaju mogućnost privremene obustave plaćanja, privremene obustave mjera izvršenja ili smanjenje potraživanja”.

- 16 U članku 3. te direktive, naslovljenom „Donošenje mjera restrukturiranja – mjerodavno pravo”, određuje se:

„1. Upravna ili pravosudna tijela matične države članice jedina su ovlaštena odlučivati o provedbi jedne ili više mjera restrukturiranja u nekoj kreditnoj instituciji, uključujući i podružnice osnovane u drugim državama članicama.

2. Mjere restrukturiranja primjenjuju se u skladu sa zakonima, drugim propisima i postupcima koje se primjenjuju u matičnoj državi članici, osim ako je drukčije uređeno ovom Direktivom.

[...]

Mjere restrukturiranja proizvode učinke na cijelom području [Unije] kad i u državi članici u kojoj su donesene.”

Preporuka EBA/REC/2014/02

- 17 U uvodnoj izjavi 25. Preporuke EBA/REC/2014/02 EBA je zaključila da je BNB povrijedio pravo Unije time što je propustio utvrditi, u skladu s člankom 1. točkom 3. podtočkom i. Direktive 94/19, nedostupnost depozita koje drži banka KTB i time što je obustavio ispunjenje svih njezinih obveza, što je za posljedicu imalo nemogućnost deponentata da pristupe osiguranim depozitima posredstvom sustava uspostavljenog tom direktivom.
- 18 U skladu s uvodnom izjavom 27. te preporuke, iako ni u jednom izričitom aktu nije utvrđena nedostupnost depozita u banci KTB u smislu te odredbe, BNB-ova odluka od 20. lipnja 2014. da stavi tu banku pod poseban nadzor i obustavi ispunjenje njezinih obveza odgovara takvom utvrđenju.
- 19 U točki 1. spomenute preporuke EBA je zatražila od BNB-a i FGVB-a da, u skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, poduzmu sve prikladne mjere kako bi se osiguralo poštovanje njihovih obveza na temelju članka 1. točke 3. podtočke i. i članka 10. stavaka 2. i 3. Direktive 94/19, uključujući i to da u najvećoj mogućoj mjeri tumače nacionalno pravo u skladu s tim odredbama.
- 20 Osim toga, u točkama 2. i 3. te preporuke, EBA je zatražila od BNB-a da deponentima do 21. listopada 2014. omogući pristup osiguranim iznosima njihovih depozita u banci KTB na način da ili ukloni odnosno ublaži ograničenja pristupa depozitima koja proizlaze iz nadzornih mjera ili da izvede utvrđenje iz članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19. U slučaju da BNB ne poduzme nijednu od tih mjera u ostavljenom roku, ABE-a je zatražila od FGVB-a da provjeri potraživanja deponentata prema banci KTB i isplati osigurane iznose tih depozita, u skladu s člankom 10. Direktive 94/19, s obzirom na to da mjere posebnog nadzora koje se primjenjuju na tu banku u skladu s odlukom spomenutom u točki 18. ove presude odgovaraju utvrđenju nedostupnosti navedenih depozita u smislu članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19.

Bugarsko pravo

Zakon o osiguranju bankovnih depozita

- 21 U skladu s člankom 1., Zakonom za garantirane na vlogovete v bankite (Zakon o osiguranju bankovnih depozita) (DV br. 49 od 29. travnja 1998.) – kojim su u bugarsko pravo prenesene direktive 94/19 i 2009/14 – „uređuju se osnivanje, zadaće i djelatnost [FGVB-a] kao i postupak povrata depozita do osiguranih iznosa”.

22 U skladu s člankom 4. stavcima 1. i 2. navedenog zakona:

„1. [FGVB] osigurava cjelovit povrat iznosa koji odgovaraju bankovnim depozitima osobe, bez obzir na njihov broj i visinu, do 196 000 [bugarskih leva (BGN) (oko 100 000 eura)].

2. Navedeni iznos uključuje i kamate dospjele na dan donošenja [BNB-ove] odluke na temelju članka 23. stavka 1.”

23 Članak 23. tog zakona glasi kako slijedi:

„1. [FGVB] nadoknađuje dugove dotične banke njezinim deponentima do osiguranih iznosa kad je [BNB] oduzeo odobrenje za rad komercijalnoj banci.

[...]

3. U roku od tri radna dana od datuma donošenja [BNB-ove] odluke na temelju stavka 1., imenovani upravitelj, likvidator odnosno stečajni upravitelj dužan je upravno vijeće [FGVB-a] izvijestiti o depozitima u banci.

[...]

10. U skladu s važećim zakonodavstvom, potraživanja koja prekoračuju iznos primljen od [FGVB-a] deponenti namiruju iz imovine banke.

[...]”

Zakon o kreditnim institucijama

24 U članku 36. Zakona za kreditne institucije (Zakon o kreditnim institucijama) (DV br. 59 od 21. srpnja 2006.) propisuje se:

„[...]

2. [BNB] obvezno oduzima odobrenje za rad izdano banci zbog njezine insolventnosti ako:

1) banka više od sedam radnih dana ne ispunjava svoje dospjele novčane obveze, ako je to izravno povezano s financijskim stanjem te banke i ako [BNB] smatra da nije vjerojatno da će dospjele novčane obveze biti ispunjene u razumnom roku ili

2) je vrijednost vlastitog kapitala banke negativna.

3. [BNB] odluku iz stavka 2. donosi u roku od pet radnih dana od utvrđivanja stanja insolventnosti.

[...]

7. Oduzimanje odobrenja za rad banke dovodi do prestanka rada i njezine prisilne likvidacije.

[...]”

25 U članku 79. stavku 8. navedenog zakona određuje se:

„[BNB], njegova tijela i osobe koje on ovlasti nisu odgovorni za štete uzrokovane izvršavanjem njihovih zadaća nadzora, osim ako su postupali namjerno.”

26 Članak 115. Zakona o kreditnim institucijama glasi:

„1. Radi sanacije banke izložene riziku insolventnosti [BNB] tu banku može staviti pod poseban nadzor.

2. Banka je izložena riziku insolventnosti:

[...]

2) ako [BNB] ocijeni da likvidna imovina banke neće biti dovoljna da banka ispuni svoje obveze na dan kad postanu dospjele ili

3) ako banka u propisanom roku ne ispuni jednu ili više dospelih obveza prema vjerovnicima.

[...]”

27 U skladu s člankom 116. tog zakona:

„1. U slučajevima iz članka 115. stavka 1. [BNB] dotičnu banku stavlja pod poseban nadzor [...].

2. U slučajevima iz stavka 1. [BNB] može:

1) smanjiti kamate na obveze banke na njihovu prosječnu vrijednost na tržištu;

2) u cijelosti ili djelomično, za određeno razdoblje, prekinuti izvršavanje svih ili određenih obveza te banke;

3) u cijelosti ili djelomično ograničiti njezinu djelatnost;

[...]”

28 U članku 119. stavcima 4. i 5. navedenog zakona određuje se:

„4. U slučajevima iz članka 116. stavka 2. točke 2. te u razdoblju tijekom kojeg [BNB] izvršava tu ovlast, smatra se da banka ne kasni s ispunjavanjem novčanih obveza čije je izvršavanje obustavljeno.

5. U slučajevima iz članka 116. stavka 2. točke 2., banka nije financijski odgovorna za neispunjavanje obveza čije je izvršavanje obustavljeno zbog posebnog nadzora. Tijekom tog nadzora ne obračunavaju se zatezne kamate odnosno prethodno utvrđene kamate zbog neispunjavanja novčanih obveza banke čije je izvršavanje obustavljeno, ali se duguju ugovorene kamate na te obveze, pri čemu se one plaćaju nakon prestanka posebnog nadzora.”

Zakon o insolventnosti banaka

29 U skladu s člankom 94. stavkom 1. Zakona za bankovata nesastojatelnost (Zakon o insolventnosti banaka) (DV br. 92 od 27. rujna 2002.):

„Prilikom podjele stečajne mase, potraživanja se namiruju sljedećim redoslijedom:

[...]

4) [...] potraživanja deponenata koja nisu obuhvaćena sustavom osiguranja depozita;

[...]"

Zakon o odgovornosti države i općina za štetu

- 30 U članku 1. Zakona za odgovornost na državata i obštinite za vredi (Zakon o odgovornosti države i općina za štetu) (DV br. 60 od 5. kolovoza 1988.) određuje se:

„1. Država i općine odgovaraju za štetu koja nastane građanima i pravnim osobama zbog nezakonitih akata i nezakonitog postupanja ili propusta njihovih tijela ili zaposlenika u izvršavanju njihove upravne djelatnosti.

2. Tužbe na temelju stavka 1. ispituju se u skladu s postupkom predviđenim Administrativnoprocesualnim kodeksom [Zakonik o upravnom postupku][...].”

- 31 U članku 4. tog zakona određuje se:

„Država i općine dužne su naknaditi bilo kakvu imovinsku i neimovinsku štetu koja je izravna i neposredna posljedica štetne radnje, neovisno o pitanju je li ta šteta nastala krivnjom zaposlenika.”

- 32 U članku 8. stavku 3. navedenog zakona propisuje se:

„Ovaj zakon ne primjenjuje se ako se nekim drugim zakonom ili uredbom predvidi poseban način naknade štete.”

APK

- 33 U skladu s člankom 204. stavkom 1. Zakonika o upravnom postupku (DV br. 30 od 11. travnja 2006.; u daljnjem tekstu: APK):

„Tužba [za naknadu štete] može se podnijeti nakon poništenja upravnog akta u skladu s primjenjivim pravilima.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 34 Osoba BT sklopila je s bankom KTB 2008., 2010. i 2011. tri ugovora o depozitima po viđenju, u eurima i bugarskim levima, pod povlaštenim uvjetima. Za iznose depozita u cijelosti je jamčio FGVB do 196 000 bugarskih leva (oko 100 000 eura).

- 35 Dopisima od 20. lipnja 2014., banka KTB obavijestila je BNB da obustavlja plaćanja svojim klijentima zbog smanjene likvidnosti prouzročene masovnim povlačenjem depozita koje drži. Odlukom donesenom istoga dana, koja je dopunjena odlukom od 22. lipnja 2014. – pri čemu su obje donesene na temelju Zakona o kreditnim institucijama – BNB je, zbog opasnosti od nelikvidnosti, stavio banku KTB pod poseban nadzor za razdoblje od tri mjeseca, imenovao upravitelje, obustavio izvršenje svih obveza te banke i zabranio joj obavljanje svih djelatnosti iz izdanog joj odobrenja za rad. U priopćenju za medije od 22. lipnja 2014., BNB je objavio da je cilj tih odluka očuvanje financijske stabilnosti zemlje.

- 36 Kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, Sofijski apelativen sad (Žalbeni sud u Sofiji, Bugarska) prihvatio je 20. lipnja 2014. kao početak stanja insolventnosti banke KTB jer je od tog datuma vrijednost njezina vlastitog kapitala negativna u smislu članka 36. stavka 2. točke 2. Zakona o kreditnim institucijama.

- 37 Odlukom od 30. lipnja 2014. BNB je, na temelju tog zakona, snizio – s učinkom od 1. srpnja 2014. – kamatne stope na depozite u banci KTB na prosječnu stopu na tržištu te je utvrdio ljestvicu standardnih kamatnih stopa. U skladu s tom ljestvicom, kamate na depozite osobe BT izračunane su kao ugovorene kamate za razdoblje do 6. studenoga 2014.
- 38 Odlukom od 16. rujna 2014., BNB je produljio, do 20. studenoga 2014., mjere posebnog nadzora, s obzirom na daljnje postojanje razloga zbog kojih su prvotno donesene odluke od 20. i 22. lipnja 2014.
- 39 Komisija je 25. rujna 2014. uputila službenu opomenu bugarskom ministru financija i BNB-u na temelju članka 258. UFEU-a, zbog nepravilnog prenošenja članka 1. točke 3. i članka 10. stavka 1. Direktive 94/19 te zbog nepoštovanja načela slobodnog kretanja kapitala iz članka 63. UFEU-a. Priopćenjem za medije istoga dana, Komisija je objavila da pokreće postupak zbog povrede obveze. Taj je postupak obustavljen 10. prosinca 2015.
- 40 U skladu s Preporukom EBA/REC/2014/02 BNB je, odlukom od 6. studenoga 2014., povukao odobrenje za povećanje vlastitog kapitala banke KTB sredstvima isplaćenima na temelju ugovora o zajmu jer je ta sredstva osiguravala upravo ta banka, financiranjem zajmodavca. Nadalje, odlukom donesenom istoga dana, BNB je, na temelju članka 36. stavka 2. točke 2. Zakona o kreditnim institucijama, banci KTB oduzeo odobrenje za rad.
- 41 Na temelju potonje odluke osobi BT je 4. prosinca 2014., posredstvom FGVB-a, vraćen iznos od 196 000 bugarskih leva (oko 100 000 eura), uvećan za ugovorene i zatezne kamate za razdoblje od 30. lipnja 2014. do 6. studenoga 2014. Preostali dio potraživanja u iznosu od 44 070,90 bugarskih leva (oko 22 500 eura) uvršten je na popis priznatih tražbina, sastavljen u okviru stečajnog postupka prema redoslijedu predviđenom u članku 94. stavku 1. točki 4. Zakona o insolventnosti banaka.
- 42 Osoba BT podnijela je sudu koji je uputio zahtjev – na temelju članka 1. stavka 1. Zakona o odgovornosti države i općina za štetu i članka 204. stavka 1. APK-a – tužbu za naknadu cjelokupne štete koja je izravno i neposredno prouzročena radnjama i propustima BNB-a, počinjenima uz povredu prava Unije.
- 43 U prvom dijelu tužbenog zahtjeva ona je zatražila da se BNB-u naloži da joj plati iznos od 8627,96 bugarskih leva (oko 4400 eura), koji odgovara zakonskim kamatama na osigurani iznos depozita koje drži banka KTB za razdoblje od 30. lipnja do 4. prosinca 2014. U potporu tom zahtjevu, osoba BT ističe da je BNB, kao nadležno tijelo, morao – u roku iz članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19 – utvrditi da su ti depoziti postali nedostupni u smislu članka 10. stavka 1. te direktive. BNB-ovo propuštanje da to učini imalo je, prema njezinim navodima, za posljedicu to da je FGVB-ova isplata osiguranih depozita odgođena do 4. prosinca 2014. Osoba BT smatra da Komisijino priopćenje za medije, navedeno u točki 39. ove presude, kao i uvodna izjava 25. Preporuke EBA/REC/2014/02 potvrđuju nezakonitost BNB-ova nedjelovanja.
- 44 U drugom dijelu tužbenog zahtjeva osoba BT zatražila je od suda koji je uputio zahtjev da BNB-u naloži da joj plati iznos od 44 070,90 bugarskih leva (oko 22 500 eura), koji odgovara iznosu iznad gornje granice osiguranog depozita. U potporu tom zahtjevu ona ističe, među ostalim, to da su mjere posebnog nadzora koje je BNB poduzeo prema banci KTB bile neopravdane i neproporcionalne s obzirom na stanje u kojem se ta banka nalazila na datum 20. lipnja 2014. Prema mišljenju osobe BT, tim se mjerama također povređuju članci 63. do 65. UFEU-a te njihova svrha nije bila restrukturiranje banke, s obzirom na to da je potonjoj trebala isključivo likvidnosna potpora. Podredno, šteta istaknuta u drugom dijelu tužbenog zahtjeva mora se naknaditi s osnove BNB-ove odgovornosti zbog nezakonitog nedjelovanja, koje se sastojalo od manjkavog nadzora koji je doveo do pogoršanja situacije banke KTB i koji je, uostalom, utvrdila Smetna palata (Revizorski sud, Bugarska) u izvješću za razdoblje od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2014.

- 45 Kad je riječ o prvom dijelu tužbenog zahtjeva, sud koji je uputio zahtjev smatra da je ključno odrediti sustav odgovornosti koji valja primijeniti u predmetnom slučaju. S tim u vezi on osobito dvoji o tome obuhvaća li pravo deponenta na naknadu, navedeno u članku 7. stavku 6. Direktive 94/19, cjelokupnu štetu prouzročenu neisplatom depozita u propisanim rokovima – uključujući onu koja proizlazi iz manjkavog nadzora nad kreditnom institucijom koja drži depozite – ili taj pojam obuhvaća isključivo pravo isplate osiguranih iznosa depozita, na temelju članka 7. stavka 1.a te direktive.
- 46 U tim okolnostima Administrativen sad Sofija-grad (Upravni sud grada Sofije, Bugarska) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Proizlazi li iz načela ekvivalentnosti i djelotvornosti prava Unije da je nacionalni sud dužan po službenoj dužnosti kvalificirati tužbu kao da je podnesena zbog neispunjenja obveze države članice iz članka 4. stavka 3. UEU-a ako je njezin predmet izvanugovorna odgovornost države članice za štetu zbog povrede prava Unije koju je počinilo njezino tijelo, a
- članak 4. stavak 3. UEU-a nije izričito naveden u tužbi kao pravna osnova, no iz obrazloženja tužbe proizlazi da je šteta nastala zbog povrede odredaba prava Unije;
 - zahtjev za naknadu štete temelji se na nacionalnoj odredbi o odgovornosti države za štetu prouzročenu obavljanjem upravne djelatnosti, koja je objektivna i nastaje pod sljedećim uvjetima: nezakonitost pravnog akta, činjenja ili propusta tijela ili službenika prilikom ili povodom obavljanja upravne djelatnosti, nastala materijalna ili nematerijalna šteta, izravna i neposredna uzročna veza između štete i nezakonitog postupanja tijela;
 - sud je na temelju prava dotične države članice dužan na temelju okolnosti na kojima se temelji tužba po službenoj dužnosti utvrditi odgovornost države za djelovanje pravosudnih tijela?
2. Proizlazi li iz uvodne izjave 27. Uredbe [br. 1093/2010] da preporuka izdana na temelju članka 17. stavka 3. Uredbe u kojoj je utvrđeno da je središnja banka države članice prekršila pravo Unije u vezi s rokovima za isplatu osiguranih depozita deponentima te kreditne institucije u okolnostima poput onih u glavnom postupku:
- dodjeljuje pravo deponentima te kreditne institucije da se pred nacionalnim sudom pozivaju na preporuku radi obrazloženja tužbe za naknadu štete zbog upravo te povrede prava Unije s obzirom na izričitu ovlast [EBA-e] da utvrđuje povrede prava Unije i to da deponenti nisu i ne mogu biti adresati te preporuke niti ona za njih ima izravne pravne posljedice?
 - valjana je u pogledu uvjeta da se prekršenim pravilom moraju predvidjeti jasne i bezuvjetne obveze, uzimajući u obzir to da članak 1. točka 3. podtočka i. Direktive [94/19], tumačeći ga u vezi s uvodnim izjavama 12. i 13. te direktive, ne sadržava sve elemente potrebne da nastane jasna i bezuvjetna obveza država članica i da deponentima ne dodjeljuje izravna prava, kao i s obzirom na činjenicu da je tom direktivom predviđeno samo minimalno usklađivanje koje ne uključuje elemente na temelju kojih se utvrđuju nedostupni depoziti te da se ta preporuka ne temelji na drugim jasnim i bezuvjetnim odredbama prava Unije u pogledu tih elemenata, odnosno, među ostalim, procjene nedostatka likvidnosti i trenutačne nemogućnosti isplate, postojeće obveze određivanja mjera rane intervencije i nastavka poslovanja kreditne institucije?
 - valjana je s obzirom na predmet, osiguranje depozita i ovlast [EBA-e] da u skladu s člankom 26. stavkom 2. Uredbe [br. 1093/2010] izdaje preporuke o sustavu osiguranja depozita u odnosu na nacionalnu središnju banku, koja nije dio nacionalnog sustava osiguranja depozita te nije nadležno tijelo u skladu s člankom 4. točkom 2. podtočkom [iii.] te uredbe?

3. Proizlazi li iz presuda Suda od 12. listopada 2004., Paul i dr. (C-222/02, EU:C:2004:606, t. 38., 39., 43. i 49. do 51.), od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 42. i 51.), od 15. lipnja 2000., Dorsch Consult/Vijeće i Komisija (C-237/98 P, EU:C:2000:321, t. 19.) te od 2. prosinca 1971., Zuckerfabrik Schöppenstedt/Vijeće (5/71, EU:C:1971:116, t. 11.), uzimajući u obzir i trenutačno stanje prava Unije koje je relevantno za glavni postupak, da:
- (a) odredbe Direktive [94/19], osobito njezin članak 7. stavak 6., deponentima dodjeljuju pravo da zahtijevaju naknadu štete od države članice zbog nedovoljnog nadzora nad kreditnom institucijom koja upravlja njihovim depozitima te jesu li ta prava ograničena osiguranim iznosom depozita ili se pojam „pravo na naknadu” u toj odredbi treba široko tumačiti?
 - (b) nadzorne mjere koje odredi središnja banka države članice radi restrukturiranja kreditne institucije, poput onih u glavnom postupku, uključujući obustavu plaćanja, koje su osobito predviđene člankom 2. sedmom alinejom Direktive [2001/24] predstavljaju neopravdan i neproporcionalan zahvat u pravo vlasništva deponenata koje dovodi do izvanugovorne odgovornosti za štetu zbog povrede prava Unije ako je – s obzirom na članak 116. stavak 5. [Zakona o kreditnim institucijama] te članak 4. stavak 2. točku 1. i članak 94. stavak 1. st. 4. [Zakona o nesolventnosti banaka] – dotična država članica u svojem zakonodavstvu predvidjela da se za vrijeme trajanja mjera mogu obračunavati ugovorne kamate i u općem stečajnom postupku isplatiti potraživanja koja prekoračuju osigurani iznos depozita te platiti kamate?
 - (c) uvjeti utvrđeni nacionalnim pravom države članice u pogledu izvanugovorne odgovornosti za štete nastale na temelju činjenja i propusta u vezi s izvršavanjem nadzornih ovlasti središnje banke države članice obuhvaćenih područjem primjene članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a ne smiju biti protivni primjenjivim uvjetima i načelima te odgovornosti u okviru prava Unije, i to konkretno načelu neovisnosti tužbe za naknadu štete o tužbi za poništenje i utvrđenoj nedopuštenosti uvjeta prema nacionalnom pravu da se pravna radnja ili propust, zbog kojih se traži naknada štete, mora prethodno poništiti, zatim u pogledu krivnje tijela ili službenika, zbog čijeg se postupanja zahtijeva naknada štete, te u pogledu uvjeta za tužbu za naknadu imovinske štete, prema kojem je tužitelj u trenutku podnošenja tužbe morao pretrpjeti stvarnu i izvjesnu štetu?
 - (d) na temelju načela neovisnosti tužbe za naknadu štete o tužbi za poništenje – utvrđenog u pravu Unije – mora biti ispunjen uvjet nezakonitosti odgovarajućeg postupanja tijela, koji je jednak uvjetu iz nacionalnog prava države članice, prema kojemu pravna radnja ili propust, zbog kojih se traži naknada štete, a to su mjere za restrukturiranje kreditne institucije, moraju biti poništeni, uzimajući u obzir sljedeće okolnosti glavnog postupka:
 - da te mjere nisu upućene tužiteljici koja je deponent kreditne institucije i koja prema nacionalnom pravu i nacionalnoj sudskoj praksi nema pravo tražiti poništenje pojedinih odluka kojima su određene te mjere te da su te odluke postale konačne?
 - da pravo Unije, u ovom području posebice Direktiva [2001/24], ne nalaže državama članicama izričitu obvezu da u korist svih vjerovnika predvide mogućnost pobijanja nadzornih mjera radi utvrđivanja njihove valjanosti?
 - da pravom države članice nije predviđena izvanugovorna odgovornost za štete nastale zakonitim postupanjem tijela ili službenika?
 - (e) da se u slučaju tumačenja prema kojem nije primjenjiv uvjet nezakonitosti odnosno postupanja tijela u okolnostima glavnog postupka na tužbe deponenata kreditne institucije za naknadu štete zbog činjenja i propusta središnje banke države članice, a osobito plaćanja kamata za nepravodobno isplaćene osigurane depozite te isplate depozita koji prekoračuju

osigurani iznos, kojima je zatražena naknada štete zbog povrede članaka 63. do 65. i 120. UFEU-a, članka 3. UEU-a te članka 17. [Povelje] primjenjuju uvjeti koje je utvrdio Sud Europske unije u pogledu izvanugovorne odgovornosti za štete:

- nastale na temelju zakonitog postupanja tijela, i to konkretno triju kumulativnih uvjeta, to jest postojanja stvarne štete, uzročne veze između štete i dotične radnje te izvanredne i posebne vrste štete, posebice u slučaju tužbi za plaćanje kamata zbog nepravodobne isplate osiguranih depozita, ili
- u području gospodarske politike, osobito uvjeta [nastanka odgovornosti samo] u slučaju , postojanja dovoljno ozbiljne povrede više pravne norme koja služi zaštiti pojedinaca', posebice u slučaju tužbi deponenata za isplatu depozitâ koji prekoračuju osigurani iznos, kojima je zatražena naknada štete i na koje se primjenjuje postupak predviđen nacionalnim pravom, uzimajući u obzir široku marginu prosudbe koju države članice imaju u vezi s člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a, zajedno s mjerama predviđenima Direktivom [2001/24], te ako su okolnosti koje se odnose na kreditnu instituciju i osobu koja traži naknadu štete povezane isključivo s jednom državom članicom, pri čemu se na sve deponente primjenjuju ista pravna pravila i ustavnopravno načelo jednakosti pred zakonom?

4. Proizlazi li iz tumačenja članka 10. stavka 1. u vezi s člankom 1. točkom 3. podtočkom i. i člankom 7. stavkom 6. Direktive [94/19] te pravnih ocjena u presudi od 21. prosinca 2016., Vervloet i dr. (C-76/15, EU:C:2016:975, t. 82. do 84.) da su područjem primjene odredbi te direktive obuhvaćeni deponenti

- čiji se depoziti tijekom razdoblja od obustave plaćanja kreditne institucije do oduzimanja njezina odobrenja za obavljanje bankarske djelatnosti nisu mogli vraćati na temelju ugovorâ i zakonskih odredbi, a dotični deponent nije izričito zatražio vraćanje,
- koji su pristali na klauzulu kojom je predviđena isplata osiguranog iznosa depozita u skladu s postupkom utvrđenim pravom države članice, a osobito nakon povlačenja licencije kreditne institucije koja upravlja depozitima, i taj je uvjet ispunjen te
- navedena klauzula ugovora o depozitima prema pravu države članice ima zakonsku snagu u odnosu na ugovorne strane?

Proizlazi li iz odredaba te direktive ili drugih odredaba prava Unije da nacionalni sud ne smije uzeti u obzir takvu klauzulu ugovora o depozitima i ocjenjivati tužbu deponenta za plaćanje kamata zbog nepravodobne isplate osiguranog iznosa depozitâ u skladu s tim ugovorom na temelju uvjeta u pogledu izvanugovorne odgovornosti za štete zbog povrede prava Unije te na temelju članka 7. stavka 6. Direktive 94/19?"

Postupak pred Sudom

⁴⁷ Odlukom predsjednika Suda od 18. rujna 2018., postupak u ovom predmetu bio je prekinut do objave presude u predmetu C-571/16. Nakon objave presude od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), Sud je zatražio od suda koji je uputio zahtjev da se izjasni o tome ostaje li pri predmetnom zahtjevu za prethodnu odluku.

⁴⁸ Rješenjem od 9. studenoga 2018., sud koji je uputio zahtjev obavijestio je Sud da ostaje pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku, s obzirom na to da presuda od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), prema njegovu mišljenju, nije ponudila odgovor na sva pitanja postavljena u ovom predmetu.

O prethodnim pitanjima

Treće pitanje točka (a)

- 49 Svojim trećim pitanjem točkom (a), koje valja najprije razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li članak 7. stavak 6. Direktive 94/19 tumačiti na način da u njemu predviđeno pravo deponenta na naknadu obuhvaća isključivo isplatu njegovih nedostupnih depozita posredstvom sustava osiguranja depozita, u iznosu utvrđenom u članku 7. stavku 1.a te direktive ili njezin članak 7. stavak 6. daje navedenom deponentu i pravo na naknadu štete pretrpljene zbog nepravodobne isplate osiguranog iznosa svih njegovih depozita odnosno zbog manjkavog nadzora nadležnih nacionalnih tijela nad kreditnom institucijom čiji su depoziti postali nedostupni.
- 50 Uvodno valja utvrditi da tekst članka 7. stavka 6. Direktive 94/19 – koji državama članicama nalaže da osiguraju da „pravo deponenata na naknadu” može biti predmetom zahtjeva koji on podnosi protiv sustava osiguranja depozita – sam po sebi ne omogućuje davanje odgovora na pitanje suda koji je uputio zahtjev, tako da se pokazuje potrebnim uzeti u obzir i kontekst te odredbe, kao i ciljeve spomenute direktive.
- 51 Direktivom 94/19 nastoji se uspostaviti, unutar Unije, zaštita deponenata u slučaju nedostupnosti njihovih depozita položenih kod kreditne institucije uključene u sustav osiguranja depozita (presuda od 12. listopada 2004., Paul i dr., C-222/02, EU:C:2004:606, t. 26.). Njezin je cilj istodobno osigurati stabilnost bankarskog sustava, sprječavajući fenomene masovnog povlačenja depozita, ne samo iz kreditne institucije u poteškoćama nego i iz zdravih institucija kao posljedice gubitka povjerenja štediša u zdravlje tog sustava (presuda od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 56. i navedena sudska praksa). Međutim, Direktivom 94/19 provodi se – kako to proizlazi, među ostalim, iz njezine osme uvodne izjave – samo minimalno usklađivanje u području osiguranja depozita (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Vervloet i dr., C-76/15, EU:C:2016:975, t. 82.).
- 52 S tim u vezi, u članku 3. Direktive 94/19 propisana je obveza država članica da unutar svog državnog područja osiguraju uvođenje i službeno priznanje jednog ili više sustava osiguranja depozita te obveza nadležnih tijela, koja su izdala odobrenje za rad kreditnim institucijama, da se – u suradnji sa sustavom osiguranja depozita – pobrinu za to da spomenute institucije ispunjavaju svoje obveze kao članice tog sustava. Riječ je o tome da se deponentima zajamči da kreditna institucija kod koje polažu svoje depozite pripada sustavu osiguranja depozita, čime se zaštićuje njihovo pravo na naknadu u slučaju nedostupnosti tih depozita, u skladu s pravilima predviđenima osobito u članku 7. navedene direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 12. listopada 2004., Paul i dr., C-222/02, EU:C:2004:606, t. 27. do 29.).
- 53 U takvom slučaju, na temelju članka 7. stavka 1.a Direktive 94/19, sustavi osiguranja depozita moraju zajamčiti minimalnu razinu pokrića od 100 000 eura po deponentu, pod uvjetom da predmetni depoziti nisu isključeni iz osiguranja na temelju članka 2. te direktive odnosno da u državi članici o kojoj je riječ nisu isključeni ili osigurani na nižu razinu, u skladu s člankom 7. stavkom 2. navedene direktive.
- 54 Osim toga, u članku 10. stavku 1. Direktive 94/19 propisuje se da sustavi osiguranja depozita moraju biti u mogućnosti izvršiti isplatu propisno provjerenih potraživanja deponenata koja se odnose na nedostupne depozite u roku od dvadeset radnih dana od dana kada su nadležna tijela utvrdila nedostupnost u skladu s člankom 1. točkom 3. te direktive.

- 55 Na taj način, iz ciljeva Direktive 94/19 i konteksta njezina članka 7. stavka 6. proizlazi da „pravo na naknadu” predviđeno u toj odredbi – iznos koje je utvrđen u članku 7. stavku 1.a, a modaliteti isplate precizirani u članku 10. stavku 1. te direktive – obuhvaća isključivo isplatu, posredstvom sustava osiguranja depozita, propisno provjerenih potraživanja deponenata ako nadležna tijela utvrde nedostupnost depozita koje drži dotična kreditna institucija.
- 56 To usko tumačenje članka 7. stavka 6. Direktive 94/19 potvrđuje njezina dvadesetčetvrta uvodna izjava u kojoj se pojašnjava da ta direktiva ne može imati za posljedicu odgovornost država članica ili njihovih nadležnih tijela s obzirom na deponente, ako su osigurali uvođenje i službeno priznanje jednog ili više sustava osiguranja depozita ili samih kreditnih institucija i osiguranje nadoknade ili zaštite deponenata pod uvjetima propisanim u navedenoj direktivi.
- 57 S tim u vezi, Sud je u presudi od 12. listopada 2004., Paul i dr. (C-222/02, EU:C:2004:606, t. 50. i 51.), već pojasnio da, čim se deponentima, u slučaju nedostupnosti njihovih depozita, osigura naknada iz Direktive 94/19, potonja im ne daje pravo da se pozivaju na odgovornost države na temelju prava Unije kada je do nedostupnosti njihovih depozita došlo zbog manjkavog nadzora nadležnih nacionalnih tijela.
- 58 Okolnost koju je istaknuo tužitelj u glavnom postupku, da kreditna institucija iz predmeta u kojem je donesena presuda navedena u prethodnoj točki nije, za razliku od kreditne institucije u ovom predmetu, sudjelovala u sustavu osiguranja depozita, ne može opravdati drukčiji zaključak.
- 59 Štoviše, kao što je to Sud već istaknuo, ne može se isključiti da bi praktična učinkovitost osiguranja depozita propisanog Direktivom 94/19 bila ugrožena kada bi se nacionalni sustavi osiguranja depozita opteretili rizicima koji neposredno nemaju ništa sa svrhom tog sustava, poput onih povezanih s manjkavim nadzorom nadležnih tijela nad kreditnim institucijama. Naime, što su veći rizici koji se trebaju osigurati, to se više razvodnjuje osiguranje depozita i to manje sustav osiguranja depozita – u bitnome s istim sredstvima – može doprinijeti ostvarivanju dvostrukog cilja te direktive, navedenog u točki 51. ove presude (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Vervloet i dr., C-76/15, EU:C:2016:975, t. 84.).
- 60 S obzirom na prethodno navedeno, na treće pitanje točku (a) valja odgovoriti tako da članak 7. stavak 6. Direktive 94/19 treba tumačiti na način da u njemu predviđeno pravo deponenta na naknadu obuhvaća isključivo isplatu njegovih nedostupnih depozita posredstvom sustava osiguranja depozita, u iznosu utvrđenom u članku 7. stavku 1.a te direktive nakon što nadležno nacionalno tijelo utvrdi nedostupnost depozita koje drži dotična kreditna institucija, u skladu s člankom 1. točkom 3. podtočkom i. navedene direktive, tako da njezin članak 7. stavak 6. ne daje navedenom deponentu i pravo na naknadu štete pretrpljene zbog nepravodobne isplate osiguranog iznosa svih njegovih depozita odnosno zbog manjkavog nadzora nadležnih nacionalnih tijela nad kreditnom institucijom čiji su depoziti postali nedostupni.

Četvrto pitanje

- 61 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li odredbe članka 1. točke 3. podtočke i., članka 7. stavka 6. i članka 10. stavka 1. Direktive 94/19 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis ili ugovorna odredba na temelju kojih depozit pri kreditnoj instituciji čija su plaćanja obustavljena postaje naplativ tek nakon što joj nadležno tijelo oduzme odobrenje za rad, pod uvjetom da je deponent izričito zatražio isplatu tog depozita. U slučaju potvrdnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev pita nalažu li mu te ili neke druge odredbe prava Unije obvezu da izuzme iz primjene spomenuti nacionalni propis odnosno tu ugovornu odredbu prilikom odlučivanja o tužbi za naknadu štete navodno prouzročene isplatom osiguranog iznosa navedenog depozita izvan roka predviđenog tom direktivom.

- 62 Kao prvo, valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 1. točkom 3. podtočkom i. Direktive 94/19 pojam „nedostupan depozit” u smislu te direktive znači „depozit koji je dospio i koji je naplativ ali koji kreditna institucija nije isplatila prema primjenljivim zakonskim i ugovornim obavezama”, kada su nadležna tijela utvrdila – najkasnije pet radnih dana nakon što se [prvi put] uvjere da spomenuta institucija nije isplatila dospjele i naplative depozite – da se, zbog razloga koji su direktno povezani s njezinom financijskom situacijom, „dotična kreditna institucija za sada ne čini sposobnom izvršiti povrat depozita i da trenutačno nema izgleda da će to biti u stanju izvršiti”.
- 63 Iz teksta članka 1. točke 3. podtočke i. prvog podstavka Direktive 94/19 izričito proizlazi da je nužna i dovoljna pretpostavka utvrđivanja nedostupnosti dospjelog i naplativog depozita to da su relevantna nadležna tijela utvrdila da se prema njihovu mišljenju dotična kreditna institucija za sada ne čini sposobnom, zbog razloga koji su direktno povezani s njezinom financijskom situacijom, izvršiti povrat depozita i da trenutačno nema izgleda da će to biti u stanju izvršiti (presuda od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 49.). Osim toga, u skladu sa samim tekstom članka 1. točke 3. podtočke i. drugog podstavka te direktive, rok od pet dana koji je ostavljen nadležnom tijelu da ispuni bezuvjetnu i dovoljno preciznu obvezu utvrđivanja nedostupnosti depozita prisilni je rok od kojeg ni u jednoj drugoj odredbi spomenute direktive nije predviđeno odstupanje (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 60. i 100.). Prema tome, iz teksta članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19 proizlazi da on propisuje bezuvjetnu i dovoljno preciznu obvezu koja daje prava pojedincima i da je stoga riječ o pravilu s izravnim učinkom (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 98. do 104.).
- 64 Kao drugo, u sustavu Direktive 94/19, s jedne strane, utvrđenje nedostupnosti depozita kreditne institucije – koje dovodi do pokretanja postupka u kojem se aktiviraju nacionalni sustavi osiguranja tih depozita – određuje povrat njihova osiguranog iznosa iz tih sustava, u skladu s člankom 7. navedene direktive. S druge strane, u skladu s njezinim člankom 10. stavkom 1., od tog utvrđenja počinje teći rok u kojem se mora izvršiti taj povrat, a to je dvadeset radnih dana (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 72.).
- 65 Budući da se to utvrđenje odnosi na objektivnu financijsku situaciju kreditne institucije i općenito se tiče svih depozita koje ona drži, a ne svakog pojedinačno, dovoljno je da se utvrdi da spomenuta kreditna institucija nije isplatila određene depozite i da su ispunjeni uvjeti iz članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19 kako bi se proglasila nedostupnost svih depozita koje drži ta institucija (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 82.), uključujući i one koji, na datum tog utvrđenja, nisu dospjeli i naplativi u skladu s primjenljivim zakonskim i ugovornim uvjetima pa ih kreditna institucija ne mora isplaćivati.
- 66 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 71. svojeg mišljenja, iako nadležno tijelo prilikom utvrđivanja nedostupnosti depozita u smislu članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19 ne može uzeti u obzir nedospio i nenaplativ depozit u skladu s primjenljivim zakonskim i ugovornim uvjetima, takav depozit treba, na temelju te iste odredbe, smatrati isplativim od trenutka u kojem nadležno tijelo utvrdi nedostupnost depozita koje drži dotična kreditna institucija.
- 67 U prilog tom tumačenju govori dvostruki cilj Direktive 94/19, kako je naveden u točki 51. ove presude. Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 58. svojeg mišljenja, kad osiguranjem depozita iz navedene direktive ne bi bili obuhvaćeni depoziti koji nisu dospjeli i naplativi u trenutku u kojem je nadležno tijelo utvrdilo, u skladu s njezinim člankom 1. točkom 3. podtočkom 1., nedostupnost određenih depozita koje drži kreditna institucija, dotični deponenti bili bi izloženi riziku da neće ishoditi povrat svojih depozita, a stabilnost bankarskog sustava bila bi ugrožena gubitkom povjerenja javnosti u sustav njihova osiguranja.
- 68 U tim se okolnostima ne može zaključiti da sustav osiguranja depozita odstupa od obveze iz članka 10. stavka 1. te direktive zato što su iz njega deponentu isplaćeni iznosi koji odgovaraju još nedospjelim i nenaplativim depozitima u smislu članka 1. točke 3. Direktive 94/19.

- 69 Iz toga slijedi da članak 1. točku 3. podtočku i. Direktive 94/19 u vezi s njezinim člankom 7. stavkom 6. i člankom 10. stavkom 1. treba tumačiti na način da vlasnik nedospjelog i nenaplativog depozita, u skladu s primjenljivim zakonskim i ugovornim uvjetima, može istaknuti svoje pravo na isplatu osiguranog iznosa tog depozita čim nadležno tijelo utvrdi nedostupnost depozita koje drži dotična kreditna institucija.
- 70 Kao treće, budući da se određuje isključivo u skladu s uvjetima iz članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19, navedenima u točki 62. ove presude, utvrđenje nedostupnosti depozita koje drži dotična kreditna institucija ne može ovisiti o oduzimanju njezina odobrenja za rad niti biti podvrgnuto uvjetu da je vlasnik tog depozita od dotične kreditne institucije prethodno neuspješno zatražio isplatu sredstava (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 69. i 87., kao i točke 1. i 3. izreke). Stoga navedene odredbe Direktive 94/19 valja tumačiti na način da im se protive nacionalni propisi koji nameću takve uvjete odnosno dopuštaju ugovorne odredbe koje ih predviđaju.
- 71 U tim okolnostima valja podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, u svim slučajevima u kojima se odredbe neke direktive, s obzirom na svoj sadržaj, pokazuju bezuvjetnima i dovoljno preciznima moguće na njih se pozivati pred nacionalnim sudovima protiv dotične države članice, bilo da je ona propustila pravodobno prenijeti direktivu u nacionalno pravo ili ju je pogrešno prenijela. Pojedinci se mogu pozivati na bezuvjetne i dovoljno precizne odredbe direktive ne samo protiv države članice i svih njezinih upravnih tijela, nego i protiv tijela ili subjekata koji se razlikuju od pojedinaca i valja ih izjednačiti s državom, bilo zato što su pravne osobe javnog prava koje su dio države u širem smislu, bilo zato što su pod vlašću ili nadzorom javnog tijela, bilo zato što im je takvo tijelo povjerilo izvršavanje zadaće od javnog interesa te u tu svrhu imaju posebne ovlasti (vidjeti u tom smislu presude od 10. listopada 2017., Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, t. 32. do 34. i od 22. ožujka 2018., Anisimovienė i dr., C-688/15 i C-109/16, EU:C:2018:209, t. 109.).
- 72 Osim toga, svaki nacionalni sud kad odlučuje u okviru svoje nadležnosti dužan je, na vlastitu inicijativu, izuzeti iz primjene sve nacionalne odredbe suprotne odredbi prava Unije koja ima izravan učinak u sporu u kojem odlučuje, a da pritom ne mora zatražiti ni čekati prethodno stavljanje izvan snage te nacionalne odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen Ustavom (vidjeti u tom smislu presude od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 35. i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 160. i 161. te navedena sudska praksa).
- 73 Prema tome, budući da članak 1. točka 3. podtočka i. Direktive 94/19 ima – kako je to navedeno u točki 63. ove presude – izravan učinak, nacionalni sud kojem je vlasnik depozita koji je u smislu te odredbe postao nedostupan podnio tužbu za naknadu štete prouzročene nepravodobnom isplatom osiguranog iznosa tog depozita mora, na temelju načela nadređenosti prava Unije, izuzeti iz primjene nacionalnu odredbu koja isplatu spomenutog iznosa podvrgava uvjetima navedenima u točki 70. ove presude.
- 74 U okviru postupka po toj tužbi nacionalni sud ne smije uzeti u obzir ni ugovornu odredbu koja je tek odraz odredbe nacionalnog prava neusklađene s člankom 1. točkom 3. podtočkom i. Direktive 94/19. Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 69. svojeg mišljenja, kada je nacionalno pravilo koje nije usklađeno s pravom Unije dio sadržaja ugovorne odredbe, nacionalni sud može na tu ugovornu odredbu proširiti posljedice njezine neusklađenosti s pravom Unije.
- 75 S obzirom na prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da odredbe članka 1. točke 3. podtočke i., članka 7. stavka 6. i članka 10. stavka 1. Direktive 94/19 treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis ili ugovorna odredba na temelju kojih depozit pri kreditnoj instituciji čija su plaćanja obustavljena postaje naplativ tek nakon što joj nadležno tijelo oduzme odobrenje za rad, pod uvjetom da je deponent izričito zatražio isplatu tog depozita. Na temelju načela

nadređenosti prava Unije, svaki nacionalni sud kojemu je podnesena tužba za naknadu štete navodno prouzročene isplatom osiguranog iznosa navedenog depozita izvan roka predviđenog u članku 10. stavku 1. te direktive dužan je, prilikom odlučivanja o toj tužbi, izuzeti iz primjene spomenuti nacionalni propis odnosno ugovornu odredbu.

Drugo pitanje

- 76 Prvim dijelom svojeg drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li članak 17. stavak 3. Uredbe br. 1093/2010 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 27. tumačiti na način da se deponent može pozvati na preporuku EBA-e, koja je donesena na temelju te odredbe i u kojoj je utvrđena povreda članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19, kao što je to Preporuka EBA/REC/2014/02, kako bi potkrijepio svoju tužbu za naknadu štete prouzročene navedenom povredom prava Unije, čak i ako nije adresat te preporuke.
- 77 Drugim dijelom tog pitanja sud koji je uputio zahtjev pita je li Preporuka EBA/REC/2014/02 valjana s obzirom na to da se, s jedne strane, u njoj utvrđuje povreda odredbe prava Unije koja, prema mišljenju tog suda, ne određuje jasnu i bezuvjetnu obvezu u smislu uvodne izjave 27. te uredbe i da je, s druge strane, ta preporuka upućena BNB-u koji, prema navodima spomenutog suda, nije dio nacionalnog sustava osiguranja depozita te nije nadležno tijelo u smislu članka 4. točke 2. podtočke iii. Uredbe br. 1093/2010.

Tumačenje članka 17. stavka 3. Uredbe br. 1093/2010

- 78 U članku 17. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1093/2010 propisuje se da EBA može, najkasnije dva mjeseca od početka istrage iz stavka 2. te odredbe, uputiti preporuku dotičnom nadležnom tijelu te navesti mjeru koja je potrebna za usklađivanje s pravom Unije. Takva preporuka izdaje se nakon istrage koju pokreće EBA u slučaju sumnje da nacionalna tijela, prilikom obavljanja nadzora, nisu primijenila ili su nepravilno i nepotpuno primijenila pravo Unije, osobito propise iz članka 1. stavka 2. te uredbe, među kojima je i Direktiva 94/19.
- 79 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 76. svojeg mišljenja, preporuka EBA-e, koja se izdaje na temelju članka 17. stavka 3. Uredbe br. 1093/2010, pripada kategoriji akata Unije iz članka 288. petog stavka UFEU-a, koji institucijama ovlaštenima za njihovo donošenje povjerava ovlast poticanja i uvjeravanja, što se razlikuje od ovlasti donošenja akata s obvezujućom snagom (vidjeti u tom smislu presudu od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 26.).
- 80 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi to da, iako cilj preporuke nije stvaranje obvezujućih učinaka, nacionalni sudovi moraju ih uzeti u obzir radi rješavanja sporova koji se pred njima vode, osobito kada im je cilj dopunjavanje odredaba Unije koje imaju obvezujuću snagu (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, t. 18.; od 11. rujna 2003., Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, t. 41. i od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr., C-28/15, EU:C:2016:692, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 81 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvi dio drugog prethodnog pitanja valja odgovoriti tako da članak 17. stavak 3. Uredbe br. 1093/2010 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 27. treba tumačiti na način da nacionalni sud – prilikom rješavanja spora koji se pred njim vodi – mora uzeti u obzir preporuku koju je EBA donijela na temelju te odredbe, osobito kada postupa po tužbi za utvrđivanje odgovornosti države članice za štetu koju je prouzročila pojedincu neprimjenom odnosno nepravilnom ili nedostatnom primjenom prava Unije zbog čega je pokrenut istražni postupak po završetku kojeg je donesena preporuka. Pojedinci oštećeni povredom prava Unije koja je utvrđena u navedenoj preporuci, čak i ako nisu njezini adresati, moraju moći pozvati se na nju pred nadležnim nacionalnim sudovima kako bi se utvrdila odgovornost dotične države članice za spomenutu povredu prava Unije.

Valjanost Preporuke EBA/REC/2014/02

- 82 Uvodno valja istaknuti to da – iako članak 263. UFEU-a isključuje mogućnost da Sud u okviru tužbe za poništenje ispituje akte koji su po naravi preporuke – iz članka 19. stavka 3. točke (b) UFEU-a i članka 267. prvog stavka točke (b) UFEU-a proizlazi da je Sud nadležan za odlučivanje u prethodnom postupku o tumačenju i valjanosti akata institucija Unije, bez ikakve iznimke (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, t. 8.; od 13. lipnja 2017., Florescu i dr., C-258/14, EU:C:2017:448, t. 71.; od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 44. i od 14. svibnja 2019., M i dr. (Opoziv statusa izbjeglice), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, t. 71. i navedenu sudsku praksu).
- 83 Iz navedenog slijedi da je Sud nadležan za to da se u prethodnom postupku izjasni od valjanosti Preporuke EBA/REC/2014/02, u kojoj je EBA zatražila od BNB-a i FGVB-a da poduzmu mjere potrebne za usklađivanje s Direktivom 94/19, osobito kako bi se prestalo s povredom njezina članka 1. točke 3. podtočke i.
- 84 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u Preporuci EBA/REC/2014/02 nije bilo moguće zaključiti da je navedena odredba povrijeđena, s obzirom na to da se u njoj, suprotno uvodnoj izjavi 27. Uredbe br. 1093/2010, ne utvrđuju jasne i bezuvjetne obveze država članica niti se izravno dodjeljuju prava deponentima.
- 85 S tim u vezi uvodno valja istaknuti da se Direktiva 94/19 nalazi među aktima Unije navedenima u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 1093/2010 i da, stoga, u skladu s člankom 17. stavkom 1. i člankom 17. stavkom 2. prvim podstavkom te uredbe, EBA može provoditi istrage o navodnoj neprimjeni odnosno nepravilnoj ili nedostatnoj primjeni odredbi te direktive od strane nadležnog tijela.
- 86 Osim toga, kao što je to utvrđeno u točki 63. ove presude, članak 1. točka 3. podtočka i. Direktive 94/19 – osim što ima izravan učinak i pravno je pravilo koje deponentima daje pravo na podnošenje tužbe za naknadu štete prouzročene nepravodobnom isplatom njihovih depozita protivno toj odredbi – nadležnom tijelu nalaže bezuvjetnu i dovoljno preciznu obvezu u smislu članka 4. točke 2. podtočke iii. Uredbe br. 1093/2010.
- 87 U tim okolnostima, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 116. svojeg mišljenja, nisu osnovane dvojbe suda koji je uputio zahtjev u pogledu valjanosti Preporuke EBA/REC/2014/02, s obzirom na to da se u članku 1. točki 3. podtočki i. Direktive 94/19 ne utvrđuju jasne i bezuvjetne obveze.
- 88 Valja dodati da uvodnu izjavu 27. Uredbe br. 1093/2010 – s obzirom na to da se u njoj navodi da bi se mehanizam iz članka 17. te uredbe „trebao primjenjivati u područjima gdje pravo Unije definira jasne i bezuvjetne obveze” – nije moguće shvatiti na način da se donošenje preporuke na temelju članka 17. stavka 3. navedene uredbe uvjetuje time da se ona nužno odnosi na odredbu prava Unije kojom se određuju jasne i bezuvjetne obveze.
- 89 Naime, samo članak 17. stavak 6. Uredbe br. 1093/2010, kao što se to navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 29., uvjetuje pojedinačnu EBA-inu odluku koja se odnosi na financijsku instituciju time da se ona temelji na odredbi akta navedenog u članku 1. stavku 2. te uredbe, koji se „izravno primjenjuje na financijske institucije”. Nasuprot tomu, spomenuti se uvjet ne ponavlja ni u članku 17. stavcima 1. i 2. navedene uredbe, gdje se govori o pokretanju istražnog postupka, ni u njezinu članku 17. stavku 3., koji se odnosi na EBA-ino izdavanje preporuke. Na taj način, ograničavanje ovlasti koje su člankom 17. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1093/2010 dodijeljene EBA-i samo na situacije u kojima se dovode u pitanje jasne i bezuvjetne odredbe prava Unije značilo bi nametanje dodatnog uvjeta koji nije predviđen tom odredbom.

- 90 Međutim, iako se preambulom akta Unije može pojasniti sadržaj njegovih odredbi te ona pruža elemente tumačenja kojima se može pojasniti volja autora navedenog akta, ona nema pravno obvezujuću snagu i ne može se na nju pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način očito suprotan njihovom tekstu (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 75. i 76. i navedenu sudsku praksu).
- 91 Dvojbe suda koji je uputio zahtjev u pogledu valjanosti Preporuke EBA/REC/2014/02 tiču se, osim toga, činjenice da je ona upućena FGVB-u i BNB-u, iako – prema tvrdnjama tog suda – na dan njezina donošenja BNB nije bio povezan sa nacionalnim sustavom osiguranja depozita i nije bio nadležno tijelo u smislu članka 4. točke 2. podtočke iii. Uredbe br. 1093/2010.
- 92 Iz te odredbe proizlazi da pojam „nadležno tijelo” u smislu te uredbe označava, „s obzirom na sustave osiguranja depozita, tijela koja upravljaju sustavima osiguranja depozita u skladu s Direktivom [94/19] ili, ako poslovanjem sustava osiguranja depozita upravlja privatno društvo, tijelo javne vlasti koje nadzire te sustave u skladu s tom Direktivom”.
- 93 Osim toga, navedenu odredbu valja tumačiti s obzirom na članak 3. stavak 1. Direktive 94/19 – koji svim državama članicama nalaže obvezu uvođenja i službenog priznavanja na svojem državnom području jednog ili više sustava osiguranja depozita – kao i s obzirom na članak 1. točku 3. podtočku i. te direktive, koji državama članicama ostavlja marginu prosudbe kako bi odredile tijelo nadležno za utvrđivanje nedostupnosti depozita (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 99.).
- 94 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 107. svojeg mišljenja, u okviru predmeta u kojem je donesena presuda od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807) utvrđeno je da je BNB tijelo nadležno za utvrđivanje nedostupnosti depozita u skladu s člankom 1. točkom 3. podtočkom i. Direktive 94/19.
- 95 Prema tome, na sudu je koji je uputio zahtjev da provjeri, imajući u vidu bugarsko zakonodavstvo primjenjivo 17. listopada 2014. – datum donošenja EBA-ine Preporuke EBA/REC/2014/02 BNB-u – je li kod potonjeg riječ o tijelu nadležnom za upravljanje i, prema potrebi, nadzor nacionalnog sustava osiguranja depozita u skladu s Direktivom 94/19 i, osobito, je li riječ o tijelu nadležnom za utvrđenje nedostupnosti depozita na temelju članka 1. točke 3. podtočke i. te direktive.
- 96 U tu svrhu, na navedenom je sudu da provjeri, među ostalim, može li se sukladno toj odredbi tumačiti članak 36. Zakona o kreditnim institucijama, koji BNB-u dodjeljuje nadležnost obveznog oduzimanja odobrenja za rad izdanog banci kada ona više od sedam radnih dana ne ispunjava svoje dospjele novčane obveze, ako je to izravno povezano s njezinim financijskim stanjem i ako BNB smatra da nije vjerojatno da će ona ispuniti svoje novčane obveze u razumnom roku, pri čemu se ta odluka o oduzimanju odobrenja donosi u roku od pet radnih dana od spomenutog utvrđenja.
- 97 U svakom slučaju, izostanak utvrđivanja nedostupnosti depozita u smislu članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19 može biti dovoljno ozbiljna povreda prava Unije i dovesti do nastanka odgovornosti države članice za povredu tog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 115.).
- 98 Točno je da je u Preporuci EBA/REC/2014/02 EBA utvrdila da je – u uvjetima nepostojanja izričitog akta kojim se utvrđuje nedostupnost depozita banke KTB u smislu članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19 – BNB-ovu odluku o stavljanju te banke pod poseban nadzor i obustavi ispunjenja njezinih obveza moguće izjednačiti s takvim utvrđenjem.

- 99 Međutim, kao što je to Sud već ocijenio, nedostupnost depozita kreditne institucije mora se utvrditi izričitom odlukom nadležnog nacionalnog tijela te se ne može izvesti iz drugih akata nacionalnih tijela, poput stavljanja pod poseban nadzor banke čiji su depoziti postali nedostupni (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 73. i 77.).
- 100 Iz toga slijedi da se sud koji je uputio zahtjev ne može, za potrebe rješavanja spora u glavnom postupku, osloniti na pretpostavku protivnu članku 1. točki 3. podtočki i. Direktive, kako je tumači Sud, prema kojoj se BNB-ova odluka o stavljanju banke KTB pod poseban nadzor i obustavi ispunjenja njezinih obveza može izjednačiti s utvrđenjem nedostupnosti depozita u toj banci.
- 101 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugi dio drugog pitanja valja odgovoriti tako da je Preporuka EBA/REC/2014/02 ništava jer se u njoj BNB-ova odluka o stavljanju banke KTB pod poseban nadzor i obustavi ispunjenja njezinih obveza izjednačava s utvrđenjem nedostupnosti depozita u smislu članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19.

Treće pitanje točka (b)

- 102 Svojim trećim pitanjem točkom (b) sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li članak 2. sedmu alineju Direktive 2001/24 u vezi s člankom 17. stavkom 1. i člankom 52. stavkom 1. Povelje tumačiti na način da mjera obustave plaćanja, kao nadzorna mjera koju nacionalna središnja banka primjenjuje radi restrukturiranja kreditne institucije, predstavlja neopravdan i neproporcionalan zahvat u pravo vlasništva deponenata u odnosu na tu kreditnu instituciju, na kojem bi se moglo temeljiti njihovo pravo na naknadu štete prouzročene navedenom povredom prava Unije, čak i ako su se za vrijeme trajanja te mjere obračunavale ugovorne kamate, a u općem stečajnom postupku predviđenom nacionalnim pravom mogli isplaćivati depoziti koji prekoračuju osigurani iznos, uvećani za kamate.
- 103 U tom pogledu treba istaknuti da se Direktivom 2001/24, kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 6., između država članica uspostavlja sustav međusobnog priznavanja mjera koje je svaka od njih poduzela kako bi se ponovno uspostavio održivi rad kreditnih institucija kojima su izdale odobrenje za rad, a da se pritom ne nastoji uskladiti nacionalno zakonodavstvo u tom području (vidjeti u tom smislu presude od 24. listopada 2013., LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, t. 22. i od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 104.).
- 104 Nadalje, suprotno onomu što ističe BNB, Direktiva 2001/24 može se primijeniti na potpuno unutarnju situaciju države članice. Naime, kao što to proizlazi iz samog teksta njezina članka 1. stavka 1. u vezi s uvodnom izjavom 2. ona se primjenjuje na kreditne institucije, posebno u slučaju kada imaju podružnice u državama članicama koje nisu države u kojima je njihovo sjedište, kao i na same te podružnice. Osim toga, iako je Direktiva 2001/24 izričito namijenjena uređivanju situacije do koje bi moglo doći ako neka kreditna institucija koja ima podružnice u drugim državama članicama naiđe na poteškoće, ništa ne upućuje na to da se mjere restrukturiranja koje predviđa primjenjuju samo na takvu prekograničnu situaciju.
- 105 U skladu s člankom 2. sedmom alinejom Direktive 2001/24, mjerama restrukturiranja treba smatrati, u smislu te direktive, s jedne strane, mjere čija je svrha očuvati ili obnoviti financijsko stanje neke kreditne institucije i, s druge strane, mjere koje bi mogle utjecati na ranije stečena prava trećih strana. Među te mjere restrukturiranja valja osobito uključiti mjere obustave plaćanja pod uvjetom, među ostalim, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 6. i članka 3. stavka 1. navedene direktive, da ih je donijelo upravno ili pravosudno tijelo (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 110.).
- 106 Nadalje, budući da navedene mjere obustave plaćanja u smislu članka 2. sedme alineje Direktive 2001/24 valja smatrati provedbom prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje one moraju biti usklađene s u njoj utvrđenim temeljnim pravima, osobito s pravom na vlasništvo iz njezina članka 17.

stavka 1. (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17. do 19. i od 13. lipnja 2019., Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, t. 66. i 67. i navedenu sudsku praksu).

- 107 Međutim, pravo na vlasništvo zajamčeno tom odredbom Povelje nije apsolutno pravo i njegovo ostvarenje može biti predmet ograničenja, pod uvjetom da su – kako je navedeno u članku 52. stavku 1. Povelje – predviđena zakonom, da poštuju bit tog prava i da su, uz poštovanje načela proporcionalnosti, nužna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 69. i 70. i navedenu sudsku praksu).
- 108 Budući da je svrha mjera obustave plaćanja, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, očuvati ili obnoviti financijsko stanje kreditne institucije, treba smatrati da doista odgovaraju cilju od općeg interesa koji priznaje Unija. Naime, financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije jer su banke i kreditne institucije ključan izvor financiranja za poduzetnike koji djeluju na različitim tržištima. Usto, banke su često međusobno povezane, a mnoge od njih obavljaju djelatnost na međunarodnoj razini. Iz tog bi se razloga propast jedne ili više njih mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama. To sa svoje strane može proizvesti negativne učinke prelijevanja u drugim sektorima gospodarstva (vidjeti u tom smislu presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 50. i od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 72.).
- 109 Na sudu je koji je uputio zahtjev da utvrdi, vodeći računa o svim okolnostima glavnog postupka, čine li predmetne nadzorne mjere, s obzirom na postavljene ciljeve, prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se ugrožava sama bit prava vlasništva tužitelja u glavnom postupku, osobito ako bi se – imajući u vidu neposredni rizik od financijskih gubitaka kojima bi deponenti banke KTB bili izloženi u slučaju njezina stečaja – isti rezultati mogli postići manje ograničavajućim mjerama, poput djelomične obustave plaćanja odnosno djelomičnog ograničavanja djelatnosti te banke.
- 110 Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi to da su nadzorne mjere o kojima je riječ u glavnom postupku bile vremenski ograničenog dosega i da su, tijekom tog razdoblja, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, tekle ugovorene kamate na obustavljene novčane obveze. S druge strane, osim što je tužitelju u glavnom postupku, posredstvom FGVB-a, isplaćen osigurani iznos depozita kod banke KTB, u stečajnom postupku pokrenutom protiv te banke bilo je i dalje moguće isplatiti iznos njegovih depozita koji prekoračuje osigurani iznos.
- 111 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje točku (b) valja odgovoriti tako da članak 2. sedmu alineju Direktive 2001/24 u vezi s člankom 17. stavkom 1. i člankom 52. stavkom 1. Povelje treba tumačiti na način da mjera obustave plaćanja koju nacionalna središnja banka primjenjuje na kreditnu instituciju kao mjeru restrukturiranja čija je svrha očuvati ili obnoviti njezino financijsko stanje predstavlja neopravdan i neproporcionalan zahvat u ostvarivanje prava vlasništva deponenata u odnosu na navedenu instituciju ako se ne poštuje bit tog prava i ako bi se – imajući u vidu neposredni rizik od financijskih gubitaka kojima bi deponenti bili izloženi u slučaju njezina stečaja – isti rezultati mogli postići manje ograničavajućim mjerama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Treće pitanje točke(c) do (e)

- 112 Svojim trećim pitanjem točkama (c), (d) i (e), koje valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načela koja je utvrdio Sud u području odgovornosti države članice za štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Unije tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se njihovo pravo na naknadu štete koju je prouzročilo dotično nacionalno tijelo

uvjetuje, kao prvo, prethodnim poništenjem akta ili propusta koji je doveo do štete, kao drugo, namjerom njezina počinjenja i, kao treće, obvezom pojedinca da dokaže njezino stvarno i izvjesno postojanje u trenutku podnošenja tužbe za naknadu štete.

- 113 Uvodno valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, načelo odgovornosti države za štetu koju pojedincima uzrokuje povredom prava Unije koja joj se može pripisati jest inherentno sustavu ugovora na kojima se temelji Unija. Oštećenici imaju pravo na naknadu pretrpljene štete kada se ispune tri uvjeta, tj. da je svrha povrijeđenog pravnog pravila Unije priznavanje prava pojedincima, da je povreda tog pravila dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su pojedinci pretrpjeli (presuda od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 92. i 94. te navedena sudska praksa).
- 114 Iako pravo Unije ne isključuje mogućnost da se odgovornost države za povredu tog prava utvrđuje u manje strožim uvjetima na temelju nacionalnog prava, njemu se, nasuprot tomu, protivi to da ono u tom smislu nameće dodatne uvjete (presuda od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 120. i 121. i navedena sudska praksa).
- 115 Kao što je to navedeno u točki 63. ove presude, članak 1. točka 3. podtočka i. Direktive 94/19 pravno je pravilo koje pojedincima daje prava te deponentima omogućuje podnošenje tužbe za naknadu štete uzrokovane nepravodobnom isplatom depozita, pri čemu je na nacionalnom sudu kojemu je podnesena takva tužba da provjeri, s jedne strane, je li izostanak utvrđivanja nedostupnosti depozita u roku od pet radnih dana iz te odredbe, unatoč činjenici da su jasno propisani uvjeti u toj odredbi bili ispunjeni, u okolnostima glavnog postupka, dovoljno ozbiljna povreda u smislu prava Unije i, s druge strane, postoji li izravna uzročna veza između te povrede i štete koju je pretrpio deponent (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 117.).
- 116 Također valja podsjetiti na to da – u skladu s načelom postupovne autonomije – u nedostatku pravnog uređenja Unije u nekom području, unutarnji poredak svake države članice treba odrediti nadležne sudove i postupovna pravila za pravna sredstva namijenjena zaštiti prava koja pojedinci izvode iz prava Unije. Na taj način, čim su pretpostavke za nastanak odgovornosti države ispunjene, što je na nacionalnim sudovima da utvrde, ona mora popraviti posljedice štete koju je nanijela pojedincima predmetnom povredom prava Unije, pri čemu pretpostavke za naknadu štete propisane nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih koji se primjenjuju na slične zahtjeve utemeljene na povredi nacionalnog prava (načelo ekvivalentnosti) niti smiju biti uređene tako da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete (načelo djelotvornosti) (presuda od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 122. i 123. i navedena sudska praksa). Poštovanje tih dvaju načela mora se ispitati vodeći računa o mjestu tih pravila u cjelokupnom postupku, tijeku navedenog postupka i posebnostima tih pravila pred različitim nacionalnim tijelima (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2019., Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, t. 31. i navedenu sudska praksu).
- 117 Kad je riječ, konkretno, o načelu djelotvornosti, svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje čini li nacionalna postupovna odredba nemogućom ili pretjerano otežava ostvarivanje prava koja pojedincima dodjeljuje pravni poredak Unije, valja, prema potrebi, uzeti u obzir načela na kojima se temelji nacionalni pravosudni sustav, kao što su to zaštita pravâ obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka (vidjeti u tom smislu presude od 14. prosinca 1995., Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, t. 14.; od 14. prosinca 1995., van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, t. 19.; od 15. ožujka 2017., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, t. 53. i od 11. rujna 2019., Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, t. 42.).
- 118 Na upućena pitanja potrebno je odgovoriti uzimajući u obzir ta razmatranja.

- 119 Kad je riječ o prvom postupovnom uvjetu koji predviđa nacionalno pravo, a kojim se podnošenje tužbe pojedinca za naknadu štete navodno prouzročene povredom prava Unije uvjetuje prethodnim poništenjem akta ili propusta koji je doveo do štete, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se takav uvjet ne može ispuniti u glavnom predmetu s obzirom na to da se mjere nadzora i restrukturiranja koje je donio BNB u pogledu banke KTB ne odnose na pojedince, osobito deponente te kreditne institucije i da potonjima, stoga, nije dopušteno te mjere pobijati tužbom za poništenje.
- 120 Takav uvjet može pretjerano otežati ishođenje naknade štete prouzročene povredom prava Unije ako je u praksi poništenje akta ili propusta koji je uzrokovao tu štetu isključeno ili vrlo ograničeno zbog čega navedeni uvjet nije razumno nametati oštećeniku (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 143., 146. i 147.).
- 121 Kad je riječ o drugom uvjetu koji predviđa nacionalno pravo, a koji se tiče namjernog postupanja javnog tijela ili službenika kojim je prouzročena šteta, pravu Unije protivi se nacionalni propis koji pravo pojedinaca na naknadu štete podvrgava dodatnom uvjetu, uz uvjet dovoljno ozbiljne povrede prava Unije, postojanja namjernog postupanja, poput onog iz članka 79. stavka 8. Zakona o kreditnim institucijama (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 126. do 128. i t. 5. drugu alineju izreke).
- 122 Kad je riječ o trećem uvjetu koji predviđa nacionalno pravo, a kojim se zahtijeva da tužitelj, u trenutku podnošenja tužbe za naknadu štete, dokaže njezino stvarno i izvjesno postojanje, valja podsjetiti na to da je obveza oštećenika da u dovoljnoj mjeri dokažu opseg štete pretrpljene zbog povrede prava Unije načelno uvjet nastanka odgovornosti države za tu štetu.
- 123 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi to da je tužitelj u glavnom postupku jasno brojčano izrazio štetu za koju tvrdi da ju je pretrpio zbog povreda prava Unije koje pripisuje BNB-u. Tako je u okviru prvog dijela tužbenog zahtjeva na 8627,96 bugarskih leva (oko 4400 eura) procijenio štetu s naslova zakonskih kamata na osigurani iznos depozita u banci KTB za razdoblje od datuma početka stanja insolventnosti te banke do datuma kad su mu isplaćeni osigurani iznosi tih depozita. U okviru drugog dijela tužbenog zahtjeva tužitelj u glavnom postupku procijenio je na 44 070,90 bugarskih leva (oko 22 500 eura) štetu koju je pretrpio s naslova iznosa depozita koji prekoračuje gornju granicu osiguranog iznosa.
- 124 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se drugi dio tužbenog zahtjeva tužitelja u glavnom postupku ne odnosi na stvarnu i izvjesnu štetu nego na štetu koja još nije nastala, s obzirom na to da još nije okončan stečajni postupak, u okviru kojeg bi tužitelj u glavnom postupku mogao primiti iznose koji prekoračuju osigurani iznos njegovih depozita. Međutim, iako takvu okolnost treba uzeti u obzir prilikom razmatranja merituma tužbe u glavnom postupku, ona nije relevantna kad je riječ o njezinoj dopuštenosti.
- 125 U tom je pogledu korisno podsjetiti da s obzirom na to da visina naknade štete prouzročene pojedincima povredama prava Unije mora odgovarati pretrpljenoj šteti, kako bi se osigurala učinkovita zaštita prava pojedinaca (presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 82. i od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, t. 46.), nacionalni sudovi ovlašteni su pobrinuti se za to da zaštita prava zajamčenih pravnim poretom Unije ne dovodi do neosnovanog bogaćenja primatelja (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2006., Manfredi i dr., C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, t. 94.).
- 126 Međutim, također je važno podsjetiti na to da učinkovita zaštita prava na naknadu štete koja je pojedincima prouzročena povredama prava Unije mora omogućiti podnošenje tužbe za utvrđivanje odgovornosti koja se temelji na šteti koja je prijeteca i može se predvidjeti s dovoljno sigurnosti, iako se ne može precizno odrediti njezina visina (vidjeti po analogiji presudu od 2. lipnja 1976., Kampffmeyer i dr./EEZ, 56/74 do 60/74, EU:C:1976:78, t. 6.).

127 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje točke (c) do (e) valja odgovoriti tako da pravo Unije – osobito načelo odgovornosti države članice za štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Unije, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti – treba tumačiti na način da mu se:

- ne protivi nacionalni propis koji pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede prava Unije uvjetuje prethodnim poništenjem upravnog akta ili propusta koji je doveo do štete, osim ako je to poništenje – čak i kada se zahtijeva za slične zahtjeve utemeljene na povredi nacionalnog prava – u praksi isključeno ili vrlo ograničeno;
- protivi nacionalni propis koji pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede prava Unije uvjetuje postojanjem namjere dotičnog nacionalnog tijela da počini štetu;
- ne protivi nacionalni propis koji pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede prava Unije uvjetuje podnošenjem dokaza o postojanju stvarne i izvjesne štete u trenutku podnošenja tužbe, ako taj uvjet, s jedne strane, nije manje povoljan od onih koji se primjenjuju na slične zahtjeve utemeljene na povredi nacionalnog prava i, s druge strane, nije uređen tako da onemogućava odnosno pretjerano otežava, s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja, ostvarivanje navedenog prava.

Prvo pitanje

128 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načela ekvivalentnosti i djelotvornosti tumačiti na način da je sud kojemu je podnesena tužba za naknadu štete koja se formalno temelji na odredbi nacionalnog prava o odgovornosti države za štetu prouzročenu obavljanjem upravne djelatnosti, ali u prilog čijoj su osnovanosti izneseni tužbeni razlozi koji se temelje na povredi prava Unije počinjenoj obavljanjem tih djelatnosti, dužan po službenoj dužnosti kvalificirati tužbu kao da je podnesena zbog neispunjenja obveze države članice iz članka 4. stavka 3. UEU-a.

129 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da u okviru tužbe za utvrđivanje odgovornosti države zbog djelovanja sudova, a koja se podnosi na temelju Graždanskog procesualnog kodeksa (Zakonik o građanskom postupku), nadležni sud mora po službenoj dužnosti kvalificirati takvu tužbu ovisno o okolnostima na kojima se temelji. Suprotno tomu, u okviru tužbe za naknadu štete podnesene na temelju APK-a, poput one u glavnom postupku, nadležni sud ne može tu tužbu kvalificirati po službenoj dužnosti i na taj način, prema potrebi, primijeniti *de officio* pravo Unije.

130 Uvodno valja podsjetiti na to da osobe moraju raspolagati pravnim lijekom u sudskom postupku koji im osigurava zaštitu prava koja im jamči pravo Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 142. do 144.), osobito prava na naknadu štete koje se – ako se ispune uvjeti u pogledu nastanka odgovornosti države, navedeni u točki 113. ove presude – izravno temelji na navedenom pravu.

131 Kao što je to navedeno u točki 116. ove presude, u nedostatku pravnog uređenja Unije u nekom području, pitanje pravne kvalifikacije tužbe uređeno je, na temelju načela postupovne autonomije, unutarnjim pravom svake države članice, uz uvjet poštovanja načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

132 Kad je riječ, s jedne strane, o načelu ekvivalentnosti, nije relevantno to što, u skladu s nacionalnim pravom, sud kojemu je podnesena tužba na temelju APK-a – kojom se traži utvrđenje odgovornosti države za štetu prouzročenu obavljanjem upravne djelatnosti – ne može po službenoj dužnosti kvalificirati tu tužbu ovisno o okolnostima na kojima se temelji, dok je sud kojem je podnesena tužba na temelju Zakonika o građanskom postupku – kojom se traži utvrđenje odgovornosti države za štetu prouzročenu djelovanjem sudova – dužan provesti takvu kvalifikaciju.

- 133 Naime, načelo ekvivalentnosti podrazumijeva jednako postupanje sa zahtjevima temeljenima na povredi nacionalnog prava i onim sličnima, temeljenima na povredi prava Unije, a ne ekvivalentnost između nacionalnih postupovnih pravila primjenjivih na različite vrste sporova, poput, kao u glavnom predmetu, građanskih s jedne strane i upravnih sporova s druge (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2015., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, t. 34.).
- 134 S druge strane, načelo djelotvornosti, navedeno u točki 117. ove presude, ne obvezuje sud kojemu je na temelju nacionalnog prava podnesena tužba za utvrđenje odgovornosti države za štetu koja je pojedincima prouzročena povredom prava Unije da po službenoj dužnosti kvalificira tu tužbu kao da je podnesena na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, pod uvjetom da nijedna odredba nacionalnog prava taj sud ne sprječava u ispitivanju tužbenih razloga koji se temelje na povredi prava Unije, a istaknuti su u prilog toj tužbi. Naime, suprotno rješenje moglo bi onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava oštećenika na naknadu štete na temelju prava Unije.
- 135 To se tumačenje ne dovodi u pitanje sudskom praksom Suda prema kojoj načelo djelotvornosti u načelu ne zahtijeva da nacionalni sudovi po službenoj dužnosti istaknu razlog koji se temelji na povredi odredaba prava Unije, kad bi ih ispitivanje tog razloga obvezalo na prekoračenje okvira spora kako su ga odredile stranke i oslanjanje na druge činjenice i okolnosti od onih na kojima stranka s interesom za primjenu navedenih odredaba temelji svoj zahtjev (presude od 14. prosinca 1995., van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, t. 22.; od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr., C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 36. i 41. i od 26. travnja 2017., Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, t. 32.).
- 136 Naime, budući da je tužitelj – u svrhu utvrđivanja odgovornosti države – doista istaknuo tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava Unije, njegovo ispitivanje ne bi trebalo dovesti do toga da nacionalni sud prekorači okvir spora kako ga je odredila ta stranka.
- 137 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da načela ekvivalentnosti i djelotvornosti treba tumačiti na način da sud kojemu je podnesena tužba za naknadu štete koja se formalno temelji na odredbi nacionalnog prava o odgovornosti države za štetu prouzročenu obavljanjem upravne djelatnosti, ali u prilog čijoj su osnovanosti izneseni tužbeni razlozi koji se temelje na povredi prava Unije počinjenoj obavljanjem tih djelatnosti, nije dužan po službenoj dužnosti kvalificirati tu tužbu kao da se temelji na članku 4. stavku 3. UEU-a, pod uvjetom da ga mjerodavne odredbe nacionalnog prava ne sprječavaju u ispitivanju tužbenih razloga koji se temelje na povredi prava Unije, a istaknuti su u prilog osnovanosti te tužbe.

Troškovi

- 138 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

1. Članak 7. stavak 6. Direktive 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita, kako je izmijenjena Direktivom 2009/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009., treba tumačiti na način da u njemu predviđeno pravo deponenta na naknadu obuhvaća isključivo isplatu njegovih nedostupnih depozita posredstvom sustava osiguranja depozita, u iznosu utvrđenom u članku 7. stavku 1.a te direktive, kako je izmijenjena Direktivom 2009/14 nakon što nadležno nacionalno tijelo utvrdi nedostupnost depozita koje drži dotična kreditna institucija, u skladu s člankom 1. točkom 3. podtočkom i. navedene direktive, kako je izmijenjena Direktivom 2009/14, tako da njezin članak 7. stavak 6. ne daje navedenom deponentu i pravo na naknadu štete pretrpljene

zbog nepravodobne isplate osiguranog iznosa svih njegovih depozita odnosno zbog manjkavog nadzora nadležnih nacionalnih tijela nad kreditnom institucijom čiji su depoziti postali nedostupni.

2. Odredbe članka 1. točke 3. podtočke i., članka 7. stavka 6. i članka 10. stavka 1. Direktive 94/19, kako je izmijenjena Direktivom 2009/14, treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis ili ugovorna odredba na temelju kojih depozit pri kreditnoj instituciji čija su plaćanja obustavljena postaje naplativ tek nakon što joj nadležno tijelo oduzme odobrenje za rad, pod uvjetom da je deponent izričito zatražio isplatu tog depozita. Na temelju načela nadređenosti prava Unije, svaki nacionalni sud kojemu je podnesena tužba za naknadu štete navodno prouzročene isplatom osiguranog iznosa navedenog depozita izvan roka predviđenog u članku 10. stavku 1. te direktive, kako je izmijenjena Direktivom 2009/14, dužan je, prilikom odlučivanja o toj tužbi, izuzeti iz primjene spomenuti nacionalni propis odnosno ugovornu odredbu.
3. Članak 17. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ u vezi s uvodnom izjavom 27. te uredbe treba tumačiti na način da nacionalni sud – prilikom rješavanja spora koji se pred njim vodi – mora uzeti u obzir preporuku koju je Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo donijelo na temelju te odredbe, osobito kada postupa po tužbi za utvrđivanje odgovornosti države članice za štetu koju je prouzročila pojedincu neprimjenom odnosno nepravilnom ili nedostatnom primjenom prava Unije zbog čega je pokrenut istražni postupak po završetku kojeg je donesena preporuka. Pojedinci oštećeni povredom prava Unije koja je utvrđena u navedenoj preporuci, čak i ako nisu njezini adresati, moraju moći pozvati se na nju pred nadležnim nacionalnim sudovima kako bi se utvrdila odgovornost dotične države članice za spomenutu povredu prava Unije.

Preporuka EBA/REC/2014/02 Europskog nadzornog tijela za bankarstvo od 17. listopada 2014., upućena Balgarskoj narodnoj banci (Bugaraska narodna banka) i Fondu za garantirane na vlogovete v bankite (Fond za osiguranje bankovnih depozita), o mjerama potrebnima za usklađivanje s Direktivom 94/19/EZ ništava je jer se u njoj odluka Balgarske narodne banke (Bugaraska narodna banka) o stavljanju Korporativne trgovske banke AD pod poseban nadzor i o obustavi ispunjenja njezinih obveza izjednačava s utvrđenjem nedostupnosti depozita u smislu članka 1. točke 3. podtočke i. Direktive 94/19, kako je izmijenjena Direktivom 2009/14.

4. Članak 2. sedmu alineju Direktive 2001/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. travnja 2001. o restrukturiranju i likvidaciji kreditnih institucija u vezi s člankom 17. stavkom 1. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mjera obustave plaćanja koju nacionalna središnja banka primjenjuje na kreditnu instituciju kao mjeru restrukturiranja čija je svrha očuvati ili obnoviti njezino financijsko stanje predstavlja neopravdan i neproporcionalan zahvat u ostvarivanje prava vlasništva deponenata u odnosu na navedenu instituciju ako se ne poštuje bit tog prava i ako bi se – imajući u vidu neposredni rizik od financijskih gubitaka kojima bi deponenti bili izloženi u slučaju njezina stečaja – isti rezultati mogli postići manje ograničavajućim mjerama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

5. Pravo Unije – osobito načelo odgovornosti države članice za štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Unije, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti – treba tumačiti na način da mu se:
- ne protivi nacionalni propis koji pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede prava Unije uvjetuje prethodnim poništenjem upravnog akta ili propusta koji je doveo do štete, osim ako je to poništenje – čak i kada se zahtijeva za slične zahtjeve utemeljene na povredi nacionalnog prava – u praksi isključeno ili vrlo ograničeno;
 - protivi nacionalni propis koji pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede prava Unije uvjetuje postojanjem namjere dotičnog nacionalnog tijela da počini štetu;
 - ne protivi nacionalni propis koji pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede prava Unije uvjetuje podnošenjem dokaza o postojanju stvarne i izvjesne štete u trenutku podnošenja tužbe, ako taj uvjet, s jedne strane, nije manje povoljan od onih koji se primjenjuju na slične zahtjeve utemeljene na povredi nacionalnog prava i, s druge strane, nije uređen tako da onemogućava odnosno pretjerano otežava, s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja, ostvarivanje navedenog prava.
6. Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti treba tumačiti na način da sud kojemu je podnesena tužba za naknadu štete koja se formalno temelji na odredbi nacionalnog prava o odgovornosti države za štetu prouzročenu obavljanjem upravne djelatnosti, ali u prilog čijoj su osnovanosti izneseni tužbeni razlozi koji se temelje na povredi prava Unije počinjenoj obavljanjem tih djelatnosti, nije dužan po službenoj dužnosti kvalificirati tu tužbu kao da se temelji na članku 4. stavku 3. UEU-a, pod uvjetom da ga mjerodavne odredbe nacionalnog prava ne sprječavaju u ispitivanju tužbenih razloga koji se temelje na povredi prava Unije, a istaknuti su u prilog osnovanosti te tužbe.

Potpisi