



# K pôsobnosti ECB v oblasti regulácie a dohľadu nad obozretným podnikaním finančných inštitúcií pred návrhom na vytvorenie bankovej únie

JUDr. Peter Pénzeš, LL.M. PhD.  
Národná banka Slovenska

*Európska centrálna banka vykonáva svoje právomoci v oblasti menovej politiky. Popritom jej však európske právo priznáva aj čiastočné kompetencie vo sfére regulácie a dohľadu nad finančnými inštitúciami. Cieľom tohto článku je stručne analyzovať súčasné možnosti ECB v oblasti dohľadu nad obozretným podnikaním subjektov finančného trhu, poukázať na snahy o ich rozšírenie v nedávnej minulosti a zosumarizovať argumenty, ktoré boli prezentované v prospech aj neprospech takéhoto riešenia.*

## ECB a ESCB

Zmluva o Európskej únii v článku 3 ods. 4 ustanovuje, že Únia vytvorí hospodársku a menovú úniu, ktorej menou je euro. V nadväznosti na to Zmluva o fungovaní Európskej únie v článku 3 ods. 1 písm. c) priznáva Únii výlučnú právomoc v oblasti menovej politiky pre členské štáty, ktorých menou je euro. Uskutočňovanie jednotnej menovej politiky je zverené Európskej centrálnej banke, ktorá spolu s národnými centrálnymi bankami vytvára Európsky systém centrálnych bánk (European System of Central Banks – ESCB). Národné centrálné banky členských štátov, ktoré neparticipujú na menovej únii (Dánsko, Veľká Británia, Švédsko a štáty, ktoré sa stali členmi EÚ v roku 2004 a 2007), sú tiež členmi ESCB, avšak na jeho práci sa zúčastňujú len s obmedzenými právami a povinnosťami. Znamená to, že pokračujú v uskutočňovaní národných menových politík, ale nezúčastňujú sa na rozhodovacom procese súvisiacim s určovaním a realizáciou jednotnej menovej politiky.

Vznik ESCB spôsobil, že jednotlivé centrálné banky, i keď naďalej zostávajú právnickými osobami vytvorenými podľa národnej legislatívy, musia konať v súlade s predpismi ESCB. Prípadný nesúlad v tejto oblasti by v konečnom dôsledku mohol viesť k procesnému konaniu pred Súdny dvorom EÚ.

Právnym základom ESCB, ale aj ECB (tzv. *organic law*) je Protokol o štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky (Štatút ESCB a ECB), ktorý tvorí prílohu Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Základným cieľom ESCB je udržiavanie cenovej stability. Ďalším cieľom je podpora všeobecných hospodárskych politík v Únii so zámerom prispievať k dosiahnutiu cieľov Únie. ECB okrem toho organizuje úzku

spoluprácu medzi centrálnymi bankami štátov eurozóny a spolu s nimi vytvára tzv. Eurosystem.

Rozhodovanie v rámci Eurosystemu je sústredené do rúk Európskej centrálnej banky, resp. Rady guvernérov, ktorá pozostáva z guvernérov národných centrálnych bánk eurozóny a zástupcov ECB (prezident ECB, viceprezident ECB a ďalší členovia Výkonnej rady ECB). Národné centrálné banky štátov eurozóny majú plniť len rozhodnutia ECB. Po prijatí jednotnej európskej meny zostáva jedinou relevantnou oblasťou ich právomoci vykonávanie dohľadu nad bankovým sektorom (pokiaľ túto právomoc nevykonáva iný orgán), kde ESCB má iba poradnú funkciu.

Ako hlavné dôvody, ktoré stoja za rozhodnutím založiť ESCB namiesto vytvorenia spoločnej centrálnej banky eurozóny, ktorá by nahradila národné centrálné banky, sa uvádzajú nasledujúce dôvody:

- založenie spoločnej centrálnej banky s pôsobnosťou pre celú eurozónu, ktorá by koordinovala výkon bankových funkcií z jedného centra, bolo a je z politických dôvodov neprijateľným riešením,
- Eurosystem buduje na skúsenostiach a expertíze národných centrálnych bánk so snahou i naďalej zachovať ich inštitucionálnu štruktúru a ponechať im ich operatívne nástroje,
- národné centrálné banky vykonávajú pôsobnosť i v oblastiach nesúvisiacich s Eurosystemom, kde majú svoje nezastupiteľné miesto (makroekonomické analýzy, prípadne výkon dohľadu nad niektorými subjektmi finančného trhu),
- veľká geografická rozloha eurozóny by pri vytvorení jedinej centrálnej banky sťažila finančným inštitúciám reálny prístup k centrálnemu bankovému systému.



1 V článku 7 Zmluvy o založení ES, kde sú vymenované inštitúcie Spoločenstva, sa ECB nespomína.

2 ZILJOLI, Ch. – SELMAYR, M.: *The Law of the European Central Bank*. Oxford: Hart Publishing, 2001, s. 25.

3 Podrobnosti ustanovuje rozhodnutie Rady č. 98/415/ES o poradení sa s Európskou centrálnou bankou národnými orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov.

Európska centrálna banka má postavenie inštitúcie Európskej únie. Nebola ňou však od počiatku, ale až od nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy dňa 1. decembra 2009. Zmluva o založení ES nehovorila o ECB ako o jednej zo svojich inštitúcií,<sup>1</sup> ktorým v hraniciach ich právomocí zverovala kľúčovú úlohu plniť hlavné poslanie Spoločenstva. Práve táto skutočnosť bola dlhé roky príčinou vášnivých debát o skutočnom statuse ECB v rámci inštitucionalizovanej Európy. Uvedený stav totiž spôsoboval pochybnosti o tom, či je ECB inštitúciou, orgánom, resp. zborom, v rámci právneho poriadku Európskeho spoločenstva. Väčšinou bola vnímaná ako špecializovaná organizácia, ktorá mala svoje pevne vyhradené miesto v Spoločenstve.<sup>2</sup> Mnohí autori zastávali názor, že ECB je súčasťou Európskeho spoločenstva, a to so statusom „orgánu“, ktorý bol založený, aby plnil úlohy, ktoré mu boli Spoločenstvom zverené.

Lisabonská zmluva vyriešila túto otázku, keď ECB v článku 13 Zmluvy o Európskej únii jednoznačne označila za jednu z inštitúcií EÚ. Tento krok poskytol priestor na jej kompetenčné posilnenie.

### **Pôsobnosť ECB/ESCB v OBLASTI DOHLADU NAD OBOZRETNÝM PODNIKANÍM**

Podľa článku 127 ods. 5 Zmluvy o fungovaní EÚ „ESCB prispieva k hladkému uskutočňovaniu politik prijatých príslušnými orgánmi, ktoré sa týkajú dohľadu nad úverovými inštitúciami a stability finančného systému.“

V rámci ESCB Rada guvernérov zriadila niekoľko výborov na uľahčenie práce rozhodovacím orgánom ECB (najmä Výkonnej rade a Rade guvernérov ECB). Vo výboroch sú zastúpení experti pre danú oblasť, ktorá spadá pod ten-ktorý výbor, a zabezpečujú rozhodovací proces po odbornej stránke. Na plnenie úloh podľa čl. 127 ods. 5 Zmluvy o fungovaní EÚ bol v roku 1998 zriadený výbor pre bankový dohľad (The Banking Supervision Committee) a kontaktná skupina (Groupe de Contact). Výbor pozostával zo zástupcov ECB, centrálnych bánk ESCB a národných orgánov dohľadu z krajín, kde centrálna banka nemala zverené právomoci v oblasti dohľadu. Rozsah pôsobnosti výboru aj kontaktnej skupiny však bol obmedzený tým, že regulácia a dohľad finančného trhu sa vykonáva na národnej úrovni. Aj európska právna úprava v tejto oblasti je postavená na princípoch dohľadu domovskej krajiny, minimálnej harmonizácie, vzájomného uznávania (*mutual recognition*) a v neposlednom rade na spolupráci medzi jednotlivými orgánmi dohľadu. ECB teda nemá žiadne reálne priame výkonné právomoci v tejto oblasti. Výbor pre bankový dohľad bol v januári 2011 po vzniku Európskeho výboru pre systémové riziká (ESRB), jedného z komponentov Európskeho systému finančného dohľadu, nahradený Výborom pre finančnú stabilitu.

ECB vykonáva svoje čiastkové právomoci v oblasti regulácie a dohľadu nad obozretným podnikaním finančných inštitúcií len nepriamo, najmä reguláciou platobných systémov. Podľa Zmluvy o fungovaní EÚ a Štatútu ESCB a ECB je jednou

zo základných úloh ECB, ktorá sa má vykonávať prostredníctvom ESCB, podpora plynulého fungovania platobných systémov. S týmto cieľom môže ECB vydávať nariadenia na zabezpečenie účinnosti a spoľahlivosti zúčtovacích a platobných systémov v rámci Únie a voči tretím krajinám. V súčasnosti v tejto oblasti existuje celý rad predpisov a nezáväzných usmernení ESCB, ktoré upravujú fungovanie platobných systémov v 27 členských štátoch Európskej únie. Vzhľadom na to, že predpisy sa v rámci ESCB implementujú a vykonávajú decentralizovane, uvedený regulačný rámec aplikujú jednotlivé centrálny banky ESCB, a to v súlade s právnymi predpismi štátov, v ktorých sídli. Predpisy ESCB teda zaväzujú orgány štátu, avšak nie fyzické a právnické osoby. Vzťahy medzi národnými centrálnymi bankami na jednej strane a subjektmi finančného trhu, prevádzkovateľmi platobných a zúčtovacích systémov na druhej strane sa spravujú národným právom. Rovnako i samotný výkon dohľadu je decentralizovaný.

Ďalším spôsobom, ktorým ECB nepriamo vstúpuje do výkonu dohľadu, je vykonávanie poradnej funkcie v rámci legislatívneho procesu. Podľa čl. 127 ods. 4 Zmluvy o fungovaní EÚ „Európska centrálna banka musí byť požiadaná o radu pri všetkých návrhoch aktov Únie v oblasti jej pôsobnosti a vnútroštátnymi orgánmi pri návrhoch právnych predpisov v oblasti jej pôsobnosti. Európska centrálna banka predkladá stanoviská v oblasti svojej pôsobnosti príslušným inštitúciám, orgánom, úradom alebo agentúram Únie alebo vnútroštátnym orgánom.“ Ďalej, podľa čl. 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní EÚ, Európska centrálna banka môže predkladať stanoviská a v oblastiach jej pôsobnosti sa s ňou uskutočnia konzultácie o všetkých navrhovaných aktoch Únie, ako aj o všetkých návrhoch právnych predpisov na vnútroštátnej úrovni.<sup>3</sup> V nadväznosti na tento mandát ECB vykonáva svoju poradnú funkciu vydávaním stanovísk Rade, Európskej komisii a príslušným orgánom členských štátov vo veciach platnosti a plnenia právnych predpisov Únie v oblasti dohľadu nad úverovými inštitúciami a stability finančného systému. Vyjadruje sa k dôležitým iniciatívam na národnej úrovni, ktoré môžu mať potenciálny vplyv na nezávislosť národnej centrálny banky (napríklad zmeny v zákonoch upravujúcich pôsobnosť národných centrálnych bánk). Popritom vydáva stanoviská k materiálom Európskej komisie z oblasti dohľadu nad finančným trhom, zverejneným na verejnú konzultáciu.

### **SNAHY O ROZŠÍRENIE PÔSOBNOSTI ECB O VÝKON DOHLADU V KONTEXTE VYTVARANIA EURÓPSKEHO SYSTÉMU FINANČNÉHO DOHLADU**

Možnosťou posilniť právomoci ECB o výkon dohľadu nad obozretným podnikaním subjektov finančného trhu (nielen bánk) sa zaoberala aj tzv. de Larosierova správa z 25. februára 2009, ktorá bola základom pre vytvorenie Európskeho systému finančného dohľadu. Správa neodporučila



### Rozdelenie národných centrálnych bánk členských štátov EÚ podľa ich kompetencií v oblasti dohľadu

Centrálna banka s kompetenciami v oblasti dohľadu	Centrálna banka bez kompetencií v oblasti dohľadu
Bulharsko	Rakúsko*
Cyprus*	Dánsko
Česká republika	Estónsko*
Francúzsko*	Fínsko*
Belgicko*	Nemecko*
Grécko*	Maďarsko
Taliansko*	Írsko*
Lotyšsko	Litva
Holandsko*	Luxembursko*
Portugalsko*	Malta*
Rumunsko	Poľsko
Slovensko*	Švédsko
Slovinsko*	Spojené kráľovstvo
Španielsko*	

Poznámka: Hviezdičkou sú označené členské štáty EÚ, ktoré sú súčasťou eurozóny.

zveriť ECB dohľadové kompetencie z nasledujúcich dôvodov:

- Rozšírenie pôsobnosti ECB o dohľad by mohlo sťažiť vykonávanie hlavného mandátu ECB, ktorým je udržiavanie cenovej stability.
- Skúsenosti z rokov 2008 a 2009 ukázali, že v čase krízy môže byť potrebné použiť na záchranu banky verejné zdroje. Postup orgánu dohľadu si v tomto prípade vyžaduje spoluprácu s ministerstvom financií. Ak by orgánom dohľadu bola ECB, nevyhnutnosť spolupracovať s národnými orgánmi, ktoré podliehajú politickým rozhodnutiam a musia chrániť národné záujmy, by mohla ohroziť nezávislosť ECB.
- Ak by došlo k zvereniu časti dohľadových kompetencií, ECB by v čase systematickej krízy musela spolupracovať s viacerými orgánmi dohľadu a ministerstvami naraz, čo je organizačne mimoriadne náročné.
- Niektoré centrálné banky, ktoré sú súčasťou ESCB, v súčasnosti nemajú žiadne právomoci v oblasti dohľadu. Bolo by preto potrebné vyriešiť vzťahy medzi ECB a národnými orgánmi dohľadu.
- Podľa čl. 126 ods. 7 Zmluvy o fungovaní EÚ ECB nemožno zveriť výkon dohľadu nad poisťovňami. Podnikanie bank a poisťovní je však v niektorých prípadoch navzájom prepojené. Zverením dohľadových kompetencií len

nad niektorými subjektmi finančného trhu by mohlo dôjsť k fragmentácii výkonu dohľadu.

Na druhej strane, v čase vytvárania Európskeho systému finančného dohľadu sa vyskytli aj názory, ktoré poukazovali na výhodnosť rozšírenia pôsobnosti ECB o výkon dohľadu<sup>4</sup> z týchto dôvodov:

- Odbornosť a reputácia ECB. Dohľad by mali vykonávať osoby, ktoré majú dostatočné vedomosti a skúsenosti. Vývoj v bankovom sektore niektorých krajín naznačuje, že tieto predpoklady nemuseli byť na národnej úrovni dostatočne naplnené. Keďže si ECB dokázala vybudovať odbornosť a prestíž v oblasti menovej politiky, s veľkou pravdepodobnosťou by to dokázala aj v oblasti dohľadu.
- Nezávislosť ECB. Výkon dohľadu na národnej úrovni môže podliehať politickým vplyvom, prípadne lobingu zo strany finančného sektora. ECB je nezávislou inštitúciou, pri ktorej je málo pravdepodobné, že by podľahla národným politickým tlakom.
- ECB má určité kompetencie v oblasti finančnej stability, kvôli ktorým musí disponovať informáciami o systematicky významných inštitúciách. Bolo by preto prirodzené rozšíriť jej kompetencie aj o dohľad nad obozretným podnikaním, aby sa nemusela spoliehať na informácie o prípadnom systémovej nebezpečnosti od národných orgánov dohľadu.

4 Wyplosz, Ch.: *What Role for the ECB in Financial Market Supervision, 2009.* Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200909/20090924ATT61147/20090924ATT61147EN.pdf>.