CS

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 28. října 2005

na žádost České národní banky
ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu k vládnímu návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti se sjednocováním dozoru nad finančním trhem

(CON/2005/39)

1. Dne 21. září 2005 obdržela Evropská centrální banka (ECB) od České národní banky (ČNB) žádost o stanovisko ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu k vládnímu návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti se sjednocováním dozoru nad finančním trhem (dále jen „pozměňovací návrh“).

2. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na třetí a šesté odrážce čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů[1], neboť pozměňovací návrh obsahuje ustanovení týkající se národní centrální banky a pravidel pro finanční instituce, která významně ovlivňují stabilitu finančních institucí a trhů. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

Sjednocování dohledu nad finančním trhem

3. Účelem pozměňovacího návrhu je vytvořit právní rámec pro sjednocený dohled nad finančním trhem v České republice ze strany ČNB. V současné době je ČNB jedním ze čtyř orgánů dohledu v České republice a odpovídá za dohled nad činností úvěrových institucí jiných než družstevní záložny. Dalšími orgány dohledu nad finančním trhem jsou Komise pro cenné papíry (KCP), Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění, který je součástí Ministerstva financí, a Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (ÚDDZ) (dále společně jen „jiné orgány dohledu“). Pozměňovací návrh mění dřívější legislativní návrh, jenž byl ECB rovněž předložen ke konzultaci[2]. Tento návrh upravoval pouze integraci ÚDDZ do ČNB v rámci první etapy širší reorganizace dohledu nad finančním trhem, na základě které by došlo ke snížení počtu orgánů dohledu na dva, přičemž ČNB měla být orgánem bankovního dohledu a KCP orgánem dohledu pro nebankovní sektor. Podle pozměňovacího návrhu, který má nabýt účinnosti dnem 1. dubna 2006 (dále jen „den

1 Úř. věst. L 189, 3.7.1998, s. 42.

2 Stanovisko ECB/2005/24 ze dne 15. července 2005.

účinnosti“), však všechny tři jiné orgány dohledu ke dni účinnosti zaniknou a jejich dosavadní působnost a zaměstnanci přejdou na ČNB.

4. ECB bere na vědomí, že pozměňovací návrh je výsledkem dohody ČNB a Ministerstva financí České republiky a že česká vláda návrhy obsažené v pozměňovacím návrhu též podporuje[3]. ECB návrh na integraci všech jiných orgánů dohledu do ČNB vítá. ECB je toho názoru, že v členském státě s relativně malým finančním trhem, jako je tomu v případě České republiky, jsou dány pádné důvody pro to, aby odpovědnost v oblasti dohledu byla svěřena jedinému orgánu[4].

5. ECB je toho názoru, že navrhované rozšíření pravomocí ČNB na nebankovní dohled je v souladu s jejími úkoly, které souvisejí s Evropským systémem centrálních bank. ECB zejména vítá skutečnost, že výkon obezřetnostního dohledu nad všemi zprostředkovateli finančního trhu bude převeden na ČNB. Za podmínek, kdy ve stále větší míře dochází ke stírání tradičních hranic mezi sektory bankovnictví, pojišťovnictví a trhu cenných papírů a s ohledem na nové úkoly, které tento vývoj přináší v oblasti obezřetnostního dohledu a finančního systému, je pravděpodobné, že národní centrální banka, jež nese celkovou odpovědnost za finanční trh, si bude počínat lépe než několik orgánů dohledu, jejichž pravomoc je omezena na určitý finanční sektor.

Finanční stabilita

6. ECB si všímá, že pozměňovací návrh stanoví, že při výkonu dohledu nad kapitálovým trhem ČNB přispívá k ochraně investorů a posiluje důvěru v kapitálový trh[5]. Pozměňovací návrh dále k úkolům ČNB doplňuje, že ČNB „pečuje o bezpečné fungování a rozvoj finančního trhu“[6]. I když ECB uvedené vymezení úlohy a cílů ČNB v oblasti dohledu vítá, je toho názoru, že v pozměňovacím návrhu by měla být jednoznačně promítnuta širší úloha, kterou ČNB má při: i) zajišťování bezpečnosti a spolehlivosti finančních institucí a ii) zajišťování stability finančního systému jako celku. Skutečnost, že se národní centrální banky v rámci své činnosti zaměřují na systémovou stabilitu, vede k tomu, že jsou schopny lépe posoudit nejen pravděpodobnost a možný dopad makroekonomických otřesů či poruch na domácích a mezinárodních kapitálových trzích, ale též vliv společných faktorů na stabilitu skupin finančních zprostředkovatelů. Z těchto důvodů by ECB uvítala, kdyby pozměňovací návrh výslovně zakotvil, tak jak tomu je ve statutech národních centrálních bank jiných členských států, že ČNB má širší úkol přispívat ke stabilitě finančního

---

3 Viz důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu.

4 Rovněž na Slovensku byla v nedávné době odpovědnost za dohled nad finančním trhem soustředěna v národní centrální bance (viz stanovisko ECB/2004/31 ze dne 22. září 2004 na žádost Národní banky Slovenska k návrhu zákona o dohledu nad finančním trhem a o změně některých zákonů).

5 Ustanovení § 2 navrhované změny zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry (jehož název se mění na zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu), který tvoří součást pozměňovacího návrhu.

6 Viz § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance (dále jen zákon o ČNB), ve znění pozměňovacího návrhu. § 44 odst. 2 zákona o ČNB, ve znění pozměňovacího návrhu, též vymezuje dohled vykonávaný ČNB tak, že uvádí výčet různých úkolů, které výkon této funkce zahrnuje.

systému jako celku[7]. V rámci systému dohledu by se též mohlo jasně rozlišovat mezi cílem finanční stability a cílem ochrany investorů, a to zejména proto, že tyto dva cíle nemusí být vždy zcela v souladu, a někdy si mohou dokonce odporovat[8].

Výbor pro finanční trh

7. ECB bere na vědomí, že pozměňovacím návrhem[9] se zřizuje výbor pro finanční trh (dále jen „výbor"). Výbor bude odborným poradním orgánem bankovní rady ČNB (dále jen „bankovní rada"), který sleduje situaci a vývoj na finančním trhu a projednává strategie a dlouhodobější výhledy v oblasti dohledu nad finančním trhem. Výbor se skládá ze sedmi odborných členů, z nichž tři (včetně předsedy a místopředsedy) budou zvoleni rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny na návrh profesních a zájmových organizací a další dva členové budou z řad zaměstnanců Ministerstva financí, které jmenuje a odvolává ministr financí. Zbylými dvěma členy budou jeden člen bankovní rady a finanční arbitr[10]. Členové výboru jsou povinni svoji funkci vykonávat nestranně a za výkon funkce jim nepřísluší odměna. ECB vychází z toho, že výbor bude čistě poradním orgánem, jehož hlavním úkolem bude předkládat bankovní radě stanoviska a doporučení v oblastech své působnosti. V žádném případě výbor nebude moci přímo nebo nepřímo ovlivňovat rozhodování bankovní rady. S ohledem na výše uvedené ECB v obecné rovině vítá zřízení výboru, jenž by bankovní radě měl být zdrojem rozsáhlých odborných znalostí, které budou užitečné při výkonu její nové pravomoci v oblasti dohledu nad finančním trhem.

Přechod práv a závazků jiných orgánů dohledu na ČNB

8. ECB si všímá, že podle pozměňovacího návrhu je přechod působnosti každého z jiných orgánů dohledu na ČNB upraven zvláštním souborem přechodných ustanovení, jež se týkají příslušného orgánu dohledu[11]. Tato ustanovení výslovně stanoví, že ke dni účinnosti dotčený jiný orgán dohledu zaniká, jeho působnost vyplývající z právních předpisů přechází na ČNB a jeho zaměstnanci se stávají zaměstnanci ČNB[12]. Tato ustanovení dále stanoví, že ke dni účinnosti zaniká právo hospodaření s majetkem ve vlastnictví státu (s výjimkou nemovitostí), se kterým dosud

---

7 Ustanovení sledující tento cíl by mohla být doplněna do § 2 navrhované změny zákona o ČNB a rovněž tak do § 2 navrhované změny zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu.

8 Úkol ČNB přispívat ke stabilitě finančního systému lze chápat jako základní cíl dohledu vykonávaného ČNB, zatímco ochrana investorů, jakkoli je důležitá, je jen jedním z dalších cílů tohoto dohledu.

9 § 45a zákona o ČNB, ve znění pozměňovacího návrhu.

10 Viz zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

11 ECB však poznamenává, že délka přechodného období není v žádném z těchto ustanovení stanovena.

12 ECB však poznamenává, že v případě navrhované změny zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění pozdějších předpisů, není výslovně upraveno, že zaměstnanci ÚDDZ budou převedeni na ČNB. Přechodná ustanovení navrhované změny tohoto zákona stanoví, že „[z]ávazky, práva a povinnosti […] z majetkoprávních a dalších právních vztahů přecházejí ke dni nabytí účinnosti zákona z Úřadu na Českou národní banku […] ". ECB vychází z toho, že v současné době na ÚDDZ pracuje jen malý počet zaměstnanců (přibližně 10) a že tito zaměstnanci budou tudíž uvedeným přechodem dotčeni.

hospodařil jiný orgán dohledu a který je potřebný k výkonu dohledu ČNB, a že tento majetek (a závazky s tímto majetkem související) přechází na ČNB[13]. Podrobnosti tohoto přechodu majetku budou stanoveny dohodou mezi ČNB a Ministerstvem financí. Přechodná ustanovení dále stanoví, že ode dne účinnosti se ČNB stane namísto jiného orgánu dohledu účastníkem řízení, ve kterých vystupoval jako účastník tento orgán a která byla zahájena přede dnem účinnosti. Pozměňovací návrh dále výslovně stanoví, že stát uhradí finanční závazky, které ČNB vzniknou v důsledku toho, že se namísto některého z jiných orgánů dohledu stane účastníkem řízení, ve kterém ke dni účinnosti vystupoval tento jiný orgán dohledu[14], nebo řízení zahájených po dni účinnosti, která se však vztahují k činnosti jiného orgánu dohledu podle dosavadní právní úpravy.

9. ECB přechodná ustanovení pozměňovacího návrhu vítá. Ve spojení se zákonem o odpovědnosti státu za škodu[15] se zdá, že tato ustanovení účinně chrání ČNB před finančními závazky v souvislosti s činností jiných orgánů dohledu. Není proto zapotřebí, aby tato ustanovení byla hodnocena z hlediska finanční nezávislosti ČNB ani z hlediska dodržování zákazu měnového financování podle Smlouvy ze strany ČNB.

10. V neposlední řadě by ECB uvítala, kdyby jí pro informační účely byly poskytnuty tyto dokumenty: i) podrobný popis navrhované organizační struktury a rozdělení pravomocí v oblasti dohledu v rámci ČNB od 1. dubna 2006 a ii) kopii jakékoli dohody mezi Ministerstvem financí a ČNB ohledně přechodu majetku a souvisejících závazků z jiných orgánů dohledu na ČNB podle přechodných ustanovení pozměňovacího návrhu.

11. Toto rozhodnutí bude zveřejněno na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 28. října 2005.

[podpis]

Prezident ECB

Jean-Claude TRICHET

---

13 V případě KCP vypořádá ostatní majetek a ostatní závazky tohoto orgánu dohledu Ministerstvo financí.

14 Nebo ve kterém tento jiný orgán dohledu vystupoval za stát.

15 Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů; zejména § 3 písm. a) a § 13 tohoto zákona.