

30. 7. 2013

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# K rozhodnutí odvolacího senátu Evropských orgánů dohledu BoA 2013 - 008

Dne 24. června 2013 vydal odvolací senát Evropských orgánů dohledu (dále jen „Odvolací senát“) své první rozhodnutí, a to rozhodnutí č. BoA 2013 - 008 (dále jen „Rozhodnutí“) ve věci odvolatele SV Capital OÜ (dále jen „SVC“) proti rozhodnutí Evropského orgánu pro bankovníctví (dále jen „EBA“) Ref. EBA C 2013 002 z 25. ledna 2013 (dále jen „Rozhodnutí EBA“). V tomto krátkém příspěvku upozorníme na některé detaily tohoto Rozhodnutí a stručně shrneme jeho hlavní argumenty.

## Úvodem

Odvolací senát je v oblasti evropského finančního práva prvním orgánem svého druhu a příslušným zakládajícím aktem mu byla v návaznosti na politické zadání vycházející z myšlenky (de Larosière)[1], že nedostatečná koordinace finančněprávního dohledu mezi jednotlivými členskými státy EU přispěla k tzv. finanční krizi, resp. k prohloubení jejích následků, svěřena v rámci nového Evropského systému dohledu nad finančním trhem[2] důležitá rozhodovací pravomoc, ostatně stejně jako samotným evropským orgánům dohledu. Například podle recitálu 28 až 29 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES (dále jen „Nařízení EBA“), přičemž stejný mechanismus se uplatňuje i u dalších evropských orgánů dohledu nad finančním trhem ESMA a EIOPA, platí, že:

*Zajištění správného a úplného uplatňování práva Unie je základním předpokladem pro dosažení integrity, průhlednosti, účinnosti a řádného fungování finančních trhů, stability finančního systému a neutrálních podmínek pro hospodářskou soutěž mezi finančními institucemi Unie. Měl by být tedy vytvořen mechanismus, na jehož základě by orgán pro bankovníctví **řešil případy neuplatňování nebo nesprávného uplatňování práva Unie, které lze považovat za jeho porušení**. Tento mechanismus by se měl uplatňovat v oblastech, ve kterých právní předpisy Unie stanovují jednoznačné a nepodmíněné povinnosti... Pro přiměřenou reakci na případy nesprávného či nedostatečného uplatňování práva Unie by měl být zaveden třístupňový mechanismus. Za prvé by měl být orgán pro bankovníctví oprávněn **vyšetřovat údajné nesprávné či nedostatečné plnění povinností** vyplývajících z práva Unie ze strany vnitrostátních orgánů při provádění dohledu a vydat k tomu doporučení. Za druhé, pokud se příslušný vnitrostátní orgán neřídí tímto doporučením, měla by být Komise zmocněna k vydání formálního stanoviska zohledňujícího doporučení orgánu pro bankovníctví požadujícího po příslušném orgánu, aby přijal nezbytná opatření pro zajištění souladu s právem Unie... Za třetí ve výjimečných případech, v nichž dojde k trvalé nečinnosti dotčeného příslušného orgánu a situaci nebude možné řešit jiným způsobem, by měl být orgán pro bankovníctví oprávněn **přijímat rozhodnutí určená jednotlivým finančním institucím**. Toto oprávnění by mělo být omezeno na výjimečné situace, kdy příslušný orgán nedodrží jemu určené formální stanovisko a kdy se právo Unie přímo vztahuje na finanční instituce prostřednictvím současných nebo budoucích nařízení Unie.*

Je evidentní, že rozhodnutí EBA může přímo zasáhnout jak do jinak suverénní sféry orgánů dohledu členských států EU, tak do sféry dohlížených osob a jejich zákazníků. Možnost odvolání se tedy v této

situaci jeví jako racionální vyvažující prostředek zásadních pravomocí[3], stejně tak jako výraz odpovědnosti evropských orgánů dohledu, prostředek jednotného výkladu unijního (finančního) práva a konečně i jako jeden z aspektů „dobré veřejné správy“ (*good governance*). Dodejme, že rozhodnutí Odvolacího senátu lze napadnout u Evropského soudního dvora (čl. 61 Nařízení EBA), což představuje další formu zajištění nezávislého posouzení daného sporu.

Výše uvedenému odpovídá také vymezení jurisdikce Odvolacího senátu v čl. 60 odst. 1 Nařízení EBA: *Jakákoli fyzická nebo právnická osoba nebo příslušné orgány mohou podat odvolání proti rozhodnutí orgánu pro bankovníctví uvedenému v článku 17, 18 nebo 19 či jinému rozhodnutí přijatému orgánem pro bankovníctví v souladu s akty Unie uvedenými v čl. 1 odst. 2, které je určeno této osobě, nebo proti rozhodnutí, které se této osoby bezprostředně a přímo dotýká, i když je určeno jiné osobě.*

Odvolací senát tak lze považovat za důležitou součást nového Evropského systému dohledu nad finančním trhem, a to především z hlediska jednotné aplikace unijního finančního práva.

## **Základní fakta**

Odvolatel, společnost SVC je estonskou právnickou osobou, která dopisem svého právního zástupce zde dne 24. října 2012 požádala EBA o zahájení řízení ve věci možného porušení unijního práva, a to v návaznosti na čl. 17 Nařízení EBA, který mj. stanoví, že *Na žádost jednoho nebo více příslušných orgánů, Evropského parlamentu, Rady, Komise, skupiny subjektů působících v bankovníctví nebo z vlastní iniciativy a po sdělení dotčenému příslušnému orgánu může orgán pro bankovníctví provádět šetření údajného porušování nebo neuplatňování práva Unie.*

Možné porušení evropského práva dovozuje SVC z rozsudku estonského soudu z prosince 2011 ve sporu, který se týkal vedení běžného účtu estonskou pobočkou Nordea Bank Finland PLC a podle kterého dvě osoby pověřené řízením pobočky („*governors*“) poskytli nepravdivé důkazy (*had not given truthful evidence*), bohužel bez bližší konkretizace takového jednání. SVC pak v lednu 2012 požádala estonský orgán dohledu nad finančním trhem (Finantsininspektsioon), aby tyto osoby zbavila jejich funkcí. Estonský orgán dohledu měl však za to, že otázka posuzování vhodnosti („*fit and proper*“) vedoucích pobočky zahraniční banky je věcí domovského orgánu dohledu, v tomto případě Finska. SVC se tedy v červenci 2012 obrátila na finský orgán dohledu nad finančním trhem (Finanssivalvonta), který však neshledal její žádost opodstatněnou, resp. shledal její obvinění nepravdivými. SVC se tedy v říjnu 2012 obrátila na EBA, aby zahájil řízení s estonským a finským orgánem dohledu, které podle názoru SVC selhaly při plnění svého poslání, a to tím, že výše uvedené vedoucí osoby pobočky úvěrové instituce nezbavily jejich funkcí, a to na základě nevhodnosti těchto osob pro výkon jejich funkcí.

EBA vyjádřil svůj názor v Rozhodnutí EBA (*decision letter*) ze dne 25. ledna 2013, které se pak stalo předmětem odvolání SVC. Podle EBA se posuzování vhodnosti vedoucích osob vztahuje pouze na úvěrovou instituci jako takovou (Nordea Bank Finland PLC) a nikoliv na její pobočku a výše uvedené orgány dohledu se tak nemohly dopustit porušení unijního práva. EBA také uvedl, že mu nepřisluší posuzovat příslušné národní právo aplikovatelné v dané věci. EBA vychází z čl. 11 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (dále jen „*Směrnice 2006/48*“), podle kterého *Příslušné orgány vydají úvěrové instituci povolení pouze tehdy, řídí-li její činnost skutečně nejméně dvě osoby. Nevydají povolení, pokud tyto osoby nepožívají dobré pověsti nebo nemají dostatek zkušenosti pro výkon svých funkcí.*

Vzhledem k výše uvedenému představuje podle Odvolacího senátu zásadní sporný bod otázka, zda mohla uvedená fakta představovat údajné porušení unijního práva či nikoliv a zda tedy existuje

možnost aplikace čl. 17 Nařízení EBA. Konkrétně pak jde o otázku, **zda se čl. 11 Směrnice 2006/48 vztahuje pouze na osoby, které skutečně řídí činnost úvěrové instituce nebo také na osoby, které řídí pobočku úvěrové instituce.**

### **Shrnutí argumentů společnosti SVC**

1. EBA měl zasáhnout, resp. zabývat se podáním (stížností) SVC, neboť skutečnost, že funkci vedoucích osob pobočky úvěrové instituce zastávají nevhodné osoby, může představovat porušení unijního práva,
2. SVC zmiňuje tato konkrétní ustanovení podporující její názor:
  - a. čl. 1 odst. 2, 3 a 5 Nařízení EBA,
  - b. čl. 9 odst. 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES ze dne 16. prosince 2002 o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu a o změně směrnice Rady 73/239/EHS, 79/267/EHS, 92/49/EHS, 92/96/EHS, 93/6/EHS a 93/22/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/78/ES a 2000/12/ES,
  - c. čl. 25 odst. 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES ze dne 13. listopadu 2007 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES,
  - d. **čl. 22, čl. 40 a čl. 42 Směrnice 2006/48 a**
  - e. čl. 8 Nařízení EBA

### **Shrnutí argumentů EBA**

1. rozhodnutí EBA nesplňuje kritéria čl. 60 odst. 1 Nařízení EBA, tedy ani nebylo adresováno (určeno) právnímu zástupci SVC, ani není rozhodnutím, které by se bezprostředně a přímo SVC dotýkalo,
2. článek 11 Směrnice 2006/48 je jediným relevantním ustanovením unijního práva, které je možné v dané věci aplikovat,
3. článek 11 Směrnice 2006/48 se vztahuje pouze na úvěrovou instituci jako takovou a nikoliv na její pobočku,
4. otázka, zda je pobočka úvěrové instituce řízena vhodnými osobami, nespadá do oblasti unijního práva a tedy ani do působnosti EBA a
5. vzhledem k výše uvedenému je třeba podání (stížnost) SVC odmítnout, tj. setrvat na původním rozhodnutí EBA a odvolání odmítnout jako nepřijatelné.

### **Rozhodnutí Odvolacího senátu**

1. V rozporu se svým původním stanoviskem se EBA vyjádřil, že Rozhodnutí EBA sice bylo adresováno právnímu zástupci SVC, nikoliv však SVC. Odvolací senát však v souladu s názorem SVC rozhodl, že Rozhodnutí EBA bylo jednoznačně adresováno právnímu zástupci SVC, a to právě jako právnímu zástupci SVC, a je tedy rozhodnutím podle čl. 60 odst. 1 Nařízení EBA,
2. Jak již bylo uvedeno výše, podle čl. 17 odst. 2 Nařízení EBA *Na žádost jednoho nebo více příslušných orgánů, Evropského parlamentu, Rady, Komise, skupiny subjektů působících v*

bankovníctví nebo z vlastní iniciativy a po sdělení dotčenému příslušnému orgánu může orgán pro bankovníctví provádět šetření údajného porušování nebo neuplatňování práva Unie. V případě společnosti SVC ovšem nejde ani o jeden z právě uvedených subjektů, ale o **dovolání se provedení šetření z vlastní iniciativy EBA**, která má však diskreční charakter („může“). O uplatnění této diskreční pravomoci se však podle Odvolacího senátu v tomto případě jednat nemusí, neboť tvrzení SVC se netýká porušování nebo neuplatňování unijního práva, resp. netýká se jich, pokud je otázka vhodnosti vedoucích osob pobočky úvěrové instituce záležitostí výlučně vnitrostátního práva, jak tvrdí EBA. Jde tedy ve výsledku o otázku rozsahu aplikace unijního práva.

3. Odvolací senát postupně odmítl argumenty SVC uvedené výše pod body 3. 2. a. (čl. 1 odst. 3 nemůže představovat důvodu šetření podle čl. 17 Nařízení EBA), b., c. (aplikací těchto směrnic nemá smysl se zabývat v tomto případě, který se jednoznačně týká podnikání úvěrových institucí) a e. (ani zkoumání této otázky nevneso do posouzení zkoumaného případu nic nového).

4. Obširněji se tedy Odvolací senát zabýval argumentem uvedeným výše v bodě 3. 2. d., tedy **otázkou aplikace Směrnice 2006/48, především jejího článku 22**. Odvolací senát nejprve zcela oprávněně upozorňuje na **pokyny EBA z 22. listopadu 2012, které se týkají posuzování vhodnosti členů řídicího orgánu a osob v klíčových funkcích** (dále jen „Pokyny EBA“)[4] a které mají přímou souvislost s čl. 11 Směrnice 2006/48. Podle bodu 2.1 Pokynů EBA *Article 11(1) of Directive 2006/48/EC entrusts the EBA with the task of ensuring the existence of guidelines for the assessment of the suitability of the persons who effectively direct the business of a credit institution. This follows on from the provision's requirement that competent authorities shall grant an authorisation to credit institutions only when there are at least two persons who effectively direct the business and shall not grant authorisation if these persons are not of sufficiently good repute or lack sufficient experience to perform such duties*. EBA je tedy tím, kdo by měl specifikovat obecné požadavky uvedené v čl. 11 Směrnice 2006/48.

Podle čl. 22 Směrnice 2006/48 *Příslušné orgány domovského členského státu vyžadují, aby každá úvěrová instituce měla spolehlivé řídicí systémy, včetně jasné organizační struktury s dobře vymezenými, transparentními a konzistentními hranicemi odpovědnosti, účinné postupy k určení, řízení, kontrole a ohlašování rizik, kterým je nebo by mohla být vystavena, a přiměřené mechanismy vnitřní kontroly, včetně řádných administrativních a účetních postupů*.

K článku 22 Směrnice 2006/48 uvádějí Pokyny EBA v bodě 2.4 následující: *Furthermore Article 22 of Directive 2006/48/EC provides that Home State competent authorities shall require every credit institution to have robust governance arrangements in place...The present **Guidelines aim to establish harmonised criteria for the assessment of the suitability of the members of the management body as part of such governance arrangements. For the same reason the Guidelines set out uniform criteria for the mandatory assessment of key function holders by credit institutions and their discretionary assessment by competent authorities**. It is important to ensure also the suitability of key function holders as those persons are responsible for the day-to-day management of the credit institution under the overall responsibility of the management body*.

Důležitější je ovšem z pohledu řešeného případu bod 2.5 Pokynů EBA, podle kterého *In summary, in order to achieve the necessary and desirable degree of harmonisation in this area these **Guidelines are deliberately broader in scope than Article 11** of Directive 2006/48/EC in the following three respects: a) the Guidelines look beyond authorisation to ongoing suitability; b) the entities within scope include financial holding companies, and c) the persons within scope are not limited to those who effectively direct the business, but include all members of the management body as well as key function holders*. Zde tedy EBA jednoznačně deklaruje, že její pokyny podstatným způsobem rozšiřují dosah čl. 11 Směrnice 2006/48 na všechny vedoucí osoby a také na tzv. key function holders, kteří

jsou zodpovědní za každodenní řízení úvěrové instituce. Těmito osobami se pak dle Pokynů EBA (str. 11) rozumí *those staff members whose positions give them significant influence over the direction of the credit institution, but who are not members of the management body. Key function holders might include heads of significant business lines, EEA branches, third country subsidiaries, support and internal control functions.* Vedoucí pobočky úvěrové instituce tedy nepochybně tuto definici splňuje.

EBA se však v průběhu řízení poněkud paradoxně tomuto jasnému argumentu bránil replikou, že jeho vlastní pokyny nejsou závazné a nemohou rozšiřovat rozsah aplikace unijního práva a také, že podle Pokynů EBA samotný je posuzování vhodnosti *key function holders* věcí vnitrostátních orgánů dohledu. Odvolací senát se však s tímto názorem evidentně neztotožnil a vyjádřil názor, že

- při posouzení rozsahu aplikace evropského práva je v dané věci nutné **brát v úvahu především článek 22 Směrnice 2006/48**, který je obecnější, než článek 11 a zahrnuje tak i *key function holders*,
- přestože nejsou Pokyny EBA právně závazné, jsou důležitým prvkem praktické interpretace Směrnice 2006/48 a
- skutečnost, že posuzování vhodnosti *key function holders* je co se týče vnitrostátních orgánů dohledu diskreční, neznamená, že vhodnost těchto osob není v rozsahu působnosti unijního práva.

## Závěr

Vzhledem k výše uvedenému shledal Odvolací senát EBA odvolání SVC nejen přípustným s ohledem na čl. 60 odst. 1, ale také věcně oprávněným, neboť posuzování vhodnosti osob, které řídí pobočku úvěrové instituce, spadá do působnosti unijního práva, konkrétně pak Směrnice 2006/48, kterou se Odvolací senát rozhodl interpretovat ve světle Pokynů EBA.

Odvolací senát tedy rozhodl o postoupení věci EBA, který bude podle čl. 60 odst. 5 Nařízení EBA vázán rozhodnutím Odvolacího senátu a přijme pozměněné rozhodnutí týkající se dané věci. Škoda jen, že se Odvolací senát odmítl zabývat otázkou uplatňování diskreční pravomoci podle čl. 17 odst. 2 Nařízení EBA a vyjádřil názor, že se ani nezabýval otázkou, zda byli vedoucí estonské pobočky *key function holders*, ačkoliv je to celkem zřejmé z odůvodnění rozhodnutí. I přesto obsahuje první rozhodnutí Odvolacího senátu několik zajímavých momentů, které jsou podstatné z hlediska aplikační praxe v oblasti unijního finančního práva.

**JUDr. Bc. Bedřich Čížek, MPA,**

doktorand na Katedře finančního práva a finanční vědy PF UK

-----  
Příspěvek vyjadřuje autorův soukromý odborný názor.

[1] Viz např. recital 1 Nařízení EBA: Finanční krize v letech 2007 a 2008 odhalila závažné nedostatky v dohledu nad finančním trhem jak v konkrétních případech, tak ve vztahu k finančnímu systému jako celku. Modely dohledu na úrovni jednotlivých členských států pokulhávají za finanční globalizací a realitou integrovaných a vzájemně propojených evropských finančních trhů, na kterých mnoho finančních institucí působí přeshraničně. Krize odhalila nedostatky v oblasti spolupráce, koordinace, jednotného uplatňování práva Unie a důvěry mezi vnitrostátními orgány dohledu.

[2] Evropský systém dohledu nad finančním trhem představuje integrovanou síť vnitrostátních orgánů dohledu a orgánů dohledu EU, která ponechá každodenní dohled nad finančními institucemi

na vnitrostátní úrovni. Kromě toho by v jeho rámci mělo být dosaženo větší harmonizace a jednotného uplatňování pravidel pro finanční instituce a trhy v celé EU. Kromě EBA byly jako orgány s právní subjektivitou zřízeny Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA), Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) a Společný výbor evropských orgánů dohledu. Součástí systému je také Evropská rada pro systémová rizika.

[3] Viz např. recital 58 Nařízení EBA: Je nutné zajistit, aby strany, kterých se dotýkají rozhodnutí přijatá orgánem pro bankovníctví, mohly uplatnit odpovídající opravné prostředky. Má-li orgán pro bankovníctví rozhodovací pravomoci, měly by mít pro zajištění efektivní ochrany práv jednotlivých stran a z důvodu procesní ekonomie příslušné strany právo odvolat se k odvolacímu senátu. Z důvodu účinnosti a jednotnosti by měl být odvolací senát společným orgánem všech evropských orgánů dohledu, nezávislým na jejich organizační a regulační struktuře. Proti rozhodnutí odvolacího senátu by mělo být možné podat žalobu u Soudního dvora Evropské unie.

[4] Viz Sdělení ČNB o obecných pokynech EBA k posuzování vhodnosti členů řídicího orgánu a osob v klíčových funkcích ( dostupné na [www](http://www.cnb.cz), k dispozici >>> [zde](#).)

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Převodní ceny v judikatuře a sporech se správcem daně](#)
- [Nový daňový režim ESOP v České republice od roku 2026. Posun k ekonomické realitě a mezinárodním standardům?](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [SCHEJBAL& PARTNERS stáli u získání jedné z prvních licencí dle MiCA v ČR](#)
- [Mezinárodní dožádání a lhůta pro stanovení daně: kritéria účelnosti, věcnosti a včasnosti v judikatuře](#)
- [Prověřování zahraničních investic a kybernetická regulace: řízená služba jako nová transakční proměnná](#)
- [Nová úprava kvalifikovaných zaměstnaneckých opcí](#)
- [Silná koruna: jaké dopady má posilující koruna na české firmy](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc únor 2026](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Aktuální judikatura k holdingovým strukturám](#)