

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Ing. Markéta Marečková**

**Postavení Evropské centrální banky  
podle evropského práva**

**Dohledové pravomoci Evropské centrální banky  
v systému bankovní unie**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 22. 11. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 113 051 znaků včetně mezer.

diplomant/diplomantka

V Praze dne

**Poděkování:**

Na tomto místě bych chtěla poděkovat vedoucímu diplomové práce panu prof. JUDr. PhDr. Michalovi Tomáškoví, DrSc. za odborné vedení, cenné rady, čas, pochopení a trpělivost věnované tvorbě této práce.

# Obsah

<b>Dohledové pravomoci Evropské centrální banky v systému bankovní unie</b> .....	1
Úvod .....	1
1 Změny institucionálního uspořádání po roce 2008 .....	3
1.1 ESRB .....	5
1.2 EBA, ESMA, EIOPA .....	6
2 Okolnosti vznku BU a SSM .....	8
2.1 BU a zahrnuté 4 pilíře .....	9
2.1.1 Bankovní unie .....	9
2.1.2 První pilíř .....	10
2.1.3 Druhý pilíř .....	10
2.1.4 Třetí pilíř .....	12
2.1.5 Single Rulebook .....	13
2.2 Co je SSM .....	13
2.3 Subjekty podléhající dohledu v rámci SSM .....	14
2.3.1 Banky podléhající přímému dohledu .....	14
2.3.2 Banky podléhající nepřímému dohledu .....	15
2.3.3 Které země se SSM účastní .....	15
2.3.4 Spolupráce s nezúčastněnými zeměmi .....	15
2.4 Kritéria SREP .....	16
3 Zavedení SSM do struktury ECB .....	17
3.1 Diskuze před vznikem BU a pravidel dohledu .....	17
3.2 Primární právo – ukotvení BU a SSM .....	21
3.3 Rozdělení pravomoci měnové politiky a dohledové funkce ECB .....	23
3.3.1 Informační povinnost ECB .....	23
3.3.2 Oddělená zasedání Rady guvernérů .....	24
3.3.3 Ochrana důvěrných informací .....	25
3.3.4 Mediace .....	26
3.4 Organizační struktura ECB pro výkon dohledu .....	27
3.4.1 Rada dohledu .....	27
3.4.2 Společné týmy dohledu .....	28
3.4.3 Rada guvernérů .....	28
3.4.4 Správní revizní komise .....	28
4 Judikatura .....	31

4.1	Judikáty T-122/15 a C-450/17 P: L-Bank v. ECB.....	31
4.1.1	Proces předcházející sporu .....	32
4.1.2	Jádro sporu – právní základ SSM.....	33
4.1.3	Pozice stanoviska Správní revizní komise .....	34
4.2	Judikát Německého ústavního soudu (BVerfG) ve věci: 2 BvR 1685/14.....	35
4.3	Odlíšnost judikatury L-bank a 2 BvR 1685/14.....	35
4.4	Judikát C-219/17 Berlusconi v. Banca d'Italia.....	36
4.5	Spojené případy T-133 až T136/16 Crédit agricole v. ECB.....	38
5	Odpovědnost a přičitatelnost ECB.....	40
5.1	Přičitatelnost ECB v. NCA ve světle právního rámce SSM.....	40
5.2	Pozice ECB ve vztahu k ostatním institucím.....	44
5.2.1	Nezávislost ECB .....	44
5.2.2	Pozice ECB ve vztahu k ostatním institucím .....	46
5.3	Přínosy silnější role ECB.....	47
6	Přetrvávající otevřené otázky o pozici ECB de lege ferenda.....	49
	Závěr.....	51
	Seznam zkratk .....	1
	Seznam použitých zdrojů .....	2
	Dohledové pravomoci Evropské centrální banky v systému bankovní unie .....	6
	Abstrakt .....	6
	Klíčová slova: bankovní unie, jednotný mechanismus dohledu, ECB .....	6
	Abstract .....	7
	words: ECB, Banking union, Single supervisory mechanism .....	7

## Úvod

Evropský bankovní trh byl výrazně zasažen při dluhové a finanční krizi, která postihla téměř celou Evropu po roce 2008 a ze které si jednotlivé země, včetně jejich bankovních sektorů, ještě dlouho nesly následky. Tato nestandardní situace na evropských trzích také poukázala na oblasti, které nebyly dostatečně připraveny na takovou zátěžovou situaci. Stejně tak se jako výrazný faktor zhoršující průběh krize odhalila závislost a silná propojenost bankovní krize a krize vládních financí jednotlivých členských států EU. Především v rámci Eurozóny se v krizovém období projevil výrazný kontrast mezi finančními trhy, které jsou na sebe významně navázané a velmi rychle reagují na vývoj reálných ekonomik a rozdrobenou právní úpravou na národních úrovních, která jen pomalu a mnohdy neefektivně přijímala opatření a řešení pro krizové řízení. Pro bankovní sektor, který byl v krizovém období podřízen rozdílným orgánům dohledu, s rozdílnými zájmy, pravomocemi, schopností a rychlostí reakce na krizový vývoj, to znamenalo podřídit se dohledu, který činil fragmentovaná opatření bez jednotného evropského krizového řízení, což ve svém důsledku vedlo k hlubším ztrátám ve své konkurenceschopnosti a přinášelo to podnět k diskusi, zda taková fragmentace nenarušuje princip vnitřního trhu EU.

Vzhledem k výše uvedenému vývoji v EU, zejména v Eurozóně jakožto jednotné měnové oblasti uvnitř EU, která má finanční trhy a bankovní sektor nejvíce propojený, jako konsekvence krizového období je vnímána snaha o vytváření nové regulace v oblasti bankovního sektoru v EU a jeho dohledu, která byla v roce 2012 představena pod společným pojmem Bankovní unie, jejímž primárním cílem je nastavit jednotná pravidla regulace, dohledu a řešení bankovních krizí, které mohou v budoucím vývoji nastat. Záměrem jednotné bankovní unie je vytvořit taková společná pravidla EU, která by eliminovala rizika možného ochromení bankovního sektoru v případě možné finanční krize, zároveň brát ohled na různorodost jednotlivých států a potřebu udržovat stabilitu finančních institucí tak, aby byl bankovní sektor pevným základem pro vytváření trvalého růstu ekonomiky EU.

Vytváření bankovní unie odhalilo potřebu silného regulátora, který bude stát nad národními orgány bankovního dohledu a dbát na dodržování pravidel, která budou v rámci bankovní unie nastavena dle sledu budování jednotlivých pilířů bankovní unie. Ačkoliv z počátku existovaly spekulace, že za tímto účelem by mohla vzniknout v rámci EU nová instituce, která by byla nadána pouze dohledovými pravomocemi nad bankovníctvím, přesto byla institucí odpovědnou za výkon jednotného dohledu nad bankovním sektorem celé Eurozóny ustanovena ECB.

Cílem této diplomové práce je analýza pozice ECB jakožto dohledového orgánu prizmatem změn v rozsahu svých pravomocí, činností a postavení, které zaznamenala v rámci vytvořeného Jednotného mechanismu dohledu v právním rámci Bankovní unie.

V první části se práce zaměří na definování toho, co pro EU znamená vytváření Bankovní unie, z jakých částí se tento projekt skládá a které instituce jsou přímo zapojené a odpovědné za vytvoření a fungování této nové struktury.

V druhé části bude popsán a analyzován právní základ a legislativa, která vytvořila mechanismus jednotného bankovního dohledu včetně pravidel a kritérií, jimiž se ECB při této činnosti řídí. Deskripce se bude týkat také vnitřní struktury a organizace svých aktivit uvnitř ECB.

Třetí část se zabývá fungováním dohledových pravomocí ECB v rámci organizační struktury ECB, kde bude analyzován způsob výkonu dohledového mechanismu, který ECB provádí.

Čtvrtá kapitola je věnována judikatuře národních soudů a Soudního dvora EU, která se vztahuje k výkladu pravomocí ECB v rámci dohledu.

V páté pasáži je vysvětlena pozice ECB vůči jiným institucím na národní i EU úrovni. Zároveň se práce zabývá odpovědností a přičitatelností jednání ECB.

V šestém oddíle bude rozvinuta diskuze o směřování možných úprav dohledových pravomocí ECB de lege ferenda v kontextu budoucích možných změn mechanismu bankovní unie i v kontextu dalších změn evropského práva.

Závěrem budou shrnuty hlavní argumenty vztahující se k dohledovým pravomocem ECB a bude potvrzena nebo vyvrácena následující hlavní hypotéza:

**Dohledové pravomoci ECB, které jí byly svěřeny v návaznosti na vznik jednotného mechanismu dohledu Bankovní unie v rámci EU a Eurozóny, znamenají posílení postavení ECB mezi ostatními institucemi a koncentraci dohledové pravomoci pod jediný orgán dohledu.**

## 1 Změny institucionálního uspořádání po roce 2008

Reakce EU na příchod finanční a hospodářské krize, která byla zmíněna v úvodu, znamenala snahu nalézt jak krátkodobé řešení aktuálního problému, tak také dlouhodobé předcházení podobným nestandardním situacím, jež vyvolaly potřebu k významným institucionálním změnám.

Vzhledem k mezinárodnímu charakteru finanční krize, první podněty k institucionálnímu řešení vzešly z jednání skupiny zemí G-20<sup>1</sup>, zejména ze summitů uskutečněných v Londýně a Pittsburghu v roce 2009, Toronto a Soul v roce 2010, Paříži a Washingtonu v roce 2011.<sup>2</sup> Z výsledků jednání těchto summitů vyplývá zejména snaha o nastavení nových struktur a hierarchií pro regulační činnost finančních trhů, zejména v oblasti dozoru nad jednotlivými institucemi, které jsou pro tyto trhy esenciální, neboť zkušenost z období krize jasně prokázala nedostatečnou kontrolu připravenosti finančních institucí na vzniklou situaci, která se transformovala z globální finanční krize na ekonomickou krizi.<sup>3</sup>

Představitelé zemí G-20 se dohodli, že instituce dohledu nad finančními trhy získaly nové pravomoci, které budou nejen odhalovat nedostatky globálního finančního trhu, ale také dozorovat nápravu systémových nedostatků, aby maximálně předcházely negativním dopadům těchto finančních krizí.

Požadavky na nové nastavení dozoru nad finančním trhem se v rámci EU realizuje na evropské úrovni, zejména pro státy Eurozóny, které vzhledem k jednotné měně musí úzce spolupracovat, neboť struktura jejich finančních trhů je výrazně propojena mezi jednotlivými členy vzhledem k jednomu ze základních principů EU – volnému pohybu kapitálu<sup>4</sup>.

První konkrétní krok v rámci EU pro změnu dozorových pravidel byl vytvořen v uskupení tzv. „Komise moudrých mužů“ pod vedením Jacquesa de Larosièra, podle nějž byla nazvána

---

<sup>1</sup> Skupina zemí tvořících G-20 se zabývá globálními ekonomickými aktuálními otázkami, jelikož se jedná o platformu, ve které se setkávají lídři finančního sektoru 19 ekonomicky nejvyspělejších států světa a zástupce EU. Jedná se o státy: Argentina, Austrálie, Brazílie, Kanada, Čína, Francie, Německo, Indie, Indonésie, Itálie, Japonsko, Mexiko, Rusko, Saudská Arábie, Jihoafrická republika, Jižní Korea, Turecko, Velká Británie, USA, a představitel EU.

<sup>2</sup> MUSÍLEK, P. Evropský systém dohledu finančního trhu, Český finanční a účetní časopis, roč. 6, č. 2, 2011, s. 7-8.

<sup>3</sup> ibid. s. 8-9.

<sup>4</sup> Hlava IV. SFEU.



také finální zpráva vydaná k tomuto tématu v roce 2009.<sup>5</sup> Jak vyplývá z této zprávy, největším nedostatkem právní úpravy dozoru v rámci EU byla decentralizace institucí, jejichž předmětem činnosti byla kontrola finančního sektoru, což ve své podstatě znamená, že každá země EU vytvářela vlastní pravidla a vlastní kontrolní orgán dozoru nad finančním trhem. Toto uspořádání pak znamenalo nefunkční, nekonzistentní a neefektivní dohled zejména nad finančními skupinami, které působí napříč evropským trhem, kdy jednotlivé dozorové orgány nebyly řádně informovány o činnosti a výsledcích dozoru nad těmito skupinami v jiných zemích EU. Toto bylo způsobeno i v nejednotném přístupu k legislativní regulaci v jednotlivých státech, včetně opatření pro vymáhání dodržování těchto normativních pravidel.

Již tato zpráva polemizuje nad tím, kdo by měl vykonávat dozor nad finančními subjekty, včetně různých variant pro roli, kterou by měla v celém procesu zastávat ECB. Už v tomto stádiu úvahy nad svěřením těchto význačných pravomocí do působnosti ECB se bralo do úvahy, jak by mohly kolidovat se současným výkonem monetární politiky jako hlavní působnosti ECB.<sup>6</sup>

Dle doporučení Larosierovy zprávy přijala EK balíček předpisů směřujících k vytvoření nových legislativních pravidel finančního dozoru včetně ustanovení nových institucí sloužících k zajištění výkonu navrhovaných opatření. Tento balíček navrhla EK jako sérii návrhů<sup>7</sup> přijatých dne 23. září 2009, načež dle řádného legislativního postupu po dílčích změnách byla tato legislativa přijata Evropským parlamentem v 24. listopadu 2010 a Radou EU dne 17. listopadu 2010 jako série nařízení.<sup>8</sup>

Jakmile tato nařízení vstoupila v platnost, na základě čl. 114 a 127 odst. 6 SFEU vznikl od počátku roku 2011 nový útvar bez právní subjektivity ve strukturách organizace institucí EU pod názvem ESFS<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup>The HighLevel Group on Financial Supervision in the EU později známou pod označením „De Larosierova zpráva (TheHigh-Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by Jacques de Larosière: Report). Zpráva z 25.2.2009.

Jacques de Larosière, Leszek Balcerowitz, Otmar Issing, Rainer Masera, Callum Mc Carthy, Lars Nyberg, José Pérez, Onno Ruding,:*The High -Level Group on Financial Supervision in the EU- de Larosiere Report*, Brusel, 2009.

<sup>6</sup> Ibid. p. 168 – 171.

<sup>7</sup> návrhy EK série COM(2009) 499 final až COM(2009) 503 final o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Společenství a o zřízení Evropského výboru pro systémová rizika.

<sup>8</sup> Nařízení EP a Rady EU č. 1092/2010 až 1096/2010 vztahující se ke zřízení Evropské rady pro systémová rizika

<sup>9</sup>Evropský systém dohledu nad finančním trhem (European System of Financial Supervision) [online] [cit. 22.11.2021] Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/84/evropsky-system-dohledu-nad-financnim-trhem-esfs>

*„ESFS je vícevrstevný systém mikrobezpečnostních a makrobezpečnostních orgánů, který zahrnuje Evropskou radu pro systémová rizika, tři evropské orgány dohledu a orgány dohledu jednotlivých členských států. Jeho úkolem je zajistit konzistentní a koherentní finanční dohled v EU.“<sup>10</sup>*

Pro makroekonomickou sféru finančního dohledu byl v nové struktuře vytvořen orgán ESRB, jehož jediné zaměření bylo nasměřováno k pozorování vývoje finančního systému jako celistvého útvaru s důrazem na finanční stabilitu EU jako celku.<sup>11</sup> Pro mikroekonomickou sféru byly vytvořeny rovnou tři dohledové orgány (EBA, ESMA, EIOPA), jejichž působnost ale není výlučná, naopak je nutné ji koordinovat s vnitrostátními dohledovými orgány.

## 1.1 ESRB

Pro ESFS je charakteristické úzké napojení na ECB jakožto orgán zastřešující vzájemnou spolupráci členů ESFS. Dokladem je úzké spojení ECB s první shora uvedenou organizací ESRB, kdy prezident ECB se stal automaticky současně prezidentem ESRB na první pětileté funkční období. Jak vyplývá ze samotného názvu ESRB, úkolem tohoto orgánu je prevence systémových rizik napříč finančním sektorem EU, zejména pak udržení celistvosti funkčního finančního systému, aby se zabránilo negativním dopadům potenciálních nebezpečných vlivů na ekonomiku a tržní prostředí EU. Obecné vymezení těchto rizik a s nimi spojených cílů stanovených pro výkon činnosti ESRB nalezneme v čl. 2 nařízení č. 1092/2010, jímž byl orgán ESRB zřízen.<sup>12</sup> Pro naplnění takto vytyčených cílů byla ESRB vybavena nástroji pro analytický aparát, jehož výsledky jsou vydávány ve stanoviscích, která znamenají varování společně s doporučeními pro další postup v rizikových situacích, ať už se týkají jen jednoho nebo více členských států, národní nebo celoevropské úrovně dohledových orgánů.

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> BLAHOVÁ, N. Změny regulačního a dohledového rámce finančních trhů v Evropské unii, Český finanční a účetní časopis, roč. 5, č. 2, 2010, s.47.

<sup>12</sup> Nařízení EP a Rady č. 1092/2010 o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni EU.

Hlavní rozhodovací pravomoc byla udělena Radě<sup>13</sup>, v níž zasedá a hlasuje prezident a viceprezident ECB, guvernéři centrálních bank členských států EU, zástupce EK, stejně tak zástupci dalších členů ESFS, jimiž jsou předseda EBA<sup>14</sup>, předseda EIOPA<sup>15</sup>, předseda ESMA<sup>16</sup>.

## 1.2 EBA, ESMA, EIOPA

Tři evropské orgány dohledu spojuje společný záměr výkonu dohledové činnosti na mikroekonomické úrovni, pro něž byly vytvořeny, avšak rozdíl mezi nimi tvoří sektorové zaměření každého z nich. Každá z těchto nových institucí byla zřízena na základě nařízení EP a Rady EU, které těmto orgánům vtělilo právní subjektivitu, stejně tak dohledová oprávnění k efektivnímu zajištění rovných podmínek na společném finančním trhu.

K těmto pravomocem patří také tvorba návrhů norem pro regulaci a provádění technických norem, které předkládají ke schválení EK. Kromě tohoto podílu na vzniku nových právních předpisů mohou tyto instituce vydávat vlastní obecné pokyny a doporučení, jejichž předmětem bývá koordinace dohledové činnosti společně s národními dohledovými orgány ve snaze zajistit co nejširší platformu shodného přístupu k dohledu napříč EU.

Nástroj výlučné pravomoci byl legislativně udělen pouze jedné z těchto institucí, a to ESMA, která v rámci výkonu této pravomoci provádí registraci a dohled ratingových agentur. Z uvedeného vymezení pravomocí těchto tří dohledových orgánů tak vyplývá, že jejich činnost je především koordinačního a technického rázu, jelikož pro výkon skutečného dozoru nad svěřenými sektory jednotného trhu jim chybí represivní složka pravomoci, která by zajistila vymáhání jimi vymezených pravidel regulace.<sup>17</sup>

Ačkoliv teoreticky si lze představit i výkon této pravomoci, ovšem pouze v mimořádných případech, pokud by bylo třeba, aby evropský dohledový orgán zasáhl do situace, ve které byl

---

<sup>13</sup> Radu ESRB pak jako členové doplňují předseda a oba místopředsedové poradní vědecký výboru, předseda poradního technického výboru.

<sup>14</sup> Nařízení EP a Rady č. 1093/2010 o vzniku EBA

<sup>15</sup> Nařízení EP a Rady č. 1095/2010 o vzniku ESMA

<sup>16</sup> Nařízení EP a Rady č. 1094/2010 o vzniku EIOPA

<sup>17</sup> MUSÍLEK, P. Evropský systém dohledu finančního trhu, Český finanční a účetní časopis, roč. 6, č. 2, 2011, s. 10.

národní dohledový orgán nečinný, jak předpokládá např. čl. 18 odst. 1 nařízení EP a Rady č. 1095/2010 o ESMA:

*„... nepříznivý vývoj, který může vážně ohrozit řádné fungování a integritu finančních trhů nebo stabilitu celého finančního systému Unie nebo jeho části ...“<sup>18</sup>.*

Všechny tři uvedené dohledové orgány mají obdobnou organizační strukturu. V čele každého z nich stojí rada tvořená zástupci národních regulátorů dohledu z jednotlivých členských států, kterým bylo uděleno rovné hlasovací právo. Tato organizační struktura odpovídá již dříve existujícím útvarům, které se vznikem BU přestaly vykonávat svoje funkce.<sup>19</sup>

Jak vyplývá z výše uvedeného, na těchto dohledových orgánech byly poprvé aplikovány regulatorně-dohledové pravomoci nezávislé od pravomocí vykonavatelů národního dohledu, čímž v oblasti evropského finančního práva došlo k počátku trendu přenosu výkonu dohledových pravomocí z čistě národní úrovně na evropskou společnou úroveň, která se následně stala klíčovým principem při výstavbě celkového právního uspořádání orgánů zapojených do BU.

Funkční rozdělení mikro a makro úrovně dohledu, jak byly shora popsány, fakticky působí jako jeden celek, jelikož vytváří dvě větve dohledu, které představují zdroj podstatných faktů vzájemně jedna pro druhou. Mikro úroveň zásobuje makro úroveň detailními informacemi o konkrétních subjektech, jejich chování v právním prostředí finančního trhu, a zpětně mikro úroveň čerpá ze zpracovaných principů, standardů a metodik, jak by měl dohled nad finančním trhem být uskutečňován. Pro propojení těchto dvou hemisfér finančního trhu tak bylo nezbytné pověřit důležitými výkonnými pravomocemi ECB a postavit ji do pozice primus inter pares dohledových institucí EU, k čemuž vedlo nové vymezení těchto pravomocí ECB tak, jak byly následně nastaveny při vzniku BU.

---

<sup>18</sup> čl. 18 odst. 1 nařízení EP a Rady č. 1095/2010 o ESMA.

<sup>19</sup> Jednalo se o orgány CEBS (Committee of European Banking Supervisor), CESR (Committee of European Securities Regulators), CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors).

## 2 Okolnosti vznku BU a SSM

Na podzim roku 2014 vznikla Bankovní unie sérií nařízeních přijatých jako celek formující pravidla fungování bankovní unie v oblasti finančního práva EU. Na základě Nařízení o SSM pak byly specifické pravomoci v oblasti dohledu svěřeny do výkonu činnosti ECB. Z právního hlediska jsou tyto změny důležité ze dvou pohledů. Prvním z nich je samozřejmě věcný obsah těchto změn, způsob jejich aplikace a dopad na širší prostředí práv a povinností subjektů, kterých se tato právní úprava týká. Nelze opomenout i druhou stránku věci, kterou je kontext těchto změn do institucionálního prostředí EU. Podstatné je tedy také, kdo je hybatelem těchto změn a komu lze připisovat změnu právního postavení mezi ostatními institucemi EU, neboť dojde k jeho posílení z pohledu kompetencí a moci. Krize přinesla pro právo EU změny do konstitucionální rovnováhy, do evropského správního práva a následně také dopady do judikatury. Ačkoliv se tyto změny udály bez zásahu do primárního práva, tak faktický dopad do práva EU a národního práva, včetně jejich propojení, je v tomto případě nepopiratelný.<sup>20</sup>

Samozřejmě vážnost krize, ve které se EU ocitla, vyžadovala rychlou odpověď, avšak mimo časové hledisko zbylo jen málo prostoru na úvahu, zda je taková změna trvale udržitelná a zda tento krok předznamenává další vývoj právních nástrojů a institucionálních změn. V tomto kontextu by totiž mohly nástroje rychlé odpovědi vzbudit otázku, zda se jednalo o změny, které by byly přijatelné také v řádném způsobu přijímání institucionálních změn. Anebo zda bez časového tlaku na určité kroky by tak výrazná změna nemohla být přijata a uvedena do praxe.

Institucionální změny obecně mohou být dvou druhů – vyvolané endogenní potřebou anebo exogenním tlakem, jak tomu je u BU, která je obecně vedlejším produktem ekonomické krize.<sup>21</sup> Avšak jak je možné pozorovat z hlediska vývoje před vznikem BU, tak její přijetí nebylo dáno pouze jako důsledek krize, ale již dříve známými vnitřními důvody pro přijetí takové úpravy, která by sjednotila regulaci bankovního trhu napříč EU.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Z hlediska politologie se k této faktické změně, kterou přináší BU, ale zejména SSM jako její základní pilíř vyjadřuje široké spektrum literatury. Odkázat lze např. na HINAREJOS, Alicia. *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2015. nebo na BEUKERS, Thomas, Bruno DE WITTE a Claire KILPATRICK. *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

<sup>21</sup> SCHAMMO, Pierre. *Institutional Change in the Banking Union: The Case of the Single Supervisory Mechanism*. *Yearbook of European Law*, str. 5.

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 10.

## 2.1 BU a zahrnuté 4 pilíře

### 2.1.1 Bankovní unie

V reakci na finanční krizi byl zahájen proces integrovaného dohledu nad finančním trhem EU. Prvním impulsem ke změně systému byla Larosiérova zpráva. V této době byla oprávnění orgánů ESFS značně omezena. Přesto lze říci, že tento první krok se stal startem pro dynamický rozvoj přímého a reálného dohledu na celoevropské úrovni. Tento proces pokračuje druhým kolem, kterým je vznik Bankovní unie, jejímž posláním je mimo jiné i přímý dohled na evropské úrovni.<sup>23</sup>

Pokud si položíme otázku, jaké jsou příčiny vzniku Bankovní unie lze říci, že se jedná o reakci na nedůvěru trhů v bankovní systémy, kolaps významných bank i přeshraničně působících bankovních skupin, které byly ozdravovány z veřejných prostředků a znamenaly značné výdaje a úsilí. Proto vznikl prostor pro vznik Bankovní unie, která byla odpovědí na evropské finanční problémy.

Finanční krize přerostla v Eurozóně v krizi dluhovou, která si vynutila větší integraci bankovního systému, zejména v těch zemích, které přijali euro, a staly se členy Eurozóny. Tyto země jsou na sobě silně závislé a navzájem finančně propojené a jakákoliv finanční krize ohrožuje i ostatní státy Eurozóny.

Na základě plánu a návrhu Evropské komise se orgány EU dohodly na vytvoření jednotného mechanismu dohledu a jednotného mechanismu pro banky. Tato pravomoc byla přenesena na Bankovní unii, která se vztahuje na země Eurozóny, ale mohou se připojit i nečlenské státy. Bankovní unie se tak stává významnou integrací dohledu.

Zpráva předsedy Evropské rady Hermana Van Rompuy v červnu 2012 „Směrem ke skutečné Hospodářské a měnové unii“<sup>24</sup> předkládala se zaměřit na tři oblasti, které jsou k naplnění vytyčeného cíle nezbytné.

---

<sup>23</sup> JANOVEC, Michal. *Dohled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, str. 47.

<sup>24</sup> Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii (Towards the Genuine Economic and Monetary Union). Ecb.europa.eu [online]. [cit. 22.11.2021]. Dostupné z: <www.consilium.europa.eu/cs/workarea/downloadasset.aspx?id=17220>.

Jedná se o integrovaný finanční rámec, integrovaný rozpočtový rámec a integrovaný rámec hospodářských politik. Bankovní unie je v podstatě naplnění integrovaného finančního rámce. Její opora spočívá na třech základních pilířích:

- prvním pilířem je jednotný mechanismus dohledu – Single Supervisory Mechanism (SSM)
- druhým pilířem je jednotný mechanismus řešení problémů – Single Resolution Mechanism (SRM)
- třetím pilířem je společný systém vkladů – Common Deposit Guarantee Schemes

Tyto tři pilíře jsou zakotveny v sérii několika evropských směrnic a nařízeních, které na sebe vzájemně navazují, aby tak jako celek vytvořily prostředí BU.

### **2.1.2 První pilíř**

Základem pro fungování SSM jsou tři předpisy sekundárního práva:

1. Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013 dává Evropské centrální bance pravomoc dohledu nad úvěrovými institucemi a zřizuje jednotný mechanismus dohledu (nařízení SSM).
2. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1022/2013 ze dne 22. října 2013 posiluje pravomoci orgánů EBA (Evropský orgán pro bankovníctví) vytváří jednotný soubor pravidel bankovní regulace, postupů dohledu a provádění zátěžových testů evropských bank. Na základě toho ECB získala konkrétní úkoly.
3. Nařízením ECB (EU) č. 468/2014 ze dne 16. dubna 2014 se stanoví rámec spolupráce ECB s vnitrostátními příslušnými orgány a vnitrostátními pověřenými orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu (ECB/2014/17) (nařízení o právním rámci SSM).

### **2.1.3 Druhý pilíř**

Další legislativní reakcí na rizika spojená s finanční krizí je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 – Bank Recovery and

Resolution Directive (dále jen jako „směrnice BRRD“). Jejím hlavním účelem je harmonizovaná úprava krizového řízení a ozdravného procesu ohrožených finančních institucí a přenesení nákladů spojených s ozdravným procesem a krizovým řízením primárně na akcionáře a věřitele (bail in) selhavší banky, nikoli na daňové poplatníky.<sup>25</sup>

Následně bylo přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krizí úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 „nařízení SRM“. Toto nařízení doplnilo základní předpis z oblasti druhého pilíře Bankovní unie, kterým je směrnice BRRD.

V dubnu 2009 byla na úrovni G 20 přijata opatření na posílení finančního systému. Tato opatření byla následně rozpracována a schválena představiteli G 20 v září 2009 na pittsburském summitu pro posílení opatření regulace bankovního sektoru a promítnuta do výstupů Basilejského výboru pro bankovní dohled (Basel III). Výsledkem opatření jsou:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2013/36/EU ze dne 26. června 2013, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními společnostmi, a o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES, která transponuje do evropského práva Basel III (Fourth Capital Requirements Directive, dále jen „směrnice CRD IV“)<sup>26</sup>.

Směrnice CRD IV upravuje zejména:

- povolení k podnikání v sektoru úvěrových institucí,
- nabývání kvalifikovaných účastí na úvěrových institucích,
- výkon svobody usazování a volného pohybu služeb (zřizování poboček na území jiného členského státu, přeshraniční poskytování služeb bez zřizování poboček),
- pravomoci orgánů dohledu domovských a hostitelských členských států vč. pravomocí ukládat sankce,
- výměnu informací a spolupráci mezi orgány dohledu členských států,

---

<sup>25</sup> NĚMEC, L. *BRRD: nový regulatorní rámec krizového managementu bank a obchodníků s cennými papíry* In: Právní rádce, 2014 [online] [22.11.2021] Dostupné z: <https://pravniradce.ekonom.cz/c1-62922110-brrd-novy-regulatorni-ramec-krizoveho-managementu-bank-a-obchodniku-s-cennymi-papiry>

<sup>26</sup> Často kladené otázky a odpovědi - směrnice CRD IV a nařízení CRR. ČNB. [online] [22.11.2021] Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Caste-otazky-a-odpovedi-smernice-Capital-Requirements-Directive-CRD-IV-a-narizeni-Capital-Requirements-Regulation-CRR/>



- požadavky na orgány dohledu týkající se procesu dohledu a hodnocení,
- požadavky na úvěrové instituce a investiční podniky, tj. nebankovní obchodníky s cennými papíry, v oblasti řídicího a kontrolního systému, tj. požadavky na řízení a správu společnosti vč. požadavků na odměňování, požadavky na systém řízení rizik a na systém vnitřní kontroly,
  - požadavky na udržování kapitálových rezerv, tj. bezpečnostní kapitálové rezervy, proticyklické kapitálové rezervy, kapitálové rezervy pro globálně nebo jiné systémově významné instituce, kapitálové rezervy pro krytí systémového rizika,
  - úpravu počátečního kapitálu nebankovních obchodníků s cennými papíry.

Současně bylo také přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013, o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012, které tvoří základ jednotného souboru pravidel pro všechny instituce (požadavky na kapitál a kapitálové poměry, způsoby výpočtu kapitálových požadavků, pravidla likvidity, pravidla pro výpočet pákového poměru). (Capital Requirements Regulation – „nařízení CRR“)<sup>27</sup>.

Nařízení CRR stanovuje institucím:

- rozsah aplikace obezřetnostních požadavků na individuálním a konsolidovaném základě,
- požadavky na kapitál a kapitálové poměry,
- způsoby výpočtu kapitálových požadavků,
- pravidla pro omezení rizik, jako např. pravidla pro velké expozice, pravidla pro převod rizik,
- pravidla likvidity,
- pravidla pro výpočet pákového poměru,
- požadavky na uveřejňování informací,
- požadavky na předkládání informací orgánu dohledu.

#### **2.1.4 Třetí pilíř**

Třetím pilířem je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů (Deposit Guarantee Scheme Directive, dále také jen jako „směrnice DGSD“. DGSD požaduje, aby členské státy EU zavedly ve své jurisdikci alespoň

---

<sup>27</sup> Ibid.

jeden systém pojištění vkladů (DGS), aby poskytovaly ochranu vkladatelům a omezovaly riziko „run“ bank.<sup>28</sup>

### 2.1.5 Single Rulebook

Tyto tři pilíře jsou doplněny o Single Rulebook<sup>29</sup>, který je také někdy nazýván čtvrtým pilířem. Cílem společného souboru pravidel je poskytnout jednotný rozsah harmonizovaných obezřetnostních pravidel, která musí instituce v celé EU dodržovat. Termín jednotný soubor pravidel byl vytvořen v roce 2009 Evropskou radou, aby odkazoval na cíl jednotného regulačního rámce pro finanční sektor EU, který by dotvořil jednotný trh finančních služeb.<sup>30</sup> To zajistí jednotné uplatňování Basel III ve všech členských státech, uzavře regulační mezery a přispěje tak k efektivnějšímu fungování jednotného trhu.<sup>31</sup>

## 2.2 Co je SSM

SSM jako prvotní součást BU, na kterou byl upřen pohled veřejnosti jako na nejzásadnější část uvedenou v život do finančního práva po roce 2014. Představuje stěžejní reakci celé EU na vnější šok způsobený dluhovou krizí předchozích let. Jedná se tak o koncept, který již ze své podstaty se netýká pouze ECB a jiných národních dohledových orgánů, ale má svůj dopad také na další instituce, včetně tvorby nové části sekundární legislativy (zejména rozhodnutí přijímaná ECB), řady individuálních rozhodnutí a nemalý význam pro tvorbu nové evropské judikatury.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Boccuzzi G. *The Third Pillar of the Banking Union: The Pan-European Deposit Guarantee Scheme*. In: *The European Banking Union*. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Palgrave Macmillan, London, 2016.

<sup>29</sup> The Single Rulebook. *EBA*. [online]. [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>.

<sup>30</sup> The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context. *ECB*. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp15.en.pdf>

<sup>31</sup> HOWARTH, David a Lucia QUAGLIA. *Banking Regulation and the Single Rulebook. The Political Economy of European Banking Union* [online]. Oxford University Press, 2016.

<sup>32</sup> SCHAMMO, Pierre. *Institutional Change in the Banking Union: The Case of the Single Supervisory Mechanism. Yearbook of European Law*, str. 1.

Návrh jednotného mechanismu dohledu nad bankami (Single Supervisory Mechanism) byl slavnostně představen 12. září 2012 a následně přijat 12. prosince téhož roku (Radou ve složení ministrů financí ECOFIN) v rámci představení konceptu Bankovní unie.

## 2.3 Subjekty podléhající dohledu v rámci SSM

Návrh SSM předpokládal, že kompletní bankovní systém států Eurozóny bude realizován pod přímým dohledem ECB, což bylo pro většinu členských států neakceptovatelné. Bylo nutné najít kompromisní řešení. Bylo dohodnuto, že přímý dohled bude ze strany ECB realizován pouze nad systémově důležitými finančními institucemi, resp. nad významnými bankami.

ECB vykonává přímý dohled nad 113 významnými bankami v zúčastněných zemích Eurozóny. Tyto banky drží téměř 82 % bankovních aktiv v těchto zemích. Rozhodnutí, zda je banka považována za významnou, záleží na řadě kritérií.<sup>33</sup>

### 2.3.1 Banky podléhající přímému dohledu

Pod pojmem významná finanční instituce je považována taková, která splňuje alespoň jedno z kritérií: celková výše aktiv je 30 mld. EUR a výše, má hospodářský význam pro danou zemi nebo ekonomiku EU jako celek, celková hodnota aktiv přesahuje 5 mld. EUR a poměr jejích přeshraničních aktiv/pasiv ve více než jednom jiném zúčastněném státu k jejím celkovým aktivům/pasivům je vyšší než 20%), vyžádala si nebo obdržela financování z Evropského mechanismu stability nebo Evropského nástroje finanční stability. Dohlíženou banku lze také považovat za významnou, je-li jednou ze tří nejvýznamnějších bank usazených v konkrétní zemi.<sup>34</sup>

Průběžný dohled nad významnými bankami provádějí společné týmy dohledu (JST). Každá významná banka má určený JST ze zaměstnanců ECB a vnitrostátních orgánů dohledu. V čl. 2 odst. 20 nařízení o rámci SSM jsou uváděny tyto druhy dohlížených bank:

---

<sup>33</sup> The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints.. ECB. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecb.lwp17.en.pdf>

<sup>34</sup>Co činí banku významnou? ECB. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.cs.html>

úvěrové instituce usazené v zúčastněných členských státech<sup>35</sup>,  
finanční holdingové společnosti usazené v zúčastněných členských státech,  
smíšené finanční holdingové společnosti usazené v zúčastněných členských státech a  
pobočky zřízené v zúčastněných členských státech úvěrovými institucemi usazenými v  
nezúčastněných členských státech.

### **2.3.2 Banky podléhající nepřímému dohledu**

Banky, které nejsou považovány za významné, jsou označovány za „méně významné“  
instituce. Ty nadále podléhají dohledu vnitrostátních orgánů dohledu (NCA) za úzké součinnosti  
ECB.

ECB může kdykoli rozhodnout, že nad kteroukoli z těchto bank bude vykonávat přímý  
dohled, aby bylo zajištěno konzistentní uplatňování náročných standardů dohledu.<sup>36</sup>

### **2.3.3 Které země se SSM účastní**

Evropského bankovního dohledu se automaticky účastní všechny země Eurozóny.

Ostatní země EU, které ještě nezavedly euro jako svou měnu, se mohou rozhodnout, že se  
SSM také zúčastní. Za tímto účelem jejich vnitrostátní orgány dohledu přistoupí k „úzké  
spolupráci“ s ECB. Bulharsko a Chorvatsko přistoupily k evropskému bankovnímu dohledu  
prostřednictvím úzké spolupráce v říjnu 2020.

### **2.3.4 Spolupráce s nezúčastněnými zeměmi**

V případě zemí EU, které se evropského bankovního dohledu neúčastní, mohou být otázky  
spolupráce v oblasti dohledu stanoveny v memorandu o porozumění mezi ECB a příslušnými  
vnitrostátními orgány dohledu. Nařízení o SSM na takovou možnost výslovně pamatuje a  
stanovuje její rámcová pravidla.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Nařízení o SSM se zde odkazuje na čl. 4 Nařízení (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové  
instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012.

<sup>36</sup> The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints..  
ECB. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecb.lwp17.en.pdf>

<sup>37</sup> čl. 7 Nařízení o SSM.

## 2.4 Kritéria SREP

Kritéria SREP zajišťují praktické hledisko způsobu fungování pravidel řízení dohledu, o jejichž způsobu výkladu a výkonu z právního hlediska pojednává tato práce.

*„Jedná se o proces dohledu a hodnocení orgány dohledu (angl. Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) a jejím účelem je umožnit konzistentně posuzovat rizikové profily bank a přijímat rozhodnutí o nezbytných dohledových opatřeních. Orgány dohledu posuzují rizika, jimž banky čelí, a kontrolují, zda jsou banky vybaveny k řádnému řízení těchto rizik.“*<sup>38</sup>

Je podstatné zmínit, že tento proces má za cíl sjednocovat metody a postupy v provádění dohledu u jednotlivých subjektů dohledu tak, aby se dosáhlo stejného harmonizovaného přístupu k hodnocení všech subjektů napříč Eurozónou.<sup>39</sup>

Tento model se s postupnou praxí rozrůstá a zpřesňuje svoje parametry<sup>40</sup>, neboť ECB každoročně zveřejňuje souhrnné výsledky všech posuzovaných subjektů na svém webu společně se zaměřením na konkrétní požadavky, na které se při výkonu dohledu zaměří v dalším roce. Takové srovnání velmi pomáhá osvětlit činnost ECB široké veřejnosti a zároveň umožňuje i bankovním subjektům snadný náhled na jejich postavení oproti ostatním konkurentům. Ačkoliv není tento způsob nahlížen jako forma dozoru nad výkonem dohledu ze strany ECB, rozhodně tato transparentní praxe pomáhá snížit odstup regulátora od trhu, ale i od široké veřejnosti.<sup>41</sup> ECB tak vytváří formu určitého soft-law, neboť je velmi otevřená ve způsobu, jak prezentuje metody výkonu své činnosti, což jen dokládá způsob, jak SREP vykládá např. v publikacích uvedených na svém webu.

---

<sup>38</sup>Výkon činnosti ECB. *ECB*. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/html/index.cs>.

<sup>39</sup> Nicolaides P. Accountability of the ECB's supervisory activities (SSM): Evolving and responsive. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2019; s. 141.

<sup>40</sup> V modelu SREP se se vyskytují 4 základní sledovaná kritéria zdraví každého bankovního subjektu – analýza obchodního modelu banky, způsob jejího vnitřního řízení, charakter kapitálových rizik a schopnost banky udržet si potřebnou likviditu pro nečekané situace.

<sup>41</sup> DRAGOMIR L. The ECB's accountability: Adjusting accountability arrangements to the ECB's evolving roles. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2019. S. 37.

### 3 Zavedení SSM do struktury ECB

#### 3.1 Diskuze před vznikem BU a pravidel dohledu

Vzhledem k okolnostem návrhů na vznik Bankovní unie, který předkládala EK, vyplula na povrch nová úroveň zapojení ECB do evropských institucí. Ačkoliv byla ECB v minulosti vnímána pouze jako technokratická avšak nezávislá instituce, jejíž mandát je úzce zaměřen na evropskou ekonomiku, od počátku procesu vývoje BU byla ECB aktivním článkem zapojeným do jejího vytváření. Do tohoto období lze datovat právní stanoviska, veřejně otevřené konzultace, návrhy zpráv nebo zapojení do diskuzí vedených napříč s dalšími orgány podílejícími se na témže procesu.

V tomto kontextu vyvstala otázka, na kolik je role ECB v hierarchii evropských institucí stále jen v mandátu udržování cenové stability, anebo nakolik se s novými výzvami, které musí řešit HMU, přenesla role ECB také do politické úrovně. Tento posun, jenž je předmětem dalšího zkoumání, lze vyjádřit také z opačné strany. A sice nikoliv na kolik se ECB dostala do pozice politického aktéra, ale zda nevystoupila anebo nepřekročila svou pozici politicky nezávislého a neutrálního orgánu.<sup>42</sup>

V rámci diskuze o působnosti ECB v oblasti dohledu nad subjekty finančního trhu je vhodné se vrátit k prvotnímu pracovnímu dokumentu EK, ze kterého vychází koncept pro vytvoření evropského systému finančního dohledu. Je to právě DeLarosierova zpráva<sup>43</sup>, která do oblasti právní úpravy dohledu vnesla jako první otázky, zda by to měla být ECB jako instituce, která bude v rámci BU rozšířena o působnost dohledového orgánu. DeLarosierova zpráva dokonce došla ve svých úvahách k závěru, že ECB nebyla vhodnou institucí pro tento úkol, ve zprávě jsou zmiňovány následující důvody<sup>44</sup>:

*„ – ECB je primárně zodpovědná za cenovou stabilitu. Přidání povinnosti mikro-  
obezřetnostního dohledu by mohlo zasahovat do jejího základního mandátu;*

---

<sup>42</sup> Heidebrecht, S. (2017). 'Trying not to be caught in the act: Explaining European Central Bank's bounded role in shaping the European Banking Union', *Journal of Contemporary European Research*, s. 2-3.

<sup>43</sup> Jacques de Larosière, Leszek Balcerowicz, Otmar Issing, Rainer Masera, Callum Mc Carthy, Lars Nyberg, José Pérez, Onno Ruding, 'The High -Level Group on Financial Supervision in the EU- de Larosiere Report, Brusel, 2009.

<sup>44</sup> Ibid, s. 44, citace z primárního textu, překlad autor práce.

- v případě krize bude orgán dohledu výrazně spolupracovat s poskytovateli finanční podpory (typicky Ministerstvy financí) pravděpodobně se zapojením peněz daňových poplatníků. To by mohlo vyústit v politický tlak a vměšování, čímž by byla ohrožena nezávislost ECB;
- udělit ECB roli mikro-obežretnostního dohledu by bylo velmi složité, protože v případě krize by ECB musela nakládat se značným množstvím orgánů finanční správy a dohledových orgánů jednotlivých členských států;
- pověřit ECB mikro-obežretnostním dohledem by bylo zejména složité vzhledem ke skutečnosti, že řada členů ECB/ESCB nemá žádné kompetence v oblasti dohledu;
- svěřit zodpovědnost ECB/Eurosystému, který není zodpovědný za monetární politiku řady evropských zemí, by nevyřešilo otázku potřeby všeobecného integrovaného systému dohledu;
- a především, ECB nebylo ve Smlouvách zakotveno oprávnění zabývat se pojišťovacími společnostmi. Ve finančním sektoru mohou mít transakce prováděné v bankovním i pojišťovacím sektoru velmi srovnatelný ekonomický dopad, tudíž by systém mikro-obežretnostního dohledu, který by nemohl posuzovat aktivity v pojišťovníctví, mohl být ohrožen závažnými riziky plynoucími z fragmentace dohledu.“

Reakce na DeLarosierovy argumenty přinesla např. Wyploszova zpráva<sup>45</sup> ze září 2009 vytvořená pro Komisi pro ekonomické a monetární otázky při Evropském parlamentu. Wyplosz si ve zprávě klade otázku, jakou rolí by ECB měla být pověřena v nově vznikající úpravě finančního trhu. Ve svých odpovědích však oproti Larosierovi dochází k opačnému závěru, že ECB by měla získat dozorové pravomoci a to z následujících důvodů<sup>46</sup> :

„- dohled by měl být vykonán velmi kvalifikovaně a pracovníci orgánu dohledu by měli být vysoce kompetentní osoby... ECB byla doposud schopná sdružovat velmi kompetentní pracovníky pro výkon současných funkcí; není důvod se domnívat, že by tomu u dohledové funkce bylo jinak.“

---

<sup>45</sup> Prof. Charles Wyplosz je renomovaným autorem v oblasti Evropské ekonomické integrace, který vydal tuto zprávu jako odborné stanovisko zpracované pro EP přímo jako odpověď na argumenty předložené v DeLarosierově zprávě.

Zdroj: What Role for the ECB in Financial Market Supervision. *DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES*, 2009, [online] [22.11.2021] Dostupné z : <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/175965/20090924ATT61147EN.pdf>.

<sup>46</sup> ibid. citace z primárního textu, příklad autor práce.

- *dohled musí být nezávislý... ačkoliv je možné zřídit nové instituce s adekvátní nezávislostí, riziko tlaku z finančního sektoru je vysoké a to i v zemích s dobrým systémem státní kontroly. ECB již působí jako nezávislá instituce, která nepodléhá národním tlakům.*

- *ve vztahu k makro-obežretnostním otázkám by ECB musela být informována o situaci v systémově důležitých institucích v reálném čase... V kontextu evropského prostoru je neuvěřitelné, že by dohledový orgán v Dublinu, Vídni nebo Athénách plně sdílel detailní informace s orgánem makro – dohledu.“*

Při hodnocení obou názorových směrů lze usoudit, že každý z autorů má ze svého úhlu pohledu na danou problematiku relevantní důvody ke svým závěrům. Není proto možné jednoznačně potvrdit nebo vyvrátit jejich validitu, jedná se o fakt, ke kterým názorům bylo více přihlíženo při formování názorů jednotlivých aktérů podílejících se na tvorbě pravidel BU. Je zřejmé, že převládla obezřetnost tvůrců těchto pravidel a snaha o maximální prevenci proti rozkolísání finančního trhu EU.<sup>47</sup> Z dalšího vývoje legislativních předpisů týkajících se BU tak plyne, že hlavní cíl působení ECB již nespočívá pouze v udržování cenové stability, ale rozšířil se i na oblast dohledu finančního trhu jako celku. Důvěra v nezávislost ECB a její schopnost čelit možnému zvýšenému riziku politických či jiných tlaků, nebo lobbingových akcí spojených s citlivostí tematiky krizových situací bankovního trhu byla posílena rozhodnutím svěřit dohledové pravomoci ECB. V neposlední řadě tvůrci vycházeli i z předpokladu, že erudovanost a zkušenosti zaměstnanců ECB jsou na vysoké úrovni a vzhledem k tomu, že skupina takto vysoce kvalifikovaných osob je úzce ohraničená, tak se vznikem nové evropské instituce by pouze došlo k efektu přelévání tohoto znalostního potenciálu, což by přineslo jen jeho rozmělnění a tím také oslabení ECB.

Ačkoliv závěry DeLarosierovi zprávy zahrnují ECB jako instituci pro makro-ekonomickou architekturu dohledu, z dalšího postupu ECB při projednávání návrhů legislativy následně vyplynula jasná snaha o získání větší pravomoci.<sup>48</sup> V debatě na půdě EP, 21. ledna 2009,

---

<sup>47</sup> PÉNZEŠ, Peter. K pôsobnosti ECB v oblasti regulácie a dohľadu nad obozretným podnikaním finančných inštitúcií pred návrhom na vytvorenie bankovej únie. *BIATEC: odborný bankový časopis*. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2012, p. 12-13.

<sup>48</sup> HEIDEBRECHT, S. 'Trying not to be caught in the act: Explaining European Central Bank's bounded role in shaping the European Banking Union', *Journal of Contemporary European Research*.13 (2), 2017. s. 1132.



vystoupil prezident ECB Jean Claude Trichet s projevem<sup>49</sup>, ve kterém se zabýval mezinárodní finanční architekturou, tedy zejména jejím budoucím vývojem. V tomto projevu předložil argumenty podporující získání silnějšího mandátu pro ECB v této oblasti, upozornil na tehdejší oslabenou síť nejen evropské, ale celosvětové finanční struktury, jejíž slabá místa jsou nezranitelnější během rizikových situací. Zaměřil se také na význam propojení makroekonomických a mikroekonomických politik, dlouhodobého a střednědobého cílování při dohledu a monitorování systémově významných ekonomických subjektů. K přenesení dohledových pravomocí uvedl následující:

*„Ve vztahu k možným alternativám, jak bylo zdůrazněno především řadou členů Parlamentu, čl. 105 odst. 6 Smlouvy (pozn. autora, v platném znění čl. 127 SFEU) výslovně uvádí možnost členských států rozhodnout o svěřeni ECB specifické otázky v oblasti finančního dohledu. Již byly zahájeny úvahy o takové specifické roli, kterou by mohla zastávat ECB a její Výkonná rada, pokud by byl tento článek aktivován.“<sup>50</sup>*

Tento zprvu snad nepřímý nebo snadno přehlédnutelný impulz ze strany prezidenta ECB následovala další iniciativa, tentokrát obsažená v projevu Lorenza Bini-Smaghi, člena Výkonné rady ECB, který byl adresován opět EP dne 12 února 2009.<sup>51</sup> V tomto projevu kritizuje rozdělení pravomocí v oblasti řízení finančního dohledu mezi jednotlivými národními centry, označuje je „obstrukcemi“<sup>52</sup> pro efektivní spolupráci na dohledovém mechanismu i prevenci finančních rizik, která se projevila právě při řešení krize u bankovních subjektů působících napříč různými státy. Zdůraznil potřebu sblížení mikro a makro obezřetnostních dohledových institucí, mezi nimiž by měla probíhat řádná výměna informací. Pro vytváření rámce dohledových institucí zdůraznil, že dva základní právní principy, by při tomto počínání neměly být opomenuty: “1) decentralizace a 2) institucionální základ“<sup>53</sup> Tyto principy však mohou být protichůdné, neboť prakticky je možné dohled vykonávat na národní úrovni, ale v tomto případě se dohled přesunul také na evropskou úroveň.

---

<sup>49</sup> TRICHET, J. C. (2009). Hearing at the Economic and Monetary Affairs Committee of the European Parliament. Brussels, 21 January. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090121.en.html>.

<sup>50</sup> Ibid, citace z primárního textu, překlad autor práce.

<sup>51</sup> BINI-SMAGI, L. (2009). Regulation and supervisory architecture: Is the EU on the right path?. ECON meeting with national parliaments Financial crisis: Where does Europe stand?. Brussels, 12 February. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090212.en.html..>

<sup>52</sup> ibid.

<sup>53</sup> ibid.

### 3.2 Primární právo – ukotvení BU a SSM

Vymezení práv a povinností dopadajících na BU v nejobecnějším širokém pojetí nalezneme v čl. 127 SFEU a následně v čl. 282 SFEU, k nim je přidružený ještě protokol č. 4. Tato úprava obsahuje nejen základní cíle, které se týkají měnové politiky EU, správy devizových rezerv a fungování platebního systému uvnitř EU či podpory hospodářské politiky EU. Její součástí je také ustanovení čl. 127 odst. 6 SFEU, které bývá označováno jako právní základ pro vymezení SSM v rámci BU.

Ačkoliv by na první pohled měl být právní základ pro SSM vyjádřený v jednom ustanovení jednoznačný, opak je pravdou a o výkladu významu tohoto ustanovení pro SSM jsou vedeny diskuze.<sup>54</sup> Jedním z důvodů diskuze je svěření pravomoci v oblasti dohledu ECB jako EU instituci včetně diskreční pravomoci, což může narážet na limity stanovené tzv. Meroniho doktrínou<sup>55</sup>. V případě rozhodnutí vydávaných ECB v rámci SSM by se jednalo o pravomoc projevující se při úpravě poměrů v jednotlivých případech subjektů dohledu, o nichž ECB rozhoduje.

V případě Meroni soud poprvé stanovil podmínky pro delegaci pravomoci mimo základní smlouvy, když judikoval, že orgán nemůže na subjekty přenášet rozsáhlejší pravomoci, než které mu náleží podle Smlouvy ESUO. Při aplikaci takového vyjádření do současnosti ve vztahu k primárnímu právu to znamená, že podmínkou pro přenesení pravomocí jasně vymezený jejich rozsah, aby funkční využití odpovídalo rozsahu pravomocí delegujícího orgánu a nepřesahovalo je. Pokud by přenesení pravomoci ponechávalo příliš rozsáhlý prostor pro diskreci, pak by se takový přenos vystavoval možnému riziku narušení institucionální rovnováhy. Je třeba pamatovat na základní principy právní teorie, kdy svěření pravomoci určitému subjektu v sobě zahrnuje také přesun odpovědnosti na takový subjekt, včetně povinnosti podrobit své rozhodování a proces přijímání rozhodování dalšímu soudnímu přezkumu.<sup>56</sup> Ve vztahu k ECB a dalším institucím zapojeným SSM a BU je třeba si uvědomit, že se jedná o přenos pravomocí

---

<sup>54</sup> Karagianni, A. and Scholten, M., *Accountability Gaps in the Single Supervisory Mechanism (SSM) Framework*. *Utrecht Journal of International and European Law*, 34(2), 2018, s. 187.

<sup>55</sup> Meroniho doktrína je ustálený koncept evropského práva, neboť byla určena judikaturou vydanou již v roce 1957 (*Meroni v High Authority* [1957/1958] ECR 133). Při aplikaci tehdejšího rozhodnutí do současných konsekvencí práva EU tak, jak je designováno v rámci základními smlouvami primárního práva, je svěření pravomocí institucím, které nejsou v primárním právu uvedeny limitovaná a to především ve vztahu k pravomocem, v jejichž rámci by taková instituce měla aplikovat diskreční pravomoci.

<sup>56</sup> HANDRLICA J.: *Evropeizace správního práva prostřednictvím správně relevantních jednání evropských agentur* [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/handrlica.pdf>.

uskutečněný na základě sekundárního práva, nikoliv přenos, který by znamenal, že z úrovně EU byl přenos proveden na nový orgán stojící mimo jeho strukturu.

Přesto se zde může objevit pochybnost, zdali přenos pravomoci, navíc s možností diskrečního uvážení, který se uskutečnil beze změny primárního práva, je legitimním krokem, anebo se jedná o takový zásah do pravomocí jedné instituce, který ve svém důsledku přináší takovou změnu, že by býval byl způsobilý pro zásah do primárního práva EU. Jelikož se v současnosti můžeme setkat s názory, že Meronihova doktrína je již dnes v realitě překonaný koncept, je třeba si uvědomit, že tato doktrína stanovuje alespoň nějakou určitou hranici právní úpravy v rámci sekundárního práva, neboť bez takového mechanismu je obtížné stanovit, kde prochází skutečná potřeba pro zásah do základních smluv.

Rozporuplné je také zařazení ustanovení čl. 127 odst. 6 SFEU do části nařízení, která jinak hovoří o monetární politice a nikoliv samostatně o výkonu dohledu. Tato skutečnost společně s obecným pojmem svěřené pravomoci dohledu vytvářejí nejistotu ohledně podřazení pravomoci mezi výlučné anebo sdílené. Jak bude zkoumáno v jiné části této práce, jedná se o problém, který musel dojít svého výkladu až judikaturou.<sup>57</sup>

Současně také text tohoto ustanovení, který svěřuje ECB „zvláštní úkoly“ ve vztahu k dohledu zavdává možnost rozdílného výkladu tohoto pojmu. Pokud bychom chápali zvláštní úkoly jako odlišné od nějakých běžných, pak by ovšem realita v praxi musela být zcela odlišná, protože by kromě výkonu dohledu prováděného ECB v oněch zvláštních případech musel existovat ještě výkon běžných úkolů.<sup>58</sup> Ze způsobu, jak je dohled koncipován v sekundární legislativě, však takový výklad nelze vyčíst, jelikož ECB je ten hybatel výkonu SSM, který má možnost provádět za určitých podmínek veškerý dohled nad bankovním trhem Eurozóny.

---

<sup>57</sup> SCHAMMO, Pierre. Institutional Change in the Banking Union: The Case of the Single Supervisory Mechanism. *Yearbook of European Law*, str. 17.

<sup>58</sup> *ibid*, str. 18.

### 3.3 Rozdělení pravomoci měnové politiky a dohledové funkce ECB

K funkčnosti dohledové pravomoci ECB se mimo jiné neodmyslitelně váže otázka týkající se oddělení obezřetnostního dohledu od ostatních úkolů<sup>59</sup> měnové politiky. Již samotné nařízení o SSM vzhledem k odlišnosti charakteru pravomoci spadající pod dohled od měnové politiky považuje za nutné dodržovat oddělení těchto dvou základních linií působnosti ECB. Tato dělba pravomocí se projevuje v několika níže diskutovaných institucích a pojistkách, které mají za cíl vytvořit mezi oběma hemisférami moci svěřené ECB bariéru, která je funkčně, fakticky i hierarchicky oddělí, čímž hlouběji definuje obsah a způsob výkonu dohledové pravomoci svěřené ECB.

Stěžejním výkonným orgánem pro činnost dohledové funkce je Rada dohledu, která tvoří spojení mezi orgánem s rozhodovacími pravomocemi (Rada guvernérů) a orgány administrativy, které mají na starosti přípravu a výkon dílčích úkonů dohledu nad konkrétními bankovními institucemi. Unikátnost postavení Rady dohledu tak v tomto případě spočívá v možnosti nezávislého výkonu svěřených úkolů, aniž by členové tohoto orgánu na jedné straně přímo interagovali s konkrétními institucemi při výkonu dohledu v detailu nad konkrétním subjektem, anebo aby na druhé straně docházelo ke křížení činností a vyvažování střetu zájmů monetární politiky a dohledové činnosti. Přičemž jako závažnější lze vnímat spíše uvedený druhý problém, kdy možné střetávání výkonu funkce v obou úkolech ECB bylo přeneseno o úroveň výše na Radu guvernérů, což ve svém důsledku Radě dohledu rozvázalo možnost působení ve své činnosti a úzkého zaměření jen na výkon dohledové činnosti.

#### 3.3.1 Informační povinnost ECB

Požadavek striktního oddělení mechanismu dohledu vyžaduje ve svém ustanovení čl. 25 odst. 2 nařízení o SSM, který kromě úplného oddělení od měnové politiky, ukládá ECB také povinnost předkládat Evropskému parlamentu a Radě informace o tom, jak je toto ustanovení naplňováno. Princip oddělení těchto dvou pravomocí ECB tak tvoří nedílnou součást každoročního reportu o dohledové činnosti ECB, která nesmí být opomenuta. V praxi se v

---

<sup>59</sup> Pod spojením ostatní úkoly se skrývají funkce, které bychom mohli označit za původní účel, pro který byla ECB vytvořena jako strážkyně měnové politiky. Jedná se tak o oblast nástrojů a rozhodnutí, která jsou způsobilá ovlivnit makroekonomickou situaci v rámci celé EMU.

detailu této zprávy lze obvykle dočíst, jakým způsobem probíhalo sdílení citlivých informací mezi oběma výkonnými funkcemi ECB společně s potřebou a odůvodněním sdělených informací.<sup>60</sup> Tato povinnost se následně transponuje do předpisu – rozhodnutí ECB/2014/39<sup>61</sup> vydaného ECB za účelem upřesnění zásad odlišení měnových a dohledových funkcí, kde již na počátku preambule v bodě odůvodnění č. 2 je pamatováno na informační povinnost ECB plynoucí ze shora uvedeného ustanovení čl. 25 odst. 2 nařízení o SSM.

### 3.3.2 Oddělená zasedání Rady guvernérů

I přes hierarchické rozdělení zaměstnanců působících v orgánech ECB do dvou odlišných větví, čímž dochází k jevu dvojkolejného oddělení výkonu pravomocí ECB na nižším stupni, ke styku obou funkcí měnové politiky a obezřetnostního dohledu dochází při procesu rozhodování v orgánu postaveném na nejvyšší úrovni ECB, tj. v Radě guvernérů. Nařízení o SSM ve svém č. 25 odst. 4 požaduje, aby ECB pro výkon činnosti tohoto orgánu odlišovala, kdy se jedná o který typ pravomoci. Rozhodnutí ECB/2014/39 pak již ve své preambuli v bodě č. 4<sup>62</sup> předpokládá, že se jedná o nikoliv pouze o rozlišení jednotlivých výstupů orgánu v podobě např. rozhodnutí předpokládaných evropskými právními předpisy, ale klade nároky také na formy tvorby a přijímání těchto výstupů, kdy vyžaduje „striktně oddělená zasedání a pořady jednání.“<sup>63</sup>

Pro detaily procesu projednávání a přijímání jednotlivých rozhodnutí v rámci dohledu je vhodné se zaměřit na ustanovení Jednacího řádu ECB<sup>64</sup>, který ve svých ustanoveních čl. 13 g až 13j zahrnuje rozhodovací proces Rady guvernérů v oblasti dohledu.

Z hlediska oddělení pravomocí je podstatný čl. 13k jednacího řádu ECB, který hovoří o povinnosti provádět činnost dohledu odděleně od měnové politiky. V druhé části jeho znění zároveň uvádí, že by takové oddělení nemělo být překážkou pro výměnu informací mezi těmito dvěma funkčními oblastmi, a sice takové povahy, které by byly způsobilé pro splnění úkolů ECB a ESCB.

---

<sup>60</sup> Za každoroční reporty např. Report za rok 2019

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2019~4851adc406.cs.html>

<sup>61</sup> Rozhodnutí ECB ze dne 17. září 2014 o provedení zásady oddělení funkce měnové politiky od funkce dohledu ECB (ECB/2014/39).

<sup>62</sup> *ibid.*

<sup>63</sup> *ibid.*

<sup>64</sup> Rozhodnutí ECB/2014/1 ze dne 22.ledna 2014, kterým se mění rozhodnutí ECB/2004/2, kterým se přijímá jednací řád ECB.

Toto ustanovení tak zakládá poněkud protichůdné pokyny, kdy na jednu stranu předpokládá oddělení funkcí, ale vzápětí přiznává možnost jejich střetnutí. Tento dovětek lze v praxi chápat jako nutné minimum, kdy propojení těchto funkcí, kdy lze stěží dosáhnout absolutní nezávislosti obou funkcí ECB, které se potkávají v rukou stejných osob v orgánu Rady guvernérů. V návaznosti pak ustanovení čl. 13 I upřesňuje povinnost oddělených zasedání Rady guvernérů se samostatným vyčleněným programem jednání pro jednotlivé typy rozhodovacích funkcí.

### 3.3.3 Ochrana důvěrných informací

Oddělení výkonu činnosti Rady guvernérů v sobě zahrnuje též prvek nakládání s citlivými nebo též důvěrnými informacemi<sup>65</sup> a jejich sdílení mezi oběma funkcemi ECB. Ačkoliv nelze předem jasně definovat, o jaké informace by se konkrétně mělo jednat, lze si představit situaci, kdy by znalost kroků monetární politiky mohla mít vliv na dohled nad bankami a naopak. Odůvodnění v Rozhodnutí ECB/2014/39 v bodě 14 však předpokládá vznik mechanismu, který by naopak umožnil i sdílení informací mezi oběma funkcemi: „... *tam, kde je to možné a vhodné, využily veškeré výhody, které lze předpokládat v důsledku spojení těchto dvou funkcí v rámci téže instituce, včetně využití rozsáhlých odborných znalostí ECB o makroekonomických záležitostech a záležitostech finanční stability a omezení duplicitní práce při shromažďování informací.*“<sup>66</sup>

Pro sdílení informací pak Rozhodnutí ECB/2014/39<sup>67</sup> stanovuje režim na bázi pouhé minimální nutné znalosti o dané oblasti spadající do výkonu druhé funkční oblasti Radou guvernérů a to v odůvodněném případě. O přístupu k tomuto právu, které zaručuje vzhled guvernérů mimo svou obvyklou působnost, rozhoduje v první řadě druhá funkční oblast.

V případě sporu nebo nejasnosti, zda lze informace vzájemně sdílet, rozhoduje o tomto přístupu Výkonná rada ECB, avšak při stálém zachování principu odděleného rozhodování o jednotlivých funkčních oblastech. Pro zajištění tohoto předpokladu je v Rozhodnutí ECB uveden ještě požadavek na určitou konzistenci při posuzování práva přístupu k takovým informacím a

---

<sup>65</sup> V anglické verzi Rozhodnutí ECB/2014/39 označené jako „confidential information“, v české jazykové mutaci označeno jako důvěrné informace, ačkoliv lze tento pojem obvykle vyložit i ve smyslu citlivé informace. Ve své podstatě se však jedná o informace, jejichž charakter zamezuje jejich šíření, v tomto případě nikoliv pouze veřejnému, avšak také i internímu mezi orgány vnitřní struktury ECB. Definiční takových informací lze nalézt v čl. 2 odst. 1 Rozhodnutí ECB/2014/39.

<sup>66</sup> citace bod č. 14 odůvodnění Rozhodnutí ECB/2014/39.

<sup>67</sup> Konkrétně v čl. 5 Rozhodnutí ECB/2014/39.

zároveň uložena Výkonné radě povinnost evidovat přesné záznamy o procesu rozhodování o právu k přístupu. V této souvislosti je vhodné připomenout, že Výkonná rada je malý kolektivní orgán čítající pouze 6 členů (předsedu, místopředsedu a 4 členy), který tak již z této charakteristiky logicky tvoří malý ucelený orgán, což může usnadnit rozhodování v takto citlivé otázce, obzvláště s přihlédnutím k faktu, že Rozhodnutí ECB počítá s jeho zapojením pouze v případě řešení konfliktní situace.

### **3.3.4 Mediacce**

Ač by se ze znění čl. 25 odst. 5 nařízení o SSM mohlo předpokládat, že nástroj mediace je zřízený jen za účelem rozsouzení odlišných názorů v rámci výkonu pouze dohledové pravomoci, z pohledu ECB je tento nástroj zahrnován mezi prostředky sloužící k zajištění odlišení dohledových pravomocí od měnové politiky. Toto vnímání je spojeno s výše uvedeným rozdělováním vlivů působících uvnitř Rady guvernérů, ve které se obě funkce mísí. ECB tento význam mediaci přisoudila v rozhodnutí ECB/2014/39 v preambuli v bodě č. 5, přičemž k tomuto výkladu se váže také rozhodnutí ECB č. ECB/673/2014 o zřízení mediační komise.

Role Mediační komise je zaměřena na hledání řešení v případě, kdy Rada guvernérů vznesla námitky k navrženému rozhodnutí Rady dohledu. V takovém případě se za každý členský stát do mediace zapojují členové Rady guvernérů, stejně tak členové Rady dohledu, aby společně našli řešení k příčině takové neshody. Nezbytnou podmínkou úspěšné mediace je zachování oddělení výkonu funkce měnové politiky od funkce v oblasti dohledu. Mediační orgán tak působí jako plénum pro debatu a hledání kompromisu mezi oběma dohledovými orgány, aniž by bylo zasaženo do měnové politiky.

## 3.4 Organizační struktura ECB pro výkon dohledu

### 3.4.1 Rada dohledu

Stěžejním výkonným orgánem, který zajišťuje agendu bankovního dohledu, se v rámci ECB stala Rada dohledu. Rada se skládá z předsedy, místopředsedy, 4 zástupců za ECB a ze zástupců jednotlivých vnitrostátních orgánů dohledu. Funkce Rady dohledu je dvojí. První spočívá v řízení faktického výkonu dohledu vzhledem k jí podřízeným orgánům Generálních ředitelství. Druhá pak zahrnuje předkládání návrhů rozhodnutí v rámci procesu přijímání rozhodnutí v oblasti dohledu směrem k nejvyššímu orgánu Radě guvernérů.

Pro praktický výkon jednotlivých funkcí bylo již od počátku fungování SSM zřízeno celkem 5 Generálních ředitelství (DGs), přičemž 4 byly zaměřeny na mikro-obežetnostní dohled nad významnými i méně významnými institucemi a jedno ředitelství mělo roli obecného sekretariátu, jež zajišťovalo podporu ve výkonu dohledu ostatním ředitelstvím. Konkrétně bylo dvěma DG svěřeno vykonávat dohled nad významnými bankovními institucemi, jednomu nad méně významnými bankovními institucemi za spolupráce s národními orgány dohledu a poslední mělo na starost specifické horizontální úkoly.

Vzhledem ke změnám, které doznal výkon dohledu v roce 2020<sup>68</sup>, byla významně změněna také struktura generálních ředitelství tak, aby se jejich model více přiblížil k organizaci odpovídající na byznys modely komerčních bank, tj. subjektů dohledu, což ECB umožní rozdělit činnost na základě potřeby oddělit jednotlivé role v rámci jednoho subjektu, např. oddělit dohled nad řízením rizik a od jiných procesů. Tato funkční změna modelu organizace dohledu změnila počet orgánů podřízených Radě dohledu na sedm, avšak vzhledem k jejich specifickému zaměření znamenala posun k operativnější a přehlednější struktuře, která by měla pracovat na bázi tematicky zaměřených pracovních týmů pro posílení transparentního a jasného výkonu dohledu.

---

<sup>68</sup> Press release, 29 July 2020, ECB announces organisational changes to strengthen banking supervision, *ECB*, [online] [22.11.2021], Dostupné z: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200729~e5c783c499.en.html#:~:text=ECB%20announces%20organisational%20changes%20to%20strengthen%20banking%20supervision,and%20risk%20function%2C%20ensuring%20consistency%20of%20supervisory%20outcomes.>



### 3.4.2 Společné týmy dohledu

V souladu se zněním čl. 3 – 6 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu<sup>69</sup> jsou pro běžnou agendu a výkon povinností v rámci faktického provádění dohledových činností zřizovány ad hoc orgány v podobě Společného týmu dohledu. Jak plyne z jeho názvu, jedná se složený orgán bez striktního ohraničení, jehož součástí jsou pracovníci ECB, zástupci národních orgánů dohledu a expertního týmu.

Charakteristická flexibilita takových týmů je dána jejich úkolem, který se určuje vždy specificky vzhledem k rozsahu a povaze daného subjektu, u něž se provádí bankovní dohled. Vysoká odbornost členů těchto týmů zajišťuje pro výkon SSM důležitou funkci jednotného způsobu provádění dohledu, u které je podstatná zejména konzistence přístupu ke všem subjektům dohledu, aby bylo možné zachovat stejný rovný přístup k zacházení se svěřenou dohledovou pravomocí. Tyto týmy tak mají na starosti monitoring každodenní běžné agendy bankovních institucí a její dohled.

### 3.4.3 Rada guvernérů

Rada guvernérů má v rámci SSM specifické postavení, jelikož jejím úkolem je přijímat rozhodnutí jménem ECB v záležitostech dohledu, ale není výkonným orgánem, takže svá stanoviska nepřipravuje. V tomto ohledu funguje mezi Radou dohledu a Radou guvernérů striktní oddělení funkcí, neboť Rada guvernérů sama nemění návrhy, jež jí Rada dohledu připravuje, ale pouze je Radě dohledu vrací s vyjádřenými námitkami. Procedura schválení návrhů Rady dohledu tak probíhá tacitně, neboť pokud Rada guvernérů nevyjádří své námitky ve stanovené lhůtě maximálně 10 dní, pak je rozhodnutí považováno za schválené.

### 3.4.4 Správní revizní komise

Legislativa pamatuje také na možnost přezkoumat procesní a věcný soulad příslušného rozhodnutí vydaného v rámci dohledové pravomoci v konkrétním případě, je-li takové rozhodnutí v souladu s Nařízením o SSM.<sup>70</sup> Jedná se tak o vnitřní dohledový mechanismus neboli interní přezkum externě iniciovaný, který ze své podstaty nemá zasahovat do výkonu

---

<sup>69</sup> Nařízení (ECB/2014/17) o rámci jednotného mechanismu dohledu.

<sup>70</sup> čl. 24 odst. 1 Nařízení o SSM.

dohledové činnosti v rámci SSM více, než jako ECB vlastní revizní orgán. Způsob fungování dohledu (přezkumu) nad rozhodnutími vydávanými ECB by se dal označit jako jistá forma autoremedury, neboť se jedná o reflexi správního rozhodnutí vykonávaný v rámci vnitřní hierarchie fungování jednotlivých součástí dohledového aparátu ECB dříve, než je takové rozhodnutí napadeno u SDEU.

Správní revizní komise přistupuje k žádosti o přezkum ve dvou fázích. Nejprve zkoumá přípustnost takového podání v souladu s požadavky uvedenými v odst. 5 a 6 článku 24 Nařízení o SSM. Pokud je žádost shledána jako přípustná, pak k ní tento orgán zaujme svůj meritorní názor k důvodům přezkumu a ten zformuluje jako stanovisko v souladu s odst. 7 článku 24 Nařízení o SSM. Stanovisko je předáno Radě dohledu spolu s žádostí o přezkum jako celek tvořící podkladový materiál pro projednání věci Radou dohledu a vydání již závazného stanoviska o novém návrhu správního rozhodnutí, ať již potvrzuje, ruší anebo jen pozměňuje své předchozí rozhodnutí. Samozřejmě i takové opravné rozhodnutí musí projít tacitním souhlasem Rady guvernérů. Výsledkem tohoto procesního postupu je vydání nového rozhodnutí, které má za následek účinky závazné také vůči třetím stranám a subjektům dohledu a které je dále přezkoumatelné SDEU.

V této souvislosti je podstatné zdůraznit, že stanovisko Správní revizní komise nemá ani v čl. 24 ani v žádném dalším uvedenou přesnou formu či podobu, které by mělo nabývat. Ač to není výslovně ukotveno, tak z této podstaty působí jako neveřejné poradní stanovisko, které by mělo být interním nezávazným poradním hlasem, které předpřipraví daný případ a usnadní tak rychlé vydání finálního rozhodnutí o remedeře, které provede Rada dohledu.

V kontrastu ke skutečnosti, že z čistě formalistického pohledu vydává tento orgán pouze poradní nezávazné a nepřezkoumatelné stanovisko, pak rezonují náročné požadavky kladené na jeho složení. Formát komise zahrnuje 5 stálých členů a 2 náhradníky jmenované na pětileté funkční období, u kterých je vyžadována nezávislost a nestrannost, neboť nesmí být členy žádné dohledové instituce ať evropské či vnitrostátní, ani členy jakékoliv jiné vnitrostátní či unijní organizace/instituce. Přesto musí splňovat také kritérium odborných znalostí a hlubokých zkušeností v sektoru dohledu nad bankovními institucemi.<sup>71</sup>

Vzhledem k nepřímému dopadu pravomocí ve správním řízení vedeném touto komisí vyvstává otázka, zda je tento orgán vybaven nějakou faktickou mocí, která by v praxi přinášela

---

<sup>71</sup> Požadavky stanovené v čl. 3 Rozhodnutí ECB ze dne 14. dubna 2014 o zřízení správní revizní komise a o pravidlech jejího fungování (ECB/2014/16).

např. podstatný vliv na ostatní orgány uvnitř ECB. K tomu se vyjádřil první předseda Správní revizní komise Jean-Paul Redouin <sup>72</sup>, podle jehož tvrzení existuje skutečná moc Správní revizní komise, která spočívá v naplnění zásad ECB a fungování pojistného mechanismu: „*Skutečnost, že existujeme, se týká samých zásad vzniku ECB a přechodu na měnovou unii. ... Zákonodárce EU vytvořil systém bankovního dohledu, který má v sobě zabudované pojistné mechanismy. Pokud banky s rozhodnutím nesouhlasí, mohou požádat o přezkoum.*“<sup>73</sup> Tato slova jen dokládají význam funkce kontroly nad vlastním počínáním uvnitř ECB, který z pohledu zvnějšku nemusí být patrný.

---

<sup>72</sup> Zdroj: Rozhovor s Jean-Paul Redouinem, předsedou Správní revizní komise z 25.3.2015, web ECB:[online] [22.11.2021]. Dostupný z: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/abor.cs.html>.

<sup>73</sup> citace ze zdroje ibid.

## 4 Judikatura

Ačkoliv je Jednotný mechanismus dohledu (SSM) a fungování BU platné a účinné pouze několik let, prošel jeho způsob fungování nemnoha spory, které vyústily již v řadu judikátů národních soudů a SDEU. V této dosud početně omezené soudní praxi lze především pozorovat snahu o výklad, vysvětlení a doplnění mezer a nejasných obecných ustanovení předpisů, které tvoří rámec pro fungování SSM. Tyto případy se pak zejména věnují postavení ECB, právním základem pro výkon dohledové pravomoci, a způsobem kooperace, koordinace a vzájemné interakce mezi ECB a NCA při výkonu dohledu.

Ikdyž je to ve většině případů SDEU, který rozhoduje o právním sporu týkajícím se postavení ECB v rámci SSM i celé BU a jejího odlišení od výkonu funkce monetární politiky, tyto soudní řízení dávají značný prostor také pro samotnou ECB, aby se k celé problematice vyjádřila. Přímá konfrontace s nastavenými pravidly BU napomáhá k vyjasnění pozice ECB, a jak bude dále objasněno, také nepřímo posiluje postavení ECB, neboť opakovaně ujišťuje subjekty dohledu, odbornou i širokou veřejnost, že ECB je stěžejním orgánem provádějící dohled a že se jedná o významnou pravomoc jí svěřenou, která má značné dopady do sféry bankovního trhu a dodává tak ECB jako regulátorovi na významu.<sup>74</sup>

### 4.1 Judikáty T-122/15 a C-450/17 P: L-Bank v. ECB

Hlavní myšlenka, kterou Tribunál vyjádřil a následně také Soudní dvůr jako odvolací orgán potvrdil v tomto rozhodnutí, se vůbec netýká meritorně předmětu sporu. V tomto případě navíc došlo k názorové shodě také se stanoviskem generálního advokáta Hogana<sup>75</sup> a s názorem Evropské komise<sup>76</sup>.

Rozhodnutí o zařazení L-bank mezi méně významné či významné bankovní instituce by pravděpodobně nevzbudilo tolik vášní a polemiky, pokud by se soud přes toto téma nedostal k mnohem obecnějšímu a zásadnějšímu výkladu evropského práva v oblasti bankovního dohledu a nerozšířil tak předmět tohoto sporu o svůj závazný výklad práva, který se, jak bude níže

---

<sup>74</sup> v DRAGOMIR L. The ECB's accountability: Adjusting accountability arrangements to the ECB's evolving roles. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2019. S. 39. .

<sup>75</sup> Stanovisko generálního advokáta Hogana přednesené dne 5. prosince 2018 k věci C-450/17 P

<sup>76</sup> bod 114 Stanoviska generálního advokáta Hogana přednesené dne 5. prosince 2018 k věci C-450/17 P.

popsáno, potáhne jako červená niť do judikaturní praxe v následných případech, které se zabývaly výkonem dohledové praxe. Podstatou se zde stalo vyjádření soudu k právnímu základu, na kterém stojí rozdělení kompetencí v rámci výkonu dohledových pravomocí a výkladu primárního práva, od kterého se tento výkon odvíjí, společně s rozdělením pravomocí mezi EU instituce a NCA. Stěžejním krokem se stalo vyjádření přesvědčení SDEU, že výkon dohledových pravomocí v rámci BU odvíjející se od čl. 127 odst. 6 SFEU a následně zakotvený v Nařízení o SSM, byl svěřen jako výlučná kompetence do pravomoci ECB, tedy nikoliv jako sdílená pravomoc ECB a NCA.<sup>77</sup> V tomto sporu pak nebyla napadena pouze ECB, ale také detaily vnitřního procesního postupu při rozhodování včetně vnitřního dohledového mechanismu Správní revizní komise<sup>78</sup>.

#### 4.1.1 Proces předcházející sporu

L-Bank<sup>79</sup> je bankovní dům dlouhodobě etablovaný a působící v jediné spolkové zemi v Německu (v Badensku - Wurttembersku), který byl jako právnická osoba zřízen a vlastněn touto spolkovou zemí. V roce 2014 jej oslovila ECB s informací, že v souladu s čl. 6 odst. 4 Nařízení o SSM by vzhledem ke své velikosti měla být L-Bank zařazena mezi významné instituce a tudíž spadat pod dohled vykonávaný přímo ECB. K tomuto stanovisku vznesla L-bank své námitky, ve kterých se pokusila uplatnit argumentaci založenou na tzv. „zvláštních okolnostech“, které výše uvedený článek Nařízení o SSM obsahuje. Těchto okolností se pak dovolávala ještě ve spojení s čl. 70 a 71 Nařízení o rámci SSM, které upřesňují tyto okolnosti jako zvláštní skutkové okolnosti, kvůli nimž by byla klasifikace subjektu nepřiměřená cíli obezřetnostního dohledu. I přes toto diametrálně odlišné stanovisko vydala ECB rozhodnutí, jímž L-bank zařadila do kategorie významných institucí. Následovalo přezkumné řízení provedené Správní revizní

---

<sup>77</sup> Karagianni, A. and Scholten, M., Accountability Gaps in the Single Supervisory Mechanism (SSM) Framework. *Utrecht Journal of International and European Law*, 34(2), 2018, s. 186-7.

<sup>78</sup> čl. 24 Nařízení o SSM stanovuje detaily možnosti přezkumu vlastních rozhodnutí ECB vydávaných Radou guvernérů, jedná se tak o autoremeduru vlastních rozhodnutí.

<sup>79</sup> L-bank je zkratka pro název: Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank

komisí, jehož výsledkem bylo souhlasné stanovisko pro rozhodnutí ECB. Na jeho základě pak ECB vydala nové rozhodnutí, které potvrzovalo původní rozhodnutí ECB v plném rozsahu.<sup>80</sup>

#### 4.1.2 Jádru sporu – právní základ SSM

Základní ustanovením v Nařízení o SSM, ke kterému se SDEU ve svém rozhodnutí vyjadřuje, se týká spojení čl. 4 spolu s čl. 6. Jedná se tedy o články, které upravují vzájemný vztah ECB a NCA při postupu vykonávání bankovního dohledu. Výklad soudu se zaměřil zejména na část čl. 6 odst. 5 písm. b), ze kterého plyne pro ECB jedinečná možnost vstoupit do řízení vedeného s jakýmkoliv subjektem z pozice regulátora bankovního trhu a z hlediska dozorových pravomocí přímo zasáhnout do probíhajícího řízení (nebo jej iniciovat), aby zajistilo řádně provedený proces dohledu v souladu se svými standardy. Tímto způsobem může ECB zasahovat NCA do jeho způsobu a postupu při provádění dohledu. Dalším argumentačním podkladem pro postoj zaujatý SDEU představuje čl. 6 odst. 4, který dává ECB blíže nespecifikovanou diskreční pravomoc, když ponechává na ECB, aby určilo jiný postup při zvláštních okolnostech pro významnost subjektů dohledu a tudíž i dohledový orgán.

SDEU vyjádřil jako stěžejní myšlenku výklad Nařízení o SSM takovým způsobem, že ECB byla svěřena role dohledového orgánu s působností nad všemi úvěrovými institucemi bez rozdílu, zda se jedná o významné či méně významné instituce. Rozdíl mezi bankovními institucemi pak spočívá v tom, že nad významnými bankami vykonává ECB dohled přímo, kdežto nad druhou skupinou pouze nepřímým zprostředkovaně přes NCA. Dle SDEU tak ECB vykonává dohledové pravomoci jako svoji výlučnou pravomoc, kdežto NCA vykonávají dohled jako decentralizovaný výkon svěřených úkolů. Soud tak jednoznačně odmítl argumentaci, že by se pravomoc NCA odvíjela od národní legislativy a uznal ji jako svěřenou plně do rukou orgánu ECB.<sup>81</sup> Dle názoru soudu je to právě spojení čl. 4 a čl. 6 Nařízení o SSM, které nedává možnost vyložit rozdělení kompetencí mezi ECB a NCA jako sdílené, ale právě naopak utvrzuje ECB ve výkladu, že funkce NCA je jen pomocná výkonná složka v mechanismu dohledu.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> bod 1-7 rozhodnutí T-122/15: L-Bank v. ECB.

<sup>81</sup> bod 63 a 72 rozhodnutí T-122/15: L-Bank v. ECB.

<sup>82</sup> bod 56 až 61 rozhodnutí T-122/15: L-Bank v. ECB.

### 4.1.3 Pozice stanoviska Správní revizní komise

Sekundární problematika, kterou se judikát T-122/15 zabývá, se vztahuje k orgánu Správní revizní komise. Jak již bylo prezentováno v jiné části této práce, jedná se o vnitřní kontrolní orgán ve struktuře ECB, který přezkoumává přijatá rozhodnutí z iniciativy subjektů dohledu. Soud se ve svém uvážení zabýval především formou, jakou je vydáváno stanovisko Správní revizní komise a jeho právními důsledky. Legislativa v tomto případě nespécifikuje formu rozhodnutí nebo výroku tohoto orgánu, ačkoliv je označeno jako nezávazné stanovisko<sup>83</sup>.

V tomto případě však při svém posuzování Tribunál nejen vzal stanovisko Správní revizní komise na vědomí, ale navýšil jeho význam, když jej označil za naplnění obecné povinnosti odůvodňovat vydávaná rozhodnutí vyplývající z čl. 296 odst. 2 SFEU pro jeho: „*povahu odůvodnění uvedeného rozhodnutí*“.<sup>84</sup> Současně Tribunál vyjádřil přesvědčení: „*že v rozsahu, v němž je výrok napadeného rozhodnutí v souladu s návrhem uvedeným ve stanovisku správní revizní komise, navazuje na uvedené stanovisko a v něm uvedená vysvětlení mohou být zohledněna pro účely přezkumu otázky dostačujícího odůvodnění napadeného rozhodnutí.*“<sup>85</sup>

Ve světle takového uvážení soudu vzrostl význam této Správní revizní komise<sup>86</sup>, která by jinak v porovnání s jinými obdobnými revizními či kontrolními orgány působících při jiných institucích EU včetně ESFS (EBA, EIOPA, ESMA) působila jako slabý článek řetězu dohledových orgánů ECB, neboť nevydává rozhodnutí ani není její stanovisko závazné. Stanovisko Správní revizní komise tak získalo novou pozici jako nedílná součást odůvodnění finálního přezkumného rozhodnutí ECB, kterou by se SDEU měl zabývat i v dalších budoucích případech.

---

<sup>83</sup> čl. 16 Rozhodnutí ECB ze dne 14. dubna 2014 o zřízení správní revizní komise a o pravidlech jejího fungování (ECB/2014/16).

<sup>84</sup> bod 125 rozhodnutí T-122/15.

<sup>85</sup> citace bod 127 rozhodnutí T-122/15.

<sup>86</sup> ANNUNZIATA, F., FOSTERING CENTRALIZATION OF EU BANKING SUPERVISION THROUGH CASE-LAW, BOCCONI LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER SERIES, Department of Law, Università Bocconi, April 2019, s. 10.11.

## 4.2 Judikát Německého ústavního soudu (BVerfG) ve věci: 2 BvR 1685/14

Stěžejní premisa, kterou BVerfG vyjádřil, se týká alokace kompetencí, na jejichž základě se vykonává SSM. Podle BVerfG vykonávají NCA dohledové pravomoci ve vztahu k méně významným institucím na bázi jím svěřené kompetence národním předpisem a nikoliv na základě delegace pravomoci odvozené od ECB a jejího výkonu dohledu.<sup>87</sup> Výklad čl. 127 odst. 6 SFEU tak v tomto případě vyznívá v argumentaci, která označuje re-delegaci pravomocí z ECB na NCA jako nesmyslnou a považuje výkon dohledu ECB za nadstavbu nad výkon dohledu prováděný NCA již dříve před vznikem BU na základě národních kompetencí.

Soud zde poněkud bagatelizuje význam role ECB jako regulátora, neboť považuje tradiční formu dohledu národními orgány jako základní bankovní regulaci, nad níž je právní normou vystavěna speciální role ECB, která vstupuje do bankovního dohledu jen pro významné bankovní instituce jakožto specifické případy, které vyžadují náhled z této úrovně. Soud tak vykládá především čl. 6 Nařízení o SSM způsobem, že toto ustanovení jen umožňuje ECB vstoupit v některých případech do pozice dohledového orgánu ve spojení s čl. 4 odst. 1 Nařízení o SSM a nikoliv, že tak může činit ve všech případech.

## 4.3 Odlišnost judikatury L-bank a 2 BvR 1685/14

Soudní spory v oblasti bankovního dohledu se netýkají pouze ECB a NCA, ale zaznamenávají také nesoulad judikatury mezi SDEU a národními soudy, jak jej známe z celé řady diametrálně odlišných judikátů v jiných oblastech evropského práva, který je v těchto případech umožněn rozdílným názorem na výklad základního předpisu Nařízení o SSM. Právo EU svým vágním charakterem pojmů nabízí možnost, jak vyplnit tyto chybějící přesné pojmy vlastním výkladem některého z aktérů.<sup>88</sup>

Pokud se týká o rozpory mezi právními výklady soudů, je SDEU již dlouhodobě více než aktivní hráč, neboť role ochránce práva EU k takovému postoji téměř vybízí a bylo by s podivem, pokud by se právní názor SDEU vždy shodoval s národními soudy. Pro národní soudy pak opačně platí pravidlo, že buď se snaží vyhnout podání sporů k posouzení SDEU anebo vydají své stanovisko s odlišným výkladem, než jaký zaujímá SDEU.

---

<sup>87</sup> body 183 – 197 anglické verze rozhodnutí 2 BvR 1685/14.

<sup>88</sup> SCHAMMO, Pierre. Institutional Change in the Banking Union: The Case of the Single Supervisory Mechanism. Yearbook of European Law, str. 9-10.



V tomto případě tak měly soudy možnost vytvořit interpretaci sekundárního práva EU v tak zásadní otázce, jakou je svěřený výkon pravomoci ECB jako výlučné nebo jako sdílené. O roli soudu tak v tomto případě lze hovořit jako o „*evoluci SSM*“<sup>89</sup>, neboť zde soud naplňuje roli post-tvůrce SSM, kdy vyplňuje mezery v právu. BU a SSM změnilo nejen rovnováhu rozdělení kompetencí mezi ECB a ostatními institucemi EU, ale také v postavení ECB vůči NCA, což je podstatnou změnou pro výkon práva EU v praxi.<sup>90</sup>

#### **4.4 Judikát C-219/17 Berlusconi v. Banca d'Italia**

Charakter tohoto sporu zahrnuje složené řízení, neboť žalobce ve svém podání napadá jak legalitu vydávání rozhodnutí v oblasti bankovního dohledu vydané ECB, tak zároveň procesní postup vydání rozhodnutí italského NCA.<sup>91</sup> Předmět soudního řízení se meritorně dotýkal jádra právní úpravy bankovního dohledu – způsobu udělování bankovní licence a notifikace regulátora v případě holdingu více bankovních institucí. Specifikum těchto dvou řízení v rámci bankovního dohledu je jejich svěřený výkon výlučné pravomoci ECB bez ohledu na velikost bankovní instituce, která je subjektem v takovém řízení. Zapojení NCA je v tomto procesu předpokládáno pouze jako konzultačního pomocného orgánu, který má de facto procesní zprostředkovatelskou funkci pro komunikaci mezi ECB a subjektem dohledu, resp. pro ECB připravuje návrh způsobu rozhodnutí, který však pro ECB není nijak závazný.<sup>92</sup> V tomto případě v rámci svého dohledového řízení to byla ECB a nikoliv vnitrostátní orgán dohledu, kdo aplikoval vnitrostátní právní předpisy stanovující nad rámec bankovního dohledu v souladu s unijním právem ještě další obezřetnostní požadavky, zde konkrétně požadavek dobré pověsti držitele podílu v bankovní instituci.

V tomto řízení se naplno projevil rozdílný charakter rozhodování v rámci SSM, kdy oproti běžnému dvoustupňovému řízení, ve kterém by bylo možné soudně napadnout samostatně rozhodnutí vnitrostátního orgánu a evropské instituce, v tomto případě bylo možné napadnout pouze finální rozhodnutí vydané ECB. Ve světle judikátu T-122/15: L-Bank v. ECB pak příznačně tento způsob jediného řízení v rámci soudního přezkumu, které zahrnuje zkoumání

---

<sup>89</sup> *ibid.*, p. 10.

<sup>90</sup> *ibid.*, p. 30.

<sup>91</sup> ANNUNZIATA, F., FOSTERING CENTRALIZATION OF EU BANKING SUPERVISION THROUGH CASE-LAW, BOCCONI LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER SERIES, Department of Law, Università Bocconi, April 2019, s. 13.

<sup>92</sup> V tomto případě se právní základ výkonu těchto pravomocí týká zejména čl. 14 a 15 Nařízení o SSM.

rozhodovacího procesu dvou na sobě nezávislých institucí, utvrzuje argumentaci předchozího verdiktu Tribunálu ohledně centralizace výkonu bankovního dohledu, neboť Tribunál označil ECB jako hegemonu, od něž se odvíjí výkon pravomocí v rámci SSM.

V řízení Berlusconi pak výklad Nařízení o SSM a přístup soudu k pozici NCA napřímo označuje tento orgán jako „slabší těleso“, které není obdařeno žádnými kompetencemi ve vztahu k licencování bankovních subjektů a ani jím připravený návrh rozhodnutí nemající žádnou právní sílu nemůže být nikterak přezkoumatelný ať evropským nebo národním soudním orgánem. Takové důsledky soudního výkladu právních norem upravujících SSM mají značný význam především pro méně významné bankovní instituce, pro které by dle doslovného znění mohlo vyplývat, že přezkum rozhodnutí NCA je soudně přezkoumatelný národními soudy, neboť spadá pod národní soudní jurisdikci. Jak ale uvádí Annunziata v komentáři k případu C-219/17 Berlusconi v. Banca d'Italia: „*Již tak křehká demarkační linie mezi národním a evropským dohledem byla narušena společně s konsekventní distribucí kompetencí. Zároveň se zdá, že přístup k suverenitě byl značně přeměněn.*“<sup>93</sup>

Soudní dvůr zde opírá své tvrzení o jedinečnosti své pravomoci rozhodnout v tomto případě o čl. 263 SFEU a na něj se vážíci judikaturu<sup>94</sup> a dodává, že je na unijním soudu, aby „*... rozhodl o legalitě konečného rozhodnutí přijatého dotyčným unijním orgánem a k zajištění účinné soudní ochrany zúčastněných přezkoumal případné vady, kterými jsou stiženy přípravné akty nebo návrhy vnitrostátních orgánů, jimiž by mohla být dotčena platnost tohoto konečného rozhodnutí.*“<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> ANNUNZIATA, F., FOSTERING CENTRALIZATION OF EU BANKING SUPERVISION THROUGH CASE-LAW, BOCCONI LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER SERIES, Department of Law, Università Bocconi, April 2019, sp. 15.

<sup>94</sup> SDEU se zde vysloveně obrací na rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, bod 17.

<sup>95</sup> citace z rozsudku ze dne 19. prosince 2018, Berlusconi, C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 44

#### 4.5 Spojené případy T-133 až T136/16 *Crédit agricole v. ECB*

Ve vzájemně propojených čtyřech případech týkajících se bankovní skupiny *Crédit agricole* rozhodoval Tribunál o sporu týkajících se požadavků na řídicí osoby v úvěrových institucích a zásadě zákazu kumulace funkcí dle francouzského finančního zákoníku. Bez znalosti soudního orgánu, který ve věci skutečně rozhodl, by se na první pohled mohlo zdát, že se jedná o rozhodnutí vydané některým z francouzských správních soudů. Avšak tento případ byl rozhodnutý v jurisdikci Tribunálu Soudního dvora EU, jelikož se jedná o oblast působnosti unijních právních norem o obezřetnostním dohledu. V rámci projednávání této pře se totiž soud pohyboval v mantinelech aplikace čl. 4 odst. 3 Nařízení o SSM<sup>96</sup>, neboť jeho výklad unijního práva musel zahrnout také národní právní předpisy.

Rozhodnutí v těchto případech tak potvrzuje shodné závěry s judikaturou v případě „*Berlusconi*“, neboť je to ECB jakožto rozhodující element, na kterém závisí, jak bude aplikováno nejen unijní, ale také vnitrostátní právo a jehož finální rozhodnutí je následně přezkoumatelné pouze SDEU. Tandem ECB a SDEU je tak zodpovědný také za řádnou aplikaci národního práva. V případě soudní instance se tato znalost předpokládá, neboť dle obecného právního principu *iura novit curia* by měl soud být schopný rozhodovat o právních otázkách všech 19 jurisdikcí členských států, jich se obezřetnostní dohled týká. Avšak u ECB se jedná o požadavek na perfektní znalost právního prostředí bankovního a finančního práva v oněch 19 členských státech, aby bylo schopné vydat své rozhodnutí v konformní podobě nejen s evropským právem, ale také s národním právem.

Nejedná se však o konformitu národního práva s právem EU, jak jej známe z rozhodování SDEU, ale o řádné užití přímo národní normy samotné. Vzhledem k odlišnému postavení ECB jako instituce EU oproti SDEU jakožto soudnímu dvoru zabývajícímu se jen výkladem práva, bylo ECB evropskými předpisy postaveno do pozice, pro kterou lze stěží nalézt obdobnou situaci v jiné oblasti působení institucí EU.<sup>97</sup> Toto unikátní postavení pro ECB nejen přináší výhody v podobě posílení jejího institucionálního mandátu, avšak také vyšší míru odpovědnosti za

---

<sup>96</sup> V tomto článku je ECB jako orgán bankovního dohledu povinen aplikovat také národní předpisy, pokud provádějí směrnici EU, pokud se jedná o nařízení umožňující různé varianty svého výkladu, leží povinnost na ECB, aby zajistila uplatnění také vnitrostátního právního předpisu.

<sup>97</sup> ANNUNZIATA, F., FOSTERING CENTRALIZATION OF EU BANKING SUPERVISION THROUGH CASE-LAW, BOCCONI LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER SERIES, Department of Law, Università Bocconi, April 2019, sp. 17-18.

správnost jí vydaných rozhodnutí v podobě rizik, které by mohla přinést např. aplikace vnitrostátní normy, která by byla v konfliktu s evropským předpisem.

## 5 Odpovědnost a přičitatelnost ECB

### 5.1 Přičitatelnost ECB v. NCA ve světle právního rámce SSM

Pro hledání elementů, které nastavují odpovědnost ECB jako zrcadlo k jí svěřeným dohledovým pravomocem, pak bychom nejprve mohli vyjít ze samotného základu<sup>98</sup>, který stanovuje cíl dohledu jako „zajištění finanční stability“. Z tohoto pohledu by tedy ECB jakožto regulátor bankovního trhu měla být posuzována za míru účinnosti, se kterou zajistí stabilní prostředí pro rozvoj finančního (bankovního) trhu, a to s použitím nástrojů jí svěřených v rámci výkonu dohledu nad subjekty tohoto trhu.<sup>99</sup> Pojem týkající se finanční jistoty je obecným širokým pojmem, pod kterým si lze představit jak řadu ekonomických ukazatelů, které by měla ECB sledovat a nastavení parametrů, jejichž plnění by měla po úvěrových institucích vyžadovat. Také však nastavení a vymáhání právních pravidel pro fungování bankovních institucí, nastolení právní jistoty v procesním postupu při výkonu dohledu a odpovědnost za řádný výkon kontrol nad jejich dodržováním.

Jestliže v otázce obezřetnostního dohledu vycházíme z výkladu čl. 4 odst. 1 Nařízení o SSM judikaturou SDEU a zafixujeme roli ECB jako exkluzivního dohledového orgánu nad finančními institucemi a NCA jen jako orgán dohledu nad méně významnými institucemi v podřízeném postavení, se kterým jsou výlučné pravomoci ECB jen sdílené, pak nutně musíme narazit na otázku přičitatelnosti z jednání vůči subjektům dohledu ať již ze strany ECB nebo NCA. Při tomto rozdělení se nezbytně musí narazit na problematiku rozdělení kompetencí mezi EU a národními orgány v souvislosti s významem pro přičitatelnost jednání jednotlivých orgánů a soudní ochrany pro řádný výkon veřejné moci.<sup>100</sup>

Z judikátu T-122/15, který je analyzován v jiné části této práce, vyplývá, že se v tomto případě objevuje obrácená formulace svěřených pravomocí. Namísto svěřených pravomocí evropským orgánům, které bychom pro zjednodušení mohli označit za pouhý převod kompetencí od členských států k evropským institucím učiněné na základě primárního práva členskými státy, se

---

<sup>98</sup> čl. 1 odst. 1 Nařízení o SSM

<sup>99</sup> NICOLAIDES P. Accountability of the ECB's supervisory activities (SSM): Evolving and responsive. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2019; s. 137.

<sup>100</sup> Karagianni, A. and Scholten, M., Accountability Gaps in the Single Supervisory Mechanism (SSM) Framework. *Utrecht Journal of International and European Law*, 34(2), 2018, s. 185.

v tomto případě nabízí výklad formy delegace výkonu pravomocí v oblasti dohledu (v případě T-122/15 nad LSI) opačným směrem, tj. od instituce ECB směrem k národním orgánům dohledu nad finančními subjekty. Z tohoto výkladu tak vyplývá skutečnost, že se tyto samostatně stojící subjekty zřizované jednotlivými státy v takovém případě dostávají do pozice hierarchicky podřízených subjektů vůči ECB. Také vzhledem k unijní právní úpravě je logické, že se primárně věnuje odpovědnosti, kterou nese ECB a již méně odpovědnosti, jejímiž nositeli jsou jednotlivé NCA.

Při pohledu na přičitatelnost nebo též odpovědnost ECB při výkonu dohledu z větší perspektivy v obecnější rovině pak lze konstatovat, že v Nařízení o SSM je vyjádřena forma odpovědnosti ECB v čl. 55 odůvodnění<sup>101</sup>, který nejen označuje odpovědnost ECB za „významnou“, ale zároveň stanovuje podmínku pro odpovědnost za výkon dohledových pravomocí, neboť klade na ECB požadavek transparentnosti a odpovědnosti jako základní stavební kameny. Podmínkou pro výkon dohledu je způsob jeho provádění a to co nejúčinněji a nejprůměrněji. Za tímto účelem se pak v tomto článku vyjmenovávají instituce, kterým by měla být ECB při plnění tohoto úkolu odpovědná a pravidelně jim předkládat informativní zprávy o vývoji v otázkách dohledu. Explicitní povinnost předkládat zprávy o vývoji dohledu je stanovena ve vztahu k Evropskému parlamentu<sup>102</sup> a Radě EU<sup>103</sup>, kteří tak zastupují veškeré občany EU s ohledem na omezení demokratického deficitu při způsobu zastoupení občanů EU.<sup>104</sup>

Konkrétně tedy na základě čl. 20 Nařízení o SSM předkládá ECB každoročně zprávu o fungování bankovního dohledu Evropskému parlamentu, Radě EU, Evropské komisi a Euroskupině. Spolu s tím může být předseda Rady dohledu předvolán na slyšení Euroskupinou nebo výbory Evropského parlamentu, případně může být ECB vyzvána, aby ústně či písemně odpověděla na otázku jedné z těchto dvou institucí. Opomenout však nelze ani pravidelné

---

<sup>101</sup> čl. 55 Odůvodnění Nařízení o SSM

<sup>102</sup> Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou centrální bankou o praktických podmínkách uplatňování demokratické odpovědnosti a dohledu nad plněním úkolů, které jsou ECB svěřeny v rámci jednotného mechanismu dohledu (2013/694/EU) [2013] OJ L 320/13.

<sup>103</sup> Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM), web ECB, (2013), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=IMMC:MOU/2013/12111&from=EN>.

<sup>104</sup> K otázce zastoupení občanů v institucích a demokratickému deficitu při naplňování dohledu občanské společnosti nad vykonáváním úkolů a pravomocí jednotlivých institucí EU již bylo vytvořeno mnoho odborných statí. Vzhledem k tomu, že to není v této práci stěžejní téma, dále se zaměřuje pouze na vztah ECB k ostatním institucím. Na otázku demokratické odpovědnosti za činnost ECB naráží také Nařízení o SSM ve svém čl. 85 odůvodnění.

kontroly činnosti ECB ze strany Evropského účetního dvora<sup>105</sup>, jejichž součástí se staly také úkoly ECB prováděné v rámci dohledových pravomocí, ačkoliv tento orgán vykonává kontrolu z hlediska auditní stopy v rámci celkového hospodaření.

V návaznosti na čl. 55 odůvodnění pak pokračuje čl. 58 odůvodnění Nařízení o SSM, který obecně stanoví, že:

*„ECB by při své činnosti měla dodržovat zásady spravedlivého řízení a transparentnosti.“<sup>106</sup>*

Ač se tyto dvě zásady blíže nespécifikují z kontextu a jejich řazení za čl. 55 jasně vyplývá, že jsou to zásady, které jsou svázány s odpovědností, kterou ECB nese v rámci svého působení v oblasti dohledu. Posloupnost vymezení pak v logickém sledu zařazení článků odůvodnění pokračuje v čl. 60 odůvodnění, jehož předmětem je podrobení se přezkumu výkonu pravomocí ECB v rámci řízení u SDEU, přesněji zkoumání legality právních aktů s účinky vůči třetím osobám a to v souladu s čl. 263 SFEU<sup>107</sup>.

Jelikož se tyto články vztahují jen k odpovědnosti ECB a nikoliv také k NCA nabízí se otázka, s jakou přičitatelností by bylo možné počítat právě pro NCA. V případě, kdy by byla popřeno teoretické východisko SDEU uvedené v případě T-122/15 a pravomoc ECB by nebyla výlučná, ale sdílená s NCA, je otázkou, od jakého ustanovení by se v takovém případě měla dovozovat odpovědnost NCA. Pokud by pravomoc NCA byla chápána jako odvozená od národní dohledové pravomoci, pak by její odpovědnost a přičitatelnost závisela na národní legislativě, jelikož z pohledu Nařízení o SSM by se jen stěží musela dovozovat patrně analogií k povinnostem kladeným na ECB. Z tohoto teoretického pohledu dovození odpovědnosti za výkon pravomocí tak nelze než souhlasit s výrokem SDEU a naopak se odklonit od výroku německého ústavního soudu ve věci B-VerfG.

Pokud bychom výrok B-VerfG rozebrali do těchto důsledků, došlo by k značnému oslabení pozice evropského práva a možnosti přezkoumat činnost vnitrostátních orgánů v rámci bankovního dohledu, který ale již ve své podstatě byl doktrinálně formován jako BU působící na vyšší než národní úrovni. Opět bychom se dostali do stavu obdobnému stavu předcházejícího vzniku BU, kdy každá jurisdikce a každý NCA nesl jinou míru odpovědnosti dohledového

---

<sup>105</sup> Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora: Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení, web EÚD, (2016), Dostupné z: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_29/SR\\_SSM\\_CS.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_29/SR_SSM_CS.pdf).

<sup>106</sup> citace čl. 58 Odůvodnění Nařízení o SSM

<sup>107</sup> čl. 263 SFEU hovoří o řízení o žalobě o neplatnosti vydaných sekundárních právních aktů. Ve zkratce lze jeho význam shrnout jako zajištění souladu sekundárního práva s prameny práva primárního včetně řádné implementace sekundárních pramenů práva.

orgánu pouze s tím rozdílem, že v této situaci by za některé rozhodnutí NCA byla odpovědná ještě ECB v případě výkonu dohledu nad významnými institucemi.

Pokud se týká uvedených předkládaných zpráv, lze v legislativě upravující jejich předkládání objevit značný nedostatek, kterým je neexistující měřítko, podle kterého by měly orgány zkoumat, zda zprávy ECB dostatečně vysvětlují, odůvodňují či jen popisují procesy, které jsou reálně vykonávány v rámci SSM. Lze si jen obtížně představit, jak mohou uvedené instituce posuzovat či zareagovat na takové zprávy, jestliže nejsou stanoveny žádné hranice, limity, měřítko, indikátory či kategorie, které by měla zpráva postihnout a které by měla ECB naplnit.

Samozřejmě se nabízí vysvětlení, že v rámci výkonu SSM se nejedná o pravomoci, které lze snadno rozřadit do nějakých měřítek, avšak skutečnost, že tvůrci legislativy rezignovali na možné hodnocení výkonu, jakým je dohled prováděn, nedává možnost jak takový výkon kvalitativně ohodnotit. Samozřejmě je možné zkoumat kvantitativně např. kolik řízení ECB, ve kterém roce zahájila či ukončila, avšak zhodnotit, zda takové počínání mělo nějaký hlubší dopad nejen na adresáty řízení, ale třeba i na jiné bankovní instituce tak z tohoto hlediska není možné.

Profesor Nicolaidides<sup>108</sup> ve svém článku k tomuto tématu nabízí možnosti, že by pro stanovení takových hranic mohlo být vytvořeno expertní stanovisko odborníků, jež by měli zhodnotit způsoby, jakým ECB dohled vykonává, anebo by si mohla ECB vytvořit indikátory a měřítko sama sobě, kterými by následně poměřovala úspěchy dosažené v dohledových pravomocech v následujících případech nebo letech. S tímto názorem lze snadno polemizovat, neboť jakékoliv stanovení hranic či limitů pro dohled nad výkonem svěřené dohledové pravomoci, které bude uskutečněno mimo legislativní proces je jen obtížně proveditelné.

Pokud by se jednalo o expertním stanovisku, pak se lze domnívat, že by se sotva našili experti na danou problematiku než ti, kteří tvoří součást týmů vykonávajících dohled pod vedením ECB, potažmo pod vedením NCA ve spojení spolupráce s ECB. A pokud by i přesto takové expertní stanovisko nezávislých expertů vzniklo, není patrné, odkud by pramenila jeho legitimita pro využití tohoto stanoviska k měření výkonu dohledu, jestliže není ukotvena v sekundární legislativě EU. Vzniklo by tak jakési poradní stanovisko, nad jehož validitou by se dalo spekulovat.

O poznání reálnější se jeví návrh, dle kterého by ECB sama sobě kladla povinnosti plynoucí z vlastních nastavených kritérií. V takovém případě by jistě rozhodnutím ECB mohla sama tato

---

<sup>108</sup> NICOLAIDES P. Accountability of the ECB's supervisory activities (SSM): Evolving and responsive. Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2019; s. 138-140.



instituce sebe zaúkolovat a stanovit si vnitřní postupy a limity, jejichž naplnění by pak pro Evropský parlament nebo Radu EU bylo snáze přezkoumatelné. V takovém případě si však lze představit realitu takového sekundárního předpisu vydaného ECB, který by vymezil měřítka a hranice tak kalibrovaná, aby je naplnilo téměř každé její vydané rozhodnutí a aby celkový výkon dohledu vždy vypadal jako řádný, transparentní a spravedlivý, tedy v souladu s výše citovanými zásadami.

## 5.2 Pozice ECB ve vztahu k ostatním institucím

### 5.2.1 Nezávislost ECB

Problematika nezávislosti ECB je řešena již na úrovni primárního práva EU, kdy se jí zabývá čl. 130 SFEU, který stanoví, že ECB musí postupovat vždy samostatně a nesmí podléhat vlivu nebo pokynům jiných subjektů práva EU ani orgánů čl. států. Tato povinnost platí obousměrně také pro ostatní orgány EU a vlády čl. zemí, které se musí zdržet jednání, jež by svým charakterem mohlo ovlivnit ECB v její působnosti.<sup>109</sup>

Pro vymezení postavení ECB vůči ostatním orgánům a institucím jak v rámci EU, tak také mimo její oblast působení je nejprve vhodné si vymezit, nakolik je samotná ECB nezávislým orgánem z hlediska objektivních kritérií. Taková kritéria pro posuzování ekonomické a politické nezávislosti centrálních bank byla v obecné rovině vytvořena např. ve studii Perssona a Tabelliniho již v roce 1994<sup>110</sup>, která nastavila kritéria pro posuzování nezávislosti u ECB, jež byla následně využita také pro posouzení dalších evropských centrálních bank.

*„Pro určení stupně ekonomické nezávislosti byly stanoveny následující otázky:*

- 1. není umožněno poskytnout vládě přímý úvěr (pokud ano, tak nikoli automaticky),*
- 2. neexistuje přímé úvěrování, a pokud ano, použije se tržní úroková míra,*

---

<sup>109</sup> TOMÁŠEK, M. Evropské právo o nezávislosti centrální banky, In: *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. ISSN 0231-6625

<sup>110</sup> PERSSON, T.; TABELLINI, G. E. *Monetary and fiscal policy*. Cambridge, Mass. : MIT Press, c1994. 466 s. ISBN 02-626-6088-1 (V. 2 : PBK).

3. není možné poskytnutí přímého úvěru, a pokud ano, je úvěr časově omezen na dobu kratší než jeden rok,
4. nelze poskytnout přímý úvěr, a pokud ano, je kvantitativně omezen ve výši nízkého procenta státního rozpočtu,
5. centrální banka se nepodílí na primárním trhu veřejného dluhu,
6. diskontní sazby jsou stanovovány centrální bankou,
7. bankovní dohled není svěřen centrální bance, nebo pokud je svěřen, dělí se centrální banka o kompetence s jiným subjektem.

*Pro určení stupně politické nezávislosti byly stanoveny následující otázky:*

1. guvernér centrální banky není jmenován vládou,
2. mandát guvernéra je na pět a více let,
3. bankovní rada není jmenována vládou,
4. mandát bankovní rady je na pět a více let,
5. zástupce vlády nezasedá v bankovní radě, a pokud ano, má jen poradní hlas,
6. vláda neschvaluje strategii monetární politiky,
7. cíl podpory cenové stability je stanoven zákonem,
8. existuje legislativní opatření pro řešení sporu mezi vládou a centrální bankou, které zvýhodňuje centrální banku. “<sup>111</sup>

Dle těchto kritérií určil Taberi pro ECB vysoký stupeň nezávislosti, kdy pro rovinu ekonomické nezávislosti naplňuje ECB veškerá kritéria a u politické nezávislosti nesplňuje pouze dvě kritéria, kterými jsou otázky označené pod bodem 1 a 3. Z principu nastavení legislativních pravidel EU vyplývá, že guvernér a bankovní rada ECB nemůže být jmenován žádnou z evropských vlád, jelikož orgán takového charakteru EU nevytváří. Jeho jmenování je otázkou společného konsenzu Evropské rady a Evropské komise, pročež v tomto případě lze na jmenování v rámci konsenzu dvou politických orgánů nahlížet spíše jako na pozitivum, kdy větší počet účastníků kolegia, kteří vybírají osobu na tuto pozici, by obecně měl směřovat k nalezení vyšší míry nezávislosti na jednotlivých volitelích.

---

<sup>111</sup> ŠANDOR, M., Nezávislost Evropské centrální banky *Acta oeconomica Pragensia: vědecký sborník Vysoké školy ekonomické v Praze*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1/2013, ISSN 0572-3043. s. 15-18.

## 5.2.2 Pozice ECB ve vztahu k ostatním institucím

Legislativní základ pro vznik ECB byl dán v primárním právu SEU a SFEU, jak již byly zmíněny v předchozích částech. Ve vztahu k ostatním orgánům EU týkající se měnové politiky, dle čl. 282 SFEU stojí vedle ECB ještě orgány ESCB a Eurosystem. Společně tak vytvářejí trojici orgánů, jejichž zaměřením je udržení hospodářské a měnové stability. Z těchto tří orgánů je nadána právní subjektivitou pouze ECB, přičemž ESCB a Eurosystem fungují jen jako koordinační či poradní mezičlánky pro zprostředkování toku informací a tvorby společných pravidel mezi ECB a centrálními bankami členských států EU.

Pro postavení ECB v období před krizí, tzn. cca před rokem 2007, bylo charakteristické její zaměření čistě na cenovou stabilitu a cílování úrokové míry v Eurozóně, které se pohybovalo v obvyklém pásmu okolo 2%. Tato ekonomická rovina byla vnímána jako jediný obraz ECB. S nástupem ekonomické krize se postavení ECB změnilo vzhledem ke skutečnosti, že ekonomická stránka fungování Eurozóny se dostala do popředí politického zájmu zúčastněných stran. K proměně pozice ECB pak přispěla nejen nová legislativní pravidla, která byla v této souvislosti představena, a jejichž zkoumání je předmětem této práce, ale také snaha ECB si pomocí dotváření vlastních předpisů vytvořit vlivné nástroje, jak dodat ještě vyšší váhu a význam jím vydávaným stanoviskům<sup>112</sup>.

Tyto aktivity pak byly právně formalizovány pod pravomoci udělené ECB v rámci vytváření Smlouvy o evropském stabilizačním mechanismu (ESM) sloužící pro vytvoření evropského záchranného mechanismu. Stejně tak zapojení ECB do ERSB, EFSF a ESF, které můžeme souhrnně označit jako programy, které mají za cíl ochránit členy Eurozóny před finančními problémy a udržet jejich makroekonomickou stabilitu napříč ekonomickými cykly, které by je mohly poškodit opět i do budoucna.

Kroky, které ECB učinila a které jí byly dovoleny učinit ostatními institucemi EU v rámci uvedených záchranných programů lze vnímat jako předstupeň pro roli, kterou ECB zaujímá při dohledu na dodržování pravidel nastavených v těchto programech nejen na makroekonomické či fiskální úrovni, ale také přenesenou do mikroekonomické sféry pravomocí, které ECB vykonává při dohledu nad finančními institucemi soukromého bankovního trhu.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> DARVAS, Z.; Merler, S: The European Central Bank in the age of banking union, *Bruegel Policy Contribution*, No. 2013/13, Bruegel, Brussels, 2013. s. 3-5.

<sup>113</sup> *ibid.* s. 9-10.

### 5.3 Přínosy silnější role ECB

Přínos v podobě nových dohledových pravomocí ECB v rámci BU na sebe váže jasnou otázku, zda a nakolik byla role ECB posílena. Tato otázka byla nastolena tvůrci ECB již v prvotních zprávách vedoucích ke vzniku ECB, včetně Larosierovy zprávy, jejíž závěry označují ECB za klíčového hráče, jehož význam by měl být cenný, ale pouze v makro-obežřetnostní funkcích.

K posílení role ECB se dále vyjádřil také člen Řídícího výboru Bini-Smaghi<sup>114</sup>, který ve svém projevu zahrnul pasáž věnující se důvodům pro posílení role ECB o dohledové pravomoci, kde předkládá výhody a nevýhody silnější ECB s tím, že dle jeho závěrů převažují pozitivní dopady.

Za největší pozitivum považoval možnost získat silnější mandát ECB, aniž by bylo nutné změnit primární právo, neboť posílení pravomocí mohlo dojít již za využití stávajícího čl. 105 odst. 6 Smlouvy (pozn. autora – dle platného znění čl. 127 SFEU). Velmi dobře si uvědomoval, že udělení dohledových pravomocí jinému orgánu by znamenalo zdržení v podobě změny smluv, které by znamenalo legislativní proces v délce řádu let.

Další kladný argument nacházel ve spojení dohledových pravomocí a pravomocí v oblasti měnové centrální banky pod společnou střechu, které by dle něj usnadnilo a propojilo sdílení informací uvnitř systému ESCB. Stejně tak zdůraznil význam zkušeností, odbornosti a nezávislého postavení ECB, které v té době spatřoval jako klíčové pro její mocenský posun.

Také je třeba nevynechat technický argument, kdy makro-obežřetnostní dohled je nutné tvořit z úrovně stojící nad státy, přímo u zdroje dat a analýz v oblasti monetárního i finančního rozvoje. Bini-Smaghi zde dokonce připodobňuje nově posílenou pozici ECB a EU ke vztahu Spojených států a jeho orgánu Federálních rezerv, kdy je podle něj hlavní skutečnost, že ECB je pro tento posun vztahu k ostatním orgánům EU připravena a to zejména díky jejímu zapojení do otázek navrácení finanční stability v průběhu krizových let, kdy ECB byla součástí vývoje hledání odpovědi na krizi.

---

<sup>114</sup> Viz jeho úryvek v jiné části této práce.

Posílení role ECB tak označuje za nejlepší řešení, protože pro úkol evropského dohledového orgánu označil jako vykonavatele jen ECB anebo orgán jemu vysoce blízký, který ale nepojmenoval.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Euractiv.: *ECB pushes for control over financial institutions*. 13 February 2009. [online] [22.11.2021]. Dostupný z : ,<http://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/ecb-pushes-for-control-over-financial-institutions>.

## 6 Přetrvávající otevřené otázky o pozici ECB de lege ferenda

V návaznosti na změny ve výkladu pravomoci ECB v rámci výkonu SSM je třeba uvést, že jednotlivé části této práce dokládají, že bankovní dohled není uzavřenou kapitolou, jejíž provádění by bylo definitivně ukotveno jasnými pravidly. I v této oblasti přetrvávají otevřené otázky, které by si zasloužily další úpravu v sekundárním právu EU. Níže jsou uvedeny jen některé z nich, jistě by se dalo poukázat i na další nedostatky, které výkon SSM vykazuje.

Pro postavení ECB je doposud charakteristická nedořešená otázka možného potenciálního rozporu mezi dohledovými pravomocemi a zodpovědností regulátora trhu, která byla ECB svěřena ve vztahu k BU, oproti výkonu původního mandátu ECB, kterým je cíl udržet cenovou stabilitu, kdy rozhodnutí ve veřejnoprávní oblasti cenové stability pro bono veřejného sektoru by mohlo negativně dopadat na oblast soukromého sektoru a bankovních institucí, které jsou podrobeny obezřetnostnímu dohledu.

Právně pouze abstraktně vymezenou či přímo neukotvenou zůstává otázka dohledových oprávnění při spolupráci ECB a národních dohledových orgánů zemí Eurozóny ve vztahu k detailní definici, vymezení styčných pravomocí a vzájemné pomoci při vymáhání dohledové politiky tak, aby bylo zřejmé, nakolik mohou navzájem zasahovat do řízení vedených s finančními subjekty. Jak plyne z judikatury, vyvolává tato otázka rozporuplné výklady.

Uzavřený není ani výklad potenciální modifikace v případech, kdy by mělo ECB aplikovat vnitrostátní dohledová pravidla. Současná realita, která očekává, že by ECB měla obdobně jako soud dle pravidla *iura novit curia* pro 19 jurisdikcí znát a aplikovat 19 vnitrostátních pravidel pro bankovní dohled, je značně nereálná. Pokud by se mělo *de lege ferenda* upravit pozice ECB, pak tato otázka by jistě zasloužila zásah do legislativy.

Vnitřní přezkum prováděný z pozice Správní revizní komise by v budoucnu mohl také dospět změn. Jak již bylo uvedeno v této práci, tak postavení této revizní komise je oproti obdobným orgánům v rámci ESFS podstatně slabší. Proto se nabízí jako vhodná změna, která by vyrovnala tento deficit. Posunem v této věci by bylo, pokud by stanoviska vydávaná tímto orgánem dostala závazný charakter, byla zveřejňována a bylo by tak zřejmé, jaký je jejich přesný význam v celém procesu. Současně by tato změna umožnila s určitostí jejich přezkoumatelnost a napadnutelnost v rámci soudního řízení o rozhodnutí ECB v konkrétních případech subjekty těchto rozhodnutí.

Ke zvážení pak zůstává otázka, která poněkud uhýbá od předmětu této práce, avšak je s SSM a BU také úzce spjata. Předmětem této problematiky je omezující limit BU v zapojení pouze států Eurozóny pod bankovní dohled. Pro státy mimo Eurozónu představuje odlišný způsob dohledu nad bankovním trhem obrovský handicap v přístupu k takovému dohledu. <sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> FERRARINI, G; CHIARELLA L., Common Banking Supervision in the Eurozone: Strengths and Weaknesses, *ecgi Law Working Paper*, 223/2013, s. 41 + 60-63.

## Závěr

Teoretický přístup k postavení ECB dle přijatého Nařízení o SSM přináší snahu o oddělení legislativně svěřených kompetencí od moci, kterou ECB fakticky disponuje. Ač je takový koncept založený na právních předpisech a zcela odpovídá legislativnímu rámci, při jeho rozvíjení jde výklad a význam vykonávaných činností ECB, které jí dodávají a upevňují její postavení, dále za pouhý striktní význam textu obsaženého v relevantních právních normách. Tento způsob vyjádření pozice ECB je podpořen také soudním výkladem SDEU, který ve svém vyjádření také překračuje mantinely stanovené legislativou a nahlíží na koncept bankovního dohledu z širší perspektivy. Vzhledem k judikатурnímu názoru SDEU je zřejmé, že i on považuje SSM, BU a ECB jakožto její středobod za koncept, který není pouhou běžnou sekundární legislativou, ale který rozvíjí postavení ECB v institucionální architektuře do dalšího nového rozměru.<sup>117</sup>

Při výkladu norem o SSM je tak více než vhodné zaměřit svou pozornost na oddělení pravomocí, které jsou ECB svěřeny jako minimální požadavek na naplnění SSM, resp. BU, což lze vyčíst při pouhém pohledu na samotný normativní text jako formální regulátor, který jen dohlíží nad bankovními institucemi. Druhou stránku výkonu SSM ze strany ECB pak je vhodné odlišit jako moc, kterou by patrně bylo vhodnější označit jako správní pravomoc, kdy je ECB orgánem vykonávajícím praktickou procesní stránku regulace bankovního trhu při uplatňování pravidel SSM na jednotlivé konkrétní případy bankovních institucí. Tato poloha ECB jde mnohem dále než jen k pouhému výkladu pravidel a koordinace s NCA. ECB zde zasahuje do 19 národních jurisdikcí, neboť aplikuje vnitrostátní právo subjektů dohledu a přebírá tak zcela moc, kterou nad jednotlivými subjekty před vznikem bankovní unie měli NCA.

Pro popis, analýzu a pochopení významu změny, která se udála při přijetí BU a specificky při implementaci SSM bylo třeba v této práci představit a sledovat změny od samotného přijetí právní úpravy až po jeho výklad v evropské i národní judikatuře. Pouze tímto způsobem bylo možné prozkoumat celou dynamickou změnu struktury a rovnováhy mezi institucemi, kterou přineslo zavedení SSM do evropského práva. Tímto způsobem se otevřel plastický obrázek

---

<sup>117</sup>ANNUNZIATA, F., FOSTERING CENTRALIZATION OF EU BANKING SUPERVISION THROUGH CASE-LAW, BOCCONI LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER SERIES, Department of Law, Università Bocconi, April 2019, s.8.



všech vrstev, jak byly do výkonu dohledu v rámci SSM vneseny jednotlivými orgány a jak se jeho reálný dopad na pozici ECB postupně formoval a krystalizoval až do podoby, jak je tato pravomoc vykonávána v současnosti. Ačkoliv se jedná o poměrně krátký časový úsek od roku 2014 do roku 2021, ukázalo se, že v této době došlo po přijetí sekundární legislativy a jejího uvedení v život k velkému významovému posunu, kdy ECB získala interpretací ještě větší vliv na bankovní trh, než jaký pravděpodobně zamýšlel tvůrce sekundární legislativy a než by bylo před několika lety z primárního práva na první pohled patrné.

Bankovní unie změnila svět. Svět bankovníctví takový, jaká jsme jej znali v EU až do roku 2014. Nejsou to změny, které by byly křiklavé a viditelné pro každého na první pohled, jedná se o revoluci „behind the scenes“, která byla utvořena jen v nenápadném právním prostředí finančního práva EU, ale přesto má svůj dopad na všechny občany EU včetně těch, kteří nepatří do Eurozóny.

Tato změna vyniká mechanismem, jímž došlo k zásahu do základních kompetenčních práv evropských institucí, aniž by bylo změněno primární právo EU. Stejně tak, jak lze tento přelom vykládat různou právní optikou ECB, ústavních soudů (především německého), SDEU, tak lze odlišně chápat změnu pozice ECB mezi ostatními institucemi až již z hlediska faktického, právní síly a dopadu rozhodnutí, které ECB vydává.

## Seznam zkratk

BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
BVerfG	Německý ústavní soud
ČNB	Česká národní banka
CRD IV	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation
EBA	European Banking Authority
ECB	Evropská centrální banka
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
EIOPA	European Insurance of Occupational Pensions Authority
EK	Evropská komise
EMS	Evropský měnový systém
EP	Evropský parlament
ESCB	Evropský systém centrálních bank
ESFS	European System of Financial Supervision
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Evropská unie
EUR	Euro
G20	Group of 20
Nařízení o SSM	Nařízení EP a Rady (EU) č. 1024/2013
Nařízení o rámci SSM	Nařízení ECB (EU) 468/2014
NCA	National Competent Authority, vnitrostátní orgány dohledu
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie, Soudní dvůr
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SRB	Single Resolution Board
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism

# Seznam použitých zdrojů

## 1 Seznam použité literatury

1. ANNUNZIATA, F., *FOSTERING CENTRALIZATION OF EU BANKING SUPERVISION THROUGH CASE-LAW*, BOCCONI LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER SERIES, Department of Law, Università Bocconi, April 2019, s. 1-29.
2. BLAHOVÁ, N. *Změny regulačního a dohledového rámce finančních trhů v Evropské unii*, Český finanční a účetní časopis, roč. 5, č. 2, 2010, s.42-51.
3. BEUKERS, Thomas, Bruno DE WITTE a Claire KILPATRICK. *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
4. Boccuzzi G. *The Third Pillar of the Banking Union: The Pan-European Deposit Guarantee Scheme*. In: *The European Banking Union*. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Palgrave Macmillan, London, 2016.
5. Dragomir L. *The ECB's accountability: Adjusting accountability arrangements to the ECB's evolving roles*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2019;26(1):35-47. doi:10.1177/1023263X19840927
6. FERRARINI, G; CHIARELLA L., *Common Banking Supervision in the Eurozone: Strengths and Weaknesses*, ecgi Law Working Paper, 223/2013, p. 1-65.
7. HEIDEBRECHT, S. 'Trying not to be caught in the act: Explaining European Central Bank's bounded role in shaping the European Banking Union', *Journal of Contemporary European Research*.13 (2), 2017. s. 1125-1143.
8. HINAREJOS, Alicia. *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
9. JANOVEC, M.. *Dohled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 174 stran. ISBN 978-80-7552-877-3.
10. MUSÍLEK, P. *Evropský systém dohledu finančního trh*, Český finanční a účetní časopis, roč. 6, č. 2, 2011, s. 7-17.
11. NICOLAIDES P. *Accountability of the ECB's supervisory activities (SSM): Evolving and responsive*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2019;26(1):136-150. doi:10.1177/1023263X18822952.
12. PERSSON, T.; TABELLINI, G. E. *Monetary and fi scal policy*. Cambridge, Mass. : MIT Press, c1994. 466 s. ISBN 02-626-6088-1
13. PÉNZEŠ, Peter. *K pôsobnosti ECB v oblasti regulácie a dohľadu nad obozretným podnikaním finančných inštitúcií pred návrhom na vytvorenie bankovej únie*. *BIATEC: odborný bankový časopis*. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2012, 20(8), 11-13. ISSN 1335-0900.
14. SCHAMMO, Pierre. *Institutional Change in the Banking Union: The Case of the Single Supervisory Mechanism*. *Yearbook of European Law* [online]. 2021 [cit. 2021-11-22]. ISSN 0263-3264. Dostupné z: doi:10.1093/yel/yeab002
15. ŠANDOR, M., *Nezávislost Evropské centrální bsanky* *Acta oeconomica Pragensia: vědecký sborník Vysoké školy ekonomické v Praze*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1/2013, ISSN 0572-3043.
16. TOMÁŠEK, M. *Evropské právo o nezávislosti centrální banky*, In: *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. ISSN 0231-6625.

## 2 Seznam použitých internetových zdrojů

1. The de Larosière Group, 2009. Report of the High-level group on financial supervision in the EU [online]. [cit. 22.11.2021]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf).
2. Evropský systém dohledu nad finančním trhem (European System of Financial Supervision) [online] [cit. 22.11.2021] Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/84/evropsky-system-dohledu-nad-financnim-trhem-esfs>
3. Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii (Towards the Genuine Economic and Monetary Union). Ecb.europa.eu [online]. [cit. 22.11.2021]. Dostupné z: [www.consilium.europa.eu/cs/workarea/downloadasset.aspx?id=17220](http://www.consilium.europa.eu/cs/workarea/downloadasset.aspx?id=17220), s. 5-17.
4. NĚMEC, L. *BRRD: nový regulační rámec krizového managementu bank a obchodníků s cennými papíry* In: Právní rádce, 2014 [online] [22.11.2021] Dostupné z: <https://pravnicaradce.ekonom.cz/c1-62922110-brrd-novy-regulatorni-ramec-krizoveho-managementu-bank-a-obchodniku-s-cennymi-papiry>
5. Často kladené otázky a odpovědi - směrnice CRD IV a nařízení CRR. ČNB. [online] [22.11.2021] Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Caste-otazky-a-odpovedi-smernice-Capital-Requirements-Directive-CRD-IV-a-narizeni-Capital-Requirements-Regulation-CRR/>
6. The Single Rulebook. EBA.[online]. [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>.
7. HOWARTH, David a Lucia QUAGLIA. Banking Regulation and the Single Rulebook. HOWARTH, David a Lucia QUAGLIA. *The Political Economy of European Banking Union* [online]. Oxford University Press, 2016, 2016-09-22, s. 180-205 [cit. 2021-11-22]. ISBN 9780198727927. Dostupné z: doi:10.1093/acprof:oso/9780198727927.003.0009
8. The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context. ECB. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp15.en.pdf>
9. The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints.. ECB. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecb.lwp17.en.pdf>
10. Co činí banku významnou? ECB. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.cs.html>
11. Výkon činnosti ECB. ECB.[online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/html/index.cs>.
12. What Role for the ECB in Financial Market Supervision. *DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES*, 2009, [online] [22.11.2021] Dostupné z : <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/175965/20090924ATT61147EN.pdf>.
13. TRICHET, J. C. (2009). Hearing at the Economic and Monetary Affairs Committee of the European Parliament. Brussels, 21 January. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090121.en.html>.
14. BINI-SMAGI, L. (2009). Regulation and supervisory architecture: Is the EU on the right path?. ECON meeting with national parliaments Financial crisis: Where does Europe stand?. Brussels, 12 February. [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090212.en.html>.
15. HANDRLICA J.: Evropeizace správního práva prostřednictvím správně relevantních jednání evropských agentur [online] [22.11.2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/handrlica.pdf>.
16. Press release, 29 July 2020, ECB announces organisational changes to strengthen banking supervision, ECB, [online] [22.11.2021], Dostupné z:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200729~e5c783c499.en.html#:~:text=ECB%20announces%20organisational%20changes%20to%20strengthen%20banking%20supervision,and%20risk%20function%2C%20ensuring%20consistency%20of%20supervisory%20outcomes.>

17. Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora: Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení, web EÚD, (2016), [online] [22.11.2021] Dostupné z: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_29/SR\\_SSM\\_CS.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_29/SR_SSM_CS.pdf).
18. Euractiv.: *ECB pushes for control over financial institutions*. 13 February 2009. [online] [22.11.2021]. Dostupný z : <http://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/ecb-pushes-for-control-over-financial-institutions>

### 3 Seznam použitých právních předpisů

1. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. Dostupné z <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:cs:PDF> [listopad2021]
2. Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Dostupné z <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:cs:PDF> [listopad2021]
3. Návrhy EK o makroobezřetnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Společenství a o zřízení Evropského výboru pro systémová rizika série COM(2009) 499 final až COM(2009) 503 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009PC0499&from=EN> [listopad 2021].
4. Nařízení EP a Rady EU č. 1092/2010 až 1096/2010 vztahující se ke zřízení Evropské rady pro systémová rizika. Dostupné z: [https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/101216\\_ESRB\\_establishment.cs.pdf?989a41b1015c79f1042d2f00608ec1ab](https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/101216_ESRB_establishment.cs.pdf?989a41b1015c79f1042d2f00608ec1ab) [listopad 2021].
5. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi. (Nařízení o SSM) Dostupné z <http://eurlex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=CS> [listopad 2021]
6. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1022/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), pokud jde o svěřené zvláštní úkoly Evropské centrální bance podle nařízení Rady (EU) č. 1024/2013. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1022&from=DE> [listopad 2021].
7. Nařízení ECB (EU) č. 468/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se stanoví rámec spolupráce Evropské centrální banky s vnitrostátními příslušnými orgány a vnitrostátními pověřenými orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu (nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu) (ECB/2014/17) Dostupné z [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex\\_32014r0468\\_cs\\_txt.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32014r0468_cs_txt.pdf) [listopad2021].
8. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 – Bank Recovery and Resolution Directive (dále jen jako „směrnice BRRD“). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32014L0059> [listopad 2021].

9. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krizí úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 „nařízení SRM“. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32014R0806> [listopad 2021].
10. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2013/36/EU ze dne 26. června 2013, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními společnostmi, a o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES, která transponuje do evropského práva Basel III (Fourth Capital Requirements Directive, dále jen „směrnice CRD IV“). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32013L0036> [listopad 2021].
11. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013, o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012, které tvoří základ jednotného souboru pravidel pro všechny instituce (požadavky na kapitál a kapitálové poměry, způsoby výpočtu kapitálových požadavků, pravidla likvidity, pravidla pro výpočet pákového poměru). (Capital Requirements Regulation – „nařízení CRR“). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=celex%3A32013R0575> [listopad 2021].
12. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů (Deposit Guarantee Scheme Directive) Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32014L0049> [listopad 2021].
13. Protokol (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrálníbanky. Dostupné z [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c\\_0830100330\\_cs\\_ecb\\_statute.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c_0830100330_cs_ecb_statute.pdf) [listopad2021]
14. Rozhodnutí ECB ze dne 17. září 2014 o provedení zásady oddělení funkce měnové politiky od funkce dohledu ECB (ECB/2014/39). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D1396> [listopad2021].
15. Rozhodnutí ECB/2014/1 ze dne 22.ledna 2014, kterým se mění rozhodnutí ECB/2004/2, kterým se přijímá jednací řád ECB. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2014.141.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.141.01.0001.01.ENG) [listopad2021].

#### 4 Seznam použité judikatury

Případ T-122/15L-Bank v. ECB (ECLI:EU:T:2017:337)

Případ C-450/17 P: L-Bank v. ECB (ECLI:EU:C:2019:372)

Stanovisko generálního advokáta Hogana přednesené dne 5. prosince 2018 k věci C-450/17 P (ECLI:EU:C:2018:982)

Rozudek Německého ústavního soudu č. 2 BvR 1685/14

Případ C-219/17 Berlusconi v. Banca d'Italia (ECLI:EU:C:2018:1023)

Spojené případy T-133 až T136/16 Crédit agricole v. ECB

#### 5 Seznam ostatních zdrojů

Rozhovor s Jean-Paul Redouinem, předsedou Správní revizní komise z 25. 3. 2015, web ECB:[online] [22.11.2021]. Dostupný z:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/abor.es.html>.

# **Dohledové pravomoci Evropské centrální banky v systému bankovní unie**

## **Abstrakt**

Záměrem diplomové práce na téma dohledových pravomocí ECB bylo vymezit a co nejpřesněji definovat pravomoci svěřené ECB při výkonu Jednotného mechanismu dohledu, aby bylo možné zodpovědět základní hypotézu této práce, která tvrdí, že výkon dohledových pravomocí posílil postavení ECB mezi institucemi EU. Práce tak průřezově mapuje nastavení pravidel dohledu v rámci Jednotného mechanismu od vzniku Bankovní unie, včetně vývoje jemu předcházejícímu až k současnému výkonu dohledu, který je ovlivněn recentní judikaturou SDEU, která dotváří celkový obraz pro fungování prvního pilíře bankovní unie. Diplomová práce je rozdělena do několika kapitol, které na sebe logicky navazují. První se zabývá definováním, co je bankovní unie a jaké okolnosti vedly k jejímu vzniku. Ve druhé se popisuje vnitřní struktura bankovní unie a zároveň také legislativní rámec, na kterém je bankovní unie vystavěna. Třetí část se zaměřuje již výhradně na Jednotný mechanismus dohledu a jeho zavedení do struktury činnosti ECB, včetně důležité otázky odlišení dohledových pravomocí od kompetencí ECB v oblasti měnové politiky. Čtvrtá kapitola se věnuje judikatuře, jak SDEU tak národní, která již k tématu bankovního dohledu vznikla, protože je to podstatná otázka dělby moci uvnitř ECB. V této části je posun v rozsahu pravomocí ECB nejmarkantnější, neboť SDEU svým výkladem Nařízení o SSM značně posunul pravomoci ECB oproti pouhé psané normě. Pátá část pojednává o pozici ECB mezi ostatními institucemi a výhodami z takové postavení plynoucími. V šesté části naopak je uvedeno shrnutí problémů Jednotného bankovního dohledu, které by si v budoucnu zasloužily legislativní zásah a úpravu proti současnému stavu. Závěr následně sumarizuje poznatky a odpovídá na hypotézu, u které jsme si ověřili, že k posílení pozice ECB na základě zavedení bankovní unie skutečně dochází.

**Klíčová slova: bankovní unie, jednotný mechanismus dohledu, ECB**

# **Supervisory competences of the European Central Bank within the system of Banking union**

## **Abstract**

The thesis theme „Supervisory competences of the European Central Bank“ aims the goal of the thesis towards the exact explanation of the ECB’s supervisory powers and to definition of the circumstances and the scope of the ECB’s competences within the Framework of the Single supervisory mechanism . The thesis also sets a hypothesis to be confirmed that the performance of the supervisory powers has changed and strengthened the position of the ECB among the other EU institutions. The thesis is mapping all the elements of the setting of rules of the Single Supervisory mechanisms and the the beginnng of the Banking union in practice and follows the progress of the the transformation of the supervisory powers up to nowadays view. The whole process is determined also by the CJEU who is co-creating the image of the functioning of the first pillar of the banking union.

The thesis is split into several chapters that have a logical sequence. First of them is dedicated to the definition of the core legislature of the banking union and of monitoring the circumstances that has led to the foundation of the banking union. The second one is describing the inner structure of the banking union and also the legal basis of the banking union. The third section is concentrating solely on the Single supervisory mechanism and its implementation within the structure of the ECB including the importance of distinguishing the supervisory powers from the ECB’s competence in the sector of monetary policy.

The fourth chapter concerns on the judicature, CJEU and national one included, which has already arised on this topic, because it is essential for the division of powers between ECB and other institutions. This part shows the change in the meaning of the scope of competences of the ECB the most as the CJEU provides an explanation of the text of the legislature.

The fifth section concerns on the position of the ECB in cooperation with other institutions and also the advantage the ECB has from its better position. The sixth section is providing potential drafts for improvement in the future. The last chapter replies and confirms the hypothesis.

**words: ECB, Banking union, Single supervisory mechanism**