

Europska središnja banka i primjena nacionalnog prava u jedinstvenom nadzornom mehanizmu

Štefanić Zdravec, Željka

Postgraduate specialist thesis / Završni specijalistički

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:368608>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

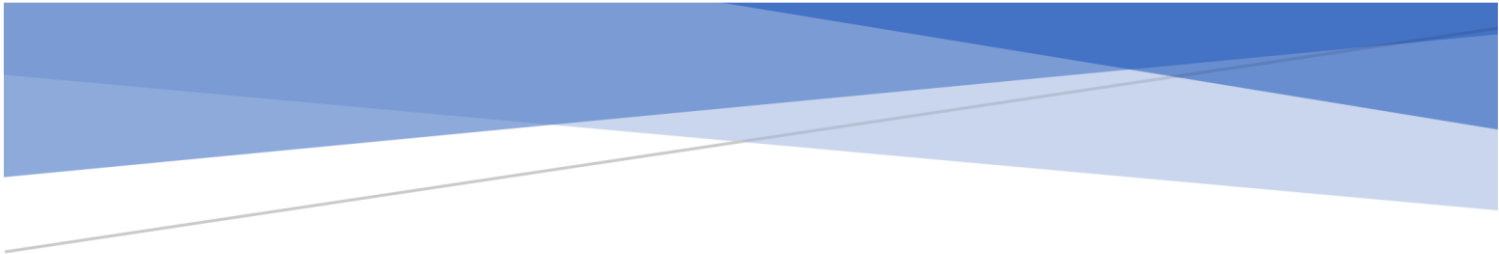
Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-25**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)





EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA I PRIMJENA NACIONALNOG PRAVA U JEDINSTVENOM NADZORNOM MEHANIZMU

Štefanić Zadravec Željka, dipl. iur.

SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. BANKOVNA UNIJA	6
3. JEDINSTVENI NADZORNI MEHANIZAM.....	8
3.1 INSTITUCIONALNE KARAKTERISTIKE SSM-a	10
4. ESB - PRIMJENA PRAVA EU-a I NACIONALNOG PRAVA - PREGLED.....	15
4.1. ESB I IZRAVNA PRIMJENA PRAVA EU-a	16
4.2. PRIMJENA PRAVA EU-a OD STRANE NACIONALNIH TIJELA PREMA UPUTAMA ESB-a	17
4.3. ESB – IZRAVNA PRIMJENA NACIONALNOG PRAVA	17
5. POTENCIJALNE POTEŠKOĆE KOD PRIMJENE NACIONALNOG PRAVA OD STRANE ESB-a.....	21
5.1. PODRUČJE PRIMJENE NACIONALNOG PRAVA OD STRANE ESB-A.....	21
5.2. SLUČAJ NEPRAVILNO IMPLEMENTIRANOG SEKUNDARNOG PRAVA UNIJE	24
5.3. SUDSKO PREISPITIVANJE PRIMJENE NACIONALNOG PRAVA OD STRANE ESB-A.....	27
6. ZAKLJUČAK	36
7. POPIS LITERATURE	39

Pregled slika

Slika 1. Kriteriji za utvrđivanje značajnosti kreditnih institucija.....	10
--	----

Ja, Željka Štefanić Zadravec ovime potvrđujem da sam osobno napisala rad pod nazivom: Europska središnja banka i primjena nacionalnog prava u jedinstvenom nadzornom mehanizmu. Svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane, parafrazirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju knjige, znanstveni, stručni ili popularni članci, mrežni izvori, propisi, sudske odluke ili statistički podaci) su u radu jasno označeni kao takvi te adekvatno navedeni u popisu literature. U izradi rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Mjesto i datum: _____

Željka Štefanić Zadravec

1. UVOD

Globalna financijska kriza 2007./2008. i dužnička kriza europodručja 2010./2011. razotkrile su slabe točke financijskog sustava Europske unije (dalje u tekstu: EU). Pojedine države članice europodručja imale su previsoku zaduženost i neodržive javne financije, a ekonomije nisu bile dovoljno konkurentne da izdrže pritisak globalne financijske krize i recesije koja je nastupila.

Istaknuti nedostaci tadašnjeg europskog bankovnog sustava stvorili su potrebu za većom centralizacijom nadzora bankovnog sustava i donošenjem potrebne regulative za provođenje nadzora.

Kao odgovor na globalnu financijsku krizu i krizu europodručja, EU je 2012. godine predložio novi okvir financijskog sustava pod nazivom Bankovna unija. Bankovna unija bi mogla biti najveći i najopsežniji pojedinačni projekt povezan s integracijom EU-a od usvajanja eura država članica.¹ Osnovni cilj Bankovne unije je osigurati financijsku stabilnost i sigurnost bankarskog sektora u EU-u. Utjecaj Bankovne unije je dubok, što dokazuje njezina značajna intervencija u regulatornu i financijsku arhitekturu, značajna sredstva koja zahtijeva i njezin potencijalno velik učinak na temeljno realno gospodarstvo.²

Bankovna unija se sastoji od Jedinstvenih pravila (eng. *Single Rulebook*) kao temelja, te tri strukturna stupa: jedinstvenog nadzornog mehanizma (eng. *Single Supervisory Mechanism*, dalje u tekstu: SSM), jedinstvenog sanacijskog mehanizma te jedinstvenog sustava osiguranja depozita.

Ovaj rad posvećen jednom od strukturalnih stupova Bankovne unije, a to je SSM.

Uspostava SSM kao jednog od stupova Bankovne unije označava dosad nezabilježenu centralizaciju u području nadzora banaka u EU-u, pri čemu su nadzorne ovlasti, koje su prethodno izvršavala nacionalna nadzorna tijela, povjerena Europskoj središnjoj banci³ (dalje u tekstu: ESB).

¹ Dombret, Andreas. European Banking Union - Where Do We Stand?, BIS Central bank speech 29 July 2014, dostupno na: <https://www.bis.org/review/r140729a.htm>, pristup svibanj 2024.

² Gulija, Božena, Singh, Dalvinder. "European Banking Union: Context, Structure, Challenges and Opportunities." Structure, Challenges and Opportunities (May 14, 2021) (2021), dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3846338, pristup svibanj 2024.

³ Coman-Kund, Florin, Amtenbrink, Fabian. On the Scope and Limits of the Application of National Law by the European Central Bank within the Single Supervisory Mechanism. SSRN, 2018., dostupno na: <https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/47927321/banking-and-Finance-review.pdf>, pristup svibanj 2024.

Na razini EU-a primjenjuju se jedinstveni propisi za cijeli bankarski sustav, u kojem ESB provodi izravni nadzor nad sistemski važnim kreditnim institucijama europodručja, a nacionalna nadzorna tijela nad ostalim kreditnim institucijama. Usklađenost regulatornog okvira zajamčena je primjenom nadnacionalnih, europskih bonitetnih propisa, dok je njihova praktična primjena dodatno formalizirana, odnosno propisna Jedinstvenim pravilima. Jedinstvenim pravilima se detaljno uređuju metodološki i bonitetni aspekti provedbe supervizije.

Međutim, kao posebnost SSM-a i iznimka od prethodno navedenog ističe se da je ESB dužan izvršavati svoje zadaće u skladu s pravom EU-a izravnom primjenom nacionalnog zakonodavstva. Točnije, člankom 4. stavkom 3. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (dalje u tekstu: Uredba o SSM-u) ESB-u se nameće primjena nacionalnog prava koje je implementiralo direktive, a kada se relevantno pravo EU-a sastoji od uredbi i kada te uredbe izričito dopuštaju više različitih mogućnosti državama članicama, ESB primjenjuje i nacionalno pravo za provođenje tih mogućnosti.

Rad ispituje upravo tu, ESB-u primjenu nacionalnih prava u ispunjavanju svojih zadaća u skladu s Uredbom o SSM-u. Usredotočuje se na niz važnih pravnih izazova koje su te odredbe postavile u EU-u. Analiza se fokusira na poteškoće s kojima se ESB, kao nadnacionalno tijelo može suočiti u tumačenju, primjeni i provedbi nacionalnih pravila različitih država članica, kao i na posljedice koje te poteškoće mogu imati na usklađenost europskog financijskog regulatornog i nadzornog sustava kao jednog od glavnih ciljeva Bankovne unije. Nadalje, analiziraju se izazovi koji nastaju u pogledu zaštite od mjera ESB-a koje se temelje na primjeni nacionalnog prava. Posebno se istražuju pitanja koja se odnose na pristup pravosuđu u pogledu nadležnih sudova i prava koje se primjenjuje na sporove koji uključuju primjenu nacionalnog zakonodavstva od strane ESB-a.

Rad se može podijeliti u tri cjeline.

U prvoj cjelini SSM se povezuje sa opće pravno-političkim okvirom EU-a radi boljeg razumijevanja okruženja u kojem SSM djeluje. Povezuje ga se sa relevantnom regulativom i pozicionira unutar Bankovne unije, kao jednog od temeljnih stupova Bankovne unije.

U drugoj cjelini preispituje se rad SSM-a što uključuje zadaće i ulogu ESB-a u okviru SSM-a, ali i podjelu zadaća između ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela te način suradnje ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela.

U trećoj cjelini rad se okreće pravnom okviru kojim je određeno da ESB primjenjuje nacionalno pravo u skladu sa člankom 4. stavak 3. Uredbe o SSM-a. Ispituju se različiti scenariji ESB-ove primjene nacionalnog prava zajedno s teorijskim pristupima koji bi mogli objasniti i podržati takav netipičan način izvršenja prava EU-a. Nadalje, utvrđuju se problemi koji proizlaze iz takvog modela upravljanja, a to su problemi koji se odnose na stvarno područje primjene nacionalnog prava, posebno složenu situaciju neprovođenja i nepravilne implementacije direktiva EU-a te pravna zaštita od mjera ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela.

Naposljetku, rad donosi zaključak o svim pitanjima koje je ovo istraživanje nametnulo kao pravno relevantne.

2. BANKOVNA UNIJA

Kao što je već uvedeno navedeno slabe točke financijskog sustava EU-a izašle su na vidjelo tijekom globalne financijske krize 2007./2008. i dužničke krize europskog područja 2010./2011. Neke od država članica europskog područja imale su previsoku zaduženost i neodržive javne financije, a ekonomije nisu bile dovoljno konkurentne da izdrže globalne financijske krize i recesije koja je nastupila.

Kako bi pokušao osigurati financijsku stabilnost i sigurnost bankarskog sektora unutar EU-a, EU je 2012. godine predložio novi okvir financijskog sustava – Bankovnu uniju. Na razini Bankovne unije objedinila bi se regulacija, supervizija i sanacija kreditnih institucija te osiguranje depozita i pružanje financijske pomoći državama s posrnutim javnim financijama. Otpornost kreditnih institucija na buduće financijske krize glavni je cilj Bankovne unije, a proveo bi se integracijom tržišta te poticanjem integracije bankovnog sustava kroz jedinstveni zakonodavni i nadzorni okvir, tj. centralizirani sustav europske financijske regulacije i supervizije. Jačanje adekvatnosti kapitala i bolja kontrola rizika koja bi se provodila kroz objedinjeni sustav sanacije kreditnih institucija na razini EU-a, bez obzira na sjedište kreditne institucije, doprinijela bi povjerenju u bankovni sustav. Bankovna unija je obvezna za sve države europskog područja, a za ostale države članice EU-a kroz uspostavu bliske suradnje (slučaj Republike Hrvatske do 2023. godine).

Europska komisija je sastavila plan za uspostavu Bankovne unije koji sadrži sveobuhvatni skup mjera i pravila, čime se nastoji vratiti stabilnost i otpornost europskog financijskog sustava te ojačati konkurentnost europskih financijskih institucija i tržišta: (i) bolja kapitaliziranost banaka i likvidnost, (ii) jedinstvena pravila, uključujući pravila o plaćanju, (iii) učinkovitiji sustav sanacija banaka, (iv) učinkovitiji nadzor, (v) obustava doktrine "prevelik da bi propao" (too big to fail), (vi) sigurnija i transparentna europska financijska tržišta, (vii) manje oslanjanje na kreditne rejtinge, (viii) odgovaranje na rizike usporednog bankarskog sustava i (ix) sprječavanje i kažnjavanje zlouporabe tržišta⁴.

Bankovna unija postavljena je na tri stupa;

⁴ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A Roadmap towards a Banking Union, COM(2012) 510 final, 12.9.2012., dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>, pristup svibanj 2024.;

European Commission, Communication from the Commission: A Blueprint for a Deep and genuine Economic and Monetary Union - Launching a European Debate, COM(2012) 777 final, 28.11.2012., , dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF>, pristup svibanj 2024.

1. SSM – jedinstveni nadzorni mehanizam (eng. *Single Supervisory Mechanism*)
2. SRM – jedinstveni sanacijski mehanizam (eng. *Single Resolution Mechanism*)
3. EDIS – europski sustav osiguranja depozita (eng. *European Deposit Insurance Scheme*).

Ovaj rad razrađuje ulogu SSM-a te se ne obrađuju tematike preostala dva stupa.

3. JEDINSTVENI NADZORNI MEHANIZAM

Jedinstveni nadzorni mehanizam (SSM) naziv je sustava centralizirane supervizije kreditnih institucija u EU-u. Operativno, SSM je uveden 2014. godine, uređen je Uredbom o SSM-u⁵ i Uredbom (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (dalje u tekstu: Okvirna uredba o SSM-u).

SSM je zamijenio sustav u kojem je nadzor kreditnih institucija bio u nadležnosti centralnih banaka država članica uz suradnju sa drugim nacionalnim centralnim bankama i ESB-om. Takva prekogranična povezanost i ovisnost bankarskog sektora tijekom financijske krize i krize europodručja stvorili su preduvjet za sistemski rizik cijelog europskog financijskog sustava. Ustanovilo se da postoji problem začaranog kruga banaka i javnih financija, ali i da se bankarska kriza jedne države članice lako može prelići u krize drugih država članica EU-a, što ugrožava samu egzistenciju zajedničke valute eura i monetarne unije⁶.

Cilj SSM-a je stabilnost financijskog sustava, financijska integracija i otpornost bankarskog sustava. Najbitnija uloga SSM-a je u praćenju provedbe pravila i ranom otkrivanju potencijalnih opasnosti te njihovu rješavanju putem korektivnih mjera. Pritom se financijske institucije nadzire i procjenjuje prema stupnju adekvatnosti kapitala i upravljanju rizicima, tj. načinima na koje dobivaju, posuđuju i investiraju novčana sredstva.

SSM čini ESB i nacionalna nadzorna tijela država članica (centralne banke država članica) uz stručnu suradnju s Europskim nadzornim tijelom za bankarstvo (eng. *European Banking Authority*, dalje u tekstu: EBA). Raspodjela posla i ovlasti između ESB-a i EBA-e napravljena je na način da je ESB zadužen za bonitetnu superviziju, a EBA za postavljanje standarda. EBA je tijekom reforme supervizije europskog financijskog sustava modificirala svoj okvir djelovanja kako bi mogla komplementarno djelovati s ESB-om, a pritom je zadržala ostala zaduženja i ovlasti (npr. provođenje stres-testa financijskih institucija i procjena sistemskog rizika financijskog sustava te razvoj jedinstvenog pravilnika i sl.)⁷ Pravno gledano ESB, za

⁵ Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=EN>, pristup svibanj 2024.

⁶ Bajakić, Ivana. "Razvoj financijske regulacije i supervizije–Integracijski procesi europskih financijskih sustava." (2021), str. 30.

⁷ Uredba (EU) br. 1022/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo) u odnosu na

razliku od EBA-e, jedini ima bonitetne ovlasti, uvedene Ugovorom iz Maastrichta. U konačnici, to je bila politički najprihvatljivija opcija, jer stavlja snažan naglasak na euro kao zajedničku valutu, a uz to je ESB tijekom godina izgradio imidž neovisne i respektabilne europske institucije.⁸

SSM predstavlja sustav centralizirane kontrole i decentraliziranog-operacijskog okvira⁹ tj. ESB od 2014. izravno nadzire značajne kreditne institucije, a nacionalne centralne banke nadziru ostale, manje značajne kreditne institucije.

Izravan nadzor sistemski važnih kreditnih institucija (značajnih kreditnih institucija) i njihovog operativnog poslovanja, što uključuje načine na koje kreditne institucije daju i uzimaju kredite, investiraju i primjenjuju EU propise, te prema potrebi provođenja stres-testa, odnosno provjere jesu li kreditne institucije dovoljno kapitalizirane da izdrže pritisak krize pod okriljem je ESB-a. Nadalje, ESB ima ovlasti davanja i oduzimanja licenci za poslovanje te ovlast sankcioniranja kreditnih institucija. Nadzorni odbor ESB-a raspravlja i predlaže nacрте odluka Upravnom vijeću u skladu s postupkom neisticanja prigovora (odluke se smatraju donesenima ako ih Upravno vijeće ESB-a ne odbije). U svojem radu ESB je odgovoran Vijeću EU-a i Europskom parlamentu. ESB je u početnom prijedlogu trebao nadzirati oko 6.000 banaka u europodručju¹⁰ no političkim dogovorom taj je broj sužen na one najutjecajnije. Velike banke su lobirale da sve banke budu pod ESB-ovom supervizijom, jer su smatrale da će u suprotnom biti izložene strožem nadzornom režimu ESB-a, dok će manje (domaće) banke biti u boljem položaju ako ostanu u okviru nacionalne supervizije s potencijalno većom razinom tolerancije za lokalna i nacionalna pitanja.¹¹

dodjelu određenih zadaća Europskoj središnjoj banci na temelju Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1022&from=EN>, pristup svibanj 2024.

⁸ Véron, Nicolas. A realistic bridge towards European banking union. No. 2013/09. Bruegel Policy Contribution, 2013., dostupno na: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/106306/1/751511579.pdf>, pristup svibanj 2024.; Wymeersch, Eddy, The Single Supervisory Mechanism or "SSM", part one of the Banking Union, National Bank of Belgium, 2014., str. 16. - 20.

⁹ Dombret, Andreas. European Banking Union - Where Do We Stand?, BIS Central bank speech 29 July 2014, dostupno na: <https://www.bis.org/review/r140729a.htm>, pristup svibanj 2024.

¹⁰ European Commission, Legislative package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions, Memo, Brussels/Strasbourg, 12.9.2013., dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_780, pristup svibanj 2024.

¹¹ Howarth, David, Quaglia, Lucia. The political economy of European banking union. Oxford University Press, 2016., str. 89. - 114.

Kriteriji za utvrđivanje određene kreditne institucije značajnom uređeni su Uredbom o SSM-u i Okvirnom uredbom o SSM-u. Četiri su osnovna kriterija za utvrđivanje značajnosti:

Kriteriji značajnosti	
veličina	ukupna vrijednost imovine premašuje 30 mlrd. EUR
gospodarska važnost	za pojedinačnu državu ili gospodarstvo EU-a u cjelini
prekogranične aktivnosti	ukupna vrijednost imovine premašuje 5 mlrd. EUR, a omjer njezine prekogranične imovine u odnosu na njezinu ukupnu imovinu veći je od 20 % ili je omjer njezinih prekograničnih obveza u odnosu na njezine ukupne obveze veći od 20 %
izravna javna financijska pomoć	zatražena ili primljena financijska sredstva od Europskog stabilizacijskog mehanizma ili Europskog fonda za financijsku stabilnost
Nadzirana banka može se smatrati značajnom i ako je jedna od tri najznačajnije banke sa sjedištem u određenoj državi.	

Slika 1. Kriteriji za utvrđivanje značajnosti kreditnih institucija

Izvor: Europska središnja banka - Nadzorna praksa, popis nadziranih banka, kriteriji za utvrđivanje značajnosti kreditnih institucija¹²

Moguća je i promjena statusa iz značajne u manje značajnu kreditnu instituciju i obrnuto. Dakle, ako manje značajna kreditna institucija ispuni jedan od navedenih kriterija, prelazi u kategoriju značajnih kreditnih institucija i pod izravni nadzor ESB-a. Također, ako značajna kreditna institucija tri godine zaredom ne ispunjava kriterije značajnosti, ostvaruju se uvjeti za njezin prelazak u kategoriju manje značajnih kreditnih institucija. Međutim, ESB može odlučiti i izravno nadzirati bilo koju banku u europodručju.

Sve države europodručja dio su SSM-a, a države čija valuta još nije euro mogu se priključiti tom sustavu kroz program bliske suradnje. Program bliske suradnje s ESB-om pokrenula je i Hrvatska, u listopadu 2020. godine da bi od 2023. godine, uvođenjem eura, ušla u europodručje, a time u okvire SSM-a.

3.1 INSTITUCIONALNE KARAKTERISTIKE SSM-a

Kao što je već ranije spomenuto, SSM predstavlja prijenos nadzornih ovlasti s nacionalne na nadnacionalnu razinu. Iako je Europski sustav financijskog nadzora (eng. *European System of Financial Supervision*, dalje u tekstu: ESFS) osmišljen kao decentralizirani sustav sastavljen od nacionalnih nadzornih tijela država članica i triju novoosnovanih europskih nadzornih tijela, odnosno EBA-e, ESMA-e (eng. *European Securities and Markets Authority*) i EIOPA-e (eng. *European Insurance and Occupational Pensions Authority*), s uglavnom zadaćama praćenja i

¹² Europska središnja banka, nadzorna praksa, dostupno na: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.hr.html>, pristup svibanj 2024.

koordinacije, SSM podrazumijeva izvršavanje zadaća, ovlasti i odgovornosti ESB-a koje su do uvođenja SSM-a obavljala nacionalna nadzorna tijela država članica. Iako je ESB u središtu novog sustava, iz same te činjenice se ne može zaključiti da je nadzor banaka u EU-u u potpunosti centraliziran i da su nacionalna nadzorna tijela hijerarhijski podređena ESB-u u svim pitanjima. Umjesto toga, SSM uvodi složenu podjelu zadataka i bliske interakcije između ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela te kao takav predstavlja složenu upravljačku strukturu.

Iako je ESB odgovoran za cjelokupno funkcioniranje sustava i ima znatne nadzorne zadaće i ovlasti¹³ nacionalna nadzorna tijela i dalje imaju ključnu ulogu. Kako bi se razumio odnos između ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela, Uredba o SSM-u razlikuje zadaće, kao posebne aspekte i područja nadzora kreditnih institucija i ovlasti, kao sredstva i instrumente kojima se omogućuje supervizorskom tijelu ispunjavanje svojih zadataka. Iako bi se moglo očekivati da su zadaće nadzornog tijela usklađene s odgovarajućim ovlastima, u okviru SSM-a to nije nužno uvijek slučaj. Ta činjenica vidljiva je u članku 9. stavak 1. točka 3. Uredbe o SSM-u, kojom se predviđa mogućnost da ESB pozove nacionalna nadzorna tijela da iskoriste svoje ovlasti u skladu sa uvjetima utvrđenima nacionalnim pravom u mjeri u kojoj samom ESB-u nisu osigurane takve ovlasti.

Uredbom o SSM-u se ESB-u daje specifičan mandat, a koji proizlazi iz članka 127. stavak 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU). ESB-u su povjerene zadaće ograničene na bonitetni nadzor kreditnih institucija kako je definirano Uredbom o SSM-u. Slijedom navedenog, nacionalnim nadzornim tijelima ostaju sve bonitetne nadzorne zadaće koje ESB-u nisu dodijeljene Uredbom o SSM-u: bonitetni nadzor subjekata koji nisu obuhvaćeni definicijom kreditnih institucija sukladno s pravom Unije, no koje se nadziru kao kreditne institucije prema nacionalnom pravu i izvršavanje nadzornih zadaća koje nisu izravno povezane s bonitetnim aspektima.¹⁴

Istodobno, u području bonitetnog nadzora kreditnih institucija ESB-u su člancima 4. i 5. Uredbe o SSM-u dodijeljene opsežne zadaće. Analiziranjem članka 4. stavka 1. Uredbe o SSM-u otkriva se da je ESB isključivo nadležan za donošenje konačne odluke u vezi glavnih zadaća bonitetnog nadzora koje tradicionalno obavljaju nacionalna nadzorna tijela. To uključuje: izdavanje i oduzimanje odobrenja za rad kreditnim institucijama, obavljanje zadaća koje nadležno tijelo matične države članice ima sukladno relevantnom pravu Unije u odnosu na

¹³ Uredba o SSM-u, članak 2. stavak 9. i članak 6. stavak 1.

¹⁴ Ibidem, Preambula 28. i članak 1.

kreditne institucije sa sjedištem u državi članici sudionici koje žele osnovati podružnicu ili pružati prekogranične usluge u državi članici nesudionici, procjenu obavijesti o stjecanju i raspolaganju kvalificiranim udjelima u kreditnim institucijama, osim u slučaju sanacije banke, osiguranje usklađenost s određenim aktima koji propisuju bonitetne zahtjeve za kreditne institucije u odnosu na kapitalne zahtjeve, sekuritizaciju, ograničenja velike izloženosti, likvidnost, financijsku polugu, izvješćivanje i javnu objavu informacija o tim pitanjima i osiguranje sukladnosti s određenim aktima koji nalažu kreditnim institucijama da imaju pouzdane aranžmane upravljanja, uključujući zahtjeve za primjerenost i sposobnost osoba odgovornih za upravljanje kreditnim institucijama, postupke upravljanja rizicima, mehanizme unutarnje kontrole, politike primitaka i praksi i učinkovite postupke procjene adekvatnosti internog kapitala, uključujući modele temeljene na internim sustavima rejtinga.

Nadalje, u pogledu nadzora to uključuje: provođenje nadzorne provjere, uključujući, gdje je to prikladno, u suradnji s EBA-om, testiranja na stres i njihovu moguću objavu te na temelju te nadzorne provjere nalaganje kreditnim institucijama posebne dodatne regulatorne kapitalne zahtjeve, posebne zahtjeve za objavu, posebne zahtjeve za likvidnost i druge mjere, provođenje nadzora na konsolidiranoj osnovi nad matičnim društvima kreditnih institucija sa sjedištem u jednoj od država članica sudionica, uključujući financijske holdinge i mješovite financijske holdinge i sudjelovanje u nadzoru na konsolidiranoj osnovi, uključujući u okviru kolegija nadzornih tijela, u odnosu na matična društva koja nemaju sjedište u jednoj od država članica sudionica, sudjelovanje u dodatnom nadzoru financijskih konglomerata u odnosu na kreditne institucije koje su u njega uključene i preuzeti ulogu koordinatora u slučajevima kad je ESB imenovan kao koordinator, provoditi nadzorne zadaće u odnosu na planove oporavka, kao i ranu intervenciju kada kreditna institucija ili grupa u odnosu na koje je ESB konsolidacijsko nadzorno tijelo, ne ispunjava ili će vjerojatno prekršiti važeće bonitetne zahtjeve te, samo za slučajeve izričito određene relevantnim pravom Unije za nadležna tijela, strukturne promjene koje se zahtijevaju od kreditnih institucija kako bi se spriječio financijski stres ili propast, isključujući bilo kakve sanacijske ovlasti.

Nacionalnim nadzornim tijelima ostaju nadzorne zadaće koje nisu prenesene na ESB. Te bi zadaće trebale uključivati ovlast za primanje obavijesti od kreditnih institucija u vezi s pravom poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga, nadzor tijela koja nisu obuhvaćena definicijom kreditnih institucija sukladno s pravom Unije, no koje se nadziru kao kreditne institucije prema nacionalnom pravu, nadzor kreditnih institucija iz trećih zemalja koje osnivaju podružnicu ili pružaju prekogranične usluge u Uniji, nadzor platnih usluga, obavljanje svakodnevnih provjera

kreditnih institucija, vršenje uloge nadležnog tijela nad kreditnim institucijama u vezi s tržištima financijskih instrumenata, sprečavanje korištenja financijskog sustava za svrhe pranja novca i financiranja terorizma te zaštitu potrošača.¹⁵

Iako sve upućuje na jasnu raspodjelu ovlasti za donošenje odluka u kojoj ESB ima glavnu ulogu, u praksi se pojavljuje nešto drugačija slika, budući da su nacionalna nadzorna tijela uključena u pripremu relevantnih odluka ESB-a.

Uredba o SSM-u daje ESB-u značajne nadzorne i istražne ovlasti. Posebne nadzorne ovlasti ESB-a sastoje se od skupa interventnih ovlasti kako bi se osiguralo da kreditne institucije poduzmu potrebne mjere za usklađivanje s nadzornim pravom EU-a i relevantnim nacionalnim provedbenim zakonodavstvom.¹⁶ Istražne ovlasti ESB-a obuhvaćaju traženje opsežnih informacija od kreditnih institucija i drugih relevantnih fizičkih i pravnih osoba, provođenje općih istraga i provođenje nadzora na licu mjesta u prostorijama kreditne institucije i druge relevantne pravne osobe uključene u nadzor na konsolidiranoj osnovi.¹⁷ U konačnici, ESB može primjenjivati administrativnu novčanu kaznu prema kreditnoj instituciji koja krši izravno primjenjivo pravo EU-a. Osim tih posebnih ovlasti, Uredba o SSM-u daje ESB-u sve ovlasti i obveze koje nadležna ili imenovana tijela u državama članicama sudionicama, imaju sukladno relevantnom pravu Unije.¹⁸ Iako se može pretpostaviti da bi se ESB oslanjao na takve ovlasti samo u nedostatku konkretnije ovlasti, precizan raspon općih ovlasti ESB-a i dalje je nejasan. U tom kontekstu ESB bi čak mogao provoditi ovlasti predviđene nacionalnim pravom kojima se provodi relevantno zakonodavstvo EU-a.

Izvršavanje ESB-ovih ovlasti podliježe obvezi bliske suradnje s nacionalnim nadzornim tijelima.¹⁹ Dužnost nacionalnih nadzornih tijela da pruže pomoć u pripremi i provedbi akata ESB-a u okviru njegovih zadaća u skladu sa člankom 4. Uredbe o SSM-u nedvojbeno obuhvaća i izvršavanje ovlasti ESB-a. Nadalje, dužnost nacionalnog tijela da pruži pomoć ESB-u izričito

¹⁵ Ibidem, Preambula 28.

¹⁶ Ibidem, članak 16.

¹⁷ Ibidem, članci 10. - 13., također, Wolfers, Benedikt, Volland, Thomas. "Level the playing field: the new supervision of credit institutions by the European Central Bank." *Common Market Law Review* 51.5 (2014), dostupno na: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/51.5/COLA2014113>, pristup svibanj 2024.

¹⁸ Uredba o SSM-u, članak 9. stavak 1.

¹⁹ Ibidem, članak 9. stavak 2.

je navedena u odredbama o posebnim istražnim i nadzornim ovlastima ESB-a, kao što su opće istrage i nadzori na licu mjesta.²⁰ Istodobno, nacionalna nadzorna tijela trebaju dopuniti nedostatak nadzornih ovlasti ESB-a izvršavanjem vlastitih ovlasti u skladu s nacionalnim pravom na zahtjev ESB-a i prema njegovim uputama.

Suradnju ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela može se promatrati i kroz članke 6. i 9. Uredbe o SSM-u i kroz Okvirnu uredbu o SSM-u, a koji ocrtavaju nadzorni model koji se temelji na suradnji između ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela.²¹ Iz tog modela ESB-ov način funkcioniranja SSM-a ne podrazumijeva toliko hijerarhijski odnos s nacionalnim nadzornim tijelima, već se zalaže za integrirani sustav koji se temelji na neometanoj suradnji i kombiniranju različitih snaga i resursa kako bi se osigurao učinkovit nadzor kreditnih institucija. Ipak, činjenice da planiranje i izvršavanje zadataka povjerenih ESB-u, odnosno izrada nacрта nadzornih odluka, leži na Nadzornom odboru i da konačna ovlast donošenja odluka leži na Upravnom vijeću ESB-a implicira centralizirano upravljanje.

²⁰ Ibidem, članak 11. i 12.

²¹ Okvirna uredba o SSM-u, članci 20. - 22. i 90. - 92.

4. ESB - PRIMJENA PRAVA EU-a I NACIONALNOG PRAVA - PREGLED

Suradnja i interakcija između ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela postaju jasniji kroz glavne načine na koje ESB provodi pravo EU-a, a u skladu s Uredbom o SSM-u. Tri su načina na koje ESB ispunjava svoju nadzornu funkciju: izravnim izvršavanjem ovlasti u skladu sa Uredbom o SSM-u, davanjem uputa nacionalnim tijelima da iskoriste svoje ovlasti i izravnom primjenom odredaba nacionalnog prava.²² Ovakvi načini primjene prava EU-a oblikovani su međudjelovanjem između SSM-a i financijskog regulatornog okvira EU-a za bankarski sektor, Jedinstvenih pravila.

Jedinstvena pravila odnose se na zajednički regulatorni okvir koji je primjenjiv na sve kreditne institucije u EU-u, tj. u svim državama članicama EU-a, neovisno o tome jesu li u europodručju ili ne.

Takvo standardizirano zakonodavno uređenje trebalo bi osigurati jednake uvjete i pravila za kreditne institucije u cijelom EU-u, kako bi se smanjile razlike u zakonodavstvu država članica. Europsko bankarsko zakonodavstvo prethodno se temeljilo na direktivama koje su ostavljale prostora za značajna odstupanja u nacionalnim zakonodavstvima. To je dovelo do različitih tumačenja tih pravila i do pravne nesigurnosti, što je omogućilo institucijama da iskoriste regulatorne nedostatke, narušavajući tržišno natjecanje i otežavajući pristup jedinstvenom tržištu.

Cilj Jedinstvenih pravila je omogućiti bankarskom sektoru da bude otporniji, transparentniji i učinkovitiji. Jedinstvena pravila osiguravaju da se bonitetne mjere zaštite, gdje god je to moguće, primjenjuju u cijelom EU-u, a da se ne ograničavaju samo na pojedinačne države članice, jer je (financijska) kriza istaknula razmjer u kojem su gospodarstva država članica međusobno povezana, što će omogućiti otporniji bankarski sektor. Nadalje, Jedinstvena pravila osiguravaju da je financijska situacija institucija transparentnija i usporediva diljem EU-a za supervizore, depozitare i ulagače. Financijska kriza pokazala je da je nejasnoća regulatornih zahtjeva u različitim državama članicama glavni uzrok financijske nestabilnosti. Nedostatak transparentnosti prepreka je učinkovitom nadzoru, ali i povjerenju tržišta i ulagača. Također,

²² Witte, Andreas. "The Application of National Banking Supervision Law by the ECB: three Parallel modes of executing EU law?." *Maastricht journal of European and comparative law* 21.1 (2014), str. 89., dostupno na: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100105>, pristup svibanj 2024.

Jedinstvena pravila će osigurati da se institucije ne moraju pridržavati 28 različitih skupova pravila.²³

Također, EBA nastoji unaprijediti regulatorni okvir kroz interaktivnu online platformu *Single Rulebook Q&A* putem koje se mogu postavljati pitanja i dobiti pojašnjenja od Komisije i EBA-e vezana uz primjenu jedinstvenih pravila.²⁴ Ona služe kao smjernice nacionalnim nadzornim tijelima i tvrtkama za lakšu implementaciju propisa, ali nemaju zakonsku obvezu. Kroz ovaj proces, EBA je zadužena odgovarati na pitanja dionika o praktičnoj provedbi paketa CRD IV (Direktiva 2013/36/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ), BRRD (Direktiva 2014/59/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća) i DGSD (Direktiva 2014/49/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita), uključujući tehničke standarde i smjernice kao dio zakonodavnih tekstova.

Iako se regulatorni okvir u bankovnom području primjenjuje na sve države članice EU-a, SSM se od samog početka primjenjuje samo na članice europodručja.

4.1. ESB I IZRAVNA PRIMJENA PRAVA EU-a

U najjednostavnijem načinu rada, ESB izravno primjenjuje pravo EU-a u izvršavanju svojih zadaća unutar SSM-a, odnosno institucije EU-a, u ovom slučaju ESB, imaju ovlasti za izravnu primjenu prava EU-a na fizičke i pravne osobe. Taj se model koristi za provedbu izravno primjenjivog primarnog i sekundarnog prava EU-a i obično podrazumijeva donošenje odluka od strane nadležnih institucija EU-a koje su upućene relevantnim pravnim subjektima. Članak 16. Uredbe o SSM-u, koji ovlašćuje ESB da izravno od kreditnih institucija zahtjeva poduzimanje niza mjera, najjasniji je primjer izravne primjene prava EU-a. Djelovanje ESB-a u okviru takvog načina rada proširuje se i na izvršavanje njegovih istražnih i nadzornih ovlasti kad se one materijaliziraju u aktu ESB-a upućenom kreditnoj instituciji ili trećoj strani.

²³ European Banking Authority, The Single Rulebook, 2020., dostupno na: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>, pristup svibanj 2024.

²⁴ Ibidem

4.2. PRIMJENA PRAVA EU-a OD STRANE NACIONALNIH TIJELA PREMA UPUTAMA ESB-a

U drugom načinu rada ESB može neizravno osigurati provedbu prava EU-a u okviru SSM-a putem uputa upućenih nacionalnim nadzornim tijelima. U takvom su slučaju nacionalna nadzorna tijela zadužena za izravnu primjenu prava EU-a pod nadzorom institucija EU-a. Glavne odredbe ESB-a koje uključuju taj način izvršenja prava EU-a su članci 6. i 9. Uredbe o SSM-u. Kao što je prethodno navedeno, člankom 6. stavkom 3. Uredbe o SSM-u ESB-u se omogućuje da nacionalnim nadzornim tijelima daje posebne upute kada nacionalna nadzorna tijela pomažu ESB-u u pripremi i provedbi akata u izvršavanju zadaća ESB-a u skladu s člankom 4. Uredbe o SSM-u. To ukazuje na širok opseg ovlasti ESB-a za davanje uputa koje odgovaraju njegovim nadzornim zadaćama i ovlastima prema Uredbi o SSM-u.

Nadalje, u Okvirnoj uredbi o SSM-u jasno se navodi da su nacionalna nadzorna tijela dužna slijediti upute ESB-a u kontekstu izvršavanja njegovih nadzornih zadaća koje se odnose na značajne kreditne institucije. Međutim, kada ESB donese konačnu odluku koja utječe na kreditnu instituciju (npr. u slučaju odobrenja kreditnih institucija, ako nacionalna tijela u osnovi provode pripremne radnje), situacija se vraća na način izravne primjene. Kad je riječ o manje značajnim kreditnim institucijama, članak 6. stavak 5. Uredbe o SSM-u omogućuje ESB-u uputiti općenite upute nacionalnim nadzornim tijelima bez uplitanja u nadzor u pojedinačnim slučajevima. Prema članku 9. stavak 1. točka 3., ESB-u se omogućuje da nacionalnim tijelima naloži izvršavanje svojih ovlasti dodijeljenih nacionalnim pravom koje nisu dodijeljene ESB-u u skladu s Uredbom o SSM-u. Kao što će se detaljnije raspravljati u odjeljku 5.3, ovaj dvostruki način izvršenja postavlja složena pitanja u vezi sa sudskim preispitivanjem.

4.3. ESB – IZRAVNA PRIMJENA NACIONALNOG PRAVA

Članak 4. stavak 3. Uredbe o SSM-u podrazumijeva treći način izvršenja prava Unije od strane ESB-a koji je s pravom okarakteriziran kao "prava novost".²⁵ Članak 4. stavak 3. Uredbe o SSM-u glasi:

„U provođenju zadaća dodijeljenih mu ovom Uredbom, i s ciljem osiguravanja visokih standarda nadzora, ESB primjenjuje relevantno pravo Unije, a kada se ono sastoji od direktiva, primjenjuje nacionalno pravo koje je prenijelo te direktive. Kada se relevantno pravo Unije

²⁵ Witte, Andreas. "The Application of National Banking Supervision Law by the ECB: three Parallel modes of executing EU law?." Maastricht journal of European and comparative law 21.1 (2014), str. 109., dostupno na: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100105>, pristup svibanj 2024.

sastoji od uredbi i kada te uredbe izričito dopuštaju više različitih mogućnosti državama članicama, ESB primjenjuje i nacionalno pravo za provođenje tih mogućnosti.“

Obrazloženje članka 4. stavka 3. Uredbe o SSM-u jest omogućiti ESB-u učinkovit i dosljedan nadzor nad kreditnim institucijama u pogledu svih aspekata obuhvaćenih skupom pravila EU-a o bonitetnom nadzoru.²⁶ Kad bi ESB mogao primjenjivati samo izravno primjenjivo pravo Unije, opseg njegove izravne nadzorne uloge bio bi ograničen na CRR i prema mišljenju nekih autora, također izravno primjenjive odredbe CRD-a IV, direktive o financijskim konglomeratima i BRRD-a.²⁷ Osim toga, ESB bi u načelu samo nadzirao provedbu nacionalnih prava kojima su implementirane direktive EU-a te bi mogao iskoristiti svoje ovlasti davanja uputa u vezi s tim pravilima.²⁸

Članak 4. stavak 3. Uredbe o SSM-u upućuje na to da je primjena nacionalnog prava od strane ESB-a integrirana u njegovu širu obvezu primjene cjelokupnog relevantnog prava EU-a u svrhu izvršavanja svojih zadaća u skladu s Uredbom o SSM-u. U tom smislu, može se postaviti pitanje koja je posljedica ESB-ove primjene nacionalnog prava. Da li ESB-ova primjena nacionalnog prava, u skladu sa Uredbom o SSM-u na neki način transformira nacionalno pravo u neku vrstu prava EU-a?

Witte predlaže dvije alternative za objašnjenje primjene nacionalnog prava od strane ESB-a. Prvo, scenarij obuhvaćen člankom 4. stavkom 3. mogao bi se shvatiti kao neka vrsta „preobrazbe“ nacionalnog prava, kojim se prenose direktive ili izvršavaju mogućnosti država članica, u pravo EU-a putem Uredbe o SSM-u.²⁹ Alternativno, dužnost ESB-a da primjenjuje nacionalno pravo može se smatrati „naredbom za primjenu“ Uredbe o SSM-u, a da se priroda relevantnog nacionalnog zakona kao takva ne promijeni.³⁰ Dok prikazuje preferenciju za "naredbu za primjenu" Witte priznaje da su posljedice dvaju pristupa slične.³¹

²⁶ Ibidem

²⁷ Schuster, Gunnar. The Banking Supervisory Competences and Powers of the ECB, European Journal of Business Law, 2024.

²⁸ Witte, Andreas. "The Application of National Banking Supervision Law by the ECB: three Parallel modes of executing EU law?." Maastricht journal of European and comparative law 21.1 (2014), str. 91. i 97., dostupno na: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100105>, pristup svibanj 2024.

²⁹ Ibidem, str. 107.

³⁰ Ibidem, str. 108.

³¹ Ibidem

Međutim, upitno je u kojoj su mjeri dualističke teorije u pogledu provedbe međunarodnih zakona u domaćem pravu prikladne s ciljem objašnjenja tog posebnog načina izvršenja prava EU-a. Kako je primijetio Witte, širenje nacionalne mjere u pravni poredak EU-a s ciljem da je institucije EU-a izravno primjenjuju u osnovi je "zrcalna slika" dualističkih teorija.³² Nadalje, pitanje je mogu li se teorije utemeljene na jasnom razdvajanju međunarodnih i domaćih pravnih poredaka doista primijeniti u kontekstu monističkog pristupa Suda EU-a utemeljenog u sudskoj praksi *Flaminio Costa protiv E.N.E.L-a*, a koji podrazumijeva jedinstven stupanj integracije između pravnih poredaka EU-a i država članica. Iako se način izvršenja koji se zasad može naći u članku 4. stavku 3. Uredbe o SSM-u može činiti neobičnim, on nedvojbeno odražava sve veći stupanj međuovisnosti i prožimanja između prava koje donose institucije EU-a i prava država članica.

Model u kojem se institucije EU-a ograničavaju na izravnu primjenu samo pravnih akata EU-a u kombinaciji sa nacionalnim institucijama kao decentraliziranih jedinica za primjenu prava EU-a možda više neće biti dovoljan za postizanje ciljeva pravnih akata Unije. To je nedvojbeno i slučaj ESB-a, jer bi njegova nadzorna uloga, zadaće i ovlasti mogle biti ozbiljno narušene u slučaju primjene, primjerice, CRD-a IV. Da ESB nije u mogućnosti dosljedno primjenjivati relevantno pravo EU-a, uključujući prenesene direktive, već da se umjesto toga mora osloniti na suradnju nacionalnih nadležnih tijela, ESB-ova nadzorna ovlast bila bi narušena. Sa ovog gledišta, primjena nacionalnih mjera od strane ESB-a koji provodi pravo EU-a zapravo se može smatrati izvedenicom modela izravne primjene prava EU-a. U skladu s tim, primjena nacionalnih mjera koje su ključne za bonitetna pravila EU-a na temelju Uredbe o SSM-u mogla bi se smatrati jednakom izravnoj primjeni prava EU-a od strane institucije EU-a. Prednost takvog načina, kojim se primjena nacionalnog prava od strane institucije EU-a smatra izravnom primjenom prava EU-a jest u tome što se njome uzima u obzir različitost koja karakterizira pravne poretke Unije i država članica.

Međutim, takvo tumačenje zahtjeva i promišljanje o trenutačnom razumijevanju koncepta prava EU-a. Jedan od načina da mu se pristupi jest razlikovanje prava EU-a u užem smislu (tj. osnivačkih ugovora i akata koje su donijele institucije EU-a) i prava EU-a u širem smislu (tj. osnivački ugovori i akti koje su donijele institucije EU-a te nacionalne mjere kojima se osigurava njihova djelotvornost). Jedna od prednosti tog pristupa jest ta što se njime jasno navodi da su takvi slučajevi u nadležnosti Suda EU-a, budući da institucije EU-a primjenom

³² Ibidem

nacionalnog zakonodavstva u konačnici provode pravo EU-a. Istodobno, taj je scenarij ograničen na pitanje primjene pravila i ne dovodi u pitanje prirodu nacionalnog prava kao takvog. U skladu s tim, nacionalno zakonodavstvo koje primjenjuje ESB ostaje nacionalno, jer ga donosi svaka država članica i primjenjuje se samo na njezinu državnom području te mora biti u skladu s pravom EU-a u užem smislu.

Alternativni pristup podrazumijeva da se akti koje je institucija EU-a donijela u primjeni nacionalnog prava smatraju sličnima aktima nacionalnih tijela, čime se pokreće nadležnost nacionalnih sudova.

5. POTENCIJALNE POTEŠKOĆE KOD PRIMJENE NACIONALNOG PRAVA OD STRANE ESB-a

Osim izazova da se pravno interpretira pristup zauzet člankom 4. stavkom 3. Uredbe o SSM-u o primjeni nacionalnog prava, takav način upravljanja također uključuje veliki broj praktičnih pravnih pitanja s potencijalno dalekosežnim posljedicama, ne samo za rad SSM-a nego i za pravni poredak EU-a.

5.1. PODRUČJE PRIMJENE NACIONALNOG PRAVA OD STRANE ESB-A

Članak 4. stavak 3. Uredbe o SSM-u podrazumijeva dva različita scenarija u kojima ESB primjenjuje nacionalno pravo, a to su, u slučaju direktiva, nacionalno pravo koje je prenijelo te direktive, a kada je riječ o uredbama i kada te uredbe izričito dopuštaju više različitih mogućnosti državama članicama, ESB primjenjuje i nacionalno pravo za provođenje tih mogućnosti. Kad je riječ o direktivama i uredbama koje su relevantne u skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe o SSM-u, one se uglavnom odnose na materijalno tijelo bonitetnih pravila EU-a, posebno prethodno spomenuti CRD IV i CRR, te u određenoj mjeri na BRRD (u pogledu nadzornih ovlasti povezanih s ranom intervencijom).³³ Područje primjene nacionalnog prava od strane ESB-a u velikoj je mjeri određeno CRD-om IV, koji obuhvaća prethodno navedeno odobrenje za rad, stjecanje kvalificiranih udjela, ostvarivanje prava na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga, ovlasti nadzornih tijela matičnih država članica i država članica domaćina u tom pogledu te odredbe koje uređuju inicijalni kapital i nadzornu provjeru kreditnih institucija i investicijskih društava.³⁴ Osim tih odredaba, CRR-om se utvrđuju detaljna bonitetna pravila za kreditne institucije te obuhvaća i odredbe o izračunu kapitalnih zahtjeva. Dakle, CRD IV pruža skup bonitetnih nadzornih zadaća, ovlasti i alata koje nacionalna nadzorna tijela primjenjuju na kreditne institucije, dok CRR uvodi niz jedinstvenih i detaljnih bonitetnih zahtjeva koje kreditne institucije trebaju ispuniti.

Analiza CRD-a IV i CRR-a³⁵ u njihovoj ukupnosti proširuje primjenu raspona nadzornih zadaća, ovlasti i alata iz CRD-a IV na područja obuhvaćena CRR-om (pravni okvir kojim se uređuju pristup djelatnosti, nadzorni okvir i bonitetna pravila za kreditne institucije). Većina

³³ Lautenschläger, Sabine. "Single Supervisory Mechanism–Single Supervisory Law." Keynote speech by Sabine Lautenschläger, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the Workshop of the European Banking Institute (EBI) hosted by the ECB, Frankfurt. Vol. 27. 2016., dostupno na: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160127_2.en.html, pristup svibanj 2024.

³⁴ CRD IV, Preambula 2.

³⁵ CRR, Preambula 5. i CRD IV, Preambula 2.

zadaca, ovlasti i alata predviđenih paketom CRD-a IV u početku su izvršavala isključivo nacionalna nadzorna tijela, a sada se dodjeljuje ESB-u u skladu s Uredbom o SSM-u.³⁶ Taj je zaključak potkrijepljen i člankom 9. stavkom 1. podstavak 2. Uredbe o SSM-u, u kojem se navodi da u obavljanju svojih zadaća u skladu s Uredbom o SSM-u, ESB ima sve ovlasti i obveze koje nadležna i imenovana tijela imaju sukladno relevantnom pravu Unije, osim ako navedenom uredbom nije drugačije određeno.

Kao što je ukratko spomenuto, CRD IV zahtijeva nacionalno prenošenje kako bi postao potpuno primjenjiv, dok se CRR-om u načelu utvrđuju jedinstvena pravila koja se izravno primjenjuju u državama članicama. CRD IV ne predstavlja potpuno usklađivanje, kao što to proizlazi iz preambule direktive u kojoj se navodi da je njezin glavni cilj i predmet da koordinira nacionalne odredbe o pristupu aktivnostima kreditnih institucija i investicijskih društava, modalitetima njihova upravljanja i njihovom nadzornom okviru." (eng. *to coordinate national provisions concerning access to the activity of CRIs and investment firms, the modalities for their governance, and their supervisory framework*).³⁷ Osim toga, različitim odredbama državama članicama omogućuje se korištenje mogućnosti i diskrecijskih prava kojima se omogućuje donošenje dodatnih ili strožih pravila i zahtjeva ili odstupanje od određenih zahtjeva i uvjeta utvrđenih u CRD-u IV. Kad je riječ o CRR-u, iako se njime nastoji osigurati potpuno usklađivanje općih bonitetnih zahtjeva s pomoću skupa jedinstvenih pravila koja se primjenjuju na sve kreditne institucije diljem EU-a, uredbom se u određenim aspektima zadržava i određeni stupanj fleksibilnosti za države članice. Ta se fleksibilnost pretvara u mogućnosti i diskrecijska prava kojima se državama članicama omogućuje da zadrže ili uvode nacionalno zakonodavstvo kojim se odustaje od primjene određenih odredaba CRR-a ili nameću stroži zahtjevi.

Budući da se u članku 4. stavku 3. Uredbe o SSM-u u tom pogledu ne uvodi posebna razlika, može se zaključiti da bi ESB trebao primjenjivati te nacionalne odredbe onako kako ih pronade u izvršavanju svojih nadzornih zadaća, pod uvjetom da nisu u suprotnosti s pravom EU-a. Takvo tumačenje potkrijepljeno je i činjenicom da bi scenarij, u kojem ESB ne bi primjenjivao nacionalna pravila na značajne kreditne institucije, dok bi nacionalna nadzorna tijela to činila za manje značajne kreditne institucije, rezultirao nejednakim postupanjem prema kreditnim institucijama i u širem smislu, nedosljedne primjene pravnog okvira SSM-a, suprotno članku 1. Uredbe o SSM-u.

³⁶ Uredba o SSM-u, članak 4.

³⁷ CRD IV, Preambula 2.

Prema tome, moglo bi se zaključiti da ESB može primijeniti cjelokupno relevantno nacionalno zakonodavstvo pri izvršavanju svojih zadaća u skladu s Uredbom o SSM-u u pogledu značajnih kreditnih institucija. Točnije, tekst članka 4. stavka 3. podstavak 1. Uredbe o SSM-u propisuje primjenu relevantnog nacionalnog zakonodavstva kao dužnost ESB-a, koji je izrazio predanost izvršavanju mogućnosti i diskrecijskih prava koje je CRD IV dodijelio nacionalnim tijelima. Iako se čini da su pitanja prilično jasna, pomnijim pregledom opsega izravne primjene nacionalnog zakonodavstva ESB-a uključuje i složene probleme.

Primjena nacionalnog prava od strane ESB-a nije ograničena samo na nacionalno zakonodavstvo u užem smislu. Ovisno o posebnim značajkama postupka prenošenja direktiva i izvršavanju mogućnosti i diskrecijskih prava u skladu s CRR-om u svakoj državi članici europodručja mogu se pojaviti složenije situacije, jer u praksi ESB možda neće morati poštovati samo primarno nacionalno zakonodavstvo, već i različite izvršne akte opće primjene kojima se u potpunosti primjenjuju CRD IV i CRR.

Također, nije u potpunosti jasno u kojoj bi mjeri ESB trebao primjenjivati nacionalno zakonodavstvo koje premašuje područje primjene pravila EU-a ili čak nacionalno autonomno zakonodavstvo u području nadzora kreditnih institucija. Dok učinkovitost prava EU-a i dosljednost SSM-a pozivaju na opširno čitanje pojmova „prijenos“ i „nacionalno zakonodavstvo koje koristi opciju“, u praksi nije uvijek jasno treba li ESB intervenirati kad god je stvar unutar njegovog djelokruga zadaće prema Uredbi o SSM-u i povezana je s relevantnim pravom EU-a. U dvojbjenim slučajevima, ESB bi se mogao suzdržati od primjene nacionalnog prava i umjesto toga primjenjivati nacionalno zakonodavstvo putem uputa izdanih nacionalnim tijelima. Kao što će se vidjeti, ta alternativa također predstavlja izazove, posebno u pogledu pravnog preispitivanja i pristupa pravosuđu.

Nadalje, unatoč razlikovanju značajnih i manje značajnih kreditnih institucija koje uvodi Uredba o SSM-u, i dalje se mogu pojaviti razlike u tumačenju i primjeni nacionalnih zakonodavnih mjera. Schuster je u tom kontekstu tvrdio da bi ESB u svakom slučaju trebao tumačiti i primjenjivati nacionalno pravo u skladu s pravom EU-a te se, u okviru te obveze, oslanjati na tumačenje koje su nadležni nacionalni sudovi dali nacionalnom pravu.³⁸ Međutim, ni taj pristup nije bez komplikacija, jer mogu postojati jurisdikcije u kojima nekoliko sudova različito tumači relevantno nacionalno zakonodavstvo ili odredbe nacionalnog zakonodavstva

³⁸ Schuster, Gunnar. The Banking Supervisory Competences and Powers of the ECB, European Journal of Business Law, 2024.

koje ESB treba primjenjivati još nisu predmet sudskog tumačenja. Uska suradnja i kontinuirani dijalog između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela, kako je predviđeno člankom 6. Uredbe o SSM-u, kao i unutar zajedničkih nadzornih timova, može pomoći u ublažavanju tih zabrinutosti. Međutim, i dalje bi se mogle pojaviti nedosljednosti s obzirom na činjenicu da ESB snosi opću odgovornost za dosljedno funkcioniranje SSM-a i da u toj ulozi provodi nadzor nad nacionalnim tijelima.

Kombinirano čitanje članka 4. stavka 3. s drugim odredbama Uredbe o SSM-u i općim načelima prava EU-a postavlja određena ograničenja na dužnost ESB-a da primjenjuje nacionalno zakonodavstvo. Samom Uredbom o SSM-u ograničava se primjena nacionalnog prava od strane ESB-a. Posebna primjena tog ograničenja predviđena je člankom 18. stavkom 5. Uredbe o SSM-u, u kojem je propisano da samo nacionalna tijela mogu primjenjivati novčane kazne za kreditne institucije zbog kršenja nacionalnog prava kojim se prenose direktive, iako na zahtjev ESB-a. Nadalje, ESB-ovo korištenje opcija i diskrecijskih prava, koje CRR stavlja na raspolaganje samo nacionalnim tijelima, izričito je isključeno sekundarnim pravom Unije.³⁹ Primjena nacionalnog zakonodavstva od strane ESB-a dodatno je uređena člankom 6. Uredbe o SSM-u. U tom će kontekstu ESB pri donošenju konačne odluke koja podrazumijeva primjenu nacionalnog zakonodavstva pomno pratiti procjenu tog zakonodavstva koje je donijelo odgovarajuće nacionalno tijelo. Naposljetku, važno ograničenje ove dužnosti mora se izvesti iz općih načela učinkovitosti i prvenstva prava EU-a što znači da ESB ne bi trebao primjenjivati postojeće nacionalno pravo u sukobu s pravom EU-a.

5.2. SLUČAJ NEPRAVILNO IMPLEMENTIRANOG SEKUNDARNOG PRAVA UNIJE

Jedinstvena pravila se u znatnoj mjeri temelje na direktivama EU-a koje po svojoj definiciji traže implementaciju u nacionalno pravo. Očito pitanje koje proizlazi iz te činjenice je kako bi ESB morao djelovati u slučaju nepravilne implementacije, djelomične implementacije ili u nedostatku implementacije određene direktive EU-a od strane države članice?

U pogledu primjene makrobonitetnih alata prema članku 102. Okvirne uredbe o SSM-u, potrebno je istaknuti da primjena makrobonitetnih alata koji su predviđeni direktivama, a direktiva nije na odgovarajući način implementirana u nacionalno zakonodavstvo, takva primjena spomenutih alata bila bi izričito isključena. U pogledu drugih slučajeva izravne

³⁹ Uredba Europske središnje banke (EU) 2016/445 od 14. ožujka 2016. o uporabi mogućnosti i diskrecijskih prava koja su dostupna prema pravu Unije (ESB/2016/4), Preambula 7. i 8. te članak 1.

primjene direktive koja nije implementirana u nacionalno zakonodavstvo, uz članak 4. stavka 3. Uredbe o SSM-u, prema kojem ESB mora primjenjivati nacionalno zakonodavstvo kojim se prenose te direktive, postoji i nekoliko argumenata usko povezanih s pravnom prirodom direktiva kao instrumenta EU-a. U skladu sa člankom 288. UFEU-a, izravna primjena direktive je zabranjena. Situacija u kojoj ESB kao institucija EU-a izravno primjenjuje odredbe direktive koja nije implementirana u nacionalno zakonodavstvo na kreditne institucije u takvoj državi članici nedvojbeno predstavlja varijaciju izravnog učinka direktive u obrnutom vertikalnom odnosu. Iako se ESB ne smatra organom država članica, na temelju svojih ovlasti iz članka 4. stavak 3. Uredbe o SSM-u, on obnaša javne ovlasti na teritoriju pojedine države članice. Točnije, u članku 9. stavak 1. Uredbe o SSM-u navodi se da se, isključivo u svrhu provođenja zadaća koje se ESB-u dodjeljuju člankom 4. stavcima 1. i 2. i člankom 5. stavkom 2., ESB se smatra, po potrebi, nadležnim tijelom ili imenovanim tijelom u državama članicama sudionicama, sukladno relevantnom pravu Unije. U situaciji izravne primjene direktive EU-a od strane ESB-a u odnosu na nadziranu kreditnu instituciju ESB bi predstavljao državno tijelo koje se oslanja na neprovedenu direktivu o nametanju određenih obveza pravnoj osobi. Međutim, Sud EU-a odbacio je izravnu primjenu direktiva na pravne ili fizičke osobe u takvim obrnutim vertikalnim situacijama počevši od predmeta *Marshall* i *Kolpinghuis*, posebno, ako se takva situacija sagledava u odnosu na načelo pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnosti. U slučaju izravne primjene direktive, kreditna institucija bi se morala pridržavati dvaju skupova (najvjerojatnije različitih) pravila, odnosno onih iz direktive koja nije implementirana i onih u postojećem primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu. Međutim, takav scenarij može poremetiti dosljednost u nadzoru kreditnih institucija podvrgavanjem značajnih kreditnih institucija nadzornim standardima koje nacionalna nadzorna tijela ne primjenjuju na druge kreditne institucije. Na kraju, može se zaključiti da bi stvaranje obveza za pojedince s trenutnim učinkom kao rezultat izravne primjene direktive koja nije implementirana učinkovito uklonile bitne razlike između direktiva i uredbi kako je to propisano u članku 288. UFEU-a.

Zabrana obrnutog vertikalnog izravnog učinka nedvojbeno isključuje i činjenicu da se ESB oslanja na takozvani "neizravni učinak" direktive koja nije implementirana tako što će u najvećoj mogućoj mjeri proširiti načelo dosljednog tumačenja kako bi se izbjegao otvoreni sukob između direktive i nacionalnog zakonodavstva.⁴⁰ Pružanje mogućnosti ESB-u da tumači postojeće nacionalno zakonodavstvo u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s direktivom pri

⁴⁰ Predmet C-14/83, Sabine von Colson and Elisabeth Kamann protiv Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153 u odnosu na nepravilno implementiranu direktivu i predmet C-106/89, Marleasing SA protiv La Comercial Internacional de Alimentacion SA, EU:C:1990:395 u odnosu na nedostatak implementacije direktive.

određivanju svojih mjera upućenih kreditnoj instituciji zapravo bi predstavljalo situaciju obrnutog izravnog učinka, ako bi te mjere (utvrđene u direktivi koja nije implementirana) dovele do nametanja obveza kreditnim institucijama.⁴¹ Ovo i druga ograničenja koja je utvrdio Sud EU-a⁴² ne isključuje mogućnost da ESB u najvećoj mogućoj mjeri tumači postojeće nacionalno pravo u skladu s postojećim pravom Unije.

Kad je riječ o značajnim kreditnim institucijama, zabrana ESB-a da izravno ili neizravno primjenjuje direktive koje nisu implementirane ili su nepravilno implementirane (tumačenjem u skladu s direktivom) podrazumijeva da u određenim slučajevima ESB postaje ograničen u svojem području primjene Jedinstvenih pravila i provodi samo djelomičan nadzor, ograničen na primjenu izravno primjenjivih propisa EU-a i provedenih direktiva EU-a. U takvom slučaju može se dovesti u pitanje djelotvornost i dosljednost nadzora kreditnih institucija. Kad je riječ o manje značajnim kreditnim institucijama, za koje su odgovorna nacionalna nadzorna tijela u prvom stupnju, jedina preostala opcija ESB-a jest preuzimanje nadzora s ciljem osiguravanja dosljedne primjene visokih standarda nadzora.⁴³ Međutim, ostaje pitanje koja pravila ESB može primjenjivati u takvim slučajevima na manje značajne kreditne institucije umjesto nacionalnih pravila za koja se smatra da krše pravo EU-a.

Sa stajališta EU-a, Europska komisija će morati osigurati pravodobnu provedbu sekundarnog pravnog okvira Unije, čime će se, prema potrebi, iskoristiti postupak zbog povrede predviđen člankom 258. UFEU-a u vezi s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a. Šteta koja može proizaći iz neprovođenja direktive može dovesti do odgovornosti države u domaćem pravnom poretku u skladu s načelima i uvjetima koje je utvrdio Sud EU-a.⁴⁴

Činjenica da ESB ne bi trebao biti u poziciji prevladati nedostatak nacionalnog zakonodavstva za implementacijom, ne isključuje mogućnost da se kreditna institucija pozove na primjenu direktiva koja nije implementirana pred ESB-om. To bi mogao biti slučaj, ako kreditna

⁴¹ Predmet C-168/95, kazneni postupak protiv Luciano Arcaro, EU:C:1996:363, t. 42.

⁴² Tumačenje nacionalnog zakonodavstva s obzirom na direktivu doseže svoje granice kada rezultira značenjem koje je u suprotnosti s odgovarajućom nacionalnom odredbom (*contra legem*) ili kada krši temeljna načela kao što su pravna sigurnost i zabrana retroaktivnost kaznene odgovornosti, predmet C-106/89, Marleasing SA protiv La Comercial Internacional de Alimentacion SA, EU:C:1990:395, t. 137. i predmet C-80/86, kazneni postupak protiv Kolpinghuis Nijmegen BV, EU:C:1987:431, t. 135.

⁴³ Uredba o SSM-u, članak 6. stavak 5. točka b.

⁴⁴ Predmet C-6/90 i C-9/90, Francovich and Bonifaci protiv Italije, EU:C:1991:428, predmet C-46/93, Brasserie du Pêcheur SA protiv Bundesrepublik Deutschland i predmet C-48/93 The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. i ostali, ECLI:EU:C:1996:79.

institucija smatra da su odredbe direktive povoljnije od postojećeg nacionalnog zakonodavstva i može dokazati da su relevantne odredbe dovoljno precizne i bezuvjetne. S jedne strane, može se istaknuti da takav slučaj podsjeća na situaciju u kojoj se na odredbe direktive koje nije implementirana u nacionalno zakonodavstvo poziva fizička ili pravna osoba u odnosu na javno tijelo (vertikalni izravni učinak). Takvo je načelo Sud EU-a prihvatio.⁴⁵ S druge strane, može se tvrditi da obrazloženje Suda EU-a o vertikalnom izravnom učinku direktiva u odnosu na obvezu država članica da implementira direktive i načelo učinkovitosti prava EU-a nije jednako situaciji predviđenoj člankom 4. stavkom 3. Uredbe o SSM-u. Naposljetku, ESB nije adresat direktive niti je u mogućnosti prenijeti direktivu u nacionalno pravo. Istodobno, isključivanje izravnog vertikalnog učinka direktive u odnosu na ESB zbog njezina statusa prema nacionalnom nadzornom tijelu može stvoriti barem jednako neobičnu situaciju da se kreditna institucija može osloniti na povoljnije odredbe direktive u odnosu na vlastito nacionalno nadzorno tijelo, ali ne u odnosu na ESB, koje se, u skladu s prethodno navedenim člankom 9. stavkom 1. smatra nadležnim tijelom pri ispunjavanju bonitetnih nadzornih zadaća koje su mu dodijeljene.

5.3. SUDSKO PREISPITIVANJE PRIMJENE NACIONALNOG PRAVA OD STRANE ESB-A

Uzimajući u obzir prethodnu raspravu o sustavu koji je uveden člankom 4. stavak 3. Uredbe o SSM-u, u kojem se odluke ESB-a upućene kreditnim institucijama na temelju ovlasti dodijeljene Uredbom o SSM-u barem djelomično temelje na pravu države članice sudionice, sudsko preispitivanje možda je jedan od najsloženijih aspekata povezanih s primjenom nacionalnog zakonodavstva od strane ESB-a. Stoga se postavlja pitanje na kojoj se razini u višeslojnom europskom pravnom poretku može preispitati zakonitost odluke ESB-a, na temelju kojeg skupa pravila, kao i načini pravne zaštite dostupne onima na koje utječu mjere ESB-a.

Odgovarajući na pitanje nadležnosti suda, na početku analize je za primijetiti da se odluke ESB-a koje primjenjuju relevantno nacionalno pravo donose u izvršavanju njegovih zadaća i ovlasti dodijeljenih Uredbom o SSM-u. Iz te se perspektive primjena nacionalnog prava može smatrati ključnom za provedbu Uredbe o SSM-u i na taj je način primjena nacionalnog prava ukomponirana u sekundarno pravo EU-a. U skladu s time, odluke ESB-a koje primjenjuju nacionalno pravo u okviru SSM-a u načelu ostaju akti koji je donijela institucija EU-a, a za koje

⁴⁵ Predmet C-152/84, M. H. Marshall protiv Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), EU:C:1986:84; Predmet C-80/86, kazneni postupak protiv Kolpinghuis Nijmegen BV, EU:C:1987:431.

se podrazumijeva pravno preispitivanje od strane Suda EU-a.⁴⁶ Točnije, Opći sud nadležan je za tužbe podnesene protiv odluka ESB-a, uz mogućnost podnošenja žalbe Sudu EU-a.⁴⁷ Činjenica da, u skladu s člankom 13. Uredbe o SSM-u, nadzori na licu mjesta koje provodi ESB zahtijevaju prethodno domaće sudsko odobrenje ne dovodi u pitanje nadležnosti Općeg suda i Suda EU-a. Iako nadležni nacionalni sud može provesti provjeru vjerodostojnosti i proizvoljnosti odluke ESB-a, revizija zakonitosti te odluke izričito je rezervirana za sudove EU-a. Nadalje, Uredba o SSM-u ne uključuje posebne odredbe o pravnom preispitivanju. U nedostatku takve odredbe, sustav uspostavljen osnivačkim ugovorima nedvojbeno se primjenjuje na odluke ESB-a kojima se primjenjuje nacionalno zakonodavstvo u okviru SSM-a.

Isključiva nadležnost Suda EU-a nad odlukama ESB-a kojima se primjenjuje nacionalno zakonodavstvo kojim se prenose direktive ili koje se koriste u okviru CRR-a nosi sa sobom i određenu problematiku. Naime, fizičke i pravne osobe koje namjeravaju osporiti odluku ESB-a podlijezat će strogim zahtjevima dopuštenosti članka 263. stavak 4. UFEU-a, kako je protumačeno u predmetu *Plaumann*.⁴⁸

Ipak, kreditne institucije kojih se odluke tiču neće podlijezati takvim zahtjevima. Naime, u skladu s člankom 2. stavkom 26. Okvirne uredbe o SSM-u nadzorna odluka ESB-a znači pravi akt koji donosi ESB u izvršavanju zadaća i ovlasti dodijeljenih mu Uredbom o SSM-u, a koji ima oblik odluke ESB-a i upućen je jednom ili više nadziranih subjekata ili nadziranih grupa ili jednoj ili više osoba i nije pravni akt opće primjene. Iz te definicije može se zaključiti da su odluke koje je ESB donio u izvršavanju svojih nadzornih zadaća u načelu pojedinačni akti. Stoga, kreditne institucije kojima su te odluke upućene ne bi trebale imati poteškoća u ispunjavanju zahtjeva za u skladu s *Plaumannovim* kriterijima.

Međutim, pristup pravosuđu nije tako jednostavan za treće strane kao što su dioničari ili članovi uprave kreditnih institucija na koje odluka ESB-a neizravno utječe, ali je upućena kreditnoj instituciji kao pravnoj osobi.⁴⁹

⁴⁶ UFEU, članci 263., 265., 267. i 277.

⁴⁷ UFEU, članak 256.

⁴⁸ Predmet C-25/62, *Plaumann & Co protiv Komisije*, EU:C:1963:17.

⁴⁹ Wissink, Laura, Ton Duijkersloot, Widdershoven, Rob. Shifts in competences between member states and the EU in the new supervisory system for credit institutions and their consequences for judicial protection. *Utrecht Law Review* (2014.), str. 10., dostupno na: <https://account.utrechtlawreview.org/index.php/up-j-ur/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-115848>, pristup svibanj 2024.

Slijedeća problematika izazvana primjenom nacionalnog prava od strane ESB-a odnosi se na situaciju u kojoj se odluka ESB-a osporava pred Općim sudom zbog toga što je odluka donesena protivno relevantnom nacionalnom pravu koje je ESB primijenio ili je trebao primijeniti ili, ako je na drugi način potrebna procjena takvog nacionalnog zakonodavstva s ciljem utvrđivanja zakonitosti odluke o kojoj je riječ. Glavni problem proizlazi iz činjenice da sudovi EU-a moraju upućivati na relevantno nacionalno zakonodavstvo s ciljem utvrđivanja zakonitosti odluke ESB-a u okviru SSM-a. Iako se može tvrditi da se odluka ESB-a donesena na temelju Uredbe o SSM-u, a kojom se krši relevantno (u skladu s pravom EU-a) nacionalno zakonodavstvo što se u konačnici može smatrati kršenjem prava Unije, ostaje činjenica da će europski suci morati tumačiti i primjenjivati nacionalno pravo. Takvo tumačenje je u suprotnosti s dosadašnjim pristupom Suda EU-a da nije uloga Suda da odlučuje o tumačenju odredaba nacionalnog prava.⁵⁰

Druga situacija uključuje osporavanje odluka ESB-a u kojima je primijenjeno nacionalno zakonodavstvo kojim su pogrešno implementirane direktive ili država članica koristi opcije dane direktivom, ali njima krši pravo EU-a. Odluka takve vrste može se smatrati kršenjem obveze ESB-a da u skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe o SSM-u primjenjuje relevantno pravo EU-a te se iz tog razloga može pobijati pred Općim sudom. U praksi bi to uključivalo preispitivanje usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravom EU-a u kontekstu izravnog djelovanja pred Općim sudom. Međutim, jedini način na koji Sud EU-a može donijeti odluku o tumačenju prava Unije u kontekstu spora koji uključuje nacionalno zakonodavstvo jest prethodno pitanje utvrđeno u članku 267. UFEU-a. Taj postupak zahtijeva spor pred nacionalnim sudom, koje je kreditna institucija pokrenula protiv odluke koju je nacionalno nadzorno tijelo donijelo u izvršavanju svojih zadaća u okviru SSM-a, a koje može dovesti do prethodnog upućivanja na Sud EU-a. Sam Opći sud je u predmetu *MEM* jasno istaknuo da nije nadležan za upućivanje prethodnih pitanja Sudu EU-a.⁵¹ Nadalje, tužbeni razlog za nezakonitost u skladu s člankom 277. UFEU-a kojim se omogućuje slučajno preispitivanje akata opće primjene koje su donijele institucije, tijela, uredi ili agencije EU-a ne može obuhvaćati akte opće primjene koje su donijele države članice.

⁵⁰ Predmet C-177/10, Francisco Javier Rosado Santana protiv Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, EU:C:2011:557, t. 60. i predmet C-433/13, Komisija protiv Slovačke, EU:C:2015:602, t. 81.

⁵¹ Predmet T-197/13, Marques de l'État de Monaco (MEM) protiv Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM), EU:T:2015:16, t. 37.

Stoga je, uzimajući u obzir dosadašnji pristup Suda EU-a nacionalnom pravu, upitno da li pravna revizija odluka ESB-a kojima se izravno primjenjuje nacionalno pravo izvediva. Drugačiji je slučaj kada se radi o manje značajnim kreditnim institucijama pod nadzorom nacionalnih nadzornih tijela, koje mogu osporiti akt nadležnog tijela pred nacionalnim sudom i iskoristiti prethodno pitanje. U takvim okolnostima načelo učinkovitog sudskog preispitivanja potvrđeno Sudom EU-a zahtijeva da se postojeći sustav pravnih lijekova EU-a proširi u najvećoj mogućoj mjeri kako bi se popunile praznine u pravnoj zaštiti koje proizlaze iz izravne primjene nacionalnog prava od strane ESB-a u skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe o SSM-u. Razmatranje, isključivo u svrhu sudskog preispitivanja, relevantnog nacionalnog zakonodavstva koje se primjenjuje u pobijanoj odluci ESB-a kao dio općeg pravnog okvira EU-a koji treba uzeti u obzir radi utvrđivanja njegove zakonitosti moglo bi biti rješenje ove problematike. Bez posebne odredbe u Ugovorima, takvo rješenje moglo bi proizaći iz članaka 263. i 277. UFEU-a.⁵² Kako bi se zadržala podjela zadaća između sudova EU-a i nacionalnih sudova, Sud EU-a bi se trebao suzdržati od tumačenja nacionalnog prava i povezati se s nacionalnim sudovima s ciljem utvrđivanja ispravnog značenja nacionalnih pravila relevantnih za ocjenu zakonitosti odluke ESB-a. U tom kontekstu Sud EU-a morati utvrditi je li ESB ispravno primijenio nacionalno pravo kako ga tumače najviši nacionalni sudovi.⁵³ Jedno od pitanja koje se javlja u tom kontekstu jest što kada ne postoji mjerodavno tumačenje najvišeg suda. Lamandini, Muñoz i Álvarez tvrde da bi se Sud EU-a mogao ograničiti na prikupljanje mišljenja sudova i stručnjaka kako bi procijenio stvarno stanje nacionalnog prava i ocijenio djelovanje ESB-a, umjesto da daje mjerodavno tumačenje domaćeg prava.⁵⁴ Međutim, kod oba ta pristupa rezultat bi mogao biti nedosljedno tumačenje i primjena ne samo nacionalnog prava u bilo kojoj državi članici europa područja, već i pravnog okvira EU-a u različitim jurisdikcijama koje su dio SSM-a. Dijalog između EU-a i nacionalnih sudova je ključan kako bi se pojedincima

⁵² Schuster, Gunnar. The Banking Supervisory Competences and Powers of the ECB, *European Journal of Business Law*, 2014. i Wolfers, Benedikt, Volland, Thomas. "Level the playing field: the new supervision of credit institutions by the European Central Bank." *Common Market Law Review* 51.5 (2014), dostupno na: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/51.5/COLA2014113>, pristup svibanj 2024.

⁵³ Schuster, Gunnar. The Banking Supervisory Competences and Powers of the ECB, *European Journal of Business Law*, 2014., Opći sud je potvrdio taj pristup u svojoj presudi u predmetima T-133/16 do T-136/16, *Joined Cases, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence i ostali protiv Europske središnje banke*, EU:T:2018:219.

⁵⁴ Lamandini, Marco, David Ramos Muñoz, Solana, Javier. "Depicting the Limits to the SSM's Supervisory Powers: The Role of Constitutional Mandates and of Fundamental Rights' Protection." *Quaderni di Ricerca Giuridica* 79 (2015), str. 1. - 119., dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2733620, pristup svibanj 2024.

pružila odgovarajuća pravna zaštita od odluka ESB-a kojima se nepravilno primjenjuju nacionalne mjere koje su u skladu s pravom EU-a, a u okviru članka 4. stavkom 3. Uredbe o SSM-u ili koje primjenjuju nacionalne mjere koje nisu u skladu s pravom EU-a. Takvo rješenje odražava složenu isprepletenost između prava EU-a i nacionalnog prava, kao i između zadaća i ovlasti ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela unutar SSM-a, a uspjeh će uvelike ovisiti o suradnji između sudova EU-a i nacionalnih sudova.

Pitanje učinkovitog sudskog preispitivanja ne postavlja se samo u kontekstu pravnih mjera koje poduzima ESB (na europskoj razini), već i na razini država članica. Kao što je prethodno navedeno, miješanje ovlasti i zadaća ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela u okviru SSM-a te činjenica da je točan opseg dužnosti ESB-a da izravno primjenjuje nacionalno zakonodavstvo nije uvijek jasan i može rezultirati time da ESB sve više oslanja na upute izdane nacionalnim nadzornim tijelima za primjenu takvog zakonodavstva.⁵⁵ U tom smislu, ESB može naložiti nacionalnim nadzornim tijelima da daju potporu ESB-u u provedbi akata koji izravno primjenjuju nacionalno pravo⁵⁶ ili da iskoriste svoje ovlasti u skladu s nacionalnim pravom.⁵⁷ Ipak, postavlja se pitanje što je sa odlukama nacionalnih nadzornih tijela donesenima prema uputama ESB-a. Može li se takva odluka osporiti pred nacionalnim sudom koji je inače nadležan za odluke nacionalnog tijela ili pred Općim sudom? U načelu bi se moglo tvrditi da bi odluka nacionalnog tijela u svim okolnostima trebala biti osporena pred nadležnim nacionalnim sudom. U nacionalnom postupku zatim se može preispitati usklađenost mjere nacionalnog tijela s pravom EU-a, a time i zakonitost uputa ESB-a. U slučaju pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije, nacionalni sud se tada može prethodno pozvati na Sud EU-a u skladu s člankom 267. UFEU-a.

Da bi tužba koju je nezadovoljna kreditna institucija podnijela Općem sudu zbog odluke nacionalnog nadzornog tijela, donijete u skladu s uputama ESB-a, bila dopuštena, mora se smatrati da upute ESB-a namjeravaju proizvesti pravne učinke prema trećima. Nadalje, te bi upute morale izravno i pojedinačno utjecati na kreditnu instituciju.⁵⁸ Kad je riječ o prethodnom pitanju, ustaljena je sudska praksa da se svaka mjera čiji su pravni učinci obvezujući i mogu

⁵⁵ Uredba o SSM-u, članak 9. stavak 1. i članak 18. stavak 5.

⁵⁶ Ibidem, članak 6. stavak 3.

⁵⁷ Ibidem, članak 9. stavak 1. i članak 18. stavak 5.

⁵⁸ UFEU, članak 263. stavak 1. i 4.

utjecati na interese tužitelja promjenom njegova pravnog položaja, može osporiti u skladu s člankom 263. UFEU-a, pri čemu oblik u kojem se akt ili odluka donose u načelu nije relevantan.⁵⁹ Ovdje se postavlja pitanje kako pravno kvalificirati upute ESB-a nacionalnom nadležnom tijelu u izvršavanju njegovih nadzornih zadaća. U skladu s člankom 263. stavak 1. UFEU-a, ESB-ove akte, osim preporuka i mišljenja, u načelu može preispitati Sud EU-a, pod uvjetom da su namijenjeni stvaranju pravnih učinaka u odnosu na treće strane. Prema Poslovniku ESB-a instrument uputa izdan pri izvršavanju nadzornih funkcija ESB-a uvodi se odvojeno od preporuka i smjernica. Upute su pravni instrument namijenjen nacionalnim nadzornim tijelima⁶⁰ pri čemu se Uredbom o SSM-u jasno navodi da su nacionalna nadzorna tijela dužna slijediti upute ESB-a.⁶¹ Iz toga slijedi da se upute ESB-a povezane s njegovim nadzornim zadaćama mogu smatrati pravnim aktima čiji je cilj proizvesti učinke u odnosu na treće strane te stoga podliježu sudskom preispitivanju Suda EU-a.

Kad je riječ o dopuštenosti tužbi koje je fizička ili pravna osoba koja nije nacionalno tijelo podnijela protiv akata Unije općenito, člankom 263. stavak 4. UFEU-a se zahtijeva da mjera (akt) izravno i osobno odnosi na podnositelja zahtjeva. Prema *Plaumannu*, zahtjev da se akt osobno odnosi na podnositelja zahtjeva, u slučaju uputa koje je izdao ESB ispunjen je, ako upute upućene nacionalnom nadzornom tijelu utječu na podnositelja zahtjeva zbog određenih osobina koje su mu svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ga razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ga uslijed toga pojedinačno baš kao u slučaju osobe kojoj je upućena.⁶²

Može se tvrditi da je taj test ispunjen u slučajevima kada ESB nacionalnim nadzornim tijelima izda upute o poslovanju s određenom kreditnom institucijom. Međutim, ovaj test je upitan u slučaju uputa značajnim kreditnim institucijama sastavljenih općenito i neodređeno ili u slučaju općih uputa upućenih nacionalnim nadzornim tijelima u skladu s člankom 6. stavak 5. Uredbe o SSM-u. Da bi se izravno odnosila na podnositelja zahtjeva, uputa ESB-a morala bi izravno utjecati na pravnu situaciju kreditne institucije podnositelja zahtjeva, a da pritom ne ostavlja diskrecijsko pravo adresatima te mjere (tj. odgovarajućem nacionalnom nadzornom tijelu),

⁵⁹ Predmet C-60/81, IBM protiv Komisije, EU:C:1981:213, t. 9.

⁶⁰ Odluka Europske središnje banke od 19. veljače 2004. o donošenju Poslovnika Europske središnje banke, (ESB/2004/2), (2004/257/EZ), članak 17.6.

⁶¹ Uredba o SSM-u, članak 6. stavak 3.

⁶² Predmet C-25/62, Plaumann & Co protiv Komisije, EU:C:1963:17.

kojima je povjerena zadaća njezine provedbe, pri čemu je takva provedba isključivo automatska.⁶³

Da li tužba koju je kreditna institucija podnijela Općem sudu protiv uputa ESB-a dopuštena, ovisi o tome ostaje li nacionalnom nadzornom tijelu bilo kakav stupanj diskrecijskog prava u skladu s uputama ESB-a. Stoga, ako nacionalno nadzorno tijelo slijedi upute ESB-a u izvršavanju vlastitih zadaća i ovlasti ESB-a i ako nacionalno nadzorno tijelo nema diskrecijsko pravo, može se smatrati da uputa ESB-a izravno utječe na predmetnu kreditnu instituciju. Međutim, nejasno je može li se situacija u kojoj ESB nalaže nacionalnom nadzornom tijelu da djeluje u primjeni vlastitih ovlasti, u skladu s nacionalnim pravom i tako primijeniti ovlasti koje sam ESB nema, tretirati na isti način. S jedne strane, može se tvrditi da će u takvim slučajevima nacionalna nadzorna tijela, a ne ESB, u konačnici biti odgovorna za radnje upućene kreditnim institucijama. S te strane, oštećena fizička ili pravna osoba trebala bi moći osporiti odluku pred nadležnim nacionalnim sudom. S druge strane, Witte razlikuje situaciju u kojoj nacionalna nadzorna tijela djeluju na vlastitu inicijativu i ono u kojem nacionalna nadzorna tijela djeluju prema uputama ESB-a. U potonjem slučaju trebalo bi uzeti u obzir da su nacionalna nadzorna tijela dužna slijediti upute ESB-a kojima se nameće određeni smjer djelovanja čak i ako bi relevantno nacionalno zakonodavstvo omogućilo određenu diskrecijsku ovlast za nacionalno nadzorno tijelo. Odnosno, diskrecijsko pravo dodijeljeno nacionalnim nadzornim tijelima u izvršavanju vlastitih ovlasti u skladu s nacionalnim pravom nije nužno usklađeno s istim stupnjem diskrecijskog prava kada nacionalna tijela djeluju u skladu s uputama ESB-a u skladu s pravom EU-a.⁶⁴ Stupanj diskrecijskog prava koji je nacionalnim tijelima ostavljen u izvršavanju vlastitih ovlasti u skladu s nacionalnim pravom kako bi se ESB-u omogućilo da izvršava svoje nadzorne zadaće ovisit će uglavnom o sadržaju i tekstu uputa ESB-a. Zbog pravne nesigurnosti oko nadležnih sudova, čak je predloženo da podnositelj zahtjeva treba osporiti i akt nadležnog tijela i odluku ESB-a kojom se daje uputa odgovarajućem nacionalnom nadležnom tijelu kako bi se povećali izgledi za uspjeh.

Rasprava o dopuštenosti tužbe podnesene Općem sudu protiv uputa ESB-a nije samo teoretska. Kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik Jacobs u predmetu *UPA*, postupak prethodnog odlučivanja ima nekoliko nedostataka u usporedbi s izravnim izazovima na temelju članka 263.

⁶³ Predmet C-486/01 P, *Front national protiv Europskog parlamenta*, EU:C:2004:394, t. 31.

⁶⁴ Witte, Andreas. "The Application of National Banking Supervision Law by the ECB: three Parallel modes of executing EU law?." *Maastricht journal of European and comparative law* 21.1 (2014), str. 89., dostupno na: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100105>, pristup svibanj 2024.

UFEU-a. U kontekstu članka 267. UFEU-a podnositelj zahtjeva nema kontrolu nad time hoće li predmet biti upućen i na temelju čega Sudu EU-a. Nadalje, nezavisni odvjetnik osvrnuo se na nekoliko postupovnih nedostataka prethodnog pitanja, a to su sudjelovanje institucija koje su donijele mjeru, kašnjenja i troškovi, izricanje privremenih mjera ili mogućnost intervencije treće strane. Osim toga, interes za osporavanje uputa ESB-a neposredno pred Općim sudom može biti potaknut željom za pokretanjem sustava izvanugovorne odgovornosti EU-a utemeljenog na članku 340. UFEU-a⁶⁵, posebno, ako su države članice strogo ograničile odgovornost svojih nacionalnih tijela. Mogućnosti da kreditne institucije osporavaju upute ESB-a dane nacionalnim nadzornim tijelima pred Općim sudom imalo bi za posljedicu da se ne mogu pozvati na nezakonitost tih uputa pred nacionalnim sudom u svrhu pokretanja zahtjeva za prethodno pitanje na temelju članka 267. UFEU-a u slučajevima kada nisu podnijeli tužbu u skladu s člankom 263. UFEU-a.

Kao krajnju točku, člankom 24. Uredbe o SSM-u predviđa se Administrativni odbor za preispitivanja kako bi se osiguralo interno pravno preispitivanje odluka koje je ESB donio u obavljanju svoje nadzorne funkcije. Taj mehanizam omogućuje fizičkim i pravnim osobama da na materijalnim i postupovnim osnovama osporavaju odluke ESB-a koje su im upućene ili na njih utječu izravno i pojedinačno.⁶⁶ Uzimajući u obzir prethodnu raspravu, osim što ESB izravno primjenjuje nacionalno zakonodavstvo na pojedinačne kreditne institucije, taj bi mehanizam mogao obuhvatiti i upute ESB-a upućene nacionalnim tijelima u mjeri u kojoj se mogu smatrati pravnim aktima koji se izravno i pojedinačno odnose na fizičke i pravne osobe. Zahtjevi se u načelu obrađuju u pisanom postupku, ali moguće je i usmeno saslušanje koje podnositelju zahtjeva i ESB-u omogućuje da iznesu svoja stajališta.⁶⁷ Ishod ovog postupka mišljenje je Upravnog odbora kojim se predlaže Nadzornom odboru donošenje nacrtu odluke o opozivu, izmjeni ili zadržavanju prvotne odluke.⁶⁸ U praksi bi ovaj postupak internog administrativnog preispitivanja pružao priliku kreditnim institucijama i ESB-u da započnu

⁶⁵ U skladu s Preambulom 61. Uredbe o SSM-u, ESB bi u skladu s člankom 340. UFEU-a trebao nadoknaditi svaku štetu koju su on ili njegovi službenici prouzročili u obavljanju svojih dužnosti i to ne bi trebalo isključiti odgovornost nacionalnih nadležnih tijela da nadoknade svaku štetu koju su oni ili njihovi službenici prouzročili u obavljanju svojih dužnosti u skladu s nacionalnim zakonodavstvom; upućivanje na izvanugovornu odgovornost ESB-a samo je prepravljanje načela izvanugovorne odgovornosti ESB-a utvrđenog člankom 340. trećim stavkom UFEU-a.

⁶⁶ Uredba o SSM-u, članak 24. stavak 5.

⁶⁷ Odluka Europske središnje banke od 14. travnja 2014. o osnivanju Administrativnog odbora za preispitivanja i njegovih pravila postupanja (ESB/2014/16), (2014/360/EU), članak 14.

⁶⁸ Uredba o SSM-u, članak 24. stavak 7., međutim, mišljenje Administrativnog odbora za preispitivanje ne obvezuje Nadzorni odbor ili Upravno vijeće (Odluka ESB-a 2014/16, članak 16.).

bliski nadzorni dijalog. Na taj bi se način mogli riješiti izazovi koje kreditnim institucijama donose nadzorne odluke ESB-a bez pokretanja sudskih sporova pred sudovima EU-a. Alat se dosad pokazao učinkovitim. Neki podnositelji zahtjeva povukli su zahtjeve za preispitivanje nakon pozitivnog rješenja čak i prije nego što je Upravni odbor izdao mišljenje.⁶⁹ Prema mišljenju ESB-a, nakon mišljenja Upravnog odbora obično ne slijede daljnji sudski postupci. Međutim, čak i ako se takvim mehanizmom internog preispitivanja mogu smanjiti sudski sporovi u skladu s Uredbom o SSM-u, takvo preispitivanje neće u potpunosti isključiti sudske sporove. Sam Upravni odbor napomenuo je da je zbog neusklađenosti u nacionalnoj provedbi prava Unije teško osigurati dosljedno preispitivanje odluka ESB-a. Taj je nedostatak posebno problematičan u slučaju izravne primjene nacionalnog zakonodavstva od strane ESB-a.

⁶⁹ Europska središnja banka, Annual Report on Supervisory Activities, dostupno na: [ECB Annual Report on supervisory activities, 2015 \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/infobox/2015/01/20150101_en.htm), pristup svibanj 2024.

6. ZAKLJUČAK

Kao odgovor na europsku financijsku krizu, EU je proveo nekoliko europskih regulatornih projekata. Počevši od uspostave ESFS-a u čijem su središtu tri europska nadzorna tijela, nakon čega slijede još dalekosežniji SSM i SRM. Sa SSM-om nadzor financijskog tržišta prvi je put utemeljen na nadnacionalnoj razini. Potreba za brzim regulatornim odgovorom na krizu koji se morao temeljiti na postojećim nadležnostima, pravnim osnovama i institucionalnom okviru EU-a nedvojbeno je dovela do pravnog okvira koji nije savršen, posebno u pogledu bonitetnog nadzora. Ovaj pravni okvir otvara brojna institucionalna i materijalna pitanja koja se još rješavaju.

Poseban izazov proizlazi iz same prirode nadzornog modela SSM-a, koji uključuje i ESB i nacionalna nadzorna tijela, što otežava jasno razgraničenje zadaća i ovlasti dodijeljenih nadnacionalnoj i nacionalnoj razini. Izazov ne proizlazi toliko iz razlike između značajnih i manje značajnih kreditnih institucija ili činjenice da ESB istodobno izvršava određene nadzorne zadaće za sve kreditne institucije europodručja, već prvenstveno iz činjenice da se Uredbom o SSM-u predviđa primjena nacionalnog prava od strane ESB-a u izvršavanju njegovih nadzornih ovlasti u odnosu na kreditne institucije. Potreba za takvom neobičnom konstrukcijom proizlazi iz pravne prirode materijalnog regulatornog okvira koji se primjenjuje na kreditne institucije, a to su u pravilu direktive.

Iako je cilj članka 4. stavka 3. Uredbe o SSM-u osigurati djelotvoran i dosljedan nadzor nad kreditnim institucijama u okviru SSM-a, što je u konačnici i cilj reforme financijskog tržišta, novi pravni aranžmani mogao bi zapriječiti put dosljednoj primjeni europskog pravnog okvira. U praksi ESB mora primjenjivati nacionalno pravo država članica europodručja, koje nisu nužno usporedive. Uz to, nacionalna nadzorna tijela primjenjuju isti nacionalni pravni okvir u slučaju manje značajnih kreditnih institucija koje su i dalje u njihovom području nadzora. Takav pravni aranžman može biti nedosljedan i proturječan u tumačenju i primjeni novog europskog nadzornog okvira. Iako je ESB poduzeo korake kako bi smanjio takve posljedice primjene nacionalnog zakonodavstva donošenjem zajedničkih postupaka kao što je npr. metodologija SREP-a takvi naponi ne mogu u potpunosti riješiti izazove koji nastali.

Ispitivanje nadzornih ovlasti otkriva da Uredba o SSM-u predviđa ključnu ulogu za nacionalna nadzorna tijela koja jasno nadilaze nadzor manje značajnih institucija, pri čemu oni pomažu ESB-u u izvršavanju nadzorne ovlasti. Stoga, iako se čini da SSM uvodi hijerarhijski sustav, zbog prirode materijalnog regulatornog okvira koji se primjenjuje na kreditne institucije, odnos

između ESB-a i nacionalnih nadzornih tijela zapravo karakterizira intenzivna suradnja, pri čemu uspjeh europskog nadzornog sustava u velikoj mjeri ovisi o učinkovitoj suradnji između EU-a i nadležnih nacionalnih aktera. Velik dio dnevnog nadzora odvija se decentralizirano na razini zajedničkih nadzornih timova, dok se službene odluke Nadzornog odbora ESB-a uglavnom temelje na doprinosima i savjetima koje su dobili od zajedničkih nadzornih timova i nacionalnih nadležnih tijela.

Ipak, primjena nacionalnog prava od strane ESB-a i složena interakcija između europskog nadzornog tijela i nacionalnih nadzornih tijela postavljaju ozbiljna pitanja u vezi s pravnim preispitivanjem djelovanja ESB-a i općenito pristupom pravosuđu. Čak i u slučaju da se tvrdi da odluke ESB-a kojima se primjenjuje nacionalno pravo u posebnim okolnostima ostaju akti koje je donijela institucija EU-a otvoreni za sudsko preispitivanje od strane Suda EU-a. Poteškoće uglavnom proizlaze iz činjenice da će, ako se odluka ESB-a ospori zbog toga što je donesena protivno relevantnom nacionalnom pravu koje je primijenio ili u drugim situacijama u kojima je potrebna procjena takvog nacionalnog zakonodavstva kako bi se utvrdila zakonitost odluka, Sud EU-a morati tumačiti relevantno nacionalno zakonodavstvo. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda EU-a, sudovi EU-a ne mogu tumačiti i primjenjivati nacionalno pravo niti Opći sud može izravno procijeniti usklađenost nacionalnog zakonodavstva s pravom EU-a. Budući da članak 267. UFEU-a u tom kontekstu nije koristan, rezultat je situacija u kojoj sudovi EU-a ne mogu provesti potpuno pravno preispitivanje odluka ESB-a koje izravno primjenjuju nacionalno pravo, stvarajući praznine u pravnoj zaštiti pojedinaca (posebno značajnih kreditnih institucija) od odluka ESB-a koje na njih utječu.

Izbjegavanje složenih pitanja povezanih s izravnom primjenom nacionalnog prava oslanjanjem na ovlast ESB-a da daje upute nacionalnim nadzornim tijelima također nije savršeno rješenje. Konkretno, taj scenarij dovodi do znatnog stupnja nesigurnosti u pogledu sudskog preispitivanja, jer će ono u konačnici ovisiti o diskrecijskom pravu koje je nacionalnim tijelima ostavljeno u skladu s uputama ESB-a.

Administrativni odbor za preispitivanje dosad je bio učinkovit alat za rješavanje sporova povezanih s nadzornim odlukama ESB-a. Međutim sudsko preispitivanje nadzornih odluka ESB-a kojima se primjenjuje nacionalno pravo više je od samog teoretskog pitanja, budući da su kreditne institucije sve više počele pokretati postupke protiv takvih akata pred Općim sudom.

Prema svemu navedenom može se zaključiti da će sustav pravnih lijekova kao i cjelokupno djelovanje SSM-a, uvelike ovisiti o bliskom dijalogu i suradnji između pravosuđa EU-a i nacionalnih pravosuđa.

7. POPIS LITERATURE

Knjige i članci:

1. Bajakić, Ivana. "Razvoj financijske regulacije i supervizije—Integracijski procesi europskih financijskih sustava." (2021), str. 30.
2. Coman-Kund, Florin, Amtenbrink, Fabian. On the Scope and Limits of the Application of National Law by the European Central Bank within the Single Supervisory Mechanism. SSRN, 2018., dostupno na: <https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/47927321/banking-and-Finance-review.pdf>.
3. Dombret, Andreas. European Banking Union - Where Do We Stand?, BIS Central bank speech 29 July 2014, dostupno na: <https://www.bis.org/review/r140729a.htm>.
4. European Commission, Communication from the Commission: A Blueprint for a Deep and genuine Economic and Monetary Union - Launching a European Debate, COM(2012) 777 final, 28.11.2012., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF>.
5. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A Roadmap towards a Banking Union, COM(2012) 510 final, 12.9.2012., dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>.
6. European Commission, Legislative package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions, Memo, Brussels/Strasbourg, 12.9.2013., dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_780.
7. Gulija, Božena, Singh, Dalvinder. "European Banking Union: Context, Structure, Challenges and Opportunities." Structure, Challenges and Opportunities (May 14, 2021) (2021), dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3846338
8. Howarth, David, Quaglia, Lucia. The political economy of European banking union. Oxford University Press, 2016., str. 89. - 114.
9. Lamandini, Marco, David Ramos Muñoz, Solana, Javier. "Depicting the Limits to the SSM's Supervisory Powers: The Role of Constitutional Mandates and of Fundamental Rights' Protection." Quaderni di Ricerca Giuridica 79 (2015), str. 1. - 119., dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2733620.
10. Lautenschläger, Sabine. "Single Supervisory Mechanism—Single Supervisory Law." Keynote speech by Sabine Lautenschläger, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the Workshop of the European Banking Institute (EBI) hosted by the ECB, Frankfurt. Vol. 27., 2016., dostupno na: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160127_2.en.html.
11. Schuster, Gunnar. The Banking Supervisory Competences and Powers of the ECB, European Journal of Business Law, 2014.
12. Véron, Nicolas. A realistic bridge towards European banking union. No. 2013/09. Bruegel Policy Contribution, 2013., dostupno na: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/106306/1/751511579.pdf>.
13. Wissink, Laura, Ton Duijkersloot, Widdershoven, Rob. Shifts in competences between member states and the EU in the new supervisory system for credit institutions and their

consequences for judicial protection. Utrecht Law Review (2014), str. 10, dostupno na: <https://account.utrechtlawreview.org/index.php/up-j-ulr/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-115848>.

14. Witte, Andreas. "The Application of National Banking Supervision Law by the ECB: three Parallel modes of executing EU law?." Maastricht journal of European and comparative law 21.1 (2014), str. 89. - 109. dostupno na: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100105>, pristup svibanj 2024.
15. Wolfers, Benedikt, Volland, Thomas. "Level the playing field: the new supervision of credit institutions by the European Central Bank." Common Market Law Review 51.5 (2014), dostupno na: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/51.5/COLA2014113>.
16. Wymeersch, Eddy. "The single supervisory mechanism or 'SSM', Part One of the Banking Union." National Bank of Belgium Working Paper 255 (2014), str. 16. - 20., dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2427577.

Zakonodavstvo EU-a:

1. Europska središnja banka, Annual Report on Supervisory Activities, dostupno na: [ECB Annual Report on supervisory activities, 2015 \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/annual-report/2015/annual-report-on-supervisory-activities-2015/europa.eu).
2. European Banking Authority, The Single Rulebook, 2020., dostupno na: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>.
3. Odluka Europske središnje banke od 19. veljače 2004. o donošenju Poslovnika Europske središnje banke (ESB/2004/2), (2004/257/EZ).
4. Odluka Europske središnje banke od 14. travnja 2014. o osnivanju Administrativnog odbora za preispitivanja i njegovih pravila postupanja (ESB/2014/16), (2014/360/EU).
5. Predmet C-25/62, Plaumann & Co protiv Komisije, EU:C:1963:17.
6. Predmet C-60/81, IBM protiv Komisije, EU:C:1981:213.
7. Predmet C-14/83, Sabine von Colson and Elisabeth Kamann protiv Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153.
8. Predmet C-152/84, M. H. Marshall protiv Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), EU:C:1986:84.
9. Predmet C-80/86, kazneni postupak protiv Kolpinghuis Nijmegen BV, EU:C:1987:431.
10. Predmet C-106/89, Marleasing SA protiv La Comercial Internacional de Alimentacion SA, EU:C:1990:395.
11. Predmet C-6/90 i C-9/90, Francovich and Bonifaci protiv Italije, EU:C:1991:428.
12. Predmet C-46/93, Brasserie du Pêcheur SA protiv Bundesrepublik Deutschland i predmet C-48/93, The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. i ostali, EU:C:1996:79.
13. Predmet C-168/95, kazneni postupak protiv Luciano Arcaro, EU:C:1996:363, t. 42.
14. Predmet C-486/01 P, Front national protiv Europskog parlamenta, EU:C:2004:394, t. 31.
15. Predmet C-15/06 P, Regione Siciliana protiv Komisije, EU:C:2007:183.

16. Predmet C-177/10, Francisco Javier Rosado Santana protiv Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, EU:C:2011:557, t. 60.
17. Predmet C-433/13, Komisija protiv Slovačke, EU:C:2015:602, t. 81.
18. Predmet T-197/13, Marques de l'État de Monaco (MEM) protiv Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM), EU:T:2015:16, t. 37.
19. Predmet T-133/16 do T-136/16, Joined Cases, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence i ostali protiv Europske središnje banke, EU:T:2018:219.
20. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/47.
21. Uredba (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (ESB/2014/17).
22. Uredba (EU) br. 1022/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo) u odnosu na dodjelu određenih zadaća Europskoj središnjoj banci na temelju Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013.
23. Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija.
24. Uredba Europske središnje banke (EU) 2016/445 od 14. ožujka 2016. o uporabi mogućnosti i diskrecijskih prava koja su dostupna prema pravu Unije (ESB/2016/4).