



# Správne trestanie v podmienkach jednotného mechanizmu dohľadu

Lukáš Vlnička  
Národná banka Slovenska

*S cieľom prispieť k bezpečnosti a zdraviu úverových inštitúcií a k stabilite finančného systému v rámci EÚ prevzala Európska centrálna banka 4. novembra 2014 úlohy v oblasti jednotného mechanizmu dohľadu. Uskutočnila tak na základe nariadenia o SSM<sup>1</sup>, ktorým ju Rada EÚ poverila osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami.*

V rámci jednotného mechanizmu dohľadu (Single Supervisory Mechanism, ďalej len „SSM“) ako prvého a základného piliera bankovej únie<sup>2</sup> bolo okrem samotného výkonu dohľadu zo strany ECB potrebné zabezpečiť aj efektívne vynucovanie pravidiel pre obozretné podnikanie úverových inštitúcií na úrovni eurozóny. Rozhodne nešlo o jednoduchú úlohu, keďže v eurozóne existuje 19 právnych poriadkov s pomerne výraznými odlišnosťami v oblasti administratívneho práva.

Európsky zákonodarca sa s touto výzvou vysporiadal pomerne originálnym spôsobom, ktorý je *sui generis* zmesou hmotnoprávných a procesných noriem, a to tak na európskej, ako aj na národnej úrovni.

## PRIAMY A NEPRIAMY DOHĽAD ECB V KONTEXTE SANKCIÍ

Na to, aby sme si priblížili sankčné úlohy ECB, musíme začať rozdelením vecnej príslušnosti ECB v rámci bankového dohľadu. Ako vyplýva z čl. 6 nariadenia o SSM, dohliadané úverové inštitúcie v rámci SSM sa delia na významné a menej významné. Významné úverové inštitúcie (Significant institution – SI) sú určené rozhodnutím ECB na základe kritérií definovaných v uvedenom ustanovení a podliehajú priamemu dohľadu a pod sankčnú právomoc ECB (berúc do úvahy nižšie uvedené špecifiká). Menej významné úverové inštitúcie (Less significant institution – LSI) podliehajú priamemu dohľadu národných orgánov dohľadu a nepriamemu dohľadu ECB, a vecne príslušné na ich dohľad a sankcionovanie sú spravidla národné orgány dohľadu<sup>3</sup>.

## PRÁVNY ZÁKLAD A SANKČNÉ NÁSTROJE

V prvom rade je potrebné spomenúť dva základné sankčné nástroje, ktoré má ECB k dispozícii za predpokladu, že postupuje voči dohliadanému subjektu priamo, teda bez súčinnosti národných orgánov dohľadu.

V správnom trestaní pod taktovkou ECB existujú dva typy sankcií: pokuty a periodické sankčné platby (periodic penalty payments – PPP).

Kým pokuty majú za cieľ primárne potrestať a sekundárne odradiť daný subjekt a zverejniť aj ostatné subjekty finančného trhu od re-

cidívy (t. j. represívna a preventívna funkcia), periodické sankčné platby majú zaistiť, aby subjekt upustil od pokračujúceho porušovania nariadenia ECB alebo rozhodnutia ECB adresovaného konkrétnemu dohliadanému subjektu.

Právny základ pre ukladanie pokút a periodických sankčných platieb pritom nie je ustanovený v samotnom nariadení o SSM, ale v staršom nariadení Rady EÚ z roku 1998<sup>4</sup>, pôvodne určenom na zabezpečovanie základnej úlohy zverenej ECB (v rámci ESCB) primárnou legislatívou EÚ, teda na riadenie menovej politiky a udržiavanie cenovej stability v EÚ. Vzťah týchto dvoch nariadení definuje ďalšie nariadenie – nariadenie o rámci SSM<sup>5</sup>, ktoré vydala priamo ECB v súlade s poverením zakotveným v čl. 132 Zmluvy o fungovaní EÚ<sup>6</sup>.

Nariadenie o rámci SSM je základnou procesnoprávnou normou upravujúcou sankčné, povoľovacie a dohľadové postupy ECB, ako aj spoluprácu ECB s národnými orgánmi dohľadu. V tomto kontexte ho možno prirovnať k zákonu č. 747/2004 Z. z. o dohľade v znení neskorších predpisov.

## „PRIAME A NEPRIAME“ PRÁVOMOCI ECB

ECB má v zmysle čl. 18 ods. 1 nariadenia o SSM právomoc priamo sankcionovať len právnické osoby, a to konkrétne len v prípadoch porušenia priamo uplatniteľného európskeho práva (teda nariadení). Toto ustanovenie dáva ECB právo ukladať len peňažné pokuty. Tieto pokuty možno uložiť vo výške maximálne dvojnásobku ziskov, ktoré sa dosiahli, alebo strát, ktorým sa zabránilo, a to v oboch prípadoch v dôsledku porušenia, ak tieto zisky alebo straty možno určiť, alebo vo výške maximálne 10 % celkového ročného obratu, ako sa vymedzuje v príslušnom práve Únie, právnickej osoby za predošlý hospodársky rok.<sup>7</sup>

Periodické sankčné platby môžu byť vyrubené pre daný dohliadaný subjekt ako povinnosť platiť denne pokutu do výšky 5 % z jeho denného obratu. V prípade uloženia periodických sankčných platieb by mali denné sumy týchto platieb v prípade najväčších európskych bánk potenciál dosiahnuť rádo aj státisíce eur. Tento nástroj, vzhľadom na jeho špecifickú povahu, ECB použila od spustenia SSM do konca roka 2017 len trikrát,<sup>8</sup> jedno kona-

- 1 Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami, čl. 4.
- 2 [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union\\_sk](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union_sk)
- 3 S výnimkou prípadov ustanovených v čl. 122 písm. a) nariadenia o rámci SSM, ak príslušné nariadenia alebo rozhodnutia ECB ukládajú povinnosti menej významným subjektom vo vzťahu k ECB.
- 4 Nariadenie Rady (ES) č. 2532/98, týkajúce sa právomocí Európskej centrálnej banky ukladať sankcie.
- 5 Nariadenie Európskej centrálnej banky (EÚ) č. 468/2014 o rámci pre spoluprácu v rámci jednotného mechanizmu dohľadu medzi Európskou centrálnou bankou, príslušnými vnútroštátnymi orgánmi a určenými vnútroštátnymi orgánmi (nariadenie o rámci JMD).
- 6 Čl. 132 v spojení s čl. 282 a nasl. Zmluvy o fungovaní EÚ.
- 7 Čl. 18 ods. 1 nariadenia o SSM.
- 8 Zdroj: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/>



- 9 Zdroj: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/pdf/ssm.ar2016.en.pdf?fa679777c56323ed778fc4734ee3667fb>
- 10 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES.
- 11 Čl. 18 ods. 5 nariadenia o SSM. V slovenskej mutácii predpisu sa uvádza formulácia „požadovať“, v anglickej mutácii sa uvádza „require“.
- 12 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html>
- 13 Opatrenia na nápravu sú v podmienkach právneho poriadku SR na rozdiel od konaní vedených ECB spravidla súčasťou sankčného konania.
- 14 Úlohy vyšetrovacieho útvaru sú definované v čl. 123 a nasl. nariadenia o rámci SSM.
- 15 Rada pre dohľad ako vnútorný orgán ECB vypracúva návrhy rozhodnutí, ktoré Rada guvernérov prijíma v rámci postupu vychádzajúceho z implicitného súhlasu. Ak Rada guvernérov v rámci stanovenej časovej lehoty nevznesie žiadne námietky, rozhodnutia sa považujú za prijaté. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/decision-making/html/index.sk.html>
- 16 Rozhodnutie ECB/2014/16, Úradný vestník EÚ L 175, 14.6.2014.
- 17 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/whowho/administrativeboardofreview/html/index.sk.html>

nie o uložení periodickej sankčnej platby bolo v roku 2016 zastavené z dôvodu nedostatočného právneho základu v danom konkrétnom prípade vzhľadom na vnútroštátnu legislatívu.<sup>9</sup> Podľa súčasnej praxe ECB sa rozhodnutia o periodických sankčných platbách neuverejňujú, dostupné informácie však naznačujú, že sú pomerne silným donucovacím nástrojom a na dosiahnutie účelu nápravy protiprávneho stavu postačuje aj samotná hrozba jeho použitia.

V prípade, že ECB identifikuje porušenia predpisov národného práva, ktoré sú transpozíciou smernice CRD IV<sup>10</sup> a teda súvisia s úlohami zverenými ECB nariadením o SSM, môže ECB využiť právomoc dať pokyn národnému orgánu dohľadu na začatie konania vo veci.<sup>11</sup> Týmto postupom sú zároveň pokryté prípady, keď je potrebné uložiť nepeňažnú sankciu, resp. opatrenie, alebo sankcionovať fyzickú osobu (napr. člena štatutárneho orgánu banky).

Treba uviesť, že tento nástroj ECB využíva približne rovnako často ako priame uloženie pokuty,<sup>12</sup> keďže národné orgány dohľadu v tomto prípade fungujú ako „predĺžená ruka“ ECB. Konanie vedené národným orgánom dohľadu z podnetu ECB má národný orgán dohľadu plne vo svojej réžii a ECB doň nezasahuje. Národný orgán dohľadu môže konanie v odôvodnených prípadoch zastaviť aj bez uloženia pokuty. Nariadenie SSM však nebráni tomu, aby ECB aj v týchto konaniach v budúcnosti vystupovala aktívnejšie.

V priebehu roka 2018 ECB začala s praxou zverejňovania pokút udelených na základe popísaného pokynu podľa čl. 18 ods. 5 nariadenia o SSM. Na stránke ECB možno nahliadnuť do takto vydaných sankčných rozhodnutí v rozsahu, v akom je prípustný podľa národného práva príslušného štátu.

### PRÁVOMOCI ECB V OBLASTI DOHĽADU MIMO SANKČNÉHO KONANIA

Okrem vyššie popísaných právomocí má ECB k dispozícii aj iné nástroje, ktoré nie sú svojou povahou sankčné, ale majú skôr povahu opatrení na nápravu<sup>13</sup>.

Cieľom opatrení na nápravu, uvedených najmä v čl. 16 nariadenia o SSM, je operatívne riešenie nedostatkov v obozretnom podnikaní banky zistených pri dohľade. Sú to napríklad požiadavky na vyšší než minimálny objem vlastných zdrojov, sprísnenie riadenia, zníženie rizika spojeného s bankovými činnosťami, obmedzenie variabilnej zložky odmeňovania kľúčových osôb v banke, požiadavky na likviditu. Tieto právomoci je možné v prípade ich uloženia formou rozhodnutia, ak ich príslušná banka nerešpektuje, vynucovať formou periodických sankčných platieb, prípadne uložení pokuty.

### POSTUP PRI PRIJÍMANÍ SANKČNÝCH ROZHODNUTÍ

Ako je znázornené na obrázku, prvým krokom k začatiu sankčného konania vedeného ECB je podnet, tzv. referral zo strany spoločného dohľad-

acieho tímu (joint supervisory team – JST) o podozreniach na porušenie príslušných právnych predpisov zistených pri dohľade. Spoločný dohľadací tím podáva podnet sankčnému odboru ECB (Enforcement and Sanctions Division – ESA). Podnet prevezme vnútorný nezávislý vyšetrovací útvar,<sup>14</sup> ktorý má za úlohu vykonať dokazovanie vo veci nezávisle od iných orgánov ECB. Zistenia vyplývajúce z vykonaného vyšetrovania oznámi dohľadanému subjektu, ktorý má právo vyjadriť sa k týmto zisteniam.

Ak vyšetrovací útvar na základe zhromaždených dôkazov a vyjadrení dospeje k názoru, že by mala byť danému subjektu uložená sankcia, predloží svoj návrh rozhodnutia Rade pre dohľad, spolu s navrhovanou výškou pokuty a so spisom ku konaniu. Rada pre dohľad ako rozhodovací orgán ECB v oblasti bankového dohľadu má široké právomoci, v rámci ktorých môže rozhodnúť o tom, že je potrebné spis doplniť, že predložené dôkazy nepredstavujú dostatočný základ na uloženie pokuty, môže znížiť alebo zvýšiť navrhovanú výšku pokuty alebo rozhodnutie prijať v navrhovanej podobe.

Rozhodnutie schválené Radou pre dohľad sa napokon predkladá v rámci postupu vychádzajúceho z implicitného súhlasu na konečné schválenie Rade guvernérov ako najvyššiemu rozhodovaciemu orgánu ECB.<sup>15</sup>

### PRESKÚMANIE ROZHODNUTÍ A SÚDNA OCHRANA

V rámci konaní vedených ECB *de iure* neexistuje postup autoremedúry, subjekty však majú možnosť obrátiť sa na Administratívny revízny výbor (Administrative Board of Review ABoR) zriadený na základe rozhodnutia ECB<sup>16</sup>, ktorý uskutočňuje interné administratívne revízie rozhodnutí ECB v oblasti dohľadu a zabezpečuje, aby jej rozhodnutia boli v súlade s platnými pravidlami a postupmi.

Špecifikom ABoR je, že ide o skutočne nezávislý orgán zabezpečujúci právo účastníka konania na nezávislé preskúmanie v pomerne krátkom čase. Je to inštitút obdobný inštitútu ombudsmana. Za povšimnutie stojí aj skutočnosť, že Všeobecný súdny dvor EÚ vo svojich rozhodnutiach berie na vedomie úlohu ABoR ako nezávislého preskúmačieho orgánu, ktorý je zriadený v rámci štruktúry ECB. ABoR je zložený z piatich členov a dvoch náhradníkov, ktorí sú vymenovaní na obdobie piatich rokov s možnosťou opätovného zvolenia. Všetci majú odborné skúsenosti v oblasti dohľadu a bankovníctva, no nemôžu byť zamestnancami ECB, vnútroštátnych orgánov dohľadu či inej národnej inštitúcie alebo orgánu, resp. inštitúcie alebo orgánu EÚ. Jedným zo spomínaných náhradníkov je v čase písania tohto článku aj bývalý guvernér NBS Ing. Ivan Šramko.

Na ABoR sa môže obrátiť aj akákoľvek fyzická alebo právnická osoba, ktorej sa rozhodnutie ECB v oblasti dohľadu priamo dotýka.<sup>17</sup>

Žiadosť o preskúmanie v zmysle uvedeného rozhodnutia ECB a čl. 24 nariadenia o SSM nemá odkladný účinok a stanoviská ABoR majú pre



Radu pre dohľad len odporúčaciú povahu. Na druhej strane je však Rada pre dohľad povinná stanovisko ABoR zohľadniť a prijať rozhodnutie opätovne, a to bez ohľadu na to, či sa s názorom ABoR stotožnila alebo nie.<sup>18</sup> Dokonca aj v prípade stanoviska, v ktorom sa ABoR v plnom rozsahu stotožňuje s preskúmaným názorom Rady pre dohľad, je Rada pre dohľad povinná vydať nové rozhodnutie s identickým obsahom, teda pôvodné rozhodnutie sa v každom prípade zruší. Takto opätovne prijaté rozhodnutie sa znova predloží Rade guvernérov ECB na konečné schválenie prostredníctvom už spomenutého postupu vychádzajúceho z implicitného súhlasu.

Dohlíadané subjekty sa zároveň majú možnosť proti sankčným rozhodnutiam brániť na všeobecnom súde EÚ, pričom nie je podmienkou, aby tomu predchádzalo preskúmanie prípadu zo strany ABoR.

### SPRÁVNE TRESTANIE O OSOBNÁ ZODPOVEDNOSŤ MANAŽMENTU

Vo svete obrích bankových skupín pôsobiach vo viacerých štátoch či dokonca kontinentoch a pri ich potenciáli špekulatívnym či neobozretným konaním prispieť k ďalšej finančnej kríze nastupuje otázka osobnej administratívnej či trestnoprávnej zodpovednosti fyzických osôb. Asi najznámejším prípadom v celosvetovom meradle je americká investičná banka J.P. Morgan Chase & Co., v prípade ktorej napriek skutočnosti, že dostala od amerických úradov pokuty rádovo v miliardách dolárov, žiadny člen jej vrcholového manažmentu nebol priamo trestnoprávne postihnutý vo forme napr. odňatia slobody, s výnimkou privátneho bankára odsúdeného za neoprávnený predaj osobných údajov klientov banky tretím osobám.<sup>19</sup> Príklady však nájdeme aj v Európe. V prípade bývalej talianskej banky Banca Popolare di Vicenza SpA (v súčasnosti v likvidácii) sa voči niektorým členom vrcholového manažmentu vedie trestné konanie pre podozrenia z manipulácie trhu, bránenia výkonu dohľadu a ďalších trestných činov. V Írsku sa v súčasnosti navrhuje mechanizmus, ktorý zriadil nový nezávislý úrad Corporate Enforcement Authority. Tento orgán by mal svojich vlastných vyšetrovateľov aj prokurátora a jeho úlohou by malo byť vyšetrovanie a trestanie tzv. *white collar crimes*. Táto legislatívna iniciatíva je odpoveďou na škandál, v ktorom si bývalý predseda predstavenstva írskej banky Anglo Irish Bank Seán FitzPatrick zabezpečil od svojej banky úver, ktorý postupne presiahol 100 miliónov eur. Banka sa po medializácii tohto prípadu v dôsledku žalôb investorov a prepadu jej akcií dostala do ťažkostí a neskôr po zoštatnení zanikla zlúčením.<sup>20</sup> Na základe týchto príkladov (ako aj množstva ďalších) je potrebné položiť si otázku, či sa európsky zákonodarca do budúca začne zaoberať zodpovednosťou členov riadiacich orgánov, resp. vrcholového manažmentu finančných inštitúcií, ktoré „hýbu trhom“.

### „LEVEL PLAYING FIELD“ A JUDIKATÚRA RELEVANTNÁ PRE SSM

Berúc do úvahy skutočnosť, že sankčný mechanizmus SSM zložený z európskej a národnej legislatívy (na základe čoho ho možno označiť ako „hybridný“) sa do značnej miery spolieha na spoluprácu orgánov dohľadu členských štátov, je pochopiteľné, že bude narážať na množstvo komplikácií. Prvou a azda najväčšou prekážkou pri konzistentnej aplikácii štandardov SSM sú národné nuansy v transpozícii smernice CRD IV. Transpozícia podlieha širokej škále rozdielov v právnej kultúre, v právnych zvykoch a právnej teórii jednotlivých členských štátov. V rámci uplatňovania právnych nástrojov zo strany EÚ je badať trend postupného nahrádzania regulácie obsiahnutej v smerniciach reguláciou obsiahnutej v nariadeniach – tam, kde je to možné. Badať to na vývoji samotného nariadenia CRR<sup>21</sup> a jeho legislatívnych predchodcov, ktoré boli prevažne vo forme smerníc, ale aj mimo bankového sektora, o čom svedčí okrem iného teraz už notoricky známe všeobecné nariadenie o ochrane údajov, skrátene GDPR<sup>22</sup>. Aj takáto zjednocujúca legislatívna činnosť však má svoje limity, najmä pokiaľ ide o právo procesné.

Tam, kde nesiahia zákonodarca alebo kde je výklad práva nejednoznačný, nastupuje sudcovská tvorba práva. V prípade SSM je judikatúra európskych súdov stále len v počiatočných štádiách. Na príkladoch Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank v ECB<sup>23</sup> či Crédit mutuel Arkéa v ECB<sup>24</sup> však možno ilustrovať prvé prielomové judikáty v rámci definovania právomocí ECB (ktoré sa však priamo netýkali oblasti správneho trestania). Ako vyplýva z výskumu Európskeho bankového inštitútu,<sup>25</sup> úverové inštitúcie sú pri domáhaní sa svojich práv na Všeobecnom súde EÚ pomerne aktívne a bude zaujímavé sledovať, ako sa vyvinú niektoré konania, napr. Trasta Komerčbanka and others v ECB,<sup>26</sup> v ktorom ECB odobrala bankové povolenie uvedenej lotyšskej banke, pričom banka v žalobe o. i. tvrdí, že ECB sa v konaní spoliehala na „nepresné“ dokumenty poskytnuté lotyšským orgánom dohľadu.

Ako sme už uviedli, ECB má pri podozrení na porušenia prudenciálnych požiadaviek týkajúcich sa napr. governance, riadenia rizika, odmeňovania kľúčových osôb v banke či riadiacich orgánov bánk právomoc vydať pokyn národným orgánom dohľadu na začatie sankčného konania voči významným bankám. Nie je preto možné vylúčiť, že európske súdy sa v súvislosti so sankčným konaním tohto druhu v budúcnosti budú musieť zaoberať interpretáciou národných právnych predpisov, ktoré sú transpozíciou CRD IV. V tomto kontexte už teda nebude možné hovoriť o „čisto národnej“ bankovej regulácii. Či sa tak stane a kedy, ukáže len čas.

- 18 Čl. 8 rozhodnutia ECB/2014/16.  
 19 Zdroj: <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/former-jp-morgan-chase-bank-employee-sentenced-four-years-prison-selling-customer>  
 20 Zdroj: [https://en.wikipedia.org/wiki/Se%C3%A1n\\_FitzPatrick](https://en.wikipedia.org/wiki/Se%C3%A1n_FitzPatrick)  
 21 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012.  
 22 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov).  
 23 Rozhodnutie Všeobecného súdu EÚ, sp. zn. T-122/15 o určení Landeskreditbank za významnú banku.  
 24 Rozhodnutie Všeobecného súdu EÚ, sp. zn. T-712/15 a T-52/16 o dohlade nad skupinou Crédit mutuel Arkéa.  
 25 <https://ebi-europa.eu/publications/eu-cases-or-jurisprudence/>  
 26 Konanie Všeobecného súdu EÚ, sp. zn. T-698/16.