CS

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 15. července 2005

na žádost Ministerstva financí České republiky
k návrhu zákona o sjednocování dozoru nad finančním trhem

(CON/2005/24)

1. Dne 31. května 2005 obdržela Evropská centrální banka (ECB) od Ministerstva financí České republiky žádost o stanovisko k návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti se sjednocováním dozoru nad finančním trhem (dále jen „návrh zákona“). Návrh zákona představuje první etapu rozsáhlé reorganizace dozoru nad finančním trhem v České republice. Návrh zákona mění řadu zvláštních zákonů[1] a má nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2006 (dále jen „den účinnosti“).

2. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na první, druhé, třetí, páté 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[2], neboť návrh zákona se týká měnových záležitostí, platebních prostředků, národní centrální banky, platebních a zúčtovacích systémů a pravidel pro finanční instituce, které 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 dozoru nad finančním trhem

3. Návrh zákona reorganizuje dozor nad finančním trhem v České republice v několika ohledech. Hlavní změna spočívá ve snížení počtu regulátorů finančního trhu ze čtyř na dva. Na základě návrhu zákona zanikne jak Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (ÚDDZ) (zvláštní státní orgán dohledu), tak i Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění (který je součástí Ministerstva financí). Namísto toho budou dvěma regulátory Komise pro cenné papíry, která bude přejmenována na Komisi pro finanční trh, a Česká národní banka (ČNB). Úkoly Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění převezme Komise pro finanční trh. ČNB

---

1 Návrh zákona mění 27 stávajících zákonů včetně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČNB“), zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o družstevních záložnách“), zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

2 Úř. věst. L 189, 3.7.1998, s. 42.

převezme dohled nad spořitelními a úvěrními družstvy (dále jen „družstevní záložny“), včetně jejich účasti v označených platebních systémech, k jejichž provozování udělila ČNB licenci podle zvláštního zákona[3].

4. ECB v zásadě vítá změny v organizaci dozoru a dohledu nad finančním trhem v České republice, které upravuje návrh zákona. Integrace dozoru nad finančním trhem jen do dvou orgánů by měla vést k zamezení neefektivního překrývání kompetencí a k vytvoření předpokladů pro účinnější výkon dozoru nad finančními institucemi a trhy v České republice. Skutečnost, že se odpovědnost za dohled nad bankami, pobočkami zahraničních bank a nyní i nad družstevními záložnami soustřeďuje „pod jednou střechou“ v rámci ČNB, v této souvislosti představuje pozitivní krok.

5. Jak se uvádí v důvodové zprávě k návrhu zákona, návrh zákona představuje první etapu rozsáhlé reorganizace dozoru a dohledu nad finančním trhem v České republice. Ve druhé etapě této reorganizace, která by se měla uskutečnit nejpozději k datu zavedení eura v České republice, se předpokládá sloučení dozorových funkcí ČNB a Komise pro finanční trh do jediného orgánu dozoru. ECB by měla být k tomuto budoucímu legislativnímu návrhu formálně konzultována. Jelikož však v této chvíli není jasné, zda budoucí jediný dozorový orgán bude organizační součástí ČNB či nikoli, chtěla by ECB již v této fázi upozornit na potřebu zajistit, aby ČNB mohla řádně vykonávat své úkoly v oblasti finanční stability a dohledu nad fungováním platebních a vypořádacích systémů (k otázce platebních a vypořádacích systémů viz odstavce 13 až 15 níže).

Dohled nad družstevními záložnami

6. Na základě návrhu zákona se odpovědnost za výkon dohledu nad družstevními záložnami svěřuje ČNB. I když se družstevní záložny budou nadále řídit zvláštní právní úpravou a právní úprava týkající se bank se na ně nebude vztahovat, bude dohled nad družstevními záložnami vykonáván převážně na stejném základě jako dohled nad bankami, například pokud jde o podmínky pro udělení povolení, pravidla obezřetného podnikání a oznamovací povinnosti. Družstevní záložny budou zejména povinny udržovat povinné minimální rezervy ve stejném rozsahu jako banky a pobočky zahraničních bank. Budou rovněž povinny účastnit se systému pojištění vkladů pro banky a ročně přispívat stanoveným procentem z vkladů do Fondu pojištění vkladů tak, jak to podle zákona o bankách v současné době činí banky a pobočky zahraničních bank. Na rozdíl od pravomocí, které má ČNB vůči bankám a pobočkám zahraničních bank, však ČNB nebude mít zákonnou pravomoc zavést v družstevní záložně nucenou správu[4].

---

3 Zákon č. 124/2002 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů. ECB v tomto ohledu poznamenává, že na platební systémy, k jejichž provozování ČNB neudělila licenci, se právní úprava zakotvená v zákoně o platebním styku nevztahuje a že takové systémy proto nepodléhají regulaci ČNB. Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona o ČNB je však ČNB obecně odpovědná za „spolehlivost a efektivnost platebních systémů a jejich rozvoj“.

4 Nucená správa je zvláštní pravomoc ČNB podle ustanovení § 26 a dále podle ustanovení § 27 až 33 zákona o bankách, jež ČNB umožňuje převzít řízení kterékoli banky, pokud nedostatky v činnosti banky ohrožují finanční stabilitu bankovního systému a akcionáři neučinili podle názoru ČNB potřebné kroky k odstranění těchto nedostatků.

7. ECB v obecné rovině vítá ustanovení návrhu zákona, podle kterých bude ČNB vykonávat dohled nad družstevními záložnami, neboť toto rozšíření působnosti je v souladu s celkovou odpovědností ČNB za dohled nad úvěrovými institucemi. Je to rovněž v souladu s definicí „úvěrové instituce" stanovenou v konsolidované bankovní směrnici[5], která implicitně zahrnuje družstevní záložny, jelikož družstevní záložny přijímají vklady nebo jiné splatné peněžní prostředky od veřejnosti a poskytují úvěry na vlastní účet. Skutečnost, že určité nástroje regulace, jako je nucená správa, nebudou ve vztahu k družstevním záložnám k dispozici, není sama o sobě důvodem ke znepokojení, ačkoli je třeba zajistit, aby všechny úvěrové instituce byly v nejvyšším možném rozsahu regulovány na objektivním a transparentním základě. Právní úprava platná pro jeden druh úvěrové instituce by se neměla zásadně odlišovat od úpravy, která platí pro jiný druh úvěrové instituce, jen proto, že jeden druh instituce má menší ekonomický význam.

Přechod práv a závazků z ÚDDZ na ČNB

8. Podle návrhu zákona je základním pravidlem to, že se ČNB stane ke dni účinnosti právním nástupcem ÚDDZ, přičemž z ÚDDZ na ČNB přejdou práva, povinnosti a závazky ÚDDZ z majetkoprávních a jiných právních vztahů[6]. Skutečnost, že na ČNB jako právního nástupce přecházejí závazky zvláštního orgánu dohledu, vyvolává otázky týkající se finanční nezávislosti ČNB a dodržování zákazu měnového financování, který stanoví Smlouva, ze strany ČNB. Návrh zákona však rovněž upravuje určité finanční závazky státu uhradit případné závazky ČNB v souvislosti s činností ÚDDZ. Návrh zákona zejména stanoví, že ke dni účinnosti se ČNB stane namísto ÚDDZ účastníkem řízení, v nichž v současné době vystupuje jako účastník ÚDDZ[7], a že finanční závazky, které ČNB na základě takových řízení vzniknou, uhradí stát[8].

9. Kromě toho ECB chápe, že na základě zákona o odpovědnosti státu za škodu[9] stát primárně odpovídá za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem právnických či fyzických osob při výkonu veřejné moci jménem státu. Výkon dohledu je zcela zřejmě výkonem veřejné moci. Právnickou nebo fyzickou osobou vykonávající veřejnou moc by mohl být stát (nebo jakákoli organizační jednotka státu), ČNB, ÚDDZ nebo jakákoli jiná osoba, za předpokladu, že má právní subjektivitu. ECB proto chápe, že kromě konkrétních finančních závazků státu podle výše uvedených ustanovení návrhu zákona bude stát na základě zákona o odpovědnosti státu za škodu i nadále odpovědný za škodu způsobenou třetím osobám nezákonným

---

5 Čl. 1 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu, Úř. věst. L 126, 26.5.2000, s. 1. Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 2004/69/ES (Úř. věst. L 125, 28.4.2004, s. 44).

6 Čl. IX bod 4 navrhované změny zákona o družstevní záložnách. Návrh zákona však též stanoví, že ke dni účinnosti přecházejí pohledávky a závazky ÚDDZ vůči státu, které vznikly v souvislosti s návratnými finančními výpomocemi, jež podle zákona o družstevních záložnách ÚDDZ poskytl stát, na Zajišťovací fond družstevních záložen. Čl. IX bod 5 navrhované změny zákona o družstevních záložnách.

7 S výjimkou řízení souvisejících s pohledávkami ÚDDZ vůči státu, které vznikly v souvislosti s návratnými finančními výpomocemi poskytnutými ÚDDZ státem, jež přejdou na Zajišťovací fond družstevních záložen, nikoli na ČNB.

8 Čl. IX bod 6 navrhované změny zákona o družstevních záložnách.

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

rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ÚDDZ při výkonu veřejné moci. Pokud jde o řízení, zůstává proto stát i nadále odpovědný za vypořádaní finančních závazků ÚDDZ bez ohledu na to, zda tyto závazky vznikly na základě řízení zahájených přede dnem účinnosti nebo až poté, za podmínky, že se tato řízení týkají činnosti ÚDDZ v oblasti dohledu.

10. ECB chápe, že podle návrhu zákona[10] bude stát rovněž povinen uhradit finanční závazky, které ČNB vzniknou na základě řízení, která s působností v oblasti dohledu nesouvisejí, jako například řízení týkající se pracovněprávních vztahů nebo likvidace.

11. ECB chápe, že nahradí-li stát škodu, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ÚDDZ, na základě své primární odpovědnosti podle zákona o odpovědnosti státu za škodu, nevznikne tímto státu nárok na regresní úhradu vůči ČNB nebo jejím úředníkům[11], a to s ohledem na skutečnost, že se ČNB přede dnem účinnosti nijak na výkonu dohledu nad družstevními záložnami nepodílela.

12. ECB vítá výše uvedená ustanovení návrhu zákona, jelikož se zdá, že tato ustanovení ve spojení se zákonem o odpovědnosti státu za škodu chrání ČNB před finančními závazky v souvislosti s činností ÚDDZ. Není proto zapotřebí, aby předmětná ustanovení byla hodnocena z hlediska finanční nezávislosti ČNB ani z hlediska dodržování zákazu měnového financování, který stanoví Smlouva, ze strany ČNB.

Dohled nad fungováním platebních a vypořádacích systémů

13. Na základě návrhu zákona zůstává odpovědnost za dohled nad fungováním platebních a vypořádacích systémů rozdělena mezi ČNB, jež dohlíží nad fungováním platebních systémů, pro jejichž provozování udělila licenci[12], a Komisi pro finanční trh, která bude dohlížet nad fungováním vypořádacích systémů[13]. I když si je ECB vědoma, že toto rozdělení odpovědnosti za dohled nad fungováním platebních a vypořádacích systémů není v České republice výsledkem nového uspořádání, chtěla by využít této příležitosti a podělit se v tomto ohledu o několik postřehů.

14. Jak se uvádí v předchozích stanoviscích ECB[14], patří dohled mezi stěžejní úkoly, které jsou Eurosystému uloženy na základě Smlouvy. Dohled nad fungováním platebních systémů byl vždy považován za jednu z hlavních funkcí národních centrálních bank a rámec pro výkon této funkce byl efektivní a úspěšný, i když měl neformální základ. Stále více národních centrálních bank považuje za přínosné, je-li jejich role v oblasti dohledu formalizována. Většina národních centrálních bank vykonává tuto funkci na základě svých ustavujících zákonů a bez výslovné a

---

10 Čl. IX bod 6 navrhované změny zákona o družstevních záložnách.

11 Ustanovení § 16 až 18 zákona o odpovědnosti státu za škodu. ECB však poznamenává, že existuje teoretická možnost, že by stát mohl požadovat regresní úhradu vůči bývalému úředníkovi ÚDDZ, jenž se po zániku ÚDDZ stane zaměstnancem ČNB.

12 Podle zákona č. 124/2002 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů.

13 Podle zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

14 Např. stanovisko ECB CON/2003/14 ze dne 7. srpna 2003 na žádost Banca d'Italia k návrhu právního předpisu o platebních systémech, platební infrastruktuře a platebních nástrojích.

podrobné právní úpravy. Čl. 105 odst. 2 Smlouvy a článek 3.1 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky stanoví právní základ pro funkci Eurosystému v oblasti dohledu společně s článkem 22 statutu, který stanoví, že: „ECB a národní centrální banky mohou poskytovat facility a ECB může vydávat nařízení proto, aby byly zajištěny účinné a spolehlivé zúčtovací a platební mechanismy uvnitř Společenství a ve styku se třetími zeměmi“. V rámci Eurosystému vykonávají národní centrální banky činnosti spojené s dohledem v souladu se společnou politikou v oblasti dohledu vymezenou Radou guvernérů. Tato politika se po přijetí eura Českou republikou bude vztahovat též na ČNB. Do té doby je třeba respektovat skutečnost, že platební a vypořádací systémy jsou propojeny vzhledem k využívání mechanismu „Delivery versus Payment“ (dodání proti zaplacení), v jehož rámci dochází k současnému vypořádání obchodů s cennými papíry a převodu peněžních prostředků. Tím je dán pádný důvod pro uplatnění modelu, na základě kterého je dohled na fungováním platebních a vypořádacích systémů v některých členských státech sjednocen, a současně je dán důvod pro to, aby tuto funkci vykonávala národní centrální banka. Na vypořádání obou částí těchto transakcí by se měly vztahovat podobné ochranné mechanismy tak, aby nedocházelo k asymetrickým jevům se systémovým dopadem. Úloha národních centrálních bank v oblasti dohledu nad fungováním vypořádacích systémů je zřejmá s ohledem na rozhodující roli, jež vypořádací systémy mají v rámci fungování finančních trhů; z toho vyplývá i potřeba, aby tyto systémy byly bezpečné a účinné. V souvislosti se zajišťováním účinnosti měnové politiky a celkové stability finančního systému spočívají úkoly národních centrálních bank v oblasti dohledu v povinnosti zabezpečit, aby vypořádací systémy byly dostatečně chráněny před přenosem systémových poruch.

15. Společná činnost, kterou v oblasti vypořádacích systémů vykonávají Výbor pro platební styk a zúčtování (jenž je fórem pro centrální banky zemí skupiny G 10) a Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry (IOSCO), představuje mezinárodní uznání zájmu a úlohy centrálních bank v oblasti dohledu nad fungováním vypořádacích systémů. Na úrovni Společenství se tento přístup odráží ve společné činnosti Evropského systému centrálních bank a Evropského výboru regulátorů trhů s cennými papíry při vytváření jednotných standardů pro vypořádací systémy EU.

16. V neposlední řadě je třeba zajistit, aby ČNB měla pravomoc získat přístup ke všem informacím a údajům, které jsou pro výkon jejích úkolů v oblasti dohledu relevantní. Návrh zákona by proto mohl jasně stanovit pravomoci ČNB a důsledky nesplnění jejích požadavků ze strany provozovatelů vypořádacích systémů.

Nový systém správních deliktů v zákoně o ČNB

17. Na závěr ECB konstatuje, že návrh zákona zavádí řadu nových správních deliktů, za které lze uložit pokutu, a zvyšuje pokuty, které lze za spáchání určitých stávajících správních deliktů uložit. Návrh zákona[15] zejména stanoví, že správním deliktem, za který se uloží pokuta do 1 000 000 Kč,

15 Ustanovení § 46c a 46d („správní delikty“) navrhované změny zákona o ČNB.

je porušení povinnosti odebrat padělanou bankovku nebo minci. Dále se zvyšuje pokuta za porušení zákazu nedovolené reprodukce symbolů peněz a jejich napodobenin, a to z 5 000 Kč na 500 000 Kč. Návrh zákona tímto usiluje o provedení požadavku zakotveného v několika nařízeních Společenství, aby členské státy zajistily, že sankce v této oblasti jsou „účinné, přiměřené a odrazující“[16]. Zavedení nových správních deliktů a zvýšení předmětných pokut, které by na potenciální pachatele měly mít větší odrazující účinek, ECB vítá.

18. Toto stanovisko bude zveřejněno na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 15. července 2005.

Prezident ECB

Jean-Claude TRICHET

16 Nařízení Rady (ES) č. 1338/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání (Úř. věst. L 181, 4.7.2001, s. 6), nařízení Rady (ES) č. 1339/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 1338/2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání na členské státy, které nepřijaly euro jako jednotnou měnu (Úř. věst. L 181, 4.7.2001, s. 11), a nařízení Rady (ES) č. 2182/2004 ze dne 6. prosince 2004 o medailích a žetonech podobných euromincím (Úř. věst. L 373, 21.12.2004, s. 1).