

**Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta**

**Barbora Fišerová**

# **STÁTNÍ DOZOR V BANKOVNICTVÍ**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Pavlína Vondráčková**

Katedra: **Finančního práva a finanční vědy**

Datum vypracování práce: **srpen 2009**

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

---

podpis autorky

# OBSAH

<b>OBSAH</b>	<b>1</b>
<b>ÚVOD</b>	<b>3</b>
<b>1 BANKOVNÍ SYSTÉM.....</b>	<b>8</b>
1.1 Klasifikace bankovního systému .....	8
1.2 Centrální banky .....	10
1.3 Obchodní banky.....	11
1.4 Bankovní systém České republiky.....	12
1.4.1 Vznik a postavení České národní banky .....	12
1.4.2 Organizace a řízení České národní banky .....	13
1.4.3 Obchodní banky v České republice.....	14
<b>2 TEORETICKÁ VÝCHODISKA STÁTNÍHO DOZORU V BANKOVNICTVÍ .....</b>	<b>17</b>
2.1 Vymezení pojmů .....	17
2.2 Důvody existence regulace a dohledu bank .....	18
2.2.1 Specifičnost bankovních institucí .....	18
2.2.2 Asymetrie informací .....	20
2.2.3 Pokles zprostředkování .....	21
2.2.4 Měnová politika .....	22
2.2.5 Potřeba regulace na příkladu spořitelního družstevnictví .....	23
2.3 Argumenty proti regulaci a dohledu bank .....	27
2.4 Základní pilíře bankovní regulace a dohledu.....	29
2.5 Cíle bankovní regulace a dohledu .....	34
2.6 Instituce bankovního dohledu.....	35
2.7 Nástroje bankovní regulace .....	38
2.8 Nástroje bankovního dohledu.....	38
2.8.1 Sběr a ověřování informací .....	39
2.8.2 Sankce a opatření k nápravě.....	41
2.9 Bankovní regulace a dohled na nepovinné bázi .....	41
<b>3 VÝVOJ BANKOVNÍHO DOHLEDU V ČR.....</b>	<b>43</b>
<b>4 BANKOVNÍ DOHLED V ČR.....</b>	<b>56</b>
4.1 Podmínky vstupu do odvětví.....	56
4.1.1 Řízení o udělení licence .....	56
4.1.2 Podmínky pro udělení licence .....	58
4.1.3 Zřízení pobočky zahraniční banky ze země mimo prostor EU .....	60

<b>4.2</b>	<b>Jednotná bankovní licence .....</b>	<b>61</b>
4.2.1	Podmínky použití principu jednotné licence .....	61
4.2.2	Oznamovací postup.....	63
4.2.3	Výkon dohledu v režimu jednotné licence .....	65
<b>4.3</b>	<b>Pravidla obezřetného podnikání.....</b>	<b>66</b>
4.3.1	Kapitálová přiměřenost.....	67
<b>4.4</b>	<b>Předchozí souhlasy orgány bankovního dohledu .....</b>	<b>69</b>
<b>4.5</b>	<b>Opatření k nápravě a pokuty.....</b>	<b>71</b>
<b>5</b>	<b>ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA JAKO SOUČÁST EVROPSKÉHO SYSTÉMU CENTRÁLNÍCH BANK .....</b>	<b>74</b>
<b>5.1.</b>	<b>Evropský systém centrálních bank.....</b>	<b>74</b>
5.1.1	Úkoly a cíle ESCB .....	74
5.1.2	Orgány ECB.....	75
5.1.3	Dohled ESCB nad finančními institucemi .....	76
<b>5.2</b>	<b>Česká národní banka po vstupu do EU .....</b>	<b>77</b>
5.2.1	Vstup ČR do eurozóny.....	77
<b>ZÁVĚR</b>		<b>79</b>
<b>SEZNAM LITERATURY</b>		<b>82</b>
<b>RESUMÉ</b>		<b>84</b>
<b>PŘÍLOHA Č.1</b>		<b>86</b>

# ÚVOD

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolila státní dozor v bankovníctví. Jde o téma dle mého názoru velice zajímavé a především nanejvýše aktuální. Pro každou zemi s vyspělou tržní ekonomikou je nezbytný správně fungující bankovní systém. Důraz je kladen především na zabezpečení stabilního a důvěryhodného bankovního systému, který je nezbytný pro rovnováhu celé finanční soustavy. Této stability však nemůže být dosaženo pouze fungováním tržních mechanismů, a proto je činnost bank regulována množstvím pravidel především ve formě právních předpisů, jde o tzv. bankovní regulaci. Tedy koncipování a prosazování podmínek, pravidel a rámce činností bank v dané ekonomice. Jde o činnost preventivní, která stanoví určitá pravidla. Bankovní dohled se pak soustřeďuje na zjišťování poruch a nedostatků ve fungování bankovního systému, přičemž při zjištění nedostatků může uplatnit opatření k nápravě a sankce. Můžeme říct, že bankovníctví patří ve všech vyspělých zemích k nejméně regulovaným odvětvím ekonomiky.

Hlavním cílem této práce je vymezení a pochopení systému bankovní regulace a dohledu. Vzhledem k tomu, že systém bankovní regulace a dohledu je poměrně rozsáhlou problematikou, zvolila jsem u některých jednotlivých součástí tohoto systému podrobnější a u jiných méně podrobný rozbor. Ve své práci jsem se pokusila objasnit základní cíle a principy bankovní regulace a dohledu, které jsou mezinárodně platné. Dále popsat a analyzovat základní mechanismus, pomocí kterého je dosahováno efektivního a řádného fungování bankovního systému. V souvislosti s bankovním dohledem si práce klade za cíl blíže prozkoumat a rozebrat jednotlivé důvody proč regulovat bankovní sektor, přičemž je třeba i zmínit kritiky bankovní regulace a dohledu a uvést jejich argumenty, k poskytnutí uceleného obrazu o dané problematice. Na příkladu krize sektoru spořitelního družstevnictví v 90. letech minulého století v České republice jsem se snažila demonstrovat kam až může vést nedostatečná regulace finančních institucí, které hospodaří s prostředky vkladatelů. Dále je rozebrán rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Družstevní záložny Pria proti České republice, který má též poukázat na nedostatky tehdejší české legislativy.

Rozbor právní úpravy bankovního dohledu v České republice by nemohl být celistvý, pokud by mu nepředcházelo obecné vymezení bankovního systému a jeho jednotlivých součástí, jež jsou objektem popisovaného dohledu. Nejprve se ve své práci zabývám klasifikací bankovního systému, definováním pojmů banky, centrální banky a obchodní banky. Podrobněji věnuji svou pozornost České národní bance, která plní funkci ústřední banky státu a je jí svěřen bankovní dohled v prostředí České republiky. Svou činnost vykonává především na základě zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Činnost obchodních bank je pak upravena v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách. Tyto právní předpisy tvoří základní rámec úpravy bankovního dohledu v České republice a jsou základními prameny k této problematice. Na ně pak navazují vyhlášky a opatření České národní banky a další normy regulující činnost bankovních institucí. Ode dne přistoupení České republiky k Evropské unii, tj. 1.5.2004, nesmíme zapomínat také na předpisy Evropských společenství, které jsou pro Českou republiku závazné.

Pro hlubší pochopení celé problematiky jsem se dále ve své práci zaměřila na určitá teoretická východiska státního dozoru v bankovníctví. Jedná se o vymezení pojmů jako je státní dozor, bankovní dohled a bankovní regulace, které bývají často zaměňovány, i když jejich obsah je různý. Dále zmiňuji a analyzuji jednotlivé důvody existence regulace a dohledu bank a argumenty odpůrců této regulace. Systémy regulace a dohledu bank se v tržních ekonomikách skládají ze čtyř základních součástí, čtyř pilířů, které obecně vymezují. Jsou jimi podmínky vstupu do odvětví, základní povinnosti bank, povinné pojištění vkladů a úvěry věřitele poslední instance. Dále se zaměřuji na koncepční otázku, zda regulace a dohled musí být uskutečňovány jedním subjektem, nebo mohou být odděleny a vymezují jednotlivé varianty institucionálního uspořádání bankovního dohledu. Bankovní dohled může být svěřen do působnosti centrální banky, ministerstva (zpravidla ministerstva financí) nebo jiné nezávislé instituce. V této části práce jsem se snažila nastínit dle mého názoru negativní a pozitivní stránky jednotlivých variant. K efektivní kontrole dodržování pravidel stanovených v rámci bankovní regulace má bankovní dohled k dispozici celou řadu nástrojů. Ty je možné dle charakteru rozdělit do dvou skupin. Na jedné straně je to právo na informace potřebné ke kontrole. Tomuto oprávnění subjektu vykonávající bankovní dohled pak odpovídá povinnost bank tyto informace poskytovat. Sběr a ověřování informací se provádí

v zásadě dvojitým způsobem, dohledem na dálku a dohledem na místě, jejichž jednotlivé výhody a nevýhody rozebírám. Na druhé straně stojí pak sankce a opatření k nápravě, jimiž subjekt vykonávající dohled může vynucovat dodržování předepsaných pravidel, resp. postihovat jejich porušení. Pro úplnost celého systému bankovní regulace a dohledu se okrajově ve své práci zabývám též bankovní regulací a dohledem na nepovinné bázi, který lze dle mého názoru vhodně využít jako systém doplňkový k povinnému. Důvodem pro dobrovolné přijetí přísnějších pravidel samotnou bankou může být zvýšení důvěryhodnosti takové banky.

Bankovní regulace a dohled se v České republice začal utvářet až od roku 1990 v souvislosti s transformací české ekonomiky z centrálně plánované na tržní ekonomiku. Tedy jde o poměrně mladý obor na našem území. I proto věnuji ve své práci velkou pozornost vývoji bankovního dohledu u nás od počátku vytváření legislativního rámce a podmínek jeho fungování, získávání zkušeností a postupného rozvoje bankovního dohledu na úroveň srovnatelnou s bankovními dohledy ve vyspělých státech. Přehled vývoje bankovního dohledu u nás zachycuje i změny z posledních let, související především s přistoupením České republiky k Evropské unii a se sjednocením dohledu nad finančním trhem, který byl od 1.4.2006 svěřen České národní bance. Integrace dohledu v rukou jediného subjektu bývá často terčem kritiky mimo jiné pro přílišnou koncentraci pravomocí, dále v případě centrální banky pro sloučení pravomocí, které nejsou vzájemně komplementární. Osobně jsem toho názoru, že integrace dohledu v České národní bance je v podmínkách České republiky vhodným řešením. Došlo dle mého názoru k zefektivnění dohledu, jasnějšímu vymezení odpovědnosti za výkon dohledu a k odstranění překrývání kompetencí. Až delší časový horizont však ukáže další výhody popř. nedostatky nového uspořádání dohledu.

V další části mé práce se zabývám problematikou bankovního dohledu v České republice. Podrobně se věnuji vybraným aspektům regulace a dohledu, podmínkám stanoveným pro vstup do bankovního sektoru, tedy podmínkám udělení bankovní licence. Dále se zaměřuji na princip jednotné bankovní licence, který umožňuje v rámci Evropské unie snazší výkon činností bankovních institucí, stejně jako lepší koordinaci spolupráce mezi regulujícími orgány. Mezi základní povinnosti bank patří dodržování pravidel obezřetného podnikání, které Česká národní banka kontroluje. Mezi nejdůležitější patří pravidla kapitálové

přiměřenosti banky, která vycházejí v České republice i v řadě dalších rozvinutých zemí z určitého mezinárodního standardu vypracovaného odbornou skupinou, Basilejským výborem pro bankovní dohled. V pořadí již druhá pravidla přijatá v této oblasti jsou označována jako „Nová basilejská kapitálová dohoda“ a vžilo se pro ně označení Basel II. Pro země Evropské unie se stala tato pravidla závazná jejich převzetím do směrnic Evropského parlamentu a Rady.

V neposlední řadě je povinností bank vyžádat si předchozí souhlas České národní banky k určitým úkonům. Jde o opatření, která jsou takového charakteru, že byt' by byla přijata pouze v rámci jedné banky, mohou mít dopad na fungování celého bankovního systému. Při zjištění porušení stanovených pravidel, může Česká národní banka uložit opatření k nápravě a sankce.

Poslední část své práce věnuji Evropskému systému centrálních bank, jehož součástí je od vstupu České republiky do Evropské unie i Česká národní banka. Od data vstupu se stala Česká republika členem Evropské hospodářské měnové unie, přičemž získala status členské země s dočasnou výjimkou pro zavedení společné měny, eura. V této části práce vymezuji hlavní úkoly, cíle a rozhodovací orgány Evropského systému centrálních bank, který je tvořen Evropskou centrální bankou a centrálními bankami všech členských států Evropské unie. Dále se zabývám působností České národní banky po vstupu do evropské měnové unie a popisuji hlavní změny v měnové politice České národní banky, které nastanou po přijetí eura, tedy vstupu České republiky do tzv. eurozóny.



# 1 Bankovní systém

Veškeré bankovní instituce působící na určitém teritoriu, zpravidla v daném státě, a vzájemné vztahy mezi nimi a k okolí tvoří bankovní systém. Ten je determinován především ekonomickým systémem existujícím v dané zemi, ale také způsobem regulace bank, historickým vývojem a tradicemi. V závislosti na konkrétním působení těchto faktorů v daném místě a čase, fungují bankovní systémy v jednotlivých zemích na různých principech. V moderních tržních ekonomikách však nejde o markantní rozdíly v těchto principech. Nicméně konkrétní podoba bankovního systému v té které zemi je specifická řadou menších či větších detailů.<sup>1</sup>

## 1.1 Klasifikace bankovního systému

Klasifikaci bankovního systému můžeme provádět z různých hledisek. V literatuře často uváděné rozdělení je na jednostupňové a dvoustupňové bankovní systémy.

**Jednostupňový bankovní systém** je systém, kde provádí v podstatě všechny operace centrální banka. Často zde sice působí i jiné banky, které jsou ale specializované na předem velmi úzce vymezený rozsah bankovní činnosti nebo na vymezené sektory či oblasti a jsou prakticky zcela závislé na rozhodnutí centra, resp. centrální banky, tj. nejsou podnikatelskými subjekty a jejich rozhodovací pravomoci jsou velmi omezené. Do vzniku centrálních bank byly všechny bankovní systémy jednostupňové, jsou tedy historicky starší než dvoustupňové. Tento bankovní systém je typický pro většinu centrálně plánovaných ekonomik a byl zaveden i v Československu v letech 1950-1989.<sup>2</sup> Ovšem je třeba poznamenat, že v odborné literatuře se setkáváme i s odlišným pojetím jednostupňového bankovního systému. Tak například Petr Dvořák chápe tento systém, jako plně univerzální systém, který tvoří plně univerzální banky, které mohou provádět veškeré bankovní obchody, včetně emise bankovek. Neboli v těchto systémech

---

<sup>1</sup> Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3. vydání, Praha: Linde Praha, a.s.- Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.108

<sup>2</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2. vydání, Praha: Management Press, 2001, s.20-21

chybí institucionálně oddělená centrální banka. Pod tento systém podřazuje též teorii svobodného (volného) bankovníctví (free banking). Zastánci této teorie kritizují roli centrální banky, doporučují její zrušení a východisko nalézají v systému konkurujících si plně univerzálních bank. Regulační funkce centrální banky by dle zastánců této teorie plně přešly na trh, který by je zabezpečil efektivněji.<sup>3</sup> V této souvislosti v další části práce rozeberu důvody existence regulace a dohledu nad bankami a argumenty proti regulaci a dohledu.

**Dvoustupňový bankovní systém** bývá označován jako „two tier system“. Je pro něj charakteristické oddělení obchodního a centrálního bankovníctví. Zatímco centrální banka je zaměřena na plnění makroekonomických cílů a provádí dohled nad obchodními bankami, obchodní banky podnikají za účelem dosažení zisku. Dvoustupňový bankovní systém je dále možno dělit dle kritéria oddělenosti obchodního a investičního bankovníctví na univerzální a specializovaný.

Pro univerzální bankovní systém je charakteristické, že obchodní a investiční bankovníctví není odděleno, tedy obchodní banky mohou provádět emisní obchody ručitelského typu a některé další operace s akciemi. Investiční banky zase mohou přijímat primární vklady od veřejnosti. Tento systém převládá ve většině evropských zemí a je charakteristický pro země Evropské unie, včetně České republiky. Specializovaný bankovní systém naopak striktně odděluje činnost obchodních a investičních bank.<sup>4</sup> Toto oddělení může vyplývat z legislativní úpravy bankovníctví nebo je výsledkem určitých zvyklostí a tradic. Typicky uváděnými příklady specializovaných bankovních systémů jsou bankovní systémy USA, Velké Británie a Japonska. Avšak moderní bankovní systémy jsou založeny na dvoustupňovém systému s univerzálním nebo tendujícím k univerzálnímu charakteru. Proto i ve výše zmíněných státech se specializovanými bankovními systémy dochází k opouštění striktních pravidel oddělující obchodní a investiční bankovníctví.<sup>5</sup> V současnosti se můžeme také setkat s modelem **smíšeného bankovníctví**, ve kterém dochází rovněž k oddělení

---

<sup>3</sup> Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3.vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.109-110

<sup>4</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.22-23

<sup>5</sup> Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3.vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.111

investičního a obchodního bankovníctví, avšak obchodní banka může prostřednictvím dceřinné společnosti, kterou za tímto účelem založí, vykonávat investiční činnosti.<sup>6</sup>

## 1.2 Centrální banky

Centrální banky, jak již název naznačuje, mají mezi ostatními bankami v bankovní soustavě specifické postavení. Centrálními bankami nazýváme instituce, které mají:

- **emisní monopol**, tj. výsadní právo k emisi hotovostních peněz,
- **provádějí měnovou politiku** daného státu ,
- **regulují bankovní systém.**<sup>7</sup>

Za určující znak je nejčastěji považován emisní monopol, zbývající dva znaky pak byly centrálním bankám přisouzeny v průběhu vývoje, přičemž v netržních ekonomikách třetí znak obvykle chybí úplně nebo je modifikován.

Centrální banky a centrální bankovníctví vznikali zejména z důvodů řešení potřeb státu či panovníka, a to hlavně pro doplnění chybějících zdrojů ve státní pokladně. Druhou příčinou byla i potřeba vedení a správy státních účtů. Centrální banky vznikaly buď z existujících obchodních bank tím, že jim byly svěřeny výše uvedené dva úkoly, tedy správa státních účtů a řešení problémů krytí schodků státních financí. Příkladem vzniku takové centrální banky je švédská centrální banka založená v 17. století přeměnou soukromé obchodní banky. Dalším způsobem vzniku centrální banky bylo založení nové banky. První centrální bankou založenou jako nová instituce je anglická centrální banka – Bank of England v roce 1694 pro potřeby řešení financování válečných výdajů.<sup>8</sup> Tedy první centrální banky vznikaly již v 17.století, avšak většina centrálních bank vzniká až v 19.století a největší rozvoj pak zažívají ve století dvacátém.

---

<sup>6</sup> Košťalková, V., Peníze, finanční trhy a banky, Praha: Vysoká škola hotelová v Praze 8, 2002, s. 56

<sup>7</sup> Pavlát, V., Centrální bankovníctví, 1.vydání, Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s.7

<sup>8</sup> Puchinger, Z., Bankovníctví I. Úvodní kapitoly k problematice bankovní soustavy, 1. vydání, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci , 2005, s.51

V převážné většině zemí působí jako centrální banka pouze jediná instituce. Asi nejznámější výjimku z tohoto pravidla představuje americký Federální systém, který se skládá z dvanácti federálních rezervních bank.<sup>9</sup>

Hlavní činnosti centrálních bank bývají v literatuře členěny na:

- a) emisní (emise hotovostních a bezhotovostních peněz),
- b) měnové,
- c) devizové,
- d) bankovní regulace,
- e) bankovního dohledu,
- f) obsluhy bankovní soustavy,
- g) obsluhy státu,
- h) ostatní.

### 1.3 Obchodní banky

Vznik prvních obchodních bank je již tradičně spojován s rozvojem obchodu v Itálii během druhé poloviny 13. století. Historicky tedy předcházely vzniku centrálních bank. V dvoustupňovém bankovním systému jsou obchodní banky institucionálně odděleny od centrální banky, jak již bylo zmíněno výše.

Obchodní banka bývá charakterizována jako druh finančního zprostředkovatele, jehož hlavní činností je zprostředkování pohybu finančních prostředků mezi jednotlivými ekonomickými subjekty. Toto zprostředkování je založeno zejména na tom, že banky přijímají vklady a z nich na zvláštní účet poskytují úvěry.<sup>10</sup> Obchodní banka je podnikatelským subjektem, jehož základním cílem je dosahování zisku, přičemž náplní jeho činnosti je obchodování s penězi. Činnost obchodních bank v tržní ekonomice je velmi různorodá, dominuje v ní:

- **finanční zprostředkování**, obchodní banky usnadňují obchody mezi půjčovateli a vypůjčovateli, převádějí peněžní prostředky od věřitelů k dlužníkům,
- **emise bezhotovostních peněz** v podobě zápisů na bankovních účtech,

---

<sup>9</sup> Federal reserve system: How is the Federal Reserve System structured? Dostupný z <http://www.federalreserve.gov>

<sup>10</sup> Revenda, Z., Peněžní ekonomie a bankovníctví, 2. vydání, Praha: Management Press, 1997, s.111

- provádění bezhotovostního platebního styku.<sup>11</sup>

## 1.4 Bankovní systém České republiky

V současné době je možné charakterizovat bankovní systém České republiky jako dvoustupňový, založený na principu univerzálního bankovníctví. Funkci centrální banky plní Česká národní banka.

### 1.4.1 Vznik a postavení České národní banky

Česká národní banka vznikla k 1.1.1993 v důsledku rozdělení České a Slovenské Federativní republiky na dva samostatné státy. Došlo k rozdělení bankovních soustav a původní společná ústřední banka Státní banka československá se rozdělila na Českou národní banku a Národní banku Slovenska. Ústava České republiky přijatá 16.12.1992 s účinností od 1.1.1993 upravila postavení České národní banky v hlavě šesté, a to tak, že stanovila: „(1) Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o stabilitu měny, do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona. (2) Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.“ Tak byla zakotvena nezávislost České národní banky na ústavní úrovni. Je však třeba poznamenat, že od 1.1.2002 je jako hlavní cíl České národní banky stanovena péče o cenovou stabilitu.

Zákon o České národní bance č. 6/1993 Sb., byl přijat Českou národní radou dne 17.12.1992, tedy o den později než Ústava České republiky. Přijatý zákon vyšel z koncepce zákona o Státní bance československé, jehož návrh byl konzultován s misemi Mezinárodního měnového fondu a Světové banky a s řadou dalších expertů.<sup>12</sup> Postavení České národní banky vymezuje především § 1 zákona o České národní bance, shodně s Ústavou České republiky stanoví, že Česká národní banka je ústřední bankou státu. Dále je právnickou osobou se sídlem

---

<sup>11</sup> Velek, J., Základní informace o českém bankovníctví, 1.vydání, Praha: Bankovní institut-v.š., 2000, s.19

<sup>12</sup> Landorová A., Čechlovská Š., Jáčová H., Dubová M., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2007, s. 87

v Praze a nezapisuje se do obchodního rejstříku. Jsou jí svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními předpisy.

### 1.4.2 Organizace a řízení České národní banky

Organizační strukturu České národní banky tvoří ústředí v Praze, sedm regionálních poboček se sídlem v Praze, Českých Budějovicích, Plzni, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Brně a Ostravě a účelové organizační jednotky.

Základními články řízení v ústředí České národní banky jsou sekce regulace a analýz finančního trhu, sekce licenčních a sankčních řízení a sekce dohledu nad finančním trhem. V rámci těchto sekcí pak pracují jednotlivé odbory, např. odbor podpory dohledu.

Pobočka v regionu své působnosti zastupuje Českou národní banku a je kontaktním místem pro styk České národní banky se zástupci bank, s orgány státní správy, finančními orgány a dalšími institucemi. Odpovídá zejména za správu zásob peněz, vedení účtu státního rozpočtu a ostatních klientů pobočky, za provádění platebního styku, za výkon devizové kontroly a sběr údajů za směnárenské operace, za správní řízení ve vymezeném rozsahu, za pořizování, kontrolu a zpracování dat pro konjunkturální šetření a za účetnictví pobočky.<sup>13</sup> Působnost jednotlivých poboček je stanovena samostatným předpisem České národní banky.<sup>14</sup>

Nejvyšším řídicím orgánem je bankovní rada, jejímiž členy jsou guvernér, dva viceguvernéři a čtyři vrchní ředitelé. Všechny členy bankovní rady jmenuje a odvolává prezident republiky. Současným guvernérem byl jmenován doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc., viceguvernérem pak PhDr. Mojmír Hampl a Ing. Miroslav Singer PhD. Členové bankovní rady jsou jmenováni na šest let a nesmí zastávat tuto funkci více než dvakrát. S členstvím v bankovní radě je neslučitelná funkce poslance zákonodárního sboru, člena vlády a členství v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů a výkon samostatné výdělečné činnosti, s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké

---

<sup>13</sup> Česká národní banka: organizační struktura, dostupný z <http://www.cnb.cz>

<sup>14</sup> Úřední sdělení České národní banky o působnosti poboček České národní banky na území krajů, Věstník České národní banky, částka 7, ročník 2003

a s výjimkou správy vlastního majetku. Členství v bankovní radě je dále neslučitelné s jakoukoli činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a členstvím v bankovní radě.

Dále jsou na člena bankovní rady kladeny požadavky, které musí splnit nejen v okamžiku jmenování, ale po celou dobu, kdy zastává tuto funkci. Musí být občanem České republiky, který je plně způsobilý k právním úkonům, má ukončené vysokoškolské vzdělání, je bezúhonný, tj. nebyl pravomocně odsouzen pro trestný čin, je v měnových záležitostech a v oblasti finančního trhu uznávanou a zkušenou osobností.

Bankovní rada přijímá svá rozhodnutí prostou většinou hlasů. Je usnášeníschopná, je-li přítomný guvernér, nebo jím pověřený předsedající guvernér a alespoň další tři její členové. V případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. Jménem České národní banky jedná navenek guvernér. V době jeho nepřítomnosti ho zastupuje jím pověřený viceguvernér.

Česká národní banka a bankovní rada je ve svých rozhodnutích nezávislá na pokynech vlády. Nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani jakéhokoli jiného subjektu. Česká národní banka zaujímá stanovisko k návrhům předkládaným k projednání ve vládě, které se dotýkají její působnosti, dále plní poradní funkce vůči vládě v záležitostech měnově politické povahy a finančního trhu. Ministr financí nebo jím pověřený člen vlády je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním zasedání bankovní rady a může jí předkládat návrhy k projednání. Tomu odpovídá oprávnění guvernéra České národní banky nebo jím určeného viceguvernéra účastnit se s hlasem poradním schůze vlády.

### **1.4.3 Obchodní banky v České republice**

Činnost obchodních bank je upravena zákonem č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Jde o zákon speciální, obecným předpisem k zákonu o bankách je zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který se použije subsidiárně, pokud zákon o bankách nestanoví jinak. Bankou, dle zákona o bankách, se rozumí subjekt kumulativně splňující čtyři kritéria, a to:

- a) je právnickou osobou ve formě akciové společnosti,
- b) má sídlo na území České republiky,
- c) přijímá vklady od veřejnosti a poskytuje úvěry,<sup>15</sup>
- d) k výkonu své činnosti má bankovní licenci.

Činnost banky však zpravidla není omezena jen na přijímání vkladů a poskytování úvěrů, ale může kromě těchto vykonávat i další činnosti, má-li je povoleny v jí udělené licenci. Těmito činnostmi mohou být:

- investování do cenných papírů na vlastní účet,
- finanční pronájem (finanční leasing),
- platební styk a zúčtování,
- vydávání a správa platebních prostředků, např. platebních karet a cestovních šeků,
- poskytování záruk,
- otvírání akreditivů,
- obstarávání inkasa,
- poskytování investičních služeb,
- finanční makléřství,
- výkon funkce depozitáře,
- směnářenská činnost,
- poskytování bankovních informací,
- obchodování na vlastní účet nebo na účet klienta s devizovými hodnotami a zlatem,
- pronájem bezpečnostních schránek,
- činnosti, které přímo souvisejí s činnostmi uvedenými výše.

Slovo „banka“, jeho překlad a slova od něj odvozená požívají jistý stupeň právní ochrany. Zákon o bankách stanoví, že je může používat pouze právnická osoba, které byla udělena licence, pokud není zřejmé ze souvislosti v níž se slovo „banka“ používá, že tato osoba se nezabývá přijímáním vkladů a poskytováním úvěrů. Takovým příkladem může být spojení „krevní banka“. Osoba neoprávněně užívající slovo „banka“ se vystavuje riziku udělení pokuty

---

<sup>15</sup> Vkladem se rozumí svěřené peněžní prostředky, které představují závazek vůči vkladateli na jejich výplatu. Úvěrem pak v jakékoli formě dočasně poskytnuté peněžní prostředky.



Českou národní bankou až do výše 50 milionů Kč dle ustanovení § 26 odst.1) písm.e) ve spojení s § 26 odst.9 zákona o bankách.

Nicméně již letmý pohled na jednotlivá ustanovení zákona o bankách odhalí, že existuje více subjektů poskytující služby jako banka dle zákona o bankách, které však nejsou jako banka označovány. Jedná se o zahraniční banky, resp. pobočky zahraničních bank požívající výhody jednotné licence o níž bude pojednáno později. Jedná se o zahraniční banky, které mají sídlo v některém členském státě Evropské unie, které poskytují své služby na základě principu jednotné licence, ve kterém se projevují principy práva Evropských společenství – volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a dále se jedná o pobočky zahraničních bank nepožívající výhody jednotné licence. Rozlišujícím znakem je sídlo instituce.

## 2 Teoretická východiska státního dozoru v bankovníctví

### 2.1 Vymezení pojmů

**Dozorem** ve smyslu obecného pojetí rozumíme aktivitu, jejíž podstatou je pozorování určité činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení, popřípadě též aplikace prostředků směřujících k zajištění účelu sledovaného dozorčí činnosti.<sup>16</sup> **Státní dozor nad finanční činností** je obecně dohled nad dodržováním právních předpisů, interních pravidel a individuálních právních aktů závazných pro dozorované subjekty. Státní dozor je vykonáván vůči subjektům nepodřízeným dozorujícímu orgánu, tedy mimo subordinační strukturu a systém vztahů mezi orgány státní správy.<sup>17</sup> V souladu s ústavní zásadou vyjádřenou v čl.2 odst.2 Listiny základních práv a svobod, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon, musí být oprávnění státních orgánů spojená s prováděním státního dozoru a jím odpovídající povinnosti dozorovaných subjektů upraveny v zákoně. Termín státní dozor vyjadřuje konečnou odpovědnost státu za stav, kdy na určitém státním území probíhá dozorování finančních činností prováděných vesměs nestátními subjekty, přičemž tato činnost se opírá o autoritu státu a právních předpisů. Samotný výkon tohoto dozoru však nemusí být prováděn orgány státu, nýbrž i subjekty odlišnými od státu. To, že je dozorčí činnost prováděna jiným subjektem než-li státem odůvodňuje změnu označení této činnosti, pro níž právní předpisy často používají pojem **dohled** namísto termínu státní dozor.<sup>18</sup>

Často máme možnost se setkat se zaměňováním pojmů bankovní regulace a bankovní dohled. Avšak nejde o totéž, ani nemůžeme jedno podřadit pod druhé. **Bankovní regulací** rozumíme koncipování a prosazování podmínek, pravidel a rámce činnosti bankovních institucí v dané ekonomice. Tato pravidla a podmínky jsou zakotveny v zákonných normách schválených parlamentem, nebo v podzákonných normách kompetentních regulativních orgánů, nejčastěji centrálních bank. **Bankovní dohled** pak představuje kontrolu dodržování pravidel

---

<sup>16</sup> Hendrych, D., a kol., Správní právo – obecná část, 5.vydání, Praha: C.H.Beck, 2003, s.237

<sup>17</sup> Tamtéž, s.238

<sup>18</sup> Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4.vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s.51-52

činnosti, včetně případného vyvozování sankcí při neplnění pravidel.<sup>19</sup> Z těchto uvedených definic vyplývá, že bankovní regulace je ve své podstatě činností preventivní, která stanoví pravidla, bankovní dohled se pak soustřeďuje na zjišťování poruch a nedostatků ve fungování bankovního systému, přičemž se snaží i o jejich nápravu. Je tedy zřejmé, že bankovní dohled se uplatní až po té, kdy jsou bankovní regulací stanovena pravidla, jejichž dodržování bankovní dohled kontroluje.

## 2.2 Důvody existence regulace a dohledu bank

Názory na nutnost existence bankovní regulace a dohledu se značně liší. Někteří autoři jsou toho názoru, že bankovní regulace a s ní i dohled by měli být zrušeny úplně. Argumenty proti existenci bankovní regulace a dohledu budou zmíněny dále. V současné době však jednoznačně převládá názor, že je nutné oblast bankovní regulace a dohledu, je však vedena debata o tom, jak regulovat a dohlížet. V literatuře jsou nejčastěji uváděny čtyři důvody pro potřebu bankovní regulace a dohledu:

- specifičnost bankovních institucí,
- asymetrie informací,
- pokles zprostředkování,
- měnová politika.

### 2.2.1 Specifičnost bankovních institucí

Banky, jejichž nejběžnější formou vlastnictví je akciová společnost, v České republice je to jediná forma v jaké mohou existovat, mají s ostatními podnikateli společný cíl podnikání, a to dosažení zisku. Liší se však z hlediska předmětu činnosti.

*Banky emitují rozhodující část bezhotovostních peněz.* Emisí bezhotovostních peněz dochází k ovlivňování celkového množství peněz v oběhu.

---

<sup>19</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.119

Tato veličina je velmi důležitá z hlediska celého ekonomického systému, a proto by měla podléhat regulaci.

Dále jsou to převážně banky, které *zabezpečují platební styk* v ekonomice. Ten je životně důležitý pro každou ekonomiku, a to vyžaduje, aby byla stanovena alespoň základní pravidla pro jeho fungování. Důležitá je zejména ochrana před nekalými transakcemi prováděnými prostřednictvím bank.<sup>20</sup>

Další odlišností v předmětu činnosti bank od ostatních podnikatelských subjektů je skutečnost, že *rozhodující podíl na zdrojích bank mají cizí zdroje v podobě vkladů*. Banky používají ke své činnosti především svěřené peníze a neměly by tedy s nimi nakládat zcela dle svého uvážení. Je tedy nutné stanovit základní pravidla sledující preventivní ochranu před ztrátami vkladatelů, zejm. pravidla likvidity a povinného pojištění vkladů.

*Rozložení bankovních aktiv a pasiv se vymyká typické časové struktuře*. Banky mají daleko větší podíl střednědobých a dlouhodobých a navíc často jen obtížně obchodovatelných aktiv, zatímco v pasivech větší podíl připadá na krátkodobá pasiva. Proto je třeba stanovit určité rámce vazeb mezi aktivy a pasivy a kontrolovat jejich dodržování.

*Úpadek banky má na ekonomiku širší dopady než úpadky jiných podnikatelů*. Systém regulace a dohledu by měl možnost úpadku minimalizovat.

*Bankovníctví je oligopolní odvětví s potenciálně vysokou ziskovostí*. Proto potřebuje, aby byly přiměřeným způsobem stanoveny podmínky vstupu do odvětví. Neexistence či příliš mírný systém regulace by umožnil, aby do bankovníctví pronikaly i subjekty, jejichž jediným cílem by bylo docílit co nejrychleji vysokého zisku, a poté bankovní sféru co nejrychleji opustit.

Vysoká potencionální ziskovost bank a tvrdá konkurence v rámci bankovního oligopolu mohou vést k situaci, kdy vlastníci banky vystaví banku *extrémním rizikům*. Úkolem regulace je tak omezit nadměrnou rizikovost, která je často přímo úměrná ziskovosti a snižovat negativní dopady spojené s tvrdostí konkurence.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Pánek, D., Bankovní regulace a dohled, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, s.5

<sup>21</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.460-462

## 2.2.2 Asymetrie informací

Asymetrie informací znamená nestejný přístup různých subjektů k informacím v daném oboru. Tato asymetrie je samozřejmě v každém odvětví, nicméně zastánci bankovní regulace a dohledu pokazují na to, že v bankovníctví je asymetrie informací velká a může mít závažné důsledky.

Finanční zprostředkování je svým způsobem závislé na informacích. G.J.Stigler jako první vyslovil názor, že informace je zboží jako kterékoli jiné a jeho produkce, tedy vyhledávání informace, představuje určité náklady. Informační asymetrie je vyvolána existencí soukromých informací.<sup>22</sup> Je zřejmé, že přístup drobného vkladatele k informacím o bance bude značně omezený. Nejvíce informací mají členové nejvyššího vedení, dozorčí rady a vlastníci příslušné banky. Na druhém místě by měly následovat instituce, kterým banky musejí zasílat informace o své činnosti, tedy centrální banka a externí auditorské firmy. Pak jsou to další banky, které informace o svých konkurentech získávají při transakcích na mezibankovním trhu. Poté připadají v úvahu další subjekty jako zaměstnanci bank a Ministerstvo financí. Klienti bank z pohledu rozsahu jim dostupných informací stojí až na posledním místě.<sup>23</sup>

Systém regulace se snaží o zmírnění asymetrie tím, že prověřuje spolehlivost bankami poskytnutých informací a díky povinnému pojištění vkladů zmírňuje dopady případných ztrát na menší vkladatele. Je však nutné zdůraznit, že ani orgány dohledu nedokáží vždy odhalit nebezpečí úpadku banky a navíc řada informací, které mají k dispozici, nejsou veřejně přístupné.<sup>24</sup> Ztotožňuji se s názorem, že zveřejnění těchto informací by nemuselo být vždy ku prospěchu příslušné banky. Vkladatelé obvykle velmi citlivě reagují na jakékoli nepříznivé informace o bance a v takovém případě by pravděpodobně začali hromadně vybírat své vklady, tzv.run na banku. Ačkoli by banka v době zveřejnění informací neměla takové problémy, které by mohly vést k jejímu úpadku, v důsledku hromadného výběru vkladů by k němu mohlo lehce dojít.

Problém asymetrických informací je v bankovníctví velmi citlivou otázkou v porovnání s ostatními odvětvími. Banky též často poukazují na

---

<sup>22</sup> Polouček, S. a kol., Bankovníctví, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s. 17

<sup>23</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.463

<sup>24</sup> Tamtéž, s.463

bankovní tajemství, i když ne vždy oprávněně. Souhrnně lze říci, že vláda a centrální banka přebírají zodpovědnost za stabilitu a zdraví bankovního systému. Ochrana spotřebitelů, kteří nedisponují dostatečnými informacemi o jednotlivých bankách je určitě silným argumentem pro bankovní regulaci. Odpůrci regulace poukazují na to, že pokud by zde nebyla regulace, tržní mechanismus by v rámci konkurence sám donutil banky ke zveřejnění všech informací potřebných pro vkladatele pro správné rozhodnutí o uložení svých prostředků. Představme si tedy ideální svět, v němž by vkladatelé měli k dispozici všechny základní informace nutné pro posouzení finanční situace bank. Rovněž mají zájem a schopnost tyto informace využívat a tlačit akcionáře a vedení banky k takovému chování, které je v zájmu vkladatelů. Pokud se jim toto nepodaří, dochází ke stažení vkladů a jejich přesunu do jiné banky.<sup>25</sup> Tato představa je dle mého názoru zcela nereálná, již jen časová a odborná náročnost vyhodnocení informací o finanční situaci bank, neumožňuje jednotlivým vkladatelům kvalifikovaně posoudit bezpečnost svých vkladů a tomu přizpůsobit své rozhodování. Tedy argument o nutnosti regulace z důvodu asymetrie informací považuji za správný.

Přesto se však částečně ztotožňuji i s názory odpůrců regulace. Pokud by totiž vkladatelé měli všechny dostupné a potřebné informace o bankách i schopnost kvalifikovaného hodnocení těchto informací, nemusí mít na této činnosti zájem. Systém pojištění vkladů jim totiž poskytuje dostatečnou ochranu. Vkladatelé se tak nemusejí snažit o monitoring bank a rozhodování na základě ekonomických ukazatelů, neboť mají své vklady tak jak tak pojištěné prostřednictvím povinného pojištění vkladů. Přesto, že se neřadím mezi odpůrce bankovní regulace a dohledu, souhlasím v tomto případě s tvrzením, že ochrana vkladatelů, spočívající ve snaze zajistit jim co nejvíce informací a minimalizovat jejich ztráty prostřednictvím povinného pojištění vkladů, nemusí mít vždy pozitivní dopad na bankovní systém.

### **2.2.3 Pokles zprostředkování**

---

<sup>25</sup> Jonáš, J., Bankovní krize a ekonomická transformace, 1. vydání, Praha: Management Press, 1998, s.64-65

Pokles zprostředkování představuje celosvětový trend snižování podílu bankovních institucí na zprostředkování finančních transakcích v ekonomice, a to ve prospěch nebankovních institucí, kterými jsou investiční fondy, pojišťovny, penzijní fondy ad. Tento trend můžeme zaznamenat i v České republice od konce 90.let minulého století. Je nutné si uvědomit, že i nebankovní finanční zprostředkovatelé mohou emitovat bezhotovostní peníze. Zatímco tato emise bankami podléhá důsledné regulaci, u nebankovních institucí tomu tak zpravidla není. V důsledku toho jsou nebankovní instituce na trhu zvýhodněny. Další argument uváděný na podporu bankovní regulace ve smyslu alespoň zpomalení poklesu zprostředkování je ten, že jím dochází k ovlivňování monetární politiky státu. Centrální banka v tržní ekonomice provádí měnovou politiku prostřednictvím přímých a nepřímých nástrojů ve vztahu k druhému stupni bankovního systému. Pokud tedy dochází k tvorbě a pohybu peněz ve výraznější míře mimo bankovní systém je zřejmé, že klesá potenciaální účinnost měnové politiky.<sup>26</sup>

Konkurence nebankovních institucí však není jen negativní, neboť zvyšuje tlak na kvalitu poskytovaných služeb. Je tak třeba si klást otázku, zda pokles zprostředkování je vůbec negativním jevem z makroekonomického hlediska.<sup>27</sup> Domnívám se, že tomu tak není, neboť jde o určitý přirozený vývoj a pro banky může být motivující. Řešení je tak nutné hledat nikoli v odbourávání regulace a dohledu, ale v postupném sblížení pravidel pro provozování činností bankovních a nebankovních institucí, vzhledem k potřebám státu provádět monetární politiku.

## 2.2.4 Měnová politika

Podstatou měnové politiky je regulace množství peněz v oběhu, což je nutně spjata s regulací a dohledem nad institucemi, které mohou peníze emitovat. Jak jsem již zmínila výše dochází díky poklesu zprostředkování k situaci, kdy stále více institucí, které emitují peníze, stojí mimo bankovní systém, centrální banka tak nemá možnost jejich regulace. Pokud bychom připustili zrušení

---

<sup>26</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.411

<sup>27</sup> Tamtéž, s.464

bankovní regulace a dohledu, centrální banka by tak úplně ztratila možnost ovlivňovat množství peněz v oběhu.

Připustíme-li, že měnovou politiku provádí centrální banka jako důležitou součást makroekonomické politiky v tržní ekonomice, je měnová politika silným argumentem pro regulaci a dohled bank.<sup>28</sup>

## **2.2.5 Potřeba regulace na příkladu spořitelního družstevnictví**

### **2.2.5.1 Družstevní záložny v 90. letech**

V této části práci bych ráda ukázala na příkladu spořitelního družstevnictví v České republice potřebu regulovat a dohlížet činnost finančních institucí, které nakládají s prostředky vkladatelů (resp. členů). Dále, kam může vést nedostatečná regulace těchto subjektů, která vyvrcholila krizí celého sektoru spořitelního družstevnictví na konci devadesátých let minulého století.

Spořitelní a úvěrní družstva, nebo-li družstevní záložny, též kampeličky, jsou úvěrovými institucemi, ale nejsou bankami. Družstevní záložna je družstvo, které pro podporu hospodaření svých členů provozuje finanční činnosti, jimiž se rozumí zejména přijímání vkladů a poskytování úvěrů. Dohled nad činností těchto subjektů není součástí bankovního dohledu, ale poměrně úzce s ním souvisí. Družstevní záložny u nás začaly vznikat v roce 1996 na základě zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech (dále též zákon o družstevních záložnách). Jen v prvním roce jich vzniklo 45 a v dalších letech pokračoval jejich enormní nárůst. Prudký nárůst popularity těchto kampeliček byl způsoben i masivní reklamou těchto subjektů lákající na vysoké úročení vkladů (např. 20%), které i několikanásobně převyšovalo úročení v bankách. Pro srovnání růst bankovního sektoru měřený růstem vkladů mezi léty 1998-1999 byl 1,6%, zatímco sektor družstevních záložen zaznamenal růst o 133%.<sup>29</sup>

Slabinou v počátcích působení družstevních záložen a dle mého názoru jednou z příčin pozdější krize byl orgán dohledu, Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (dále „ÚDDZ“) který fakticky zahájil svou činnost až k 1.1.1997, tedy o rok později než byl umožněn vznik družstevních záložen, a i

---

<sup>28</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.464-465

<sup>29</sup> Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami pro rok 1999



poté měl poměrně slabé pravomoci. V roce 1999 díky špatnému hospodaření družstevních záložen a jejich nedostatečné regulaci nastala zlomová etapa ve spořitelním družstevnictví. Na mnohé družstevní záložny byla ÚDDZ uvalena nucená správa, jiným bylo uděleno rozhodnutí o zákazu některých činností, v důsledku čehož bylo omezeno nebo zastaveno nakládání s vklady členů, které v souhrnu představovaly asi 80% všech vkladů v sektoru.

Příčiny této krize spatřuji především v nevyhovující právní úpravě a špatném ekonomickém řízení záložen. Dle mého názoru byla jedna z prvotních příčin této krize roční faktická neexistence dozorujícího orgánu a dále jeho slabé pravomoci. Další příčiny krize spatřuji v následujícím:

- Založení záložny nepodléhalo licenčnímu řízení jako u bank, stačilo pouhé oznámení ÚDDZ. Tedy založit družstevní záložnu mohl prakticky kdokoli.
- Umožnění družstevním záložnám nabývat majetkovou účast v jiných právnických osobách. Předmět podnikání družstevních záložen byl omezen tak, aby byli chráněni členové a snížena rizikovost, např. až na výjimky nemohly obchodovat s cennými papíry, avšak zákon neomezil možnost zakládat si vlastní dceřiné společnosti, pro něž tato investiční omezení neplatila.
- Problém zakládání dceřiných společností, které nepodléhaly dohledu ÚDDZ, a prostřednictvím kterých často docházelo k vyvádění peněz ze záložny tzv. tunelování.
- Dalším legislativním nedostatkem pro družstevní záložny byla neexistence pravidel obezřetnosti. K jejich přijetí došlo až novelou zákona o družstevních záložnách v roce 2000.
- Pojištění vkladů v družstevních záložnách bylo podobné jako pojištění vkladů v bankách. Zajišťovací fond družstevních záložen poskytoval náhradu pojištěných vkladů 80% avšak maximálně 100.000,-Kč na jednoho vkladatele u jedné záložny. Avšak na rozdíl od pojištění vkladů v bankách zde neexistovala garance státu pro bezúročnou půjčku tomuto fondu v případě nedostatečných prostředků v něm.

Bylo by samozřejmě možné jmenovat další příčiny krize, ale výše zmíněné jsou dle mého názoru klíčové. Zásadním krokem k odstranění nedostatků bylo přijetí zákona č. 100/2000 Sb., který zejména znemožnil družstevním záložnám nabývat

účast na jiných právnických osobách, zavedl omezení vstupu do odvětví ve formě povolení, které vydával ÚDDZ, dále zavedl uhrazovací povinnost pro členy v případě ztráty, požadavky na odbornou způsobilost osob volených do orgánů družstevních záložen, posílil sankční opatření ÚDDZ. Dalším významným krokem v rámci konsolidačních opatření bylo přijetí zákona č. 9/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu, který umožnil získání finančních prostředků ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad poskytovaných Zajišťovacím fondem družstevních záložen.

Je otázkou do jaké míry bylo „odškodnění“ vkladatelů družstevních záložen z peněz všech daňových poplatníků bylo nutné a nezbytné. Zásadní rozdíl u uložení prostředků u banky a družstevní záložny tkví totiž v tom, že družstevní záložny poskytují služby na členském principu, kdežto banky na klientském smluvním principu. Tedy vkladatel v družstevní záložně je zároveň jejím členem a současně vlastníkem, podílí se na řízení družstevní záložny a jejím hospodaření prostřednictvím hlasování na členské schůzi, má přístup k informacím o jejím hospodaření a v neposlední řadě se podílí na jejím zisku. Takovéto výhody klienti bank nemají. Řadoví vkladatelé však mnohdy považovali záložny za jiný druh bank a vesměs nejevili velký zájem o jejich hospodaření a nevyužívali možnost kontroly, kterou jako členové měli. Tedy dle mého názoru nesou svůj podíl viny na krachu jednotlivých záložen i sami jejich členové, neboť se o svůj majetek nestarali s péčí řádného hospodáře a mnohdy nevyužili svých práv, což jistě není v souladu s již klasickou římskou právní zásadou „vigilantibus iura scripta sunt“.

I přes výše zmíněné argumenty považuji odškodnění vkladatelů družstevních záložen za správné. Domnívám se, že to byla především nekvalitní legislativa, která způsobila nedostatečnou regulaci a dohled v sektoru družstevních záložen, které byly jednou z hlavních příčin krize tohoto sektoru, a tak by i stát měl nést náklady na konsolidaci sektoru a postupné obnovení důvěry obyvatelstva ve spořitelní družstevnictví.

### **2.2.5.2 Družstevní záložna PRIA proti České republice**

Na příkladu Družstevní záložny PRIA (dále jen „záložna“), která je dnes v konkurzu, bych ráda ukázala důsledky tehdejších nedostatků v české legislativě, kdy spor mezi záložnou a ČR skončil u Evropského soudu pro lidská práva ve

Štrasburku (dále jen „ESLP“). Záložna vznikla v roce 1996. Na počátku roku 2000 na ni byla ÚDDZ uvalena nucená správa s odůvodněním, že v rozporu se zákonem o družstevních záložnách neoprávněně prováděla činnosti nad rámec svého předmětu činnosti. Proti tomuto rozhodnutí podala kontrolní komise záložny odvolání k Ministerstvu financí. To rozhodnutí ÚDDZ potvrdilo. Záložna poté podala správní žaloby proti rozhodnutí Ministerstva financí k Vrchnímu soudu, Nejvyššímu soudu a dále i ústavní stížnost, leč ve své snaze o zrušení rozhodnutí ÚDDZ a zrušení nucené správy neuspěla.

V březnu roku 2001 podala záložna a někteří její členové stížnost směřující proti ČR k ESLP. K této stížnosti se v průběhu řízení připojilo dalších více než šest set osob. Stěžovatelé namítali zejména porušení svého práva na ochranu majetku zaručeného článkem 1 Protokolu č.1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a práva na účinný vnitrostátní právní prostředek nápravy zaručeného článkem 6 odst. 1 Úmluvy. Důvod porušení těchto práv spatřovali především v okolnostech zavedení nucené správy, která byla dle stěžovatelů uvalena na záložnu neoprávněně a byla jí tak způsobena škoda přesahující miliardu korun českých. Jádrem stížnosti bylo tvrzení, že na záložnu byla v rozporu s článkem 1 Protokolu č. 1 Úmluvy uvalena nucená správa, a že po dobu svého řízení nuceným správcem neměla možnost kontroly nad svojí činností.

Dle ESLP nejdůležitějším požadavkem článku 1 Protokolu 1 Úmluvy je, aby každý zásah orgánu veřejné moci do pokojného užívání majetku byl v souladu se zákonem. Tento požadavek zákonnosti ve smyslu Úmluvy mimo jiné předpokládá, že vnitrostátní právo poskytuje prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům orgánu veřejné moci do majetkových práv. V této souvislosti ESLP upozornil, že pokud měla mít záložna rozumnou možnost účinně napadnout opravným prostředkem rozhodnutí o zavedení nucené správy, potřebovala nutně přístup ke své obchodní a účetní dokumentaci, neboť jen tak mohla rozhodnutí napadnout a předložit důkazy na podporu svých tvrzení. Předmětnou dokumentaci disponoval nucený správce (dosazený ÚDDZ), který kontrolní komisi záložny přístup k těmto dokumentům odmítl. Tehdy účinný zákon mu však povinnost poskytnout tyto dokumenty neukládal. ESLP tak zhodnotil, že nastala situace, kdy výkonná moc státu zmařila jakýkoli rozumný pokus o obranu proti zavedení nucené správy tím, že odepřela přístup k nezbytným dokumentům svým

rozhodnutím, proti kterému nebyl přípustný opravný prostředek. Tím byla záložna zbavena procesních záruk, které by jí reálně umožňovaly zpochybnit rozhodnutí o nucené správě, a proto došlo k porušení článku 1 Protokolu 1 Úmluvy.

K tvrzenému porušení článku 6 odst.1 Úmluvy záložna uváděla, že rozhodnutí o uvalení nucené správy nebylo možno napadnout u nezávislého a nestranného vnitrostátního soudu s plnou jurisdikcí k přezkoumání její věci. Jádro problému spočívá v tom, že soudní přezkum správních řízení prováděly soudy, které byly oprávněny zabývat se pouze jejich zákonností, nikoli jejich věcnou správností. ESLP rozhodl, že se Vrchní soud v Praze zabýval podle tehdy platného občanského soudního řádu při přezkumu rozhodnutí ÚDDZ o zavedení nucené správy pouze hodnocením zákonnosti uvedeného rozhodnutí a jen převzal skutková zjištění ÚDDZ o tom, že existovaly zákonné důvody pro zavedení nucené správy, namísto toho, aby je sám prověřil, tj. prokazování skutkových okolností prováděl výhradě ÚDDZ. Tak byl porušen článek 6 odst. 1 Úmluvy.

Na výše uvedeném příkladu lze dle mého názoru dobře demonstrovat, kam může vést nedostatečná regulace finančních institucí a nekvalitní legislativa. Rozsudek vynesl ESLP v červenci roku 2008, přičemž ponechal stranám tříměsíční lhůtu pro dosažení dohody ohledně řešení otázky spravedlivého zadostiučinění pro záložnu. Vláda ČR se proti uvedenému rozsudku odvolala k tzv. velkému senátu ESLP, který však žádost o postoupení stížnosti nepřijal. Rozsudek z července 2008 se tak stal v lednu 2009 konečný (znění rozsudku je přílohou č.1). Otázka spravedlivého zadostiučinění dosud není u ESPL připravena k rozhodnutí.

Na závěr se nebudu pokoušet o zhodnocení nutnosti zavedení nucené správy nad záložnou, neboť zde jde především o ekonomické hledisko. Ráda bych však v kontextu krize družstevních záložen, jaké v té době čelila Česká republika, zdůraznila, jak je nanejvýše důležité, aby při provádění opatření jako je uvalení nucené správy, které má zabránit vzniku škody záložně, jejím vkladatelům, věřitelům i finančního systému jako celku, byl v demokratickém právním státě každý takový zásah do majetkových práv doprovázen dostatečnými zárukami proti svévoli orgánů veřejné moci.

### **2.3 Argumenty proti regulaci a dohledu bank**

Někteří odpůrci regulace a dohledu bank vycházejí z toho, že každá regulace deformuje přirozené tržní prostředí a chování bank v něm.<sup>30</sup> Kromě již výše zmíněných argumentů týkajících se specifčnosti bankovních institucí, asymetrie informací, poklesu zprostředkování a měnové politiky, se nejčastěji vyskytují následující argumenty proti regulaci a dohledu bank.

Díky regulaci existuje v bankovním prostředí vyšší míra nejistoty. Pravidla regulace se mění, což znesnadňuje predikci budoucího vývoje. To může ve svém důsledku vést k příliš konzervativnímu chování bank, nebo naopak ke snaze platnou právní úpravu obcházet. Banky se tak s úmyslem zneprůhlednit své transakce mohou více orientovat na mimobilanční operace, které jsou institucemi bankovního dohledu velmi těžko kontrolovatelné.<sup>31</sup>

Vysoké náklady na zajištění bankovní regulace a dohledu jsou dalším argumentem. Nabízí se otázka, kdo má nést tyto náklady. Pokud je ponese banka, promítne se to buď do zdražení nabízených služeb nebo do poklesu ziskovosti. To bude znamenat pro banky zřejmou konkurenční nevýhodu vůči ostatním finančním zprostředkovatelům, kteří regulaci nepodléhají. Pokud tyto náklady ponese instituce dohledu, přenesou se na stát, resp. daňové poplatníky.<sup>32</sup> Je pravda, že tyto náklady jsou vysoké, nicméně jsem toho názoru, že jsou účelně vynaložené, je-li jejich výsledkem stabilita a bezpečnost bankovního systému.

V neposlední řadě je uváděn argument, že systém regulace nevede banky k dodržování pravidel, ale ke snaze je obcházet. Nedodržování pravidel se však týká i institucí provádějící dohled. Nejvíce se to pak dotýká skutečnosti, že velké banky jsou zachráněny centrální bankou za každou cenu ve smyslu pravidla „to big to fail“. Ačkoli je toto činěno s cílem zabezpečit stabilitu bankovního systému, může to banku podněcovat k provádění rizikovějších operací, nebo dokonce k porušování regulačních pravidel. I kdyby se dostala do problémů, je vysoce pravděpodobné, že se jí dostane pomoci ze strany centrální banky, tedy nemá co ztratit. Navíc zvýšená ochrana velkých bank je jistě diskriminační vůči malým bankám.<sup>33</sup>

Ráda bych ještě uvedla argument, který sama považuji za velmi opodstatněný. Některá pravidla bankovní regulace přímo stimulují banky

---

<sup>30</sup> Tamtéž, s. 467

<sup>31</sup> Tamtéž.

<sup>32</sup> Tamtéž.

<sup>33</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2. vydání, Praha: Management Press, 2001, s. 467.

k přebírání nadměrných rizik. Zvláště patrné je to u povinného pojištění vkladů, kdy ztráty bank hradí někdo jiný – fondy pojištění vkladů, jde o tzv. morální hazard.<sup>34</sup>

Přesto, že je třeba dát některým výše uvedeným argumentům za pravdu, řadím se mezi zastánce bankovní regulace a dohledu. Domnívám se, že pozitiva této regulace převažují nad případnými negativy. Účelem této regulace by mělo být napomáhání k vytvoření stabilního, transparentního a bezpečného bankovního systému. Pokud jde o jisté systémové nedostatky, je třeba je kriticky zhodnotit a využít tyto poznatky k vyladění systému a jeho zefektivnění.

I přes skutečnost, že současný vývoj regulace a dohledu bank tenduje k deregulaci, bankovníctví stále patří k nejregulovanějším odvětvím ekonomiky.

## 2.4 Základní pilíře bankovní regulace a dohledu

Systém regulace a dohledu bank se v tržních ekonomikách skládá ze čtyř základních součástí, čtyř pilířů, a to:

- podmínky vstupu do odvětví,
- základní povinnosti bank,
- povinné pojištění vkladů v bankách,
- úvěry věřitele poslední instance.<sup>35</sup>

**1. Podmínky vstupu do odvětví** jsou podmínkami, které musí banky splnit, aby jim mohla být přidělena bankovní licence. Bez přidělení této licence nemůže žádný subjekt vystupovat a vyvíjet činnost jako banka. Někdy jsou též označovány jako tzv. kritéria autorizace. V zemích s univerzálním bankovním systémem udělují bankovní licenci centrální banky nebo centrální banky ve spolupráci s některým ministerstvem. V systémech s odděleným obchodním a investičním bankovníctvím udělují centrální banky bankovní licenci bankám obchodního bankovníctví. Tyto podmínky bývají upraveny zákonem a mohou být dále konkretizovány například vyhláškami centrální banky. Zároveň je třeba uvést, že tyto vstupní podmínky v obecné podobě jsou v zemích s vyspělou

---

<sup>34</sup> Tamtéž, s.468.

<sup>35</sup> Tamtéž, s. 122.

ekonomikou v zásadě stejné, případné rozdíly mohou být v jejich konkrétní náplni.<sup>36</sup> Tyto podmínky bývají náročné na splnění. Představují určitou prevenci, která brání vstupu nekvalitních subjektů do bankovního sektoru nebo těch subjektů, jejichž jediným cílem je docílit co nejrychleji vysokého zisku a v případě neúspěchu co nejrychleji bankovní sféru opustit. Tyto tvrdé podmínky představují bariéru, která má vést k bezpečnosti a stabilitě bankovního systému. Na druhou stranu je zřejmé, že čím tvrdší jsou vstupní podmínky, tím vyšší stupeň oligopolizace lze očekávat. Oligopolizace pak umožňuje bankám nabízet své produkty za vyšší ceny, než by tomu bylo v plně tržních podmínkách. To ve svých důsledcích může vést k zdražování úvěrů a následnému poklesu tempa ekonomického růstu. Další nevýhodou je možno spatřovat v tom, že banky tím, že nejsou vystaveny tržním tlakům v plně šíři, je jim poskytována určitá ochrana a mohou tak pohodlně přežívat.<sup>37</sup> I přes některé nevýhody vstupních podmínek, které vedou zejména k poklesu míry konkurence v bankovním systému, jsou dle mého názoru tyto podmínky nanejvýš nutné z hlediska ochrany bankovní sféry. Je však na zákonodárci, aby vhodně nastavil tyto podmínky tak, aby zajistil bezpečnost a stabilitu bankovního systému, zároveň však, aby nedocházelo k růstu stupně monopolizace v bankovním sektoru.

## **2. Mezi základní povinnosti bank patří dodržování stanovených pravidel:**

- přiměřenosti kapitálu,
- přiměřenosti likvidity,
- úvěrové angažovanosti,
- tvorby povinných minimálních rezerv,
- poskytování informací,
- ochrany před nelegálními praktikami prováděnými bankami nebo jejich prostřednictvím
- a v dalších oblastech podle zákona nebo vyhlášek institucí regulace bank.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Revenda, Z., *Centrální bankovníctví*, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s. 472

<sup>37</sup> Revenda, Z., *Centrální bankovníctví*, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.477

<sup>38</sup> Tamtéž, s.122

Kontrola dodržování těchto pravidel je hlavní náplní činnosti bankovního dohledu. Přestože mezi jednotlivými zeměmi můžeme nalézt rozdíly v těchto pravidlech, dochází k jejich sblížování a ke stírání rozdílů.

**3. Povinné pojištění vkladů v bankách** představuje třetí základní pilíř bankovní regulace a dohledu. Jeho základním cílem je ochrana vkladatelů banky v případě úpadku banky, kdy jsou vkladatelům částečně či plně jejich vklady kompenzovány. Jejich důvěra v bezpečnost uložených prostředků v bankách se tak zvyšuje. V této souvislosti se pak hovoří o jisté sociální funkci tohoto systému.<sup>39</sup> To vede ke zvyšování důvěryhodnosti a následně konkurenceschopnosti bank v zemi ve srovnání s nebankovními institucemi, které rovněž nabízejí bankovní služby, ale nespádají do systému povinného pojištění vkladů.<sup>40</sup> Ve většině vyspělých zemí se povinné pojištění vkladů vztahuje pouze na vklady fyzických osob a je zpravidla do určité výše garantováno státem. Mezi hlavní negativní dopady povinného pojištění vkladů patří dva jevy – tzv. morální hazard a nepříznivý výběr.

*Morální hazard* lze obecně považovat za snahu ekonomického subjektu o maximalizaci svého výnosu v situaci, ve které nenese plnou odpovědnost za svá rozhodnutí.<sup>41</sup> U povinného pojištění vkladů spočívá ve zvyšování rizikovosti operací ze strany vkladatelů i bank. Vkladatelé nemusejí rozlišovat mezi „dobrou“ a „špatnou“ bankou, jelikož v případě úpadku banky neutrpí v zásadě žádné ztráty ze svých vkladů. Tím je tlak na obezřetnost ze strany vkladatelů minimální<sup>42</sup> a ti ukládají své volné finanční prostředky do banky, která nabízí vyšší úrokové sazby. Přičemž obecně platí, že čím vyšší poskytuje banka úroky, tím vyšších musí dosahovat výnosů, a tím rizikovější aktivní operace musí provádět.<sup>43</sup> Současně se však ani banky nemusejí obávat rizikovějších operací. Případné ztráty vkladatelům hradí pojišťovna a banky se tak nemusejí bát nebezpečí náhlých výběrů vkladů z důvodů poklesu důvěry klientů, tzv. run na banku.

---

<sup>39</sup> Revenda, Z., Peněžní ekonomie a bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 1997, s.369

<sup>40</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.507

<sup>41</sup> Tamtéž.

<sup>42</sup> Blažek, J., Uklein, J., Bankovníctví, 1.vydání, Brno: Doplněk, 1997, s.41

<sup>43</sup> Revenda, Z., Peněžní ekonomie a bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 1997, s.369



*Nepříznivý výběr* spočívá v růstu pravděpodobnosti vstupu rizikových subjektů tzv. hit and run raiders do bankovního sektoru. Obecně nepříznivý výběr je spojen s jakýmkoli pojištěním a je přímou úměrou mezi snahou pojistit se a mírou pravděpodobnosti, že nastane pojistná událost. U povinného pojištění vkladů v bankách nepříznivý výběr představuje větší zájem o co nejvyšší stupeň pojistné ochrany ze strany rizikovějších bank. Snížit prostor pro působení nepříznivého výběru lze zejména vybudováním vysokých bariér proti vstupu do bankovního odvětví.<sup>44</sup> Míru morálního hazardu a nepříznivého výběru lze ovlivnit výší pojištěných vkladů. Platí, že s poklesem pojistné ochrany úměrně klesá míra morálního hazardu a nepříznivého výběru, ale současně roste riziko hromadných výběrů vkladů z bank. Existují v zásadě čtyři možnosti pro stanovení výše pojistného:

- výše pojištěných vkladů je neomezena, v případě úpadku banky dostane vkladatel zpět plnou výši vkladu, v tomto případě jsou morální hazard a nepříznivý výběr nejvyšší,
- výše pojištěných vkladů je neomezena, vkladatel v případě úpadku banky dostává zpět jen stanovený podíl,
- výše plně pojištěných vkladů je limitována, vklady nad limitem jsou pojištěny jen částečně, nebo nejsou pojištěny vůbec,
- výše pojištěných vkladů je limitována, v rámci tohoto limitu dostává vkladatel při úpadku banky jen jeho určitou část. Vklady nad stanovený limit nejsou pojištěny vůbec.

Ve světě jsou používány především třetí a čtvrtá varianta.<sup>45</sup>

**4. Věřitel poslední instance.** Mají-li obchodní banky problémy s likviditou, obvykle si vypůjčí peněžní prostředky na mezibankovním trhu, tj. u jiných bank. Pokud se jim takto nepodaří peněžní prostředky získat obrací se na věřitele poslední instance. Tím bývá centrální banka, která může ohroženým bankám poskytnout úvěry, ale i jiné formy pomoci. Tato „pomoc“ však může přijít i od státu nebo specializovaných subjektů. Nejčastěji se však setkáváme ve funkci věřitele poslední instance s centrální bankou. Věřitel poslední instance má za úkol bránit úpadkům nelikvidních, ale solventních bank. Hlavním důvodem existence

<sup>44</sup> Revenda, Z., *Centrální bankovníctví*, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.510

<sup>45</sup> Revenda, Z., *Peněžní ekonomie a bankovníctví*, 2.vydání, Praha: Management Press, 1997, s.370

věřitele poslední instance je podpora bezpečnosti, efektivnosti a důvěryhodnosti bankovního systému. Základní úvahy vycházejí z toho, že úpadek jedné banky může vést k lavinovitému úpadku dalších bank a hromadnému kolapsu celého bankovního systému v zemi.<sup>46</sup> Především úpadek velkých bank může mít následky pro celý bankovní systém. Věřitel poslední instance však toto nesmí dopustit, dochází tak k naplnění pravidla „too big to fail“. Mechanismus věřitele poslední instance je tak považován za diskriminační jev v tržním prostředí vůči malým bankám. Navíc vede k narušení tržní disciplíny velkými bankami a k přesunům vkladů z malých nechráněných do velkých chráněných bank.<sup>47</sup> Poskytnutí peněžních prostředků není povinností věřitele poslední instance, nýbrž záleží vždy na jeho rozhodnutí. Takové rozhodnutí by se mělo opírat o ekonomická kritéria jako je likvidita a solventnost, důvody problémů banky, náklady na záchranu příslušné banky a nebezpečí systémového rizika. Je však třeba počítat i s politickým tlakem na záchranu ohrožené banky. Nátlak bude samozřejmě tím větší, čím větší bude banka a její význam. Věřitel poslední instance však musí rozlišovat banky s nadějí na záchranu od „beznadějných“ bank a dále správně odhadnout možnost systémového rizika a nepodléhat politickým tlakům. Funkci věřitele poslední instance plní v České republice Česká národní banka, stejně tak je tomu ve většině vyspělých zemí. Ale například ve Spojených státech amerických plní tuto roli Federální rezervní systém a Federální korporace pro pojištění vkladů. Dále například ve Spolkové republice Německo také nevykonává tuto funkci centrální banka, ale jiná instituce – Likvidní konsorciální banka. Zcela specifická je situace v Austrálii, kde funkci věřitele poslední instance neplní žádná instituce.<sup>48</sup>

Domnívám se, že vhodným opatřením k zajištění požadovaného efektu tohoto regulačního opatření je mimo jiné stanovení přísné účelové vázanosti úvěru nebo jeho zajištění přiměřenou zástavou například ve formě cenných papírů dané banky.

---

<sup>46</sup> Blažek, J., Uklein, J., Bankovníctví, 1. vydání, Brno: Doplněk, 1997, s.42

<sup>47</sup> Revenda, Z., Peněžní ekonomie a bankovníctví, 2. vydání, Praha: Management Press, 1997, s.373

<sup>48</sup> Revenda, Z., Peněžní ekonomie a bankovníctví, 2. vydání, Praha: Management Press, 1997, s.375

## 2.5 Cíle bankovní regulace a dohledu

Tři základní cíle bankovní regulace a dohledu spatřuji v omezení systémového rizika, ochraně zájmů vkladatelů a podpoře efektivního provádění monetární politiky.

K těmto základním cílům přistupují samozřejmě i další, které s nimi souvisejí.

Systémové riziko jako negativní externalita v podnikání bank spočívá v tom, že podnikání bank je způsobilé způsobit závažné škody i osobám, které se na něm neúčastní, tedy nejsou akcionáři ani vkladateli banky, ale jsou daňovými poplatníky. Případná krize bankovního sektoru i krachy bank, mají mnohostranné nepříznivé následky na měnu, na důvěru mezinárodních investorů ve finanční stabilitu země a vůbec celou ekonomiku.<sup>49</sup> Poruchy bankovního systému též vedou k porušení finančních toků. Tedy k prioritním cílům bankovní regulace a dohledu jistě patří zajištění bezpečnosti, spolehlivosti a efektivnosti bankovního systému.

Dále by měla bankovní regulace a dohled zajistit vkladatelům určitou minimální úroveň ochrany, stejně tak by měla chránit celý bankovní systém před nekalými praktikami. Důležitá je kontrola, zda banky uveřejňují zákonem stanovené informace. Problematikou zveřejňování informací a zvyšováním transparentnosti se zabývá třetí pilíř tzv. Basel II, tedy systém pravidel pro bankovní regulaci a pro stanovování kapitálového požadavku, vydaný Basilejským výborem pro bankovní dohled v roce 2004 pod názvem „International Convergence of Capital Measurement and Capital Standart: a Revised Framework“. Cílem třetího pilíře je zvýšit transparentnost trhu a prohloubit tržní disciplínu. Větší množství uveřejňovaných informací a vůbec charakter těchto informací má účastníkům trhu umožnit získání lepšího přehledu o finanční situaci regulovaných subjektů.

Neméně důležitým cílem regulace a dohledu bank je podpora efektivního fungování monetární politiky. Prostřednictvím bankovního dohledu je regulováno množství peněz v oběhu. I přes již zmínění pokles zprostředkování, je regulování peněz v oběhu základním kamenem monetární politiky a bez umožnění regulace a kontroly bank si jen stěží můžeme představit provádění monetární politiky.

---

<sup>49</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s. 107

Výše uvedené cíle se navzájem podmiňují a ovlivňují. Může však docházet i k jejich střetům. Je třeba nalézt vhodný systém regulace a dohledu, tak aby bankovní systém fungoval co nejlépe efektivně, transparentně a bezpečně.

Na závěr považuji za vhodné zmínit, co není cílem regulace a dohledu bank. V první řadě není cílem nahradit úlohu vlastníků, orgánů a managementu banky. Oni nesou odpovědnost za způsob a kvalitu řízení banky, zjištění a předcházení rizik a zajištění fungování kontrolních mechanismů. Rovněž jsou povinni řídit se příslušnými právními předpisy a opatřeními bankovního dohledu. Úkolem bankovního dohledu není ani zabránit kolapsu jednotlivých bank. To by bylo v rozporu s fungováním tržního mechanismu. Právě z tohoto důvodu bývá často kritizováno pravidlo „to big to fail“. Úkolem bankovního dohledu je však včas ohrožené banky rozpoznat a zajistit, aby následky krachu banky byly pro vkladatele, pro ostatní banky, fond pojištění vkladů, a pro celou ekonomiku státu, minimalizovány. Konečně úkolem bankovního dohledu není vyhledávat, objasňovat a dokazovat spáchání trestných činů v bankách, a tak nahrazovat funkci orgánů činných v trestním řízení.<sup>50</sup>

## 2.6 Instituce bankovního dohledu

V řadě zemí jsou bankovní regulace i dohled soustředěny v rukou jediného subjektu. Jde však o koncepční otázku, zda regulace a dohled musí být uskutečňovány jedním subjektem, nebo mohou být odděleny. Ve vyspělých tržních ekonomikách působí vždy jako instituce regulace bank centrální banka. Vyjdeme-li z principu, že subjekt, který vytváří pravidla by se zároveň měl podílet na jejich kontrole, je účelné, aby byly centrální banky zapojeny i do procesu dohledu. Nicméně institucionální uspořádání dohledu je závislé na celé řadě faktorů a obecně je možno vymezit tři varianty institucionálního uspořádání bankovního dohledu. Bankovní dohled může být svěřen do působnosti centrální banky, ministerstva (zpravidla ministerstva financí) nebo jiné nezávislé instituce.<sup>51</sup> V další části této práce se tedy pokusím nastínit dle mého názoru negativní a pozitivní stránky jednotlivých variant.

---

<sup>50</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1. vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.110

<sup>51</sup> Polouček, S. a kol., Bankovníctví, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s. 457-459

Proti začlenění bankovního dohledu do ministerstva hovoří zejména požadavek nezávislosti subjektu vykonávajícího dohled. Rozhodování tohoto subjektu by nemělo být ovlivňováno vládou či politickými stranami a voličskou popularitou. Nezávislost bankovního dohledu je nutná z několika důvodů. Za prvé, mnohá rozhodnutí učiněná bankovním dohledem s sebou přináší nepopulární opatření, jako je odnětí bankovní licence, zavedení nucené správy ap. Tato opatření mohou vést k finančním ztrátám akcionářů a vkladatelů. Dále rozhodnutí bankovního dohledu mohou být v rozporu s fiskálními záměry vlády. Ministerstvo financí například upřednostňuje odvody daní ze zisku před tvorbou rezerv a opravných položek, aby zamezilo krácení příjmů do státního rozpočtu. Prioritou bankovního dohledu je naopak to, aby banky vytvářely dostatečně vysoké oprávkky a rezervy.<sup>52</sup> Domnívám se, že zajištění nezávislosti ministerstva jako instituce bankovního dohledu není možné v praxi dosáhnout. Vždy bude inklinovat k upřednostňování politických hledisek před čistě ekonomickými. Z výše uvedených důvodů nejsem příznivcem toho, aby ministerstvo bylo jediným subjektem vykonávající bankovní dohled.

Zbývají tedy dvě alternativy. Začlenění bankovního dohledu do centrální banky nebo do nezávislé instituce. Dle mého názoru nelze jednoznačně určit, které řešení je lepší. Je však možné se zamyslet nad pozitivy a negativy těchto alternativ.

Jako primární argument proti umístění bankovního dohledu v centrální bance bývá uváděn konflikt zájmů. Ten se může projevit v rozporu mezi cíli měnové politiky a cíli bankovního dohledu, např. centrální banka, která vykonává bankovní dohled, může, ve snaze vyhovět požadavkům regulátora, přijmout nesprávná nebo kompromisní měnová rozhodnutí. Je však třeba říct, že tomu bude spíše naopak, neboť v řadě centrálních bank se měnové politice dostává daleko větší váhy než bankovnímu dohledu. Dalším argumentem proti začlenění bankovního dohledu do centrální banky je otázka kredibility centrální banky. K případnému poklesu nebo ztrátě důvěry v centrální banku může dojít v důsledku neplnění měnových cílů anebo v důsledku neadekvátního řešení situace v bankovním sektoru v rámci bankovního dohledu, a to vždy ve vztahu k druhé centrální bankou vykonávané funkci.<sup>53</sup> Dalším negativem tohoto

---

<sup>52</sup> Tamtéž, s.458

<sup>53</sup> Polouček, S. a kol., Bankovníctví, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s. 464 - 465

institucionálního uspořádání může být přílišné soustředění pravomocí v jedné instituci. Pro umístění bankovního dohledu do centrální banky bývá uváděna informační provázanost. Centrální banka jakožto věřitel poslední instance a jako instituce dohledu získává celou řadu dat o jednotlivých bankách i bankovním sektoru jako celku. Dále centrální banka buď dohlíží nebo přímo provozuje platební systémy. Pro hladké fungování platebních systémů musí mít centrální banka k dispozici adekvátní přístup k informacím o bankovním sektoru. Umístění bankovního dohledu do centrální banky se zdá jako efektivní způsob, jak jí tyto informace zajistit.<sup>54</sup>

Osobně se přikláním k tomuto institucionálnímu řešení bankovního dohledu, zejména kvůli tomu, že centrální banky průběžně získávají od bank řadu informací a mohou tak odhalit problémy v bance jako první. Dále pro umístění bankovního dohledu do centrální banky hovoří i existence dlouhodobě budovaných mezinárodních standardů, znalostí a kontaktů mezi národními centrálními bankami. Tato spolupráce a předávání informací a zkušeností mohou být velmi prospěšné. Významné je i hledisko stability a odbornosti personálního obsazení centrálních bank, v nichž obvykle působí špičkoví odborníci vzeší ze samotného bankovního sektoru.

Největší výhodou ve svěřeni bankovního dohledu nezávislé instituci spatřuji ve větší autonomii rozhodování, která by se měla promítnout v razantnějším přístupu k bankám, jež se dlouhodobě ocitají ve finančních problémech. Zároveň takový systém vede ke zkvalitnění ochrany klientů regulovaných bank. Pozitivním přínosem pro centrální banku je eliminace výše zmíněného konfliktu zájmu a otázek spojených s kredibilitou. Otevřenou otázkou však zůstává financování takové instituce, dále, kdo ponese náklady spojené se záchrannými operacemi bank, které se ocitnou v problémech, v neposlední řadě je zde otázka personálního obsazení této nezávislé instituce.<sup>55</sup>

Z mezinárodních zkušeností vyplývá, že bankovní dohled může dobře fungovat jak v rámci centrální banky, tak mimo ni. Je však nezbytné, aby rozhodnutí bankovního dohledu nemohla být politicky ovlivňována. Tedy ať je bankovní dohled vykonáván jakoukoli institucí je třeba zajistit její nezávislost na politických a vládních rozhodnutích.

---

<sup>54</sup> Tamtéž.

<sup>55</sup> Polouček, S. a kol., Bankovníctví, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s. 464 - 465

## 2.7 Nástroje bankovní regulace

Za nástroje bankovní regulace je možné považovat všechna pravidla, která jsou stanovena specificky pouze pro banky a nevztahují se na jiné subjekty.

Jedná se o :

- podmínky pro založení banky (bankovní licence),
- stanovení minimálního kapitálového vybavení (kapitálová přiměřenost),
- pravidla pro dodržování likvidity, včetně stanovení povinných minimálních rezerv,
- omezení pro některé druhy aktiv,
- limity pro maximální angažovanost k jednomu subjektu,
- požadavky na kontrolní a řídicí systémy banky,
- pravidla pro způsoby oceňování, tvorbu opravných položek a rezerv,
- pravidla vedoucí k zamezení nelegálních praktik v bankovníctví.<sup>56</sup>

## 2.8 Nástroje bankovního dohledu

K efektivní kontrole obezřetného podnikání bank má bankovní dohled k dispozici celou řadu nástrojů. Ty je možné dle charakteru rozdělit do dvou skupin. Na jedné straně je to právo na informace potřebné ke kontrole dodržování pravidel stanovených bankovní regulací. Tomuto oprávnění subjektu vykonávající bankovní dohled pak odpovídá povinnost bank tyto informace poskytovat. Na druhé straně jsou to sankce a opatření k nápravě, jimiž subjekt vykonávající dohled může vynucovat dodržování předepsaných pravidel, resp. postihovat jejich porušení, mají tedy represivní charakter.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3.vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.154

<sup>57</sup> Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3.vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.154

## 2.8.1 Sběr a ověřování informací

Sběr a ověřování informací se provádí v zásadě dvojím způsobem – dohledem na dálku a dohledem na místě. Vzájemný poměr mezi těmito formami se v jednotlivých zemích liší, což vyplývá z historického vývoje. Platí však, že dohled na dálku existuje vždy a liší se především míra zapojení dohledu na místě, která může být nahrazena činností externích auditorů. Mezi země, kde je výrazněji zastoupen dohled na dálku patří Spolková republika Německo a Velká Británie. Naopak větší důraz na dohlídky na místě je kladen například ve Spojených státech amerických.<sup>58</sup>

**Dohled na dálku (off-site examinations)** spočívá v prověřování a analýze bankami předkládaných výkazů, hlášení a dalších dostupných informací. Výhodami této formy dohledu jsou bezesporu průběžné informace o situaci v jednotlivých bankách a nízké náklady. Základním zdrojem informací pro orgán dohledu jsou zejména pravidelné výkazy a hlášení jednotlivých bank. Banky by měly především zasílat detailní bankovní bilanci, výkaz zisků a ztrát a údaje o tzv. mimobilančních operacích.<sup>59</sup> Mezi nedostatky tohoto způsobu dohledu jistě patří to, že kvalita dohledu na dálku je závislá na kvalitě poskytnutých dat. Dohled na dálku spoléhá na to, že banky vykazují všechny údaje tak, aby věrně zobrazovaly reálnou situaci v bance. Tedy je zde nejistota ohledně úplnosti a pravdivosti těchto údajů. Dalším nedostatkem pak je nemožnost získat detailnější přehled o situaci příslušné banky. Dohled na dálku je totiž založen na kvantitativních informacích, přičemž ne všechny důležité faktory, které ovlivňují stabilitu banky a její finanční situaci jsou postižitelné kvantitativními ukazateli. Ty nejsou schopny zohlednit faktory jako je kvalita řídicích mechanismů, systém řízení rizik, vnitřní kontrolní systém ad.<sup>60</sup> Tento způsob dohledu je z výše uvedených důvodů používán především u bezproblémových bank a jeho charakter je spíše orientační.<sup>61</sup>

**Dohled na místě (on-site examinations)** jak již název napovídá je prováděn prostřednictvím návštěv v jednotlivých bankách. Převládá především u problémových bank, nicméně v určitých intervalech, zpravidla jednou za dva až tři roky, je prováděn i v těch neproblémových, a to vzhledem k jeho

---

<sup>58</sup>Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.185

<sup>59</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.123

<sup>60</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.

<sup>61</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.123



nezastupitelné roli při bankovním dohledu. Pomocí dohledu na místě lze získat detailní přehled o aktivitách banky. Bývá zaměřen na prověření poctivosti, správnosti a úplnosti příslušných výkazů a na zjišťování dalších skutečností, které nelze zjistit formou dohledu na dálku.<sup>62</sup> Komplexní dohlídka na místě je zaměřena na následující oblasti:

- řízení úvěrového rizika,
- řízení tržních rizik a rizik spjatých s obchodováním na finančních trzích, s cennými papíry a majetkové účasti,
- vnitřní řídicí a kontrolní systém a interní audit,
- předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti,
- informační systémy a informační technologie.<sup>63</sup>

Průběh dohledu na místě má tři základní fáze:

1. Plánování a příprava. Prvním krokem při přípravě je sestavení týmu, který prohlídku provede. Za každou kontrolovanou oblast je jmenován gestor, který má na starosti přípravu za danou oblast, dále zodpovídá za průběh kontroly a vyvození závěrů pro příslušnou oblast. Následuje předběžná analýza situace v bance. Ta potom slouží k sestavení plánu dohlídky. Přípravnou fázi uzavírá zaslání oznámení o uskutečnění dohlídky příslušné bance.
2. Vlastní dohlídka na místě. Samotná dohlídka na místě má dvě základní části. Jednak je to kontrolní činnost týmu, dále pohovory s managementem a pracovníky banky.
3. Vyhodnocení výsledků dohlídky. Po ukončení dohlídky dochází k písemnému zpracování zjištěných skutečností, včetně uvedení případných nedostatků s odkazy na příslušná ustanovení právních předpisů. Na základě zjištění z dohlídky je možné uložit bance opatření k nápravě nebo sankce. Na závěr je třeba říct, že vedení banky je oprávněno se seznámit s výsledky prohlídky a podat proti nim námítky

---

<sup>62</sup> Tamtéž.

<sup>63</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.191

k orgánu dohledu, který je prověří a rozhodne o jejich přijetí či zamítnutí.<sup>64</sup>

## 2.8.2 Sankce a opatření k nápravě

V případě, že banky neplní své povinnosti dobrovolně, musí mít bankovní dohled k dispozici prostředky, jimiž může plnění takových povinností vynucovat. Sankce a opatření k nápravě mohou mít různou povahu. Mohou jimi být pokuta, změna nebo omezení některé činnosti uvedené v bankovní licenci či odebrání licence ad. Jakou konkrétní formu orgán bankovního dohledu zvolí bude záviset především na charakteru povinnosti, kterou banka porušila.

## 2.9 Bankovní regulace a dohled na nepovinné bázi

Někdy bývá bankovní regulace a dohled členěny následujícím způsobem:

- formální - bankovní regulace a dohled na povinné bázi
- neformální – bankovní regulace a dohled na nepovinné bázi.

Ve své práci se převážně zabývám systémem bankovní regulace a dohledu na povinné bázi, pro který jsou charakteristická pravidla stanovená formou zákona a jiných závazných předpisů. Svůj význam však nepochybně má i regulace a dohled na nepovinné bázi. Vyskytuje se ve dvou základních formách:

- dobrovolná forma – funguje bez explicitně stanovených pravidel,
- tzv. seberegulace – pravidla regulace a dohledu stanoví instituce vytvořená bankami za tímto účelem.<sup>65</sup>

Pro neformální regulaci je potřebná vzájemná důvěra regulovaných a regulujících subjektů, která může vést k zvýšení efektivnosti regulace a dohledu. Odpůrci neformální regulace a dohledu argumentují nevýhodami, který tento způsob regulace a dohledu přináší. Jako hlavní nevýhodu uvádějí, že nepovinný základ regulace a dohledu podporuje tendence k monopolizaci a oligopolizaci bankovního systému. Ať již banky samotné nebo jimi vytvořená instituce mají

---

<sup>64</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.189-200

<sup>65</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.133

zájem na co nejtvrděších podmínkách vstupu do bankovního odvětví, čímž se snaží vyřadit potencionální konkurenty a posílit si svojí vlastní pozici. Tento systém navíc brání současnému trendu vývoje bankovní regulace a dohledu, jímž je harmonizace pravidel mezi jednotlivými zeměmi.<sup>66</sup>

Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že bankovní regulaci a dohled na nepovinné bázi lze použít pouze jako systém doplňkový k povinnému. Lze si však představit určitý povinný základ společný pro všechny a k tomu nepovinný, kterým by banky dobrovolně přijímaly přísnější pravidla. Důvodem pro přijetí dalších přísnějších pravidel samotnou bankou by mohlo být zvýšení důvěryhodnosti takové banky.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2. vydání, Praha: Management Press, 2001, s.133

<sup>67</sup> Tamtéž.

### 3 Vývoj bankovního dohledu v ČR

Bankovní regulace a dohled se u nás začal utvářet od roku 1990 v souvislosti s bankovní reformou a transformací české resp. tehdy ještě československé ekonomiky. Do té doby byli bankovní regulace a dohled činnosti pro československou ekonomiku neznámé, neboť zde fungoval jednostupňový bankovní systém, v němž Státní banka československá direktivně řídila obchodní banky prostřednictvím plánů. Od 1.1.1990 nabyl účinnosti zákon č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé a zákon č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách. Tím došlo ke vzniku dvoustupňového systému bankovníctví, v němž se Státní banka československá stala bankou bank a emisní činnost byla oddělena od obchodně podnikatelské činnosti. V § 17 zákona č. 130/1989 Sb., byla vymezena odpovědnost Státní banky československé za provádění bankovního dohledu nad oblastmi, ve kterých sama vydávala obecně závazné předpisy (měnové plánování, vydávání, oběh, výměna a stahování peněz, pokladní operace a směnářská činnost, informační systém Státní banky československé, bank, spořitelen a jiných právnických osob a odměny za poskytování peněžních služeb). Cílem takto pojatého dohledu bylo podporovat hlavní funkce ústřední banky v oblasti emise peněz, řízení peněžního oběhu, platebního a zúčtovacího styku.<sup>68</sup> K založení banky a k dalším úkonům např. sloučení, splynutí, rozdělení, snižování základního jmění, vydávala Státní banka československá povolení, a to po dohodě s federálním ministerstvem financí a ministerstvem financí republiky dle sídla banky. Činnost bank podléhala státnímu dozoru federálního ministerstva financí, který zahrnoval kontrolu hospodaření, dodržování obecně závazných předpisů, soulad činnosti s vydanými povoleními, právo vyžadovat doklady o činnosti a účetní závěrku, oprávnění k účasti na jednání řídicích orgánů bank. Lze tedy shrnout, že Státní banka československá nebyla pověřena výkonem dohledu nad obezřetným podnikáním bank a orgán dozoru nad bankami, federální ministerstvo financí, nemělo pravomoc vydávat závazné právní předpisy k omezení rizikovosti bankovního podnikání ani regulovat jejich hospodaření.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Česká národní banka: Zpráva o činnosti bankovního dohledu v České republice 1990-1999. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

<sup>69</sup> Tamtéž.

Od 1.2.1992 nabyly účinnosti zákon č. 21/1992 Sb., o bankách a zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé, které znamenaly významnou změnu v pojetí bankovního dohledu. Státní banka československá byla pověřena výkonem bankovního dohledu, který zahrnoval dle § 48 odst. 2 zákona č. 22/1992 Sb.:

- posuzování žádostí o udělení povolení působit jako banka,
- dohled nad dodržováním podmínek stanovených povolením působit jako banka,
- kontrolu dodržování právních předpisů a opatření vydaných Státní bankou československou, jakož i kontrolu dodržování zákonů v případech, kdy je k takové kontrole zmocnění,
- ukládání opatření k nápravě a pokut při zjištění nedostatků.

Za hlavní prioritu bankovního dohledu bylo považováno vydání pravidel obezřetného podnikání bank a zdokonalení licenčních postupů. Bankovní radou Státní banky československé byla postupně schválena opatření o kapitálové přiměřenosti, úvěrové angažovanosti, likviditě a dále došlo ke zpřísnění požadavku na výši základního jmění banky z původních 50 mil. Kčs na 300 mil Kčs. Kontrolní činnost byla v této době zaměřena na získávání zkušeností. Kvalita a frekvence kontrolní činnosti byla velmi nízká a odpovídala kapacitním možnostem a nedostatku kvalifikovaných pracovníků bankovního dohledu. Pokud jde o organizační uspořádání bankovního dohledu, to odpovídalo federativnímu uspořádání republiky. Za metodickou činnost odpovídalo federální ústředí Státní banky československé, republiková oddělení za výkonnou licenční a kontrolní činnost.<sup>70</sup>

V souvislosti se vznikem samostatné České republiky 1.1.1993 došlo i ke vzniku České národní banky, a to na základě zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Tím došlo ke sjednocení dosavadního oddělení na úrovni ústředí Státní banky československé a republikového útvaru bankovního dohledu. Po sloučení byl bankovní dohled nově strukturován do třech oddělení (metodické, povolovací, analýz a inspekce). Docházelo ke zvyšování intenzity bankovního dohledu, zároveň však postupný rozvoj vlastní kontrolní a analytické činnosti

---

<sup>70</sup> Česká národní banka: Zpráva o činnosti bankovního dohledu v České republice 1990-1999. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

dohledu poukázal na závažnější nedostatky bankovního sektoru a zjevně nedostatečné pravomoci České národní banky při výkonu dohledu.

Zatímco období do roku 1993 můžeme označit za období vytváření legislativního rámce bankovního dohledu a podmínek pro jeho fungování, období let 1994 - 1997 bylo obdobím rozvoje bankovního dohledu.<sup>71</sup> Novelou zákona o bankách z roku 1994 došlo k zesílení nápravných opatření a pravomocí České národní banky, dále bylo zavedeno pojištění vkladů fyzických osob. Pokračovalo také zdokonalení licenčních postupů, jejichž výsledkem bylo zpřísnění a omezení vstupu do bankovního sektoru, včetně zvýšení požadavku na minimální základní jmění banky na 500 mil. Kč. V roce 1995 se výrazně zintenzivnila kontrolní činnost bankovního dohledu, byla podstatným způsobem novelizována základní pravidla obezřetného podnikání bank a počet bank byl v tomto roce v podstatě zakonzervován. Bylo vydáno pouze jedno povolení působit jako banka, a to České exportní bance zřízené státem na základě zvláštního zákona. V souvislosti se zpřísněním výkonu bankovního dohledu a navýšením objemu jeho prací došlo i k dílčím změnám ve struktuře bankovního dohledu a doplňování jeho pracovníků. V roce 1996 byl novelizován zákon o bankách, a to v souvislosti s přijetím zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti v ustanovení § 38 týkající se bankovního tajemství o oznamovací povinnosti. V rámci boje proti praní špinavých peněz byl na ministerstvu financí vytvořen finančně analytický útvar zvaný FAU. Realizace tzv. konsolidačního programu, který znamenal zpřísnění postupu bankovního dohledu vůči bankám, které nesplňovaly obezřetnostní pravidla podnikání, především požadavek kapitálové přiměřenosti, vedla k vyjasnění a zprůhlednění nepříznivé hospodářské situace malých tuzemských bank. V rámci konsolidačního programu bylo z celkového počtu 18 malých bank řešeno 15 bank. K odnětí licence či zavedení nucené správy došlo u 9 z nich. Důraznější tlak bankovního dohledu na odstraňování nedostatků v činnosti bank byl však nutný a ve svém důsledku pro ekonomiku očistný proces.<sup>72</sup>

K zamezení likvidní krize malých bank a ke stabilizaci bankovního sektoru přijala vláda České republiky usnesením ze dne 16. října 1996 jako

---

<sup>71</sup> Česká národní banka: Zpráva o činnosti bankovního dohledu v České republice 1990-1999. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

<sup>72</sup> Tamtéž

systemové řešení „Program posílení stability bankovního sektoru ČR“ ( dále jen stabilizační program). Ten byl určen pro malé banky a jeho podstatou byl odkup nebonitních pohledávek od bank za nominální hodnotu Českou finanční, s.r.o., která byla dceřinnou společností České národní banky. Banky pak byly povinny vytvářet rezervu na splácení závazků vůči České finanční po uplynutí sedmi let. V roce 1997 pokračovala činnost bankovního dohledu zaměřená na zkvalitnění a doplnění pravidel obezřetného podnikání bank a přípravu nutných legislativních změn. Na poli mezinárodní spolupráce byl bankovní dohled České národní banky přizván Basilejským výborem pro bankovní dohled k účasti v expertní skupině pro přípravu mezinárodních standardů pro činnost bankovních dohledů (Core Principles for Effective Banking Supervision).<sup>73</sup>

Rok 1998 pro bankovní dohled znamenal další předěl v činnosti, který souvisel s přijetím střednědobé koncepce dalšího rozvoje bankovního dohledu České národní banky v lednu tohoto roku. Výkon bankovního dohledu se zaměřil na standardizaci postupů v povolovací činnosti, dohledu na dálku a na místě. V tomto roce byly přijaty novely zákona o bankách, a to zákon č. 16/1998 Sb., tzv. malá novela a zákon č.165/1998 Sb., tzv. velká novela. Tak došlo především ke zpřísnění licenčních podmínek, omezení propojení bank s podnikovou sférou, zpřísnění nápravných opatření pro banku či ke zdokonalení systému pojištění vkladů (zejména rozšíření pojištění i na právnické osoby). Česká národní banka vydala též opatření, kterým stanovila minimální požadavky na uveřejňování informací bankami. V souvislosti se schválením zákona o Komisi pro cenné papíry byla podepsána dohoda o spolupráci při výkonu bankovního dohledu a státního dozoru mezi Českou národní bankou, Komisí pro cenné papíry a Ministerstvem financí, která představuje základ spolupráce nezbytné pro regulaci a dohled finančních konglomerátů, skupin obsahující nejen banku, ale i jiné typy finančních společností.<sup>74</sup>

Česká národní banka přijala v roce 1999 dvě klíčová opatření, která znamenala kvalitativní změnu v provádění bankovního dohledu. Bylo jím opatření o kapitálové přiměřenosti bank, zahrnující úvěrové a tržní riziko a opatření, kterým se stanoví podmínky pro provádění dohledu nad bankami na

---

<sup>73</sup> Česká národní banka: Zpráva o činnosti bankovního dohledu v České republice 1990-1999. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

<sup>74</sup> Tamtéž.

konsolidovaném základě. Prioritou bankovního dohledu pro následující období se stala příprava na členství České republiky v Evropské unii a harmonizace bankovní legislativy a pravidel obezřetného podnikání s evropskými standardy.<sup>75</sup> V témže roce byl také zahájen program Twinning<sup>76</sup> pro bankovní dohled, který byl orientován na další přiblížení metodiky regulace i praktické realizace dohledu úrovni běžné v Evropské unii.

V roce 2000 byla věnována pozornost dopracování legislativy bankovního dohledu v souladu s direktivami Evropské komise v oblastech dosud nepokrytých příslušnými regulatorními pravidly a metodickým upřesněním stávajících opatření. Došlo k novelizaci opatření o zveřejňování informací bankami. V červnu 2000 bylo na základě novely zákona o bankách z roku 1998 zahájeno budování centrálního registru úvěrů<sup>77</sup> s cílem omezit úvěrové riziko zpřístupněním údajů o úvěrovém zatížení klientů.

Na začátku roku 2001 byl dokončen Financial Sector Assessment Program<sup>78</sup>, realizovaný Mezinárodním měnovým fondem a Světovou bankou.<sup>79</sup> Dále byla přijata novela systému pojištění vkladů, která zvýšila hranici pojistného, rozšířila pojištění na vklady v cizí měně a umožnila pobočkám zahraničních bank neúčastnit se tohoto systému za předpokladu, že se účastní systému, který poskytuje minimálně stejnou ochranu vkladatelů jako pojištění v České republice. Bankovní dohled České národní banky se rovněž aktivně zapojil do přípravy nového konceptu kapitálové přiměřenosti, označovaného jako Basel II.<sup>80</sup>

V roce 2002 nabyla účinnosti novela zákona o bankách, zákon č. 126/2002 Sb., tzv. harmonizační novela, která zabezpečuje kompatibilitu právní úpravy bankovního odvětví se směrnicemi Evropských společenství. Novela

---

<sup>75</sup> Česká národní banka: Zpráva o činnosti bankovního dohledu v České republice 1990-1999. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

<sup>76</sup> V rámci tohoto programu je zemím usilujícím o vstup do Evropské unie přidělena „patronska“ země, která jim pomáhá s přípravou vstupu. Partnery pro Českou republiku v oblasti bankovního dohledu byli určeny Německo a Řecko.

<sup>77</sup> Do tohoto registru povinně poskytují informace všechny banky a pobočky zahraničních bank a tyto subjekty jsou také jeho výhradními uživateli.

<sup>78</sup> Financial Sector Assessment Program (FSAP) proběhl v České republice na přelomu let 2000-2001. Celkové hodnocení regulatorního rámce pro bankovní podnikání vyústilo v řadu doporučení na zvýšení kvality bankovního dohledu např. rozšířit dohled na konsolidovaném základě i na finanční a smíšené holdingy, zaměřit regulaci a výkon dohledu na kontroly systémů měření a řízení bankovních rizik a vnitřního kontrolního systému, zmocnit Českou národní banku k rozšíření spektra nápravných opatření, pokud je ohrožena bezpečnost a zdraví bankovního sektoru. Součástí projektu bylo také hodnocení naplňování Základních principů pro efektivní bankovní dohled, vydaných Basilejským výborem pro bankovní dohled.

<sup>79</sup> Česká národní banka: Bankovní dohled 2000. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

<sup>80</sup> Česká národní banka: Bankovní dohled 2001. Dostupný z <http://www.cnb.cz>



upravovala licenční řízení a řízení o udělení předchozího souhlasu k nabytí nebo zvýšení kvalifikované účasti v bance, rozšíření dohledu na konsolidovaném základě i na skupiny finančních holdingových společností a smíšených holdingových společností, umožnění provozování centrálního registru úvěrů Českou národní bankou, stanovení povinnosti bank zřídit útvar vnitřního auditu, dále zavedení institutu jednotné bankovní licence, o které bude pojednáno blíže v další části této práce a další. V souvislosti s touto novelou byla přijata celá řada nových opatření popř. došlo k novelizaci stávajících. Bankovní regulace a dohled, prováděné dříve na individuálním základě, tj. pouze ve vztahu k bance jako držiteli bankovní licence, jsou od roku 2002 prováděny na konsolidovaném základě, tj. ve vztahu k celému konsolidovanému celku, tedy skupině majetkově propojených osob, jejichž součástí je banka působící v České republice. Mnohé povinnosti vyplývající z bankovní regulace pro banky se tak nově uplatňují také vůči nebankovním subjektům, které banku ovládají nebo jsou jinak členy konsolidačního celku.<sup>81</sup> V témže roce byla schválena i střednědobá koncepce bankovního dohledu na období let 2002 až 2004.

Od 1.1.2003 nabyt účinnosti zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (tzv. zákon o platebním styku). Tento zákon upravuje provádění peněžních převodů v České republice v české měně, provádění přeshraničních převodů, vydávání a užívání elektronických platebních prostředků, vznik a provozování platebních systémů. Od stejného data nabyt účinnosti též zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi. S institutem finančního arbitra je do českého právního řádu zaváděn nový alternativní systém řešení sporů z platebního styku. Tento systém si klade za cíl být pružnější, rychlejší, méně nákladnou a pro uživatele platebního styku, tj. především bankovní klienty, dostupnější metodou řešení sporů nikoliv velké hodnoty.<sup>82</sup> Finanční arbitr není součástí výkonu bankovního dohledu a je nezávislý na České národní bance. Pomoc arbitra může vyhledat každý klient instituce, pokud daný spor náleží do jeho zákonem stanovených kompetencí. V oblasti spolupráce České národní banky s ostatními tuzemskými regulátory finančního trhu byla podepsána dohoda o spolupráci mezi Českou národní bankou, Komisí pro cenné papíry a Ministerstvem financí,

---

<sup>81</sup> Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4.vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s.665-666

<sup>82</sup> Tamtéž s.501

nahrazující předchozí dohodu z roku 1998. Na jejím základě vznikl Výbor pro koordinaci dozoru nad finančním trhem.<sup>83</sup>

Od 1.5.2004, tj. ode dne přistoupení České republiky k Evropské unii, nabyla plné účinnosti harmonizační novela zákona o bankách a začala tak platit ustanovení upravující princip jednotné bankovní licence, princip domovského a hostitelského státu dohledu, povinnosti a práva České národní banky ve vztahu k orgánům dohledu členských zemí Evropské unie a Evropské komisi při výkonu bankovního dohledu na individuálním i konsolidovaném základě, ustanovení o ochraně spotřebitele spojené s povinností bank zavést účinný postup pro vyřizování stížností klientů a informování o něm v provozních prostorách bank. V roce 2004 byly následně přijaty další dvě novely zákona o bankách. První v souvislosti s přijetím zákona o podnikání na kapitálovém trhu, zákona o dluhopisech a zákona o kolektivním investování, druhá pak v souvislosti s harmonizační novelou zákona o ochraně osobních údajů. Změny bankovní regulace a dohledu se po vstupu České republiky do Evropské unie promítly také do nové organizační struktury bankovního dohledu. Bankovní regulace a dohled byli sloučeny do jedné sekce tvořené pěti odbory.<sup>84</sup>

V roce 2004 byla též vydána konečná verze konceptu kapitálové přiměřenosti tzv. Basel II. Basel II nahrazuje koncept Basel I, zahrnující požadavky na úvěrové a tržní riziko. Basel II. rozšiřuje záběr bankovní regulace o operační riziko a tím reaguje na bouřlivý rozvoj informačních technologií a rizika z toho vyplývající. Zároveň umožňuje bankám, aby zvolily jednodušší metody stanovení kapitálových požadavků, pokud se tak dohodnou. Dokument Basel II je založen na současné existenci třech pilířů. První z pilířů tvoří požadavek na minimální kapitál, stanovuje pravidla pro výpočet požadovaného kapitálu a určuje metody pro měření rizik. Druhý pilíř je zaměřen na proces dohledu nad bankami a posiluje dohlížecí pravomoci regulátora. Poslední, třetí pilíř stanovuje požadavky na tržní disciplínu. Zpřísňuje požadavky na poskytování informací tak, aby měla veřejnost dostatek informací o rizikovosti bank finančních institucí. Celý tento koncept byl v podstatě převzat do směrnic Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a

---

<sup>83</sup> Česká národní banka: Bankovní dohled 2003. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

<sup>84</sup> Česká národní banka: Bankovní dohled 2004. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

2006/49/ES o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí. Od 1.7.2007 pak nabyla účinnosti novela zákona o bankách č. 120/2007 Sb., jejímž cílem bylo zajistit harmonizaci právní úpravy bank v České republice s uvedenými směrnici.

Významnou změnu v bankovní regulaci i v řadě dalších oblastí přinesl v roce 2005 zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dozoru nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech (zákon o finančních konglomerátech). Zákon je důležitý především proto, že v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES zavádí do našeho právního řádu tzv. doplňkový dohled nad vybranými regulovanými osobami, včetně bank, ve finančních konglomerátech. Doplňkovým dohledem se rozumí určitá obdoba dohledu na konsolidovaném základě nad bankami v případech, kdy finanční skupina (finanční konglomerát), která je předmětem tohoto dohledu, má co do předmětu provozovaných finančních činností heterogenní charakter. Konkrétně jde o skupiny, v nichž banky a pojišťovny, případně obchodníci s cennými papíry, mají významný podíl na veškerých finančních činnostech provozovaných členy této skupiny (kritéria významnosti stanoví zákon). Na rozdíl od bankovního dohledu na konsolidovaném základě, který je na banky a dotčené subjekty aplikován ex lege při splnění daných kritérií, vztahuje se doplňkový dohled na osoby ve finančním konglomerátu až rozhodnutím koordinátora o určení konkrétní finanční skupiny jako finančního konglomerátu. Zákon stanoví postup a kritéria, jak je finanční konglomerát určován, a který orgán dohledu nad členy plní funkci koordinátora, jakožto instituce primárně odpovědné za výkon doplňkového dohledu. V rámci České republiky je tato otázka vyřešena vytvořením jednoho regulátora, sloučením dohledu nad finančním trhem do České národní banky. Dále v roce 2005 pokračovaly přípravy na přijetí konceptu Basel II, na integraci dohledu nad finančním trhem do České národní banky a byla přijata Střednědobá koncepce bankovního dohledu České národní banky na léta 2005 – 2010.<sup>85</sup>

Na základě zákona č. 57/2006 Sb., s účinností od 1.4.2006 převzala Česká národní banka zodpovědnost za dohled nad celým finančním trhem České republiky. Do té doby zde působily čtyři instituce – Česká národní banka, Komise

---

<sup>85</sup> Česká národní banka: Bankovní dohled 2005. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

pro cenné papíry, Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění Ministerstva financí a Úřad pro dohled nad družstevními záložnami. Tlak na jejich spolupráci a integraci dohledu v jednom subjektu sílil s tím, jak docházelo ke stírání hranic jednotlivých segmentů finančního trhu, vytváření silných finančních skupin, využívání nových finančních produktů a mezinárodního působení finančních institucí. Ovšem nabízí se otázka, zda integrace dozoru v centrální bance je vhodným řešením nebo by bylo účinnější integrovat dozor v nezávislé instituci, popř. ponechat dozor v působnosti jednotlivých subjektů jako doposud (sektorový dohled). Integrace dohledu nad finančním trhem je celosvětovým trend spojený se stále rostoucí propojeností jednotlivých odvětví finančních trhů. Sloučením a sjednocením dohledových orgánů lze dosáhnout efektivnějšího dohledu, neboť lze lépe rozpoznat a definovat rizika v případě finančních skupin působících v několika sektorech finančního trhu. Pokud by musely tyto finanční skupiny podávat zprávy různým orgánům s rozdílnými požadavky, je obtížněji definovatelné takové riziko a také obtížnější zavést v této skupině příslušná opatření. Existence jednotného dohledu by též měla vést ke konzistentnímu postupu při vykonávání dozoru nad jednotlivými subjekty finančního trhu, dále k úspoře nákladů. Integrací dohledu by též mělo být dosaženo jasnějšího vymezení odpovědnosti, neboť odpovědnost za výkon dohledu má pouze jeden subjekt. Naopak proti integraci dohledu hovoří mimo jiné přílišná koncentrace pravomocí v rukou jediného subjektu. Neexistuje však obecná shoda mezi odborníky, zda sjednotit regulaci a dohled. Například Petr Kuhn uvádí, že české řešení uspořádání dohledu je ukvapené a nepromyšlené. Tento názor zdůvodňuje následujícími argumenty:

- Česká národní banka získala sjednocením dohledu takový rozsah pravomocí, který nemá vyjma několika málo států ve světě obdoby. Naopak uvádí, že ve světě je běžné, že centrální banka buď vykonává monetární politiku a dozoruje banky, ale dohled nad kapitálovým trhem je svěřen nezávislé agentuře (např. USA), nebo bývá dohled sloučen do jedné agentury a výkon monetární politiky je ponechán centrální bance (např. Velká Británie).
- Česká národní banka není součástí běžných státních kontrolních mechanismů a je zde menší účinnost systému při odhalování zneužití pravomocí.

- Dále uvádí, že dochází ke sloučení takových pravomocí u jedné instituce, které nejsou vzájemně komplementární a z povahy věci se vzájemně vylučují. Například jde o často zmiňovaný rozpor mezi cíly cenové stability a udržení stability bankovního sektoru.
- Rizika vidí Petr Kuhn i v optimalizaci vnitřních procesů. Každé sloučení doprovází dva jevy, odchod kvalifikovaných zaměstnanců a snížená míra schopnosti systému reagovat na vnější podněty.<sup>86</sup>

Zajímavý je vývoj postojů prezidia Komise pro cenné papíry, které se nejprve postavilo proti koncepci jednotného dohledu nad finančním trhem v České národní bance s tím, že, mimo jiné, by tak došlo k omezení veřejné kontroly, mohlo by dojít ke střetu zájmů mezi odpovědností centrální banky za cenovou stabilitu, určováním měnové politiky a dohledu. Dále dle dřívějšího stanoviska by nezávislý úřad umožnil vyšší specializaci institucí. Posléze bylo stanovisko změněno, mimo jiné s tím, že lepší odměňování v České národní bance (než v bývalé Komisi pro cenné papíry) přispěje ke stabilizaci pracovníků vykonávající dohled nad kapitálovým trhem.<sup>87</sup> Domnívám se, že cesta integrace dohledu je klíčovým prvkem pro efektivnější fungování dohledu nad finančním trhem, ať už v rámci centrální banky nebo samostatné instituce. V obou případech znamená integrace mimo jiné větší přehlednost dohledu, a přínos v oblasti koordinace mezinárodní spolupráce a komunikace. Možností jak integrovat dohled je vícero. V podmínkách České republiky byla zvolena varianta integrace dohledu do České národní banky. Jsem toho názoru, že i přes určitá rizika s tím spojená (přílišná koncentrace pravomocí), jde o cestu správným směrem. Český finanční trh je založen na bankách (tzv. bank based system), tedy struktura finančního trhu vede k takovému uspořádání. Navíc má Česká národní banka k výkonu dohledu vhodné předpoklady jako jsou kvalifikovaní odborníci a vybudovaná infrastruktura. Důležité je pak vhodné nastavení odpovědnosti České národní banky a zavedení účinných kontrolních mechanismů. Integrací dohledu pak dle mého názoru došlo k zefektivnění dohledu, jasnějšímu vymezení odpovědnosti za výkon dohledu, k odstranění překrývání kompetencí a k efektivnějšímu zabezpečení mezinárodní spolupráce. Tedy tento vývoj hodnotím pozitivně.

---

<sup>86</sup> Kuhn, P. , Proč je reforma dozoru nad finančním trhem problém?, Leblog, srpen 2006, dostupný z <http://www.leblog.cz>

<sup>87</sup> Scholz, P., Zásadní změny v dozoru nad finančním trhem, Daně a finance, 07-08/2006

V souvislosti s integrací dohledu vznikl jako poradní orgán České národní banky pro oblast dohledu nad finančním trhem na základě zákona č. 57/2006 Sb., Výbor pro finanční trh ( dále jen „výbor“). Výbor má 7 členů, kterými jsou předseda, místopředseda a další člen výboru zvolený rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny na návrh profesních a zájmových organizací sdružujících účastníky finančního trhu a po vyjádření České národní banky a Ministerstva financí k navrženým osobám, člen bankovní rady jmenovaný a odvolávaný Českou národní bankou, dva vedoucí zaměstnanci Ministerstva financí jmenovaný a odvolávaní ministrem financí a finanční arbitr. Vzhledem ke svému složení má výbor působit jako nezávislé odborné fórum, které projednává otázky koncepčního charakteru týkající se regulace a dohledu nad finančním trhem, významné nové trendy na finančním trhu a systémové otázky finančního trhu a výkonu dohledu nad ním. Výbor je v oblasti své působnosti oprávněn předkládat bankovní radě České národní banky a Ministerstvu financí stanoviska a doporučení. Primárně odpovědným subjektem za přípravu zákonů v oblasti finančního trhu je Ministerstvo financí. Česká národní banka však úzce spolupracuje na jejich přípravě a postupuje přitom v souladu s dohodou o spolupráci při přípravě návrhů vnitrostátních právních předpisů týkajících se finančního trhu a dalších předpisů, uzavřenou mezi Českou národní bankou a Ministerstvem financí v květnu 2006.

V roce 2007 v návaznosti na integraci dohledových činností do České národní banky probíhalo intenzivní sbližování postupu při výkonu dohledu nad různými subjekty finančního trhu a příprava na nové organizační uspořádání tohoto dohledu. Změny legislativy v tomto roce souvisely zejména s transpozicí evropských směrnic upravující nový koncept kapitálové přiměřenosti, tzv. Basel II, a to především již zmiňovaná novela zákona o bankách č. 120/2007 Sb., označovaná jako zákon Basel II. Na ní navazuje vyhláška č. 123/2007Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, která je účinná od 1.7. 2007 a vychází ze směrnic Evropských společenství a v obecné rovině také z tzv. Základních principů efektivního bankovního dohledu, dokumentu vydaného Basilejským výborem pro bankovní dohled. Česká národní banka v ní harmonizuje kapitálovou přiměřenost, pravidla angažovanosti a požadavky na uveřejňování informací pro banky, spořitelni a úvěrní družstva a obchodníky s cennými papíry. Vydání společně

vyhlášky tak umožnilo České národní bance zrušit řadu dosavadních sektorových předpisů.<sup>88</sup>

Od 1.1.2008 je při výkonu dohledu v České národní bance zaveden nový organizační model, tzv. funkcionální model, jímž dochází k integraci dohledu nad finančním trhem i z hlediska procesního. Původní sekce bankovní regulace a dohledu, sekce regulace a dohledu nad kapitálovým trhem a sekce regulace a dohledu nad pojišťovny jsou počínaje rokem 2008 nahrazeny sekcí regulací a analýz finančního trhu, sekcí licenčních a sankčních řízení a sekcí dohledu nad finančním trhem. Významnou změnou v regulaci kapitálového trhu pak přinesla novela zákona o podnikání na kapitálovém trhu č. 230/2008 Sb., kterou byla transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES, o trzích s finančními nástroji, tzv. MIFID, která upravuje zejména podmínky podnikání na kapitálovém trhu.

Novela zákona o ochraně spotřebitele č. 36/2008 Sb., která nabyla účinnosti od února 2008 nepřímo novelizovala i zákon o České národní bance a měla dopad na změnu působnosti České národní banky. Zákon svěřil České národní bance nové pravomoci v ochraně spotřebitele. Nově vykonává dohled nad dodržováním zákazu používání nekalých praktik, zákazu diskriminace spotřebitele, dohled nad řádným informováním o cenách ad. Tento dohled však vykonává pouze u těch subjektů, nad nimiž je povinna vykonávat dohled dle zákona o České národní bance nebo subjektů, které mají povolení podle zvláštních předpisů. Nemůže však dohlížet na ochranu spotřebitele u subjektů, které sice na finančním trhu působí, ale nepodléhají jejímu dohledu. Příkladem takových subjektů jsou leasingové společnosti, nebankovní poskytovatelé spotřebitelských úvěrů nebo finanční poradci. Zde vykonává dohled nad ochranou spotřebitele Česká obchodní inspekce. K výkonu dohledu zřídila Česká národní banka nový odbor ochrany spotřebitele. Ovšem v této souvislosti vyvstává otázka správnosti zařazení ochrany spotřebitele do působnosti České národní banky. Někteří členové bankovní rady se netají názorem, že by se ochrany spotřebitele nejraději zbavili a je jistě pravdou, že zájmy stability finančního trhu a ochrany spotřebitele mohou být někdy v rozporu. Největší riziko pro ochranu spotřebitele pak spatřují

---

<sup>88</sup> Česká národní banka: Bankovní dohled 2007. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

v tom, že by v případě sporu pravděpodobně zájem na stabilitě trhu převážil nad ochranou spotřebitele. I přes to považují zařazení dohledu nad dodržováním pravidel ochrany spotřebitele nad regulovanými osobami do České národní banky za krok správným směrem. Dle mého názoru by pak bylo vhodné rozšířit dohled České národní banky i na nebankovní subjekty poskytující úvěry neboť se umí lépe pohybovat na finančních trzích a mohla by zabránit často nekalým praktikám těchto subjektů spíše než Česká obchodní inspekce.

Dále byl s účinností od 1.9.2008 zrušen zákon č. 61/1996 Sb., který byl nahrazen zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Tento zákon byl přijat v souvislosti s transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES, o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu. Finanční krize, která se plně projevila na světových trzích především v druhé polovině roku 2008, přinesla do České republiky mimořádné zvýšení regulatorních aktivit v důsledku řešení dopadů této krize. V prosinci roku 2008 byla přijata novela zákona o bankách, kterou se zvyšuje náhrada až do výše 100% pojištěného vkladu nejvýše však 50 000 eur. Tato změna reagovala na společnou dohodu členských států Evropské unie v souvislosti s finanční krizí a nepochybně přispěla k uklidnění vkladatelů v době mimořádných otřesů světových trhů. Tuto změnu stvrdila i novela směrnice o pojištění vkladů, jejíž plná transpozice si vyžádá další legislativní změny, zejména pokud jde o lhůty pro výplaty z Fondu pojištění vkladů.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Česká národní banka: Bankovní dohled 2008. Dostupný z <http://www.cnb.cz>



## 4 Bankovní dohled v ČR

Bankovní dohled v České republice se podobně jako v ostatních tržních ekonomikách opírá o čtyři základní pilíře:

- Podmínky vstupu do bankovníctví (kritéria autorizace nebo regulace vstupu do odvětví nebo licencování) – tedy podmínky pro přidělení bankovní licence.
- Pravidla obezřetného podnikání bank (stanovení a prověřování pravidel činnosti bank).
- Povinné pojištění vkladů v bankách.
- Úvěry věřitele poslední instance.

V další části práce se budu zabývat problematikou spojenou s prvními dvěma pilíři, které jsou dle mého názoru nejdůležitějšími nástroji pro zajištění stability bankovního systému a jeho bezpečného fungování.

### 4.1 Podmínky vstupu do odvětví

Dle zákona o bankách může jako banka působit pouze akciová společnost, se sídlem v České republice, která získala k provozování činnosti bankovní licenci (dále jen „licence“). Udělování licence lze považovat za jeden z neúčinnějších nástrojů bankovní regulace. Je to z toho důvodu, že nevpuštění subjektu, u kterého nelze z nějakých příčin předpokládat stabilní a důvěryhodnou bankovní činnost, do bankovního sektoru, je mnohem efektivnější, než-li řešení následných problémů, které by v důsledku jeho činnosti jako banky mohly vzniknout. Případné problémy určité banky mají totiž obvykle závažný dopad nejen na klienty této banky, ale mohou mít i širší ekonomické dopady.<sup>90</sup>

#### 4.1.1 Řízení o udělení licence

---

<sup>90</sup> Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3.vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.39

Prvním krokem k udělení licence je předložení písemné žádosti, jež musí obsahovat náležitosti stanovené vyhláškou České národní banky č. 90/2006 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádostí, oznámení a minimální výše finančních zdrojů poskytnutých pobočce zahraniční bankou. S žádostí o licenci musí být předložen též návrh stanov.

O licenci rozhoduje a vydává ji na základě žádosti Česká národní banka. Licence je udělována na dobu neurčitou a není převoditelná na jinou osobu. Podle právní úpravy platné do roku 1998 si Česká národní banka musela k vydání licence vyžádat souhlas Ministerstva financí. Novela zákona o bankách č. 165/1998 Sb., tento stav odstranila a zavedla povinnost České národní banky vyžádat si od Ministerstva financí stanovisko. Toto stanovisko však nebylo pro Českou národní banku závazné, mělo jen doporučující charakter. Zákonem č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem s účinností od 1.4. 2006 byla i tato povinnost odstraněna a Česká národní banka v současné době rozhoduje o udělení licence samostatně. Pouze v případech stanovených zákonem má povinnost si před rozhodnutím vyžádat stanovisko příslušného orgánu dohledu členského státu Evropské unie nebo jiného státu tvořícího Evropský hospodářský prostor (dále jen „členský stát“), vykonávající dohled nad bankami, obchodníky s cennými papíry nebo pojišťovny. Jde o případy, kdy je osoba, které má být licence udělena ovládána zahraniční osobou se sídlem v členském státě osobou, která má povolení příslušného orgánu dohledu členského státu k poskytování investičních služeb, pojišťovnou, která má povolení příslušného orgánu dohledu členského státu nebo osobou, která ovládá některou z uvedených osob.

Česká národní banka rozhoduje o udělení licence ve správním řízení, na které se ve smyslu § 41 odst. 2 zákona o bankách vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, pokud zákon o bankách nestanoví jinak. Česká národní banka je povinna rozhodnout do šesti měsíců ode dne doručení žádosti v případě, že žádost obsahuje všechny předepsané náležitosti. Pokud byla žádost neúplná a Česká národní banka si vyžádá její doplnění, vydá rozhodnutí do dvanácti měsíců od jejího doručení. Je však třeba říct, že na udělení licence neexistuje ani při splnění všech podmínek právní nárok. Odmítnutí žádosti o udělení licence však musí Česká národní banka řádně zdůvodnit. Proti odmítnuté žádosti je možné podat

rozklad, o kterém rozhoduje bankovní rada České národní banky. Podaný rozklad nemá odkladný účinek.

#### 4.1.2 Podmínky pro udělení licence

Předpokladem udělení licence je splnění celé řady zákonných podmínek. Na prvním místě lze uvést požadavek na výši a původ základního kapitálu banky. Minimální výše základního kapitálu akciové společnosti, která hodlá působit jako banka je 500 mil. Kč a je v porovnání s obecnou úpravou stanovenou v obchodním zákoníku pro akciové společnosti podstatně vyšší. Minimálně v této výši musí být základní kapitál tvořen peněžitými vklady a musí být splacen v plné výši před vydáním licence. Dalším zákonným požadavkem je průhledný a nezávadný původ základního kapitálu a dalších finančních zdrojů banky. Všechny zdroje musí být doloženy příslušnými doklady. Tím má být zabráněno především tomu, aby do bankovního podnikání vstupovaly peníze pocházející z trestné činnosti. Neméně důležité je, aby finanční zdroje měly vyhovující skladbu. Ta by měla být tvořena především vlastními zdroji. Cizí zdroje, ať už ve formě úvěrů nebo dluhopisů, získané pro účely založení banky, by měly být zdrojem pro vklad do banky v minimální výši. Důvodem je skutečnost, že zatížený subjekt by mohl v případě vlastních finančních potíží negativně ovlivňovat rozhodování banky a prosazovat rizikovější obchody za účelem dosažení vyšších zisků, které by primárně měly sloužit k řešení jeho vlastních finančních problémů.<sup>91</sup>

Další podmínkou udělení licence je způsobilost osob s tzv. kvalifikovanou účastí na bance k výkonu práv akcionáře při podnikání banky. Co se rozumí kvalifikovanou účastí definuje zákon o bankách. Je jí přímý nebo nepřímý podíl nebo jejich součet, který představuje alespoň 10% na základním kapitálu banky nebo na hlasovacích právech banky nebo možnost uplatňování významného vlivu na řízení banky. Nepřímý podíl na bance je podíl držený zprostředkovaně, a to prostřednictvím právnické osoby nebo osob, nad kterou nebo kterými je vykonávána kontrola. U osob s kvalifikovanou účastí na bance prověřuje Česká národní banka jejich majetkové a personální propojení s jinými osobami.

---

<sup>91</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.131

Neméně významnou roli při posuzování žádosti o licenci hraje odborná způsobilost, důvěryhodnost a zkušenost osob, které jsou na základě pracovní nebo jiné smlouvy navrhovány v bance na výkonné řídicí funkce, s nimiž je spojena pravomoc a odpovědnost vymezená stanovami. Zákon o bankách je označuje jako vedoucí zaměstnanec banky. Osoba, která je navrhována do vrcholného vedení banky by měla mít odpovídající odborné znalosti a důležitou stránku posuzování vhodnosti takové osoby je její důvěryhodnost. Důvěryhodnost nelze omezit pouze na čistý výpis z evidence Rejstříku trestů, nýbrž i na posouzení dosavadních postojů a chování dané osoby.<sup>92</sup> Za tímto účelem je osoba povinna doložit České národní bance profesní životopis s uvedením všech dosavadních zaměstnání, podnikatelských aktivit, jiných samostatně výdělečných činností, údaje o členství v profesních sdruženích a členství v orgánech jiných společností, včetně již ukončených.

Další podmínkou jsou technické a organizační předpoklady pro výkon navrhovaných činností banky, funkční řídicí a kontrolní systém banky. Základ organizačních předpokladů představují stanovy, které jsou součástí každé žádosti o udělení licence. Kromě obecných náležitostí vyžadovaných obchodním zákoníkem by měly stanovy obsahovat organizaci a strukturu banky, pravomoci a odpovědnosti vedoucích zaměstnanců banky a dalších zaměstnanců ústředí a poboček.<sup>93</sup> Dále je vyžadován též komentář ke struktuře a organizaci banky, který obsahuje předmět činnosti jednotlivých útvarů, jejich vazby na ostatní útvary, kompetence a pravomoci jednotlivých útvarů. Dále by k žádosti měly být připojeny zásady řídicího a kontrolního systému banky. Zásady těchto systémů by měly postihnout způsob řízení a vymezení odpovědnosti jednotlivých úrovní řízení, zejména v oblastech fungování organizační struktury, řízení a identifikace rizik a činnosti vnitřního auditu.<sup>94</sup> Těmto zásadám se věnuje také vyhláška č.281/2008 Sb., o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

---

<sup>92</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.131

<sup>93</sup> Tamtéž, s.132

<sup>94</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.132

S tím souvisí i požadavek na předložení obchodního plánu vycházející z navrhované strategie činnosti banky podložený reálnými ekonomickými kalkulacemi. Předkládá se na první 3 roky a jeho součástí musí být i komentář.

Významnou podmínkou pro udělení licence je průhlednost skupiny osob s úzkým propojením s bankou. Úzkým propojení se dle zákona o bankách rozumí:

- vztah mezi dvěma nebo více osobami, při kterém má jedna z osob na druhé osobě přímý nebo nepřímý podíl na základním kapitálu, jejichž součet představuje alespoň 20%,
- vztah mezi dvěma nebo více osobami, při kterém má jedna z osob na druhé osobě přímý nebo nepřímý podíl na hlasovacích právech, jejichž součet představuje alespoň 20%,
- vztah mezi dvěma nebo více osobami, při kterém jedna z osob druhou osobu nebo ostatní osoby ovládá,
- vztah dvou nebo více osob, které ovládá tatáž osoba.

V žádosti musí být uveden popis struktury skupiny s úzkým propojením, včetně sdělení, zda právní řád a způsob jeho uplatňování ve státě, na jehož území má skupina úzké propojení nebrání výkonu dohledu České národní banky.

Posledním zákonnou podmínkou pro udělení licence je, že sídlo banky musí být na území České republiky.

### **4.1.3 Zřízení pobočky zahraniční banky ze země mimo prostor EU**

Pokud hodlá zahraniční banka ze země mimo Evropskou unii založit na území České republiky pobočku, musí získat licenci podobně jako u nově zakládané banky.<sup>95</sup> Zahraniční banka podá žádost o udělení licence České národní bance. Současně s žádostí předloží vyjádření orgánu bankovního dohledu ze země sídla zahraniční banky k záměru založit pobočku v České republice a jeho prohlášení, že nad pobočkou bude vykonávat bankovní dohled. Pro udělení licence musí být splněny stejné podmínky jako při založení banky s následujícími rozdíly:

---

<sup>95</sup> Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3.vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnícké a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.49

- dostatečný objem a průhlednost původu finančních zdrojů poskytnutých zahraniční bankou její pobočce s ohledem na rozsah a rizikovitost podnikání pobočky,
- důvěryhodnost zahraniční banky a její dostatečná finanční síla s ohledem na rozsah podnikání pobočky.

## 4.2 Jednotná bankovní licence

Bankovní regulace v rámci Evropské unie je založena na principu jednotné bankovní licence (dále jen „jednotná licence“). Ten spočívá především v tom, že pokud takovou licenci podle práva Evropských společenství banka se sídlem na území členského státu ( domovský stát) získá, potom může působit jako banka na území jiného členského státu (hostitelský stát).<sup>96</sup> Tedy jednotná licence je při splnění zákonných podmínek platná i na území jiných členských států. Dohled nad takovou osobou, resp. jejími přeshraničními aktivitami, podléhá orgánu dohledu domovského státu. Princip jednotné licence vychází ze svobody poskytování služeb a svobody usazování. Základní právní úpravu nalezneme ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu. Princip jednotné bankovní licence v českém právním řádu je pak upraven v zákoně o bankách. Příslušná ustanovení týkající se jednotné licence nabyly účinnosti dnem vstupu České republiky do Evropské unie, tj. 1.5.2004.

### 4.2.1 Podmínky použití principu jednotné licence

Dle zákona o bankách může jednotnou licenci využít:

- banka se sídlem na území členského státu,
- oprávněná finanční instituce se sídlem na území členského státu.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Dvořák, P., Bankovnictví pro bankéře a klienty, 3.vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.44

<sup>97</sup> Oprávněná finanční instituce musí dle zákona o bankách splňovat současně tyto podmínky:

- banka nebo banky se sídlem v členském státě musí disponovat nejméně 90% hlasovacích práv a zároveň i základního kapitálu v této finanční instituci a musí se řídit právem stejného státu jako tato finanční instituce,

Banka nebo oprávněná finanční instituce může jednotnou licenci využít za podmínek:

- má licenci udělenou orgánem dohledu členského státu,
- má licenci zahrnující činnosti uvedené v seznamu vzájemně uznávaných činností,<sup>98</sup>
- má sídlo na území členského státu,
- je dohlížena orgánem dohledu domovského státu,
- splní oznamovací postup,
- splní stanovené podmínky v případě oprávněné finanční instituce.<sup>99</sup>

- 
- činnosti, které hodlá provozovat na území hostitelského státu, musí provozovat i na území domovského státu,
  - musí být zahrnuta do konsolidovaného dohledu vykonávaného nad bankou nebo bankami,
  - banka nebo banky společně a nerozdílně se souhlasem domovského orgánu dohledu ručí za její závazky,
  - banka nebo banky splňují požadavky domovského orgánu dohledu ohledně obezřetného řízení finanční instituce

Splnění výše uvedených podmínek musí být ověřeno orgánem dohledu domovského státu, který o tom vystaví potvrzení. Pokud oprávněná finanční instituce přestane plnit některou z výše uvedených podmínek, domovský orgán dohledu o tom okamžitě informuje hostitelský orgán dohledu a finanční instituce pozbývá výhody jednotné bankovní licence.

<sup>98</sup> Činnosti, které mohou banky a oprávněné finanční instituce vykonávat jsou vymezeny v příloze I. směrnice 2000/12/ES, odkud byly přejety i do našeho zákona o bankách (§ 5 d). Jsou jimi:

- 1) přijímání vkladů od veřejnosti,
- 2) poskytování úvěrů,
- 3) finanční pronájem (finanční leasing),
- 4) platební styk a zúčtování,
- 5) vydávání a správa platebních prostředků,
- 6) poskytování záruk,
- 7) obchodování na vlastní účet nebo na účet klienta
  - s nástroji peněžního trhu,
  - s peněžními prostředky v cizích měnách,
  - futures, opcemi a nástroji, jejichž hodnota se vztahuje k měnovým kurzům, úrokové míře nebo úrokovému výnosu,
  - s investičními cennými papíry,
- 8) účast na vydávání cenných papírů a poskytování souvisejících služeb,
- 9) poradenství ve věcech kapitálové struktury, průmyslové strategie a v souvisejících otázkách poradenství a služby v oblasti fúzí a koupí podniků,
- 10) peněžní makléřství,
- 11) obhospodařování cenných papírů klienta na jeho účet včetně poradenství,
- 12) poskytování bankovních informací
- 13) uložení a správa cenných papírů,
- 14) úschova cenností,
- 15) poskytování investičních služeb a činností podle obchodního zákoníku.

Výše uvedené činnosti představují tzv. vzájemně uznávané činnosti, které osoby, pokud je mají uvedené v licenci od domovského orgánu dohledu, mohou poskytovat na území jiného členského státu bez vydání licence od hostitelského státu.

<sup>99</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.135

Banky a oprávněné finanční instituce mohou vykonávat na území jiného členského státu vymezené činnosti prostřednictvím své pobočky nebo bez založení pobočky, pokud jejich provozování nemá charakter trvalé hospodářské činnosti. Rozlišujícím zákonným znakem je tedy trvalost hospodářské činnosti. Pojem trvalost je nutno interpretovat ve smyslu judikatury Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“), který pracuje s pojmem soustavnosti. Soustavnost vysvětluje prostřednictvím trvání, pravidelnosti, periodicity a nepřerušování dotčené činnosti. Kritérium trvalosti (soustavnosti) je nutné posuzovat případ od případu. V některých případech je však velmi obtížné odlišit obě formy podnikání. V této věci existuje i řada rozhodnutí ESD. Rozsudky ESD vyjádřily zásadu, že volnost poskytování služby (tedy poskytování služeb bez založení pobočky) nesmí být zneužívána k obcházení právních předpisů hostitelského státu upravujících podnikání v dané oblasti. O takové obcházení by se jednalo v případě, že se podnikatel usadí na území jednoho státu, své služby však poskytuje výlučně nebo převážně ve státě jiném. Proti tomuto jednání má tento jiný členský stát možnost se bránit a požadovat, aby takový podnikatel využil práva usazení na jeho území (založil pobočku).<sup>100</sup>

V případě, že banka chce na území hostitelského státu vykonávat činnosti, které nejsou uvedeny v seznamu vzájemně uznávaných činností, musí na ně obdržet licenci od hostitelského státu. Podobně je tomu i v případě, že nemá v domovském státě licenci na některou z činností uvedenou v seznamu.<sup>101</sup>

Česká národní banka může dle zákona o bankách v souladu s mezinárodní smlouvou vyhláškou rozšířit okruh států, jejichž banky budou při podnikání na území České republiky požívat stejné výhody jako banky se sídlem v členských státech. Avšak nesmí dle směrnice 2006/48/ES stanovit pro pobočky z nečlenských zemí Evropské unie takové podmínky, které by je zvýhodňovaly před pobočkami bank z členských zemí.

#### **4.2.2 Oznamovací postup**

---

<sup>100</sup> Česká národní banka, Jednotná bankovní licence v bankovním sektoru, dostupný z <http://www.cnb.cz>

<sup>101</sup> Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3. vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnícké a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, s.45



Pokud banka nebo oprávněná finanční instituce jiného členského státu (dále pokud není řečeno jinak pouze „banka“ s tím, že uvedené platí i pro oprávněné finanční instituce) hodlá založit svou pobočku na území hostitelského státu, informuje o tom orgán dohledu domovského státu a sdělí mu písemně následující informace:

- na území kterého státu hodlá zřídit pobočku,
- obchodní plán, obsahující zejména výčet předpokládaných činností,
- organizační strukturu pobočky,
- adresu v hostitelském státě, na které bude možno získat dokumenty,
- jména osob zodpovědných za řízení pobočky,
- v případě oprávněné finanční instituce též podklady pro ověření podmínek, které musí splnit, aby mohla využívat výhod jednotné licence.

Orgán dohledu domovského státu (pokud nemá pochybnosti o organizační struktuře a finanční situaci banky ve vztahu k předpokládaným činnostem) předá tyto informace do 3 měsíců od jejich obdržení spolu s údaji o výši kapitálu banky, o její kapitálové přiměřenosti, podrobnostech o pojištění vkladů a u oprávněné finanční instituce též předáním potvrzení o splnění podmínek, které musí tato instituce splnit, aby mohla využívat výhod jednotné licence, hostitelskému státu. V případě, že existují pochybnosti o organizační struktuře nebo finanční situaci banky ve vztahu k předpokládaným činnostem, informuje orgán dohledu ve lhůtě 3 měsíců banku o tom, že její oznámení nebylo předáno hostitelskému orgánu dohledu a svůj postup odůvodní. V tomto případě a dále v případě, že banka není ve lhůtě 3 měsíců informována vůbec, může se banka domáhat nápravy u soudu.

Orgán dohledu hostitelského státu se do 2 měsíců od obdržení informace připraví na dohled nad bankou, a je-li to nutné, sdělí jí ustanovení svých právních předpisů, která upravují podmínky výkonu jejich činnosti na území hostitelského státu na základě oprávnění uděleného jí orgánem dohledu domovského státu. Po obdržení těchto informací nebo po marném uplynutí 2 měsíců může banka začít podnikat na území hostitelského státu.

V případě, že banka hodlá na území hostitelského státu provozovat činnosti bez založení pobočky, oznámí zamýšlené činnosti před prvním poskytnutím služby

domovskému orgánu dohledu, který toto oznámení do jednoho měsíce zašle hostitelskému orgánu dohledu.

### 4.2.3 Výkon dohledu v režimu jednotné licence

Jak již bylo zmíněno dříve, výkon dohledu nad pobočkou banky zůstává v působnosti orgánu dohledu domovského státu, tedy státu, kde má banka své hlavní sídlo. Z této zásady však platí několik výjimek, kdy je působnost dohledu svěřena orgánu dohledu hostitelského státu:

- orgán dohledu domovského státu dohlíží na likviditu pobočky banky,
- pobočka podléhá opatřením přijatým hostitelským státem v rámci jeho měnové politiky,
- a v případě států, které zavedly euro jako svou měnu, opatřením přijatým Evropskou centrální bankou, přičemž tato opatření nesmějí být diskriminační.

Při výkonu této své působnosti a v oblasti monitorování rizik vzniklých z otevřených pozic na finančním trhu tohoto státu může hostitelský stát od pobočky banky požadovat stejné informace jako od bank se sídlem na jeho území. Hostitelský stát může od banky mající pobočku na jeho území požadovat pravidelné hlášení o jejích podnikatelských činnostech na svém území ve formě statistických údajů.

#### **Hostitelský stát je dále oprávněn:**

- pokud zjistí, že banka při poskytování služeb na jeho území porušuje ustanovení právních předpisů v oblastech, které spadají do působnosti hostitelského státu, **požádat banku o ukončení tohoto protiprávního stavu,**
- neučiní-li banka potřebná opatření, požádá **orgán dohledu domovského státu, který neprodleně přijme potřebná opatření** k zajištění ukončení protiprávního stavu a informuje o nich příslušný orgán dohledu hostitelského státu,
- jestliže i přes výše uvedená opatření setrvá banka ve stavu porušení právních předpisů, může příslušný **orgán dohledu hostitelského státu po předchozím informování orgánu dohledu domovského**

**státu sám přijmout potřebná opatření** k ukončení protiprávního stavu, a je-li to nutné k ukončení činnosti banky na jeho území (svůj postup však musí korigovat dle případného příkazu Komise Evropských společenství),

- nesnese-li věc odkladu, může příslušný orgán dohledu hostitelského státu přijmout **opatření na ochranu klientů banky**.

Jiný režim může být použit v případě, že pobočka banky poruší svým jednáním právní předpisy hostitelského státu **v oblasti veřejného zájmu**. V takovém případě mohou orgány hostitelského státu přijmout potřebná opatření k zamezení či potrestání takového jednání včetně opatření k ukončení činnosti banky na území tohoto státu.

Jednotná licence vede k větší liberalizaci bankovního podnikání a ke zvýšení konkurenčního prostředí v bankovníctví v evropském měřítku, zároveň však vyžaduje další prohloubení spolupráce dozorových orgánů členských států.<sup>102</sup> Uvedené výhody jednotné licence mohou být však prostředkem k nečistým praktikám v oblasti bankovního podnikání. Klíčem k úspěšné aplikaci dohledu v rámci jednotné licence je dle mého názoru efektivní spolupráce mezi orgány dohledu domovského a hostitelského státu, především pak v oblasti poskytování informací. Díky nezkrýveným a včasným informacím je pak možné přijmout včas potřebná opatření a předejít tak případným problémům v bankovním sektoru obou států.

### 4.3 Pravidla obezřetného podnikání

Získání licence opravňuje banku k zahájení činnosti v bankovním odvětví, zároveň se na ni však tímto okamžikem začínají vztahovat další povinnosti. Základní povinností bank je dodržování následujících pravidel:

- kapitálové přiměřenosti banky,
- přiměřenosti likvidity banky,
- úvěrové angažovanosti banky,
- poskytování informací bankami,

---

<sup>102</sup> Česká národní banka: Bankovní dohled 2004. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

- respektování pravidel ochrany před nelegálními praktikami v bankovní sféře,
- vytváření povinných minimálních rezerv.<sup>103</sup>

Je však nutné uvést, že někteří autoři, např. Marta Nehybová, nesouhlasí se zařazením povinných minimálních rezerv do pravidel obezřetného podnikání bank, neboť je to dle nich záležitost měnové politiky centrální banky.

Zákon o bankách v § 12 stanoví dle mého názoru velmi důležitou povinnost pro banky, a to povinnost postupovat při výkonu své činnosti **obezřetně**, zejména provádět obchody způsobem, který nepoškozuje zájmy jejich vkladatelů z hlediska návratnosti jejich vkladů a neohrožuje bezpečnost a stabilitu banky. Banky nesmějí uzavírat smlouvy za nápadně nevýhodných podmínek pro banku, zejména takové, které zavazují banku k hospodářsky neodůvodněnému plnění nebo plnění zjevně neodpovídajícímu poskytované protihodnotě. Smlouvy uzavřené v rozporu s tímto ustanovením jsou neplatné. Jde zejména o to, aby banky na sebe braly pouze přiměřené riziko, jelikož nenakládají s vlastními, nýbrž svěřenými peněžními prostředky. Základní pravidla obezřetného podnikání bank upravuje rámcově zákon o bankách. Česká národní banka svými vyhláškami a opatřeními pak upravuje konkrétní povinnosti bank v rámci obezřetného podnikání v jednotlivých oblastech a kontroluje jejich dodržování. V současné době jsou tato pravidla upravena především v již zmíněné vyhlášce č.123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry. V následující části se budu blíže věnovat pravidlům kapitálové přiměřenosti, která bývají považována za jedny z nejdůležitějších pravidel obezřetného podnikání bank.

### 4.3.1 Kapitálová přiměřenost

Kapitálová přiměřenost patří k nejdůležitějším pravidlům obezřetného podnikání, které musí banky dodržovat. Kapitálová přiměřenost je kvantitativní vymezení minimálního kapitálu banky v poměru k jejím aktivům, které má za cíl omezit dopad rizik z bankovních obchodů na její závazky vůči klientům.<sup>104</sup> Koncept kapitálové přiměřenosti tak má sloužit jako nástroj, jehož

<sup>103</sup> Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001, s.478

<sup>104</sup> Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4.vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s.669

prostřednictvím je na bankách vynucováno držení dostatečného množství kapitálu, který bance bude sloužit jako polštář v dobách nepříznivého vývoje k pokrytí neočekávaných ztrát.<sup>105</sup>

Pravidla o kapitálové přiměřenosti vycházejí v České republice i v řadě dalších rozvinutých zemí z určitého mezinárodního standardu vypracovaného odbornou skupinou nazvanou Basilejský výbor pro bankovní dohled (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) působící při Bance pro mezinárodní platby (Bank for International Settlements – BIS) v Basileji.<sup>106</sup> První mezinárodní pravidla v této oblasti byla přijata již v roce 1988 a jsou označována jako Basel Capital Accord ( též Basel I). Tato pravidla však již koncem 90. let minulého století nepokrývala dostatečně všechny rizika podstupovaná bankami, proto Basilejský výbor pro bankovní dohled pracoval na nových pravidlech, která byla vydána v roce 2004 a bývají označována jako „Nová basilejská kapitálová dohoda“ a vžilo se pro ně označení **Basel II**. Jedním ze základních cílů Basel II je zvýšit účinnost a citlivost metod měření rizik, a tím zvýšit motivaci regulovaných subjektů k obezřetnému řízení rizik. Výhodou nové koncepce je především flexibilita možností, které mohou subjekty zvolit pro měření podstupovaných rizik a stanovení kapitálových požadavků. Flexibilita umožňuje regulovaným subjektům používat ke stanovení kapitálového požadavku buď základní přístupy, které jsou jednodušší a založené v zásadě na regulatorně stanovených parametrech či koeficientech, anebo za podmínky schválení orgánem dohledu speciální přístupy, které již vyžadují vyšší dávku pokročilosti v používaných metodách měření rizik.<sup>107</sup>

Pro země Evropské unie se stala tato pravidla závazná, a to jejich převzetím do směrnic Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a 2006/49/ES o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí. Od 1.7.2007 pak nabyla účinnosti **novela zákona o bankách č. 120/2007 Sb.**, jejímž cílem bylo zajistit harmonizaci právní úpravy bank v České republice s uvedenými směrnicemi. Podrobná pravidla v oblasti kapitálové přiměřenosti stanoví Česká národní banka ve **vyhlášce č. 123/2007 Sb.**, o pravidlech obezřetného podnikání bank,

---

<sup>105</sup> Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004, s.143

<sup>106</sup> Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4.vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s.678

<sup>107</sup> Bankovníctví, č. 12/2008, s.17

spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, která nabyta účinnosti také od 1.7.2007. Na základě přechodného ustanovení v této vyhlášce však bylo možné do konce roku 2007 postupovat podle dosavadních předpisů. Od 1.1.2008 jsou však tato nová pravidla účinná pro všechny tzv. povinné osoby, kterými se rozumí banky, družstevní záložny a obchodníci s cennými papíry.

#### 4.4 Předchozí souhlasy orgány bankovního dohledu

Některá opatření, byť přijatá pouze v rámci jedné banky, jsou takového charakteru, že mohou mít dopad na fungování celého bankovního systému. Proto zákon o bankách stanoví, že banka je povinna vyžádat si předchozí souhlas České národní banky k takovým úkonům. Předchozí souhlas je nutný k těmto opatřením:

- k uzavření smlouvy, na jejímž základě dochází k jakékoliv dispozici s podnikem nebo jeho částí,
- k rozhodnutí valné hromady o zrušení banky,
- k fúzi nebo rozdělení banky nebo převodu jmění na banku jakožto společníka,
- ke snížení základního kapitálu banky (nejedná-li se o snížení základního kapitálu banky k úhradě ztráty),
- k usnesení valné hromady o tom, že dosavadní banka nadále nebude vykonávat činnost, ke které je třeba licence.

Absenci předchozího souhlasu České národní banky u výše uvedených opatření sankcionuje zákon neplatností.

Předchozí souhlas České národní banky je dále nutný:

- pokud určitá osoba sama nebo společně s dalšími osobami jednáním ve shodě má nabýt kvalifikovanou účast na bance nebo ji zvýšit tak, že dosáhne alespoň 20%, 33% nebo 50% základního kapitálu nebo hlasovacích práv,<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> V případech, kdy jsou překročeny uvedené limity v důsledku přechodu práva, osoba o jejíž podíl se jedná, tuto skutečnost pouze oznámí České národní bance.

Před zamýšleným snížením kvalifikované účasti pod výše uvedené limity podléhá také pouze předchozímu oznámení České národní bance nikoliv souhlasu.

- pokud určitá osoba uzavírá s bankou ovládací smlouvu jako osoba řídící nebo provádí jiný úkon směřující k ovládnutí banky.

Porušení těchto povinností nemá však za následek neplatnost právního úkonu, jako v předchozích případech, ale Česká národní banka může ve správním řízení pozastavit výkon akcionářských práv dotčenému akcionáři, a to práva:

- účastnit se a hlasovat na valné hromadě,
- požádat o svolání mimořádné valné hromady,
- podat soudu návrh na určení neplatnosti usnesení valné hromady.

V případě, kdy je banka ovládána v důsledku uzavřené ovládací smlouvy bez souhlasu České národní banky, může Česká národní banka ve správním řízení pozastavit účinnost ovládací smlouvy.

Dále je banka povinna předložit České národní bance výpis všech akcionářů a správců z emise akcií banky, pořízený ke dni, který o 7 dní předchází dni konání valné hromady. Česká národní banka buď schválí tento seznam nebo v něm označí ty akcionáře, kterým byla pozastavena jejich akcionářská práva. Výpis spolu se svým vyjádřením vrátí bance nejpozději v den předcházející dni konání valné hromady. Banka nesmí na valné hromadě připustit účast osoby označené ve výpise Českou národní bankou, ani účast osoby neuvedené v tomto výpisu. Bez písemného vyjádření České národní banky k výpisu z emise akcií banky se valná hromada banky nesmí konat.

Kromě již výše uvedených opatření je zákonem o bankách vyžadován předchozí souhlas České národní banky k:

- rozhodnutí nuceného správce o věcech v působnosti valné hromady,
- rozhodnutí nuceného správce o částečném nebo úplném pozastavení nakládání vkladatelů s jejich vklady v bance.
- Pro řádný výkon dohledu je dále nutná včasná informovanost o některých opatřeních týkající se samotné banky. Zákon o bankách stanoví bankám **povinnost informovat Českou národní banku:**
- o zamýšlené změně stanov týkající se skutečností, které musí být ve stanovách uvedeny na základě požadavku obchodního zákoníku nebo zákona o bankách,

- o návrzích personálních změn ve statutárním orgánu banky a na místech vedoucích zaměstnanců banky, tuto povinnost má i pobočka zahraniční banky, jde-li o osoby navrhované do vedení pobočky,
- o záměru založit právnickou osobu v zahraničí nebo se na ní majetkově podílet,
- o záměru poskytovat služby v zahraničí bez založení pobočky,
- o případných diskriminačních opatření státu, na jehož území pobočka nebo zastoupení v zahraničí působí (nebo mají působit) nebo na jehož území jsou (nebo mají být) poskytovány služby bez založení pobočky,
- o tom, že banka je nebo se stane platebně neschopnou,
- o tom, že bance vznikly nebo pravděpodobně vzniknou ztráty, které způsobily nebo mohou způsobit pokles kapitálu banky na individuálním základě pod dvě třetiny předepsaného ukazatele kapitálové přiměřenosti.

Nesplnění výše uvedených informačních povinností může být důvodem sankčního opatření.

#### **4.5 Opatření k nápravě a pokuty**

Zjistí-li Česká národní banka nedostatky v činnosti banky je oprávněna ukládat bance opatření k nápravě a pokuty dle zákona o bankách. Nedostatkem v činnosti se rozumí porušení podmínek stanovených v licenci, či neplnění podmínek, za nichž byla licence udělena, porušení nebo obcházení zákona o bankách, zvláštních zákonů, právních předpisů a opatření vydávaných Českou národní bankou, porušení nebo obcházení povinností nebo podmínek stanovených v rozhodnutí České národní banky, provádění obchodů bankou způsobem, který poškozují zájmy jejích vkladatelů nebo ohrožuje bezpečnost a stabilitu banky, řízení banky osobami, které nemají dostatečnou odbornou způsobilost nebo nejsou důvěryhodné, dále pokud bankou vytvořený souhrn rezerv a opravných položek nepostačuje k pokrytí rizik vyplývajících z bankou vykázaného objemu klasifikovaných aktiv, porušení právního předpisu státu, na jehož území má banka



pobočku, a to při podnikání na území tohoto státu, pokles kapitálu pod minimální výši základního kapitálu ad.

Česká národní banka v případě zjištění nedostatku může:

- vyžadovat zjednání nápravy, např. omezení některé povolené činnosti,
- změnit licenci,
- nařídit mimořádný audit,
- zavést nucenou správu,
- uložit pokutu do 50 mil.Kč
- snížit základní kapitál banky,
- zakázat nebo omezit provádění operací s osobami, které jsou s ní úzce propojeny, které jsou součástí stejného konsolidačního celku nebo mají k bance zvláštní vztah,
- požadovat zvýšení základního kapitálu.

Zjistí-li Česká národní banka, že bance poklesl ukazatel kapitálové přiměřenosti banky na individuálním základě pod dvě třetiny předepsané výše, uloží bance jedno nebo více z těchto opatření k nápravě:

- zvýšit základní kapitál tak, aby bylo dosaženo předepsaného ukazatele kapitálové přiměřenosti,
- pořizovat pouze aktiva s rizikovou vahou nižší než 100%,
- nezískávat žádný podíl na základním kapitálu a na hlasovacích právech v jiných právnických osobách, nezaložit a nezískávat žádnou další právnickou osobu nebo její složku,
- neposkytovat žádný úvěr osobě se zvláštním vztahem k bance,
- neposkytovat úrokové sazby z vkladů se sazbami převyšujícími současně běžné úrokové sazby z vkladů srovnatelných částek a se srovnatelnou splatností.<sup>109</sup>

Současně s těmito opatřeními může Česká národní banka uplatnit výše uvedená opatření k nápravě a sankce.

Česká národní banka musí nejprve vyžadovat nápravu po samotné bance, až poté co banka nezjedná na žádost nápravu, může Česká národní banka

---

<sup>109</sup> Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4.vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, s. 54

přistoupit ke zjednání nápravy sama. Podle povahy zjištěného nedostatku, zejména nesnese-li věc odkladu, může Česká národní banka přistoupit ke zjednání nápravy sama i bez předchozí žádosti o zjednání nápravy samotnou bankou. Opatření k nápravě a sankce ukládá Česká národní banka ve správním řízení, na které se vztahují obecné správní předpisy nestanoví-li zákon o bankách jinak. Účastníkem řízení je pouze dotčená banka, přičemž řízení může být dle zákona o bankách zahájeno až doručením rozhodnutí. Proti rozhodnutí lze podat rozklad, o kterém rozhoduje bankovní rada České národní banky. Peněžité pokuty jsou příjmem státního rozpočtu. Tuto pokutu lze uložit v subjektivní lhůtě jednoho roku od zjištění nedostatku, objektivní lhůta činí deset let ode dne, v němž nedostatek vznikl.

## **5 Česká národní banka jako součást Evropského systému centrálních bank**

Na závěr své práce budu svou pozornost věnovat začlenění České národní banky do Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“), které bylo spojené se vstupem České republiky do EU a důsledků z toho pro Českou republiku plynoucích. Česká republika se stala ke dni 1.5.2004 členem EU. Od data vstupu se Česká republika stala členem Evropské hospodářské a měnové unie (HMU), často označované jen jako Evropská měnová unie, přičemž získala statut členské země s dočasnou výjimkou pro zavedení eura. Členem HMU jsou všechny členské státy EU, tedy všech 27 států. Z těchto 27 států jich 16 používá euro a tvoří eurozónu.

### **5.1. Evropský systém centrálních bank**

ESCB byl vytvořen na základě čl. 8 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“) spolu s Evropskou centrální bankou (dále jen „ECB“), která zahájila činnost od 1.června 1998. ESCB tvoří:

- ECB,
- centrální banky všech členských států EU.

Pro odlišení členských států EU, které zavedly euro a jsou součástí eurozóny od zbývajících členských států, byl zaveden pojem Eurosystem, popisující pouze ECB a centrální banky států, které zavedly euro. ECB je instituce s právní subjektivitou, má ve všech členských státech nejširší působnost k právním úkonům přiznanou podle vnitrostátního práva právnickým osobám, její sídlo je ve Frankfurtu nad Mohanem.

#### **5.1.1 Úkoly a cíle ESCB**

Úkoly a cíle ESCB a ECB jsou popsány ve SES, podrobněji jsou definovány ve Statutu ESCB a ECB (dále jen „Statut“), který je jedním

z protokolů připojených ke SES. Prvořadým cílem ESCB je udržovat cenovou stabilitu. Dále, aniž je dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky ve Společenství se záměrem přispět k dosahování cílů Společenství (čl. 105 odst. 1 SES). Mezi takové cíle patří vysoká úroveň zaměstnanosti a trvalý a neinflační růst. (čl. 2 SES). Podle čl. 105 odst. 2 SES plní ESCB tyto základní úkoly:

- vymezuje a provádí měnovou politiku eurozóny,
- provádí devizové operace,
- drží a spravuje devizové rezervy států eurozóny,
- podporuje plynulé fungování platebních systémů.

ECB má výhradní právo rozhodovat o emisi bankovek v eurozóně. Emise mincí je v pravomoci centrálních bank členských států, které se řídí rozhodnutím ECB o jejich objemu. Nástroji právní regulace ECB jsou nařízení a rozhodnutí, které má tato banka pravomoc přijímat.

### 5.1.2 Orgány ECB

Podle čl.107 odst.3 SES jsou rozhodovacími orgány ECB Rada guvernérů a Výkonná rada. **Rada guvernérů** se skládá z členů Výkonné rady a z guvernérů národních centrálních bank eurozóny. Její složení a úkoly definuje čl. 10 Statutu. Je klíčovým orgánem pro určování společné měnové politiky, přijímá rozhodnutí týkající se střednědobých měnových cílů, rozhoduje o otázkách změn úrokových sazeb a vytváření měnových rezerv ESCB.

**Výkonná rada** má šest členů – prezidenta, viceprezidenta a čtyři další členy, kteří jsou jmenováni na období osmi let hlavami států nebo vlád zemí, které tvoří eurozónu. Provádí měnovou politiku v souladu s obecnými zásadami a rozhodnutími Rady guvernérů. V tomto směru dává Výkonná rada nezbytné pokyny národním centrálním bankám.

Jako přechodný orgán byla dle č. 45 Statutu zřízena **Generální rada**. Ta je složena z prezidenta a viceprezidenta ECB a guvernérů národních centrálních bank všech členských států EU. Generální rada vykonává funkci určitého prostředníka mezi Eurosystémem a centrálními bankami stojícími mimo

eurozónu. V okamžiku přistoupení všech členských států k euru by měla být Generální rada rozpuštěna.

Domnívám se, že významnou roli pro řízení a fungování ECB má mimo jiné způsob jmenování Výkonné rady. Členové Výkonné rady jsou totiž vybíráni a jmenováni z uznávaných osobností s profesionální zkušeností v měnových nebo bankovních záležitostech vzájemnou dohodou vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád na základě doporučení Rady, po konzultaci s Evropským parlamentem a Radou guvernérů. Jsou tedy jmenováni jako jednotlivci, jejich funkční období je osmileté a nemohou být jmenováni opakovaně, což jistě snižuje příležitost k jejich ovlivňování. Dále žádný z představitelů ECB nemůže být odvolán, ledaže by nebyl schopen vykonávat svoji funkci nebo byl shledán vinným z vážných pochybení, a to Evropským soudním dvorem. Tímto je dle mého názoru vhodně zajištěna personální nezávislost představitelů ECB na politických tlacích ze strany vlád jednotlivých členských zemí.

### **5.1.3 Dohled ESCB nad finančními institucemi**

Smlouva o založení ES upravuje otázku dohledu ESCB nad finančními institucemi nepřímo v čl. 105 odst. 5 „ESCB přispívá k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému“. Hlavní kontrolní pravomoci si tedy členské státy ponechaly na národní úrovni a role ESCB je minimální. Podmínky dohledu nad finančními institucemi v rámci národních právních řádů stanovuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu. Ta upravuje i dohled nad pobočkami bank z jiných členských států, kde se projevuje princip jednotné licence. Odpovědnost za dohled nad úvěrovými institucemi nese v zásadě orgán dohledu domovského státu, tedy státu, kde má pobočka centrálu. V působnosti dohledu hostitelského státu je dohled nad likviditou pobočky a nad prováděním opatření přijatých hostitelským státem v rámci měnové politiky, resp. v případě států eurozóny přijatých ECB. Blíže k tomu v kapitole 4.2.3. Současná právní úprava ponechává prostor pro výkon dohledu nad finančními institucemi národním orgánům, což dle mého názoru lépe umožňuje respektovat ekonomické a kulturní rozdíly

jednotlivých zemí. V případě vytvoření jediné centrální banky a přenesení kompetencí národních centrálních bank na evropskou úroveň, by bylo klíčové nastavení odpovědnosti takové banky, dostatečná transparentnost jejího rozhodování atd. Přesto se domnívám, že je lépe ponechat více kompetencí národním orgánům, neboť jsou blíže daným problémům, jsou více spojeny s kulturou a tradicemi dané země a dokáží pružněji reagovat při řešení problémů na daném území.

## **5.2 Česká národní banka po vstupu do EU**

Po vstupu České republiky do EU platí pro Českou republiku stejná pravidla jako pro členské státy EU, které se nestaly součástí eurozóny. Banky členských zemí, které dosud nepřijaly euro nemusí aplikovat společnou měnovou politiku. Avšak podle SES je ČR od okamžiku vstupu do EU zavázána pokládat svojí kurzovou politiku za věc společného zájmu. Proto se musí vyvarovat takové kurzové politiky, která by mohla ohrozit hladké fungování jednotného trhu.<sup>110</sup>

### **5.2.1 Vstup ČR do eurozóny**

ČR se při vstupu do EU zavázala přijmout v budoucnu jednotnou měnu euro. Vstup země do eurozóny je upraven v čl. 122 SES, který stanoví, že rozhodnutí o tom, zda dojde ke zrušení výjimky na zavedení jednotné měny euro je přijato Radou EU na doporučení Evropské komise po konzultaci s Evropským parlamentem a projednání v Evropské radě. Rozhodnutí Rady EU vychází ze závěrů konvergenčních zpráv vypracovaných nezávisle na sobě Evropskou komisí a ECB. V rámci těchto zpráv je hodnocen stupeň ekonomické konvergence (plnění tzv. maastrichtských kritérií) a dále míra slučitelnosti národní legislativy s legislativou EU. Mezi ekonomická kritéria konvergence patří kritérium cenové stability, dlouhodobých úrokových sazeb, veřejného deficitu, hrubého veřejného dluhu, stability kurzu měny a účasti v systému ERM II. Konvergence v legislativní oblasti obsahuje podmínku nezávislosti centrálních bank včetně

---

<sup>110</sup> Česká národní banka: Integrace ČR do EU – měnová a hospodářská politika. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

zákazu financování veřejných institucí ze zdrojů centrálních bank a zákaz zvýhodněného přístupu ke zdrojům úvěrových institucí (čl. 101, 102, 108, 109 SES). Hlavní změny v měnové politice České národní banky po vstupu do eurozóny budou následující:

- Česká národní banka nebude už měnovou politiku určovat, ale bude se prostřednictvím svého guvernéra na jednání Rady guvernérů ECB spolupodílet na jejím vytváření a provádění.
- Česká národní banka bude jednat v souladu s obecnými zásadami a pokyny ECB, bude uznávat koordinační roli ECB v oblasti mezinárodní spolupráce.
- V zákoně o České národní bance bude nutno uvést rozsah transakcí, které bude Česká národní banka v rámci ESCB i mimo něj provádět, zakotvení eura jako národní měny a další.
- Guvernér České národní banky se stane členem Rady guvernérů ECB.
- Dojde k úpravě emisní činnosti České národní banky a zrušení stanovování režimu kurzu vůči cizím měnám.
- Auditoři České národní banky budou muset být doporučení Radou guvernérů ECB a schválení Radou EU.<sup>111</sup>

Mezi odborníky neexistuje všeobecná shoda na výhodách a nevýhodách zavedení společné měny. Zbyněk Revenda mezi přínosy měnové unie uvádí úsporu transakčních nákladů, eliminaci kurzového rizika, tlak na pokles úrokových sazeb a z toho vyplývající podněty pro investice a hospodářský růst, snížení průměrné míry nezaměstnanosti v důsledku větší mobility pracovních sil, snížení míry inflace v zemích, které před zavedením eura mají vyšší míru inflace, než jaká je spojena se společnou měnou, posílení postavení EU v celosvětovém měřítku. Mezi hlavními náklady měnové unie uvádí ztrátu národní suverenity v měnové oblasti, náklady na přebudování platebních a účetních systémů bank a dalších institucí.

Osobně jsem toho názoru, že zavedení eura v ČR po vytvoření vhodných podmínek bude ku prospěchu ČR. Splnění tzv. maastrichtských kritérií je však nezbytné proto, aby nebyla narušena stabilita jednotné měny a nebyl narušen ekonomický vývoj v České republice, jakož i v eurozóně. Ztráta suverenity

---

<sup>111</sup> Česká národní banka: Integrace ČR do EU – měnová a hospodářská politika. Dostupný z <http://www.cnb.cz>

v oblasti měnové politiky, která přejde z České národní banky na ECB, bude dle mého názoru vyvážena výhodami eurosystému, který tvoří ekonomický prostor srovnatelný s vyspělými státy (USA, Japonsko).



## ZÁVĚR

Za cíl své práce jsem si zvolila analýzu systému bankovní regulace a dohledu v České republice. Bankovní regulace a dohled hraje významnou a dle mého názoru nezastupitelnou roli ve fungování bankovního systému každé vyspělé země. Ve své diplomové práci jsem rozebírala jednotlivé argumenty pro i proti regulaci a dohledu, přičemž mezi nejvýznamnější argumenty na podporu bankovní regulace a dohledu řadím specifickou bankovních institucí a asymetrii informací. Banky emitují rozhodující část bezhotovostních peněz, přičemž tím dochází k ovlivňování celkového množství peněz v oběhu. Dále jsou to převážně banky, které zabezpečují platební styk v ekonomice, který je životně důležitý pro každou ekonomiku. Dalším argumentem podporujícím bankovní regulaci a dohled je tzv. asymetrie informací. Klienti bankovních institucí mnohdy nemají možnost získat dostatek informací o situaci banky, a dále i kdyby je získali nemají dostatečné znalosti, aby byli schopni tyto informace analyzovat a správně vyhodnotit. Přičemž rozhodnutí, do které instituce uloží své prostředky může být pro ně později existenčně důležité. Proto se domnívám, že by stát měl poskytnout klientům bank určitou míru ochrany. Potřebu regulace činností finančních institucí, které hospodaří s prostředky vkladatelů jsem se pokusila ukázat na příklad spořitelního družstevnictví v České republice.

Ve své práci jsem se nejdříve pokusila popsat systém bankovní regulace a dohledu obecně, jaké jsou jeho cíle, nástroje a jednotlivé součásti. Cíle, především určité priority a systémy bankovní regulace a dohledu se mohou v jednotlivých zemích lišit. Existuje však určitá všeobecná shoda v otázkách naplňování základních principů a úkolů dohledu. Mezi ty patří zejména udržení důvěry veřejnosti v bankovní sektor jako takový, eliminace systémových rizik, ochrana vkladatelů ad. Hlavním cílem je tedy udržet důvěryhodný a stabilní bankovní systém. Úkolem bankovní regulace a dohledu je stanovit pravidla činnosti bankovních institucí a kontrolovat jejich dodržování.

Bankovní regulace a dohled jsou stále více ovlivňovány ostatními státy. Internacionalizace a globalizace bankovních aktivit je spojena s nárůstem mezinárodně působících bank a bankovních holdingových společností. Mezinárodně působící banky jsou institucemi, které nabízejí produkty a služby ve

více zemích. Bankovní holdingové společnosti představují typ holdingu, který vlastní několik různých společností, z nichž alespoň jedna je bankou. Často však dochází k propojení obou výše uvedených forem. Tyto skutečnosti vytvářejí nové problémy v oblasti regulace a dohledu bank, neboť je nesnadné tyto multinacionální instituce kontrolovat. Sílí tak tlak na vzájemnou koordinaci orgánů bankovní regulace a dohledu a na harmonizaci jednotlivých pravidel.

Bankovní prostředí v České republice významně ovlivnil též vstup do Evropské unie, resp. již před vstupem snaha o harmonizaci naší právní úpravy s právem Evropských společenství. Ode dne přistoupení České republiky k Evropské unii nabyla plné účinnosti tzv. harmonizační novela zákona o bankách a začala tak platit ustanovení upravující princip jednotné bankovní licence, princip domovského a hostitelského státu dohledu, práva a povinnosti České národní banky ve vztahu k orgánům dohledu členských zemí Evropské unie a Evropské komisi při dohledu na individuálním i konsolidovaném základě ad. Vzhledem k členství České republiky v Evropské unii musela proběhnout harmonizace i celé řady dalších právních předpisů souvisejících s bankovní regulací. Také harmonizační činnost Basilejského výboru pro bankovní dohled se stala významnou silou při změnách bankovní regulace a dohledu nejen v České republice, ale v celosvětovém měřítku. Pravidla obsažená v nové koncepci kapitálové přiměřenosti označované jako Basel II se stala pro země Evropské unie závazná jejich převzetím do směrnic Evropského parlamentu a Rady.

Samotnou část v mé diplomové práci jsem věnovala České národní bance, která má od 1.4.2006 zodpovědnost za dohled nad celým finančním trhem České republiky. Rozebírám její vznik, postavení a organizační strukturu.

Na závěr není možné se nezmínit o tzv. finanční krizi, která začala v létě roku 2007 ve Spojených státech amerických a následně se přenesla do dalších zemí a regionů. Světová ekonomika začala směřovat do globální recese. Vzhledem k vysoké otevřenosti české ekonomiky pokles zahraniční poptávky negativně ovlivnil zejména exportně orientované podniky. Postupně se začaly projevovat problémy celé řady podniků se splácením přijatých závazků a pro banky se začalo zvyšovat kreditní riziko podnikového sektoru. V reakci na tento vývoj přistoupily i české banky ke zpřísnování úvěrových standardů. Klíčovým rizikem, kterému čelí v rámci probíhající finanční krize nejen podnikatelé, finanční instituce, ale i domácnosti a jednotlivci, je výjimečně vysoká míra

nejistoty. Hospodářský růst, vývoj příjmů a cen, úrokové sazby ad. se staly velmi těžce predikovatelnými. Míra nejistoty je primárně způsobena nestabilním mezinárodním prostředím. V situaci zvýšené nejistoty je pro fungování ekonomiky klíčové zajištění dostatečného přístupu k likviditě. To bude nadále významným úkolem pro centrální banky. Je však třeba říct, že dle zprávy České národní banky o výkonu dohledu nad finančním trhem z roku 2008 se finanční trhy v České republice ukázaly jako odolné a přímé dopady výkyvů na světových trzích byly hodnoceny jako zanedbatelné. Přesto však je zřejmé zvýšení regulatorních aktivit bankovního dohledu v důsledku řešení dopadů finanční krize.

Pokud jde o predikci budoucího vývoje v bankovní regulaci a dohledu je zřejmé, že v rámci probíhající finanční krize je dosti nejistá. Jsem však toho názoru, že bude alespoň v určitém směru pokračovat vývoj, jaký zde byl nastaven před „krizí“. Do oblasti bankovní regulace a dohledu se stále více bude promítat spolupráce jednotlivých členských států Evropské unie. Pravidla bankovní regulace a dohledu zůstanou základními pilíři pro fungování a činnost bank

## SEZNAM LITERATURY

- Babouček, I., Regulace činnosti bank, 1.vydání, Praha: Bankovní institut a.s., 2004.
- Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4.vydání, Praha: C.H.Beck, 2006.
- Blažek, J., Uklein, J., Bankovníctví, 1.vydání, Brno: Doplněk, 1997.
- Česká národní banka 1993-2003, 1.vydání, Praha: Česká národní banka, 2003.
- Česká národní banka: Bankovní dohled 2000. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Bankovní dohled 2001. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Bankovní dohled 2002. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Bankovní dohled 2003. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Bankovní dohled 2004. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Bankovní dohled 2005. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Integrace ČR do EU – měnová a hospodářská politika. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka, Jednotná bankovní licence v bankovním sektoru, dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Organizační struktura, dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Zpráva o činnosti bankovního dohledu v České republice 1990-1999. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Zpráva o finanční stabilitě 2008/2009. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2006. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2007. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Česká národní banka: Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2008. Dostupný z <http://www.cnb.cz>
- Dvořák, P., Bankovníctví pro bankéře a klienty, 3.vydání, Praha: Linde Praha, a.s. - Právnícké a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005.

Federal reserve system: How is the Federal Reserve System structured? Dostupný z <http://www.federalreserve.gov>

Hendrych, D., a kol, Správní právo – obecná část, 5.vydání, Praha: C.H.Beck, 2003.

Jonáš, J., Bankovní krize a ekonomická transformace, 1.vydání, Praha: Management Press, 1998.

Kolektiv autorů, Bankovníctví, 6.vydání, Praha: Bankovní institut, a.s., 2006.

Košťáková, V., Peníze, finanční trhy a banky, Praha: Vysoká škola hotelová v Praze 8, 2002.

Kuhn, P. , Proč je reforma dozoru nad finančním trhem problém?, Leblog, srpen 2006, dostupný z <http://www.leblog.cz>

Landorová A., Čechlovská Š., Jáčová H., Dubová M., Centrální bankovníctví , 2.vydání, Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2007.

Pánek, D., Bankovní regulace a dohled, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005.

Pavlát, V., Centrální bankovníctví, 1.vydání, Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004.

Polouček, S. a kol., Bankovníctví, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006.

Puchinger, Z., Bankovníctví I. Úvodní kapitoly k problematice bankovní soustavy, 1. vydání, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci , 2005.

Velek, J., Základní informace o českém bankovníctví, 1.vydání, Praha: Bankovní institut-v.š., 2000.

Vencovský, F. a kol., Dějiny bankovníctví v Českých zemích, 1.vydání, Praha: Bankovní institut, a.s., 1999.

Revenda, Z., Centrální bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 2001.

Revenda, Z., Peněžní ekonomie a bankovníctví, 2.vydání, Praha: Management Press, 1997.

Scholz, P., Zásadní změny v dozoru nad finančním trhem, Daně a finance, 07-08/2006.

Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami pro rok 1999.

## RESUMÉ

The task of submitted thesis „State Supervision in Banking Sector“ is to analyze the essence of the bank regulation and supervision. The aim of this thesis is to describe and analyze the fundamental mechanism which through the effective and proper functioning of the banking sector can be achieved, with the focus on the legal regulation.

The banking system will run correctly and smoothly only provided that its credibility and stability is guaranteed. This stability can not be guaranteed of the market mechanisms only. Even for this reason a number of directing and prohibiting measures, usually contained in the legal rules, has turned the banking business into one of the most regulated branches.

The thesis is divided into the five chapters. The first chapter is devoted to the classification of banking system. Brief analysis of the banking system in the Czech Republic focused on the Czech National Bank and delimitation of the bank in the Czech system of law, is also not missing. The Czech National Bank performs the role of regulator and supervisor of the banking sector in the Czech Republic. Since 2006 the execution of supervision of the financial market in our country has been unified and the Czech National Bank plays the role of central supervising institution.

The second part deals with theoretical starting points of banking supervision. Necessary definition of the terms „banking regulation“ and „banking supervision“ has not been neglected. The thesis concerns with individual reasons why is useful to regulate the banking sector and also presents the arguments against banking regulations and supervision.

A special attention is paid to the explanation of four prime parts of bank regulation and supervision system. These are conditions for entering banking, basic duties of banks, obligatory insurance of deposits and the institution of the lender of the last resort. Further, principles and aims banking regulation and possibilities of institutional arrangement of the banking supervision are specified. The chapter is closed by analysis of tools and instruments which are available for banking supervision.

The third part describes the history of bank's regulation and supervision in the territory of our state from its inception in 1990 till today.

The fourth part is dedicated to analysis banking supervision in the Czech Republic. Main part of the chapter explain concrete components of banking supervision. Attention is paid to conditions for entering banking, uniform bank licence, basic duties of banks. The most important rules which shall be fulfilled by banks are capital and liquidity adequacy, basic capital, professional capacity of bank management and their moral responsibility to shareholders and bank customers.

The thesis also describes changes in the area of bank regulation and supervision after accession Czech Republic into the European Union. The final part is devoted to European System of Central Banks (ESCB). The ESCB comprises the European Central Bank (ECB) and the national central banks of all EU members states whether they have adopted the euro or not. The Eurosystem and the euro area are describes. The Eurosystem comprises the ECB and the national central banks of those countries that have adopted the euro. The Eurosystem and the ESCB will co-exist as long as there are EU member states outside the euro area. Czech Republic has not adopted the euro and it is not member of the euro area yet.

**název práce v anglickém jazyku:** „State Supervision in Banking Sector“

**klíčová slova:** bankovní regulace, bankovní dohled, Česká národní banka

**keywords:** bank regulation, bank supervision, Czech National Bank

RADA EVROPY  
EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA  
PÁTÁ SEKCE

VĚC DRUŽSTEVNÍ ZÁLOŽNA PRIA A OSTATNÍ PROTI  
ČESKÉ REPUBLICĚ  
(stížnost č. 72034/01)

ROZSUDEK  
(ve věci samé)

ŠTRASBURK  
(31. července 2008)

**V případě Družstevní záložny Pria a ostatní proti České republice,**  
Evropský soud pro lidská práva (Pátá sekce), který zasedal jako Senát ve složení:

Peer	Lorenzen,	<i>Prezident,</i>
Rait		Maruste,
Karel		Jungwiert,
Renate		Jaeger,
Mark		Villiger,
Isabelle		Berro-Lefčvre,
Zdravka Kalaydjieva, <i>soudci,</i>		

Stephen Phillips, *zástupce zapisovatele Sekce,*  
se radil na uzavřeném zasedání dne 8. července 2008, a  
vydává následující rozsudek, který byl přijat výše uvedeného dne:



## ŘÍZENÍ

1. Tento případ má svůj počátek ve stížnosti č. 72034/01) proti České republice, podané Soudu podle článku 34 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) Družstevní Záložnou Pria („družstevní záložna“) a osmi dalšími stěžovateli, panem Jiřím Medkem, panem Františkem Zoubkem, panem Vladimírem Olšaníkem, panem Karlem Pospíšilem, paní Dagmar Kousalovou, panem Josefem Frommelem, paní Ludmilou Kramolišovou a paní Jiřinou Solaříkovou, členy družstevní záložny a jejího vedení a kontrolních orgánů, dne 26. března 2001. V průběhu řízení před Soudem se k řízení připojilo 633 osob<sup>112[1]</sup>, členů družstevní záložny, jejichž jména byla předložena Soudu. První stěžovatel je právnická osoba s registrovaným sídlem v Brně (v textu níže „stěžovatelka“), založená v souladu se Zákonem o spořitelních a úvěrních družstvech („Zákon“). Zapsána do obchodního rejstříku byla 23. srpna 1995. Fyzické osoby jsou čeští státní příslušníci.

2. Stěžovatelé byli zastoupeni panem M. Nespalou, právním zástupcem s kanceláří v Praze. Česká vláda („Stát“) byla zastoupená jejím zástupcem, panem. V.A. Schormem z ministerstva spravedlnosti.

3. Stěžovatelé předkládali stížnosti podle Článku 1 Protokolu č. 1 a Článků 6 a 13 Úmluvy ohledně porušení jejich majetkových práv a práva na účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem.

4. Rozhodnutím z 31. ledna 2006 Soud prohlásil za nepřijatelnou stížnost jednotlivých žadatelů, předkládanou podle článku 6 § 1 Úmluvy, a zbytek stížností stěžovatelů prohlásil za přijatelný a rozhodl připojit ke skutkové podstatě otázku, týkající se statutu obětí jednotlivých žadatelů.

5. Stěžovatelé a Stát každý podali svoje další písemné komentáře (článek 59 § 1JŘ). Po konzultaci stran Senát rozhodl, že není vyžadováno žádné slyšení ohledně skutkové podstaty (článek 59 § 3 *in fine* JŘ).

## FAKTA

### I. OKOLNOSTI PŘÍPADU

6. 11. ledna 2000 Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (dále „Úřad“) zavedl v stěžovatelce nucenou správu na dobu šesti měsíců v souladu s článkem 28(3)(c) Zákona, a to z důvodu, že porušila dotčený zákon tím, že prováděla činnosti, jež překračují rozsah jejího povolení. Byl jmenován nucený správce, který nahradil rozhodovací orgány stěžovatelky. Úřad jednal v souladu s článkem 27(1) Zákona ve spojení s článkem 26(2) Zákona o bankách.

7. Na základě kontroly činnosti stěžovatelky Úřad zjistil, že stěžovatelka uzavřela 6. května 1999 tři smlouvy s S7, společností s ručením omezeným, a to za podmínek, za nichž společnost S7 postoupila na stěžovatelku pohledávky, splatné společnosti S7 od dvou dlužníků v celkové výši 126 235 132.- Kč (3 366 582 EUR<sup>113[2]</sup>), a to za dohodnutou cenu CZK 14 431 000.- Kč (384 862 EUR). Úřad rozhodl, že družstevní záložna tímto odkoupila pohledávky třetí

strany a tím de facto pokryla dluh této třetí strany. Úřad kvalifikoval tuto transakci jako poskytnutí půjčky třetí straně. Protože § 3 Zákona zakazuje družstevním záložnám poskytování půjček nečlenům, dospěl Úřad k závěru, že družstevní záložna zcela zjevně porušila Zákon.

8. Úřad dále uvedl, že kontrola zjistila, že stěžovatelka uzavřela 2. a 5. srpna 1999 smlouvy o udělení půjčky ve výši 22 000 000.- Kč (586 721 EUR) společnosti s ručením omezeným MLM Brno a dne 25. června 1999 uzavřela dvě smlouvy s akciovou společností OPES na nákup cenných papírů v celkové výši 41 200 056.- Kč (1 098 770 EUR). Úřad rozhodl, že tyto transakce jsou rovněž nezákonné, protože znění článku 1(6) ve spojení s článkem 3 Zákona nepovoluje družstevním záložnám nabývat jiné cenné papíry než dluhopisy, komunální obligace nebo hypoteční zástavní listy.

9. Nucená správa nabyla účinnosti 12. ledna 2000, kdy bylo rozhodnutí Úřadu doručeno stěžovateli.

10. 26. března 2000 podala stěžovatelka ústavní stížnost Ústavnímu soudu proti zavedení nucené správy a současně navrhla zrušení některých ustanovení Zákona. Opírala se mimo jiné o § 75(2)(a) Zákona o Ústavním soudu, který umožňuje Ústavnímu soudu projednat ústavní stížnost, přestože řádné opravné prostředky doposud nebyly vyčerpány, pokud to zásadním způsobem ovlivňuje osobní zájmy stěžovatele.

11. Dne 7. dubna 2000 po podání odvolání stěžovatelky ministerstvo financí potvrdilo rozhodnutí o nucené správě z 11. ledna 2000.

12. K témuž datu byl podán Krajskému soudu v Brně návrh na prohlášení konkurzu na stěžovatelku. Během roku 2001 se k řízení připojila celá řada věřitelů.

13. K nestanovenému datu stěžovatelka podala správní žalobu proti uvalení nucené správy podle článku 247 a násl. Občanského soudního řádu, v níž trvala na tom a prohlašovala, že k takovému kroku ze strany Úřad nebyly splněny zákonné podmínky.

14. 1. května 2000 vstoupil v platnost Zákon č. 100/2000, který zásadně doplňuje Zákon (v textu níže „Novela zákona“). Pravomoci kontrolních komisí družstevních záložen byly omezeny na právo odvolávat se proti rozhodnutím, přijatým Úřadem.

15. 21. června 2000 udělil Úřad nucenému správci souhlas s pozastavením výběrů z vkladových účtů, vedených stěžovatelkou, a to z důvodu její povážlivé finanční situace. Podle jeho (Úřadu) zjištění vypovězená částka termínových vkladů stěžovatelky činila minimálně 83 000 000.- Kč (2 213 539 EUR), kdežto disponibilní hotovost na běžných účtech činila pouze 21 500 000.- Kč (573 386 EUR).

16. 12. července 2000 Úřad obnovil rozhodnutí o nucené správě podle Novely zákona, protože dříve uváděné nedostatky přetrvávaly. Úřad odkazoval mimo jiné na první nucenou správu a na tři rozhodnutí, kterými Úřad zakázal nebo omezil činnost stěžovatelky, včetně výběrů z vkladových účtů (rozhodnutí č. 322/2000/II z 20. ledna 2000, 1217/2000/II z 9. března 2000 a 2407/2000/II z 25. dubna 2000).

17. 9. listopadu 2000 ministerstvo financí toto rozhodnutí potvrdilo.

18. 12. prosince 2000 Ústavní soud zamítl ústavní stížnost stěžovatelky pro nevyčerpání řádných opravných prostředků podle článku 75(1) Zákona o Ústavním soudu. Znovu zdůraznil, že princip vyžadující vyčerpání řádných opravných prostředků může být porušen pouze za výjimečných okolností, pokud

by byla ohrožena účinnost ochrany ústavou zaručených základních práv a svobod. Ústavní soud zjistil, že na rozdíl od článku 72(1) Zákona o Ústavním soudu, který mimo jiné stanoví, že „ústavní stížnost je oprávněna podat jakákoliv fyzická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda, zaručené ústavním pořádkem nebo mezinárodní úmluvou“, stěžovatelka předložila svoji ústavní stížnost ještě dříve, než rozhodnutí o uvalení nucené správy vstoupilo v platnost.

19. 15. ledna 2001 stěžovatelka, zastoupená předsedou její kontrolní komise, podala druhou správní žalobu, v níž napadá rozhodnutí ministerstva financí z 9. listopadu 2000.

20. 10. a 25. ledna, 2. února, 4. dubna a 3. května 2001 (rozhodnutí č. 114/2001, 369/2001, 838/2001, 1645/2001 a 2134/2001) Úřad udělil nucenému správci souhlas pozastavit výběry z vkladových účtů, vedených stěžovatelkou.

21. Podle Státu udělil 6. června 2001 Úřad nucenému správci povolení podat za družstevní záložnu návrh soudu na prohlášení konkurzu na stěžovatelku, což tento učinil dne 18. června 2001.

22. 9. července 2001 Krajský soud jmenoval předběžného správce.

23. 12. července 2001 Úřad znovu zavedl nucenou správu v stěžovatelce. Svoje rozhodnutí odůvodňoval zprávou stěžovatelky ze 3. července 2001, která obsahovala výkaz jejích neuhrazených závazků a disponibilních finančních prostředků. Ve zprávě bylo uvedeno, že je stěžovatelka nesolventní, protože má k dispozici pouze 59 257 000.- Kč (1 580 333 EUR), což je částka nepostačující k uhrazení závazků, které dosahují výše minimálně 218 000 000.- Kč (5 813 872 EUR). Kromě toho kvůli nedostatku likvidních finančních prostředků stěžovatelka neuhradila roční odvody Úřadu se splatností k 30. dubnu 2001. Úřad dále uvedl, že účetní závěrka stěžovatelky k 31. prosinci 2000 odhalila záporné vlastní jmění ve výši 22....- Kč (5 945 858 EUR).

24. 4. října 2001 ministerstvo financí potvrdilo třetí nucenou správu.

25. 21. března 2002 stěžovatelka, zastoupená předsedou její kontrolní komise, podala správní žalobu proti rozhodnutí ministerstva.

26. 17. dubna 2002 stěžovatelka uplatnila u ministerstva financí nárok na náhradu škody podle Zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998).

27. 19. dubna 2002 Úřad odebral stěžovatelce povolení působit jako družstevní a úvěrní záložna. Zjistil nedostatky ve způsobu, jakým stěžovatelka prováděla svoji činnost, což dokazoval její neschopností plnit svoje závazky a tím, že nelze očekávat nápravu. Zjistil k 15. březnu 2002, že má družstevní záložna celkem nesplacené závazky ve výši minimálně 200....- Kč (5 333 828 EUR), přičemž likvidní prostředky dosahovaly výše pouze 56 006 000 Kč (1 493 632 EUR). Souhrnná hodnota, odrážející poměr mezi aktivy a pasivy, je nižší jak 28%, přičemž § 7(1) Vyhlášky ministerstva financí č. 387/2001 o zásadách likvidity a platební schopnosti spořitelních a úvěrních družstev požadoval od 31. prosince 2001 souhrnnou částku ve výši minimálně 45%.

28. Úřad zjistil, že k 15. březnu 2002 stěžovatelka uvedla zápornou hodnotu vlastního kapitálu ve výši 243 705 000.- Kč (6 499 403 EUR), přičemž podle článku 10(1) Vyhlášky ministerstva financí č. 386/2001 o pravidlech kapitálové přiměřenosti spořitelních a úvěrních družstev byly družstevní záložny povinny dosáhnout k 31. prosinci 2001 a nadále udržovat kapitálovou přiměřenost

ve výši minimálně 0,1%. Úřad dále konstatoval, že 17. dubna 2002 předložila stěžovatelka zprávu o výsledcích svého finančního hospodaření, která prokázala, že nedostatky v činnosti stěžovatelky, včetně její neschopnosti vyhovět pravidlům kapitálové přiměřenosti, likvidity a platební schopnosti, jsou tak závažné, že nelze rozumně očekávat jejich nápravu.

29. Dopisem z 22. května 2002 ministerstvo financí zamítlo nárok stěžovatelky na náhradu škody. 28. května 2002 stěžovatelka podala prostřednictvím svého právního zástupce, jednajícího na základě plné moci, podepsané předsedou představenstva a předsedou kontrolní komise žalobu na náhradu škody proti ministerstvu financí.

30. V rozsudku z 21. června 2002 Vrchní soud v Praze zamítl první správní žalobu stěžovatelky jako neopodstatněnou, když shledal, že v stěžovatelce byla zavedena nucená správa v souladu s vnitrostátním zákonem, platným v té době, a že Úřad nepřekročil při rozhodování meze volného uvážení. Soud mimo jiné rozhodl, že:

„Zvedení nucené správy ve spořitelním a úvěrním družstvu je jedním z opatření, které (Úřad) může uplatnit kromě nebo místo jiných sankcí, uvedených v § 28(2) (Zákona) ...

Je pravda, že (Úřad) zvolil nejpřísnější opatření. Ovšem (Úřad) neporušil Zákon ani nejednal v rozporu s jeho účely, což jsou jediné důvody, kvůli kterým by bylo možné rozhodnutí (Úřad) zrušit (§ 245(2) Občanského soudního řádu)... Pokud (Úřad) zjistil... že objem disponibilních aktiv, určených pro přímé výplaty členům (stěžovatelky) se během tří měsíců snížil na 6,77% objemu vkladů (Zákon ukládá minimálně 15%) ... jako důsledek ... řady finančních transakcí, k nimž (stěžovatelka) přistoupila, a pokud (Úřad) zjistil další porušení (Zákona) a stanov stěžovatelky, potom tento soud nemá důvody, aby shledal, že při uvalení nucené správy Úřad překročil meze volného uvážení.”

31. 3. července 2002 Úřad jmenoval likvidátora. 31. října 2002 ministerstvo financí potvrdilo jmenování, proti kterému se předtím stěžovatelka odvolala.

32. V mezidobí, dne 12. září 2002 podala stěžovatelka ústavní stížnost proti rozsudku Vrchního soudu, v níž tvrdila porušení článku 11 odst. 4 a článků 36 a 38 Listiny základních práv a svobod a dále článků 6 a 13 Úmluvy a článku 1 Protokolu č. 1.

33. 5. prosince 2002 Vrchní soud potvrdil rozsudek Krajského soudu z 9. července 2001 ohledně jmenování předběžného správce.

34. 30. ledna 2003 Ústavní soud zamítl ústavní stížnost z 12. září 2002 jako zjevně neopodstatněnou.

35. 10. dubna 2003 se dva členové stěžovatelky připojili k řízení ve věci žaloby na náhradu škody.

36. 23. dubna 2003 zamítl Obvodní soud pro Prahu 1 žalobu stěžovatelky na náhradu škody z toho důvodu, že byla předložena neoprávněnou osobou. Tento soud mimo jiné prohlásil, že členové představenstva a kontrolní komise nejsou oprávněni předkládat žalobu jménem stěžovatelky. Současně soud oddělil nároky dvou členů s tím, že by měly být projednány samostatně.

37. 20. května 2003 se stěžovatelka odvolala. Ovšem 5. září 2003 obvodní soud ukončil řízení s následujícím odůvodněním:

“ § 28(d) odst.1 (Zákona) uděluje kontrolní komisi družstevní záložny právo napadnout průběh nucené správy, ovšem žaloba na náhradu škody, způsobené nucenou správou, se nemůže rovnat právu kontrolní komise odvolat se proti rozhodnutí (Úřad) podle § 28(d)(1) (Zákona).“

38. 9. února 2004 Nejvyšší správní soud zamítl druhou správní žalobu, předloženou stěžovatelkou 15. ledna 2001, proti rozhodnutí ministerstva financí z 9. listopadu 2000, kterým byla potvrzena druhá nucená správa. Soud s odkázáním na § 28(d) Novely Zákony zjistil, že žádost byla předložena neoprávněnou osobou, protože pouze nucený správce je oprávněn takovou žalobu předložit.

39. 23. dubna 2004 předložila stěžovatelka ústavní stížnost proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

40. 26. dubna 2004 Městský soud v Praze potvrdil rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1 z 5. září 2003.

41. 28. dubna 2004 prohlásil Krajský soud na základě návrhu, podaného 217 věřiteli, členy stěžovatelky, na stěžovatelku konkurz. Na základě toho byl jmenován správce konkurzní podstaty.

42. 13. října 2004 se konala schůze věřitelů, na níž byl zvolen věřitelský výbor. 8. prosince 2004, 7. listopadu 2005 a 18. ledna 2006 se konala tři přezkumná jednání.

43. V mezidobí, 7. března 2005 Ústavní soud zamítl poslední ústavní stížnost družstevní záložny.

44. 8. března 2006 Krajský soud obdržel přehled vlastního jmění (aktiv) stěžovatelky. Podle Státu realizace aktiv, uvedených v tomto seznamu, probíhá. V souvislosti s tímto konkurzním řízením registruje Krajský soud 35 soudních sporů.

45. Zdá se, že třetí správní žaloba, podaná stěžovatelkou, dosud leží nerozhodnutá u Nejvyššího soudu.

Podle nejnovějšího zápisu v obchodním rejstříku je stěžovatelka stále v konkurzním řízení.

## II. RELEVANTNÍ VNITROSTÁTNÍ ZÁKONY A PRAXE

### A. Listina základních práv a svobod (Zákon č. 2/1993)

46. Článek 11 odst. 4 stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

47. Podle článku 36 odst. 1 každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle odst. 2, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Odstavec 3 stanoví, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Podle odst. 4 podmínky a podrobnosti stanoví zákon.

48. Podle článku 38 odst. 1 nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Odstavec 2 stanoví, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

## **B. Zákon o spořitelních a úvěrních družstvech (č. 87/1995) v platnosti do 30. dubna 2000**

49. § 1 stanovoval, že družstevní záložna je právnickou osobou, na jejíž postavení se vztahují ustanovení Obchodního zákoníku o družstvech, pokud Zákon nestanoví jinak.

50. § 3 stanovoval mimo jiné, že družstevní záložny mohou poskytovat půjčky svým členům a přijímat vklady od svých členů, jiných družstevních záložen a bank.

51. § 24(1) a (2) stanovoval, že ředitel Úřadu je jmenován a odvoláván z funkce ministrem financí a že je se souhlasem ministra pověřen rozhodovat o postavení, kompetencích a činnosti Úřadu.

52. Podle § 27(1) Úřad musel uplatňovat svoje pravomoci s náležitou péčí a účinně při současném respektování zájmů členů družstevní záložny.

53. V souladu s § 28(2) mohl Úřad uložit sankce za jakékoliv porušení Zákona nebo jiného zákona ze strany družstevní záložny nebo jejích orgánů anebo členů.

54. Podle § 28(3)(c) byl Úřad mimo jiné oprávněn uvalit nucenou správu na dobu šesti měsíců, a to namísto anebo společně se sankcemi, uvedenými v předchozím bodě.

55. V souladu s § 28(3) mohl Úřad vydat opakovaný příkaz k uvalení nucené správy.

56. Podle § 28(6) se na nucenou správu vztahuje Zákon o bankách, který platí *mutatis mutandis*.

57. § 28(10) stanovil, že proti rozhodnutí o nucené správě se lze odvolat k ministerstvu financí do 15 dní po jeho vydání.

58. § 28(11) stanovil, že se jednání Úřadu řídí Správním řádem, pokud Zákon nestanoví jinak.

## **C. Zákon o spořitelních a úvěrních družstvech ve znění Zákona č. 100/2000, který platí od 1. května 2000**

59. Nově vložený § 28(d)(1) stanoví, že pravomoci všech orgánů družstevní záložny, s výjimkou kontrolní komise, jsou pozastaveny po uvalení nucené správy a jsou přesunuty na jmenovaného nuceného správce. Kontrolní komise je oprávněna podávat odvolání proti rozhodnutím Úřadu.

60. § 28c(1) stanoví, že je nucený správce jmenován, odvoláván a zaměstnáván Úřadem, který rozhoduje o jeho nebo její odměně.

## **E. Zákon o bankách (Zákon č. 21/1992) ve znění, jež bylo v platnosti v dané době**

61. § 26(2) stanovil, že na banku může být uvalena nucená správa Českou národní bankou bez předchozího oznámení nebo vyzvání k nápravě nedostatků, zjištění v obchodní činnosti banky.

62. § 26(3) mimo jiné stanovil, že obchodní transakce, poškozující klienty banky nebo transakce, které představují riziko pro stabilitu a bezpečnost bankovního sektoru na bankovním trhu; porušování Zákona o bankách nebo jiných zákonů nebo podzákoných předpisů, schválených Českou národní bankou; a situace, kdy celkový objem rezerv a zásob vytvořených bankou, není postačující pro pokrytí rizik plynoucích z objemu klasifikovaných aktiv

evidovaných bankou, jsou považovány za nedostatky v činnosti podle znění Zákona.

63. Podle § 26(4) se řízení o nucené správě řídilo ustanoveními správního řádu, pokud Zákon o bankách nestanovil něco jiného.

64. Podle § 30 Česká národní banka mohla zavést nucenou správu tam, kde nedostatky v činnosti banky ohrožovaly stabilitu bankovního systému a členové nepřijali nezbytné kroky k jejich odstranění.

#### **E. Občanský soudní řád (Zákon č. 99/1963), ve znění, jež bylo v platnosti v dané době**

65. § 245(2) stanovil, že soud při přezkoumávání rozhodnutí, přijatého správním orgánem v rámci jeho volného uvážení, uděleného zákonem, mohl zkoumat pouze to, zda bylo takové rozhodnutí přijato v souladu s předpisy, zakotvenými v daném zákonu.

66. § 247 a násl. opravňoval jednotlivce (fyzické osoby) nebo právnické osoby k tvrzení, že jejich práva byla dotčena rozhodnutím správního orgánu, a tím k podání správní žaloby s cílem určení zákonnosti takového rozhodnutí.

67. Podle § 250i odst. 1 soud při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí musel vycházet z faktického stavu tak, jak byl zjištěn v okamžiku vydání napadnutého rozhodnutí; nepředkládaly se žádné důkazy.

#### **F. Soudní řád správní (Zákon č. 150/2002)**

68. Soudní řád správní vstoupil v platnost 1. ledna 2003 a nahradil Část V. Občanského soudního řádu.

69. § 71 odst. 1(d) a (e) stanoví, že žalobce je povinen uvést skutkové a právní důvody, na nichž je žaloba postavena a předložit důkazy na prokázání svých tvrzení.

70. Podle § 75 odst. 2 vychází správní soud při svém rozhodování ze skutečností a práva tak, jak existovaly v okamžiku vydání napadnutého rozhodnutí. V této souvislosti může provádět dokazování podle článku 77 odst. 1.

#### **G. Správní řád (Zákon č. 71/1967)**

71. Podle § 59 odst. 1 má odvolací orgán plnou pravomoc k přezkoumání napadeného rozhodnutí; je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní.

#### **H. Obchodní zákoník (Zákon č. 513/1991)**

72. § 244 odst. 6 stanoví, že kontrolní komise družstva je oprávněná vyžadovat si u představenstva jakékoliv informace o hospodaření družstva. Představenstvo je povinno bez zbytečného odkladu oznámit kontrolní komisi všechny skutečnosti, které mohou mít závažné důsledky v hospodaření družstva nebo postavení družstva a jeho členů.

#### **I. Zákon o státní kontrole**

§ 17 stanoví, že proti protokolu z kontroly, provedené kontrolním orgánem, může kontrolovaná osoba podat odůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem.

Podle článku 18 je pracovník kontrolního orgánu zmocněn rozhodnout o vnesených námitkách. Kontrolovaná osoba se může odvolat proti tomuto rozhodnutí k vedoucímu tohoto kontrolního orgánu do 15 dní od rozhodnutí. Rozhodnutí o odvolání je dále nenapadnutelné. Podle § 26 neplatí Správní řád na řízení podle § 18.

## **J. Nález Ústavního soudu (v plénu) ze dne 27. června 2001 (č. 276/2001)**

73. §§ 244 – 250s [Část V.] Občanského soudního řádu, které se vztahují na řízení správních soudů, byly tímto Nálezem zrušeny k 31. prosinci 2002. V odůvodnění Ústavní soud uvedl, že tato ustanovení odporují článku 6 Úmluvy, protože mimo jiné omezují pravomoci správních soudů při přezkoumávání správních rozhodnutí jen na otázky zákonnosti. Bylo shledáno, že dosud platný zákon opravňuje správní soudy zrušit (anulovat) pouze nezákonná rozhodnutí a nikoliv ta, která obsahují věcné chyby. Jinými slovy, jak to Ústavní soud uvedl, přezkoumávání správních orgánů nemůže být podle těchto ustanovení nahrazeno přezkoumáváním nezávislých soudů.

## **PRÁVO**

### **I. NAMÍTANÉ PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 1 V SOUVISLOSTI SE STĚŽOVATELKOU**

74. Stěžovatelka tvrdí, že se jedná o porušení článku 1 Protokolu č. 1, který zní následovně:

„Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

#### **A. Podání stran**

##### *1. Stěžovatelka*

75. Stěžovatelka ujišťovala, že z pohledu jejího finančního hospodaření nebyly splněny zákonné požadavky, umožňující Státu uložit nucenou správu. Namítala, že její situace neohrožovala stabilitu družstevního finančního sektoru. V době nařízení první nucené správy stěžovatelka spravovala a hospodařila s 328 000 000.- Kč (13 105 835 EUR) - vklady svých členů na jejich termínových vkladech - a se 16 000 000.- Kč (639 309 EUR) - vklady na jejich běžných účtech, kdežto celý sektor spořitelních a úvěrních družstev v roce 1999 disponoval na vkladech s reálnou částkou 10 814 000 000 000.- Kč (432 092 993



892 EUR). Podíl stěžovatelky z toho činil pouhé 3,07%. Ve světle těchto okolností nemohla být nařízená nucená správa opodstatněná, protože družstevní záložna nemohla ohrozit stabilitu celého sektoru. Kromě toho podle § 3(1) Zákona poskytovala stěžovatelka služby pouze svým členům a nikoliv veřejnosti, na rozdíl od bank.

76. Stěžovatelka také popírá nezákonnost tří obchodních transakcí, o které se Úřad opíral při zavedení nucené správy. Stěžovatelka argumentuje, že závěry Úřadu jsou nedostatečně podložené a zkreslené (nesprávně vykládané). Nařízená nucená správa neobjasnila, proč tyto transakce měly ohrozit stabilitu stěžovatelky nebo zájmy jejích členů.

77. A dále, § 28(6) Zákona, který byl tehdy v platnosti ve spojení s § 30 Zákona o bankách, vylučoval zavedení nucené správy na stěžovatelku z důvodů, o které se Úřad opíral v rozhodnutí z 11. ledna 2000. Protože od 1. září 1998 mohla být nucená správa nařízena výhradně podle § 30 Zákona o bankách, pokud nedostatky, zjištěné podle § 26, ohrozily stabilitu celého bankovního sektoru a pokud současně akcionáři (členové) banky nepodnikli nezbytné kroky k nápravě situace.

78. Stěžovatelka tvrdí, že dokonce ani potřeba chránit finanční zájmy svých členů nemohla ospravedlnit uvalení nucené správy. Možnost zavedení nucené správy na spořitelni a úvěrní družstvo je v rozporu s principy článku 1 Protokolu č. 1, protože neexistoval veřejný zájem, který by odůvodnil taková omezení práv družstevní záložny. Každý člen těchto družstev má právo se účastnit na finančním hospodaření družstva a na složení jeho statutárních a dozorčích orgánů, a tak mohl ovlivnit činnost družstevní záložny a její hospodářské výsledky, na rozdíl od bank, na které byla ustanovení o nucené správě v Zákoně o bankách především směřována, kde tak klienti činit nemohou.

79. Stěžovatelka považuje dobu trvání nucené správy za nezákonnou; podle § 28(f)(1)(c) Zákona by neměla trvat déle jak dvanáct měsíců, ale v tomto případě nucená správa trvala 30 měsíců.

80. A dále, stěžovatelka neměla k dispozici žádný právní nástroj, kterým by napadla rozhodnutí o nucené správě a skutečnost, že její kontrolní komisi byl nuceným správcem odepřen přístup k obchodním a účetním dokumentům, nutným pro vznesení námítky proti takovému rozhodnutí, trvala minimálně do května 2000. I po tomto datu byl přístup omezen vzhledem k nulové spolupráci ze strany nuceného správce.

81. Co se týče druhé nucené správy, kterou Úřad nařídil 12. července 2000, stěžovatelka prohlašuje, že údaje, o které se Úřad opíral, neodpovídají skutečné situaci, zjištěné kontrolní komisí stěžovatelky a následně posouzené znaleckými posudky. Stěžovatelka byla schopná uhradit svoje závazky, plynoucí z vypovězených vkladů jejích členů. Podle stěžovatelky její běžné účty činily 31 500 000.- Kč (840 078 EUR) a disponibilní finanční prostředky do dvou měsíců činily 45 000 000.- Kč (1 200 111 EUR). A navíc, tato rozvaha nezahrnovala 22 000 000.- Kč (586 721 EUR), které představovaly vklad mimo základní jmění MLM a které musely být okamžitě vráceny, protože nucený správce převzal funkci jednatele této druhé společnosti. Shrneme-li to, disponibilní prostředky stěžovatelky činily minimálně 98 500 000.- Kč (2 626 910 EUR). Podle auditorské zprávy, zpracované třetí stranou, stěžovatelka nevykázala ztrátu ve výši 57 500 000.- Kč (1 533 476 EUR), ale vykázala zisk ve výši 14 236 524.- Kč (379 676 EUR).

82. Stěžovatelka namítala proti údajům, o které se opíral Úřad a argumentovala, že nebyly splněny zákonné podmínky pro prodloužení nucené správy na druhé období. Tvrdila, že nemůže být odpovědná za žádné úkony, ani za žádné nezákonné úkony, provedené po uložení první nucené správy, protože tyto úkony byly provedeny výhradně nuceným správcem, bez účasti stěžovatelky a proti její vůli.

83. A navíc, osoby, jednající jejím jménem, neučinily všechny právní kroky k ochraně práv stěžovatelky a jejích členů. Z jejího pohledu nucený správce uměle vytvářel – s tichým souhlasem Úřadu - nezbytné podmínky pro prodloužení nucené správy a současně úmyslně vytvářel podmínky pro finanční kolaps družstevní záložny. Stěžovatelka rovněž prohlašuje, že ztratila část svého majetku v důsledku řízení ze strany nuceného správce.

## 2. Stát (Vláda)

84. Stát připustil, že zavedení nucené správy představovalo porušení vlastnických práv stěžovatelky. Nicméně tvrdí, že nucená správa byla uvalena na stěžovatelku za účelem ochrany stability odpovídajícího finančního trhu a zejména zájmu jejích členů. Proto se rozhodl ke kontrole užívání majetku ve smyslu druhého odstavce článku 1 Protokolu č. 1. S ohledem na závažnou krizi v sektoru spořitelních a úvěrních družstev v dané době a na rozsáhlé nezákonné nedostatky a neregulérnosti ve vedení stěžovatelky, které spočívaly zejména v poskytování půjček a obchodování s cennými papíry v rozporu se Zákonem, a s ohledem na nestabilitu převážné většiny družstevních záložen v dané době Stát dále tvrdí, že potlačení práv stěžovatelky bylo úměrné legitimnímu cíli stabilizace tohoto finančního trhu, systému zajištění vkladů a ochrany zájmu vkladatelů. Stát trvá na tom, že z výše uvedených důvodů musela být nucená správa uvalena okamžitě, a tudíž bez toho, aby byla dána stěžovatelce příležitost dát svoji finanční situaci do pořádku. Opíraje se o § 26(2) Zákona o bankách, Stát popírá tvrzení stěžovatelky, že tento krok byl nezákonný.

85. Co se týče druhé a třetí nařízené nucené správy, Stát trvá na tom, opíraje se o nálezy Úřadu, že zákonná podmínka pro vydání opakovaných nařízené nucené správy byla splněna, protože stěžovatelka byla nesolventní, a tudíž porušila svoje závazky, plynoucí z § 11(3) Zákona. Stát se odvolává i na další porušení Zákona a na porušení požadavků kapitálové přiměřenosti, likvidity a solventnosti, které byla uvedena v napadnutých rozhodnutích Úřadu. A konečně Stát tvrdí, že špatná finanční situace stěžovatelky byla způsobena neprofesionálním a nezákonným vedením záložny, když někteří její členové byly za tyto činy trestně stíháni. Proto musel Stát z výše uvedených důvodů nahradit původní vedení za nuceného správce.

## B. Posouzení ze strany Soudu

86. Podstata stížnosti stěžovatelky spočívá v tvrzení, že v ní byla zavedena nucená správa v rozporu s článkem 1 Protokolu č. 1 a že během zásahu nuceného správce v ní ztratila kontrolu nad obchodní činností. Soud proto považuje za uplatnitelný druhý odstavec článku 1 Protokolu č. 1 (viz *Capital Bank AD proti Bulharsku*, č. 49429/99, § 86, ECHR 2005-XII (výťahy), s dalším odkazem na, *mutatis mutandis*, *AGOSI proti Spojenému království*, rozsudek z 24. října 1986, Série A č. 108, § 51; a *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku* [GC], č. 45036/98, §§ 153-154, ECHR 2005-VI). Tento náleží není

změněn skutečností, že stěžovatelka tvrdí, že její finanční ztráty jsou důsledkem neprofesionálního jednání nuceného správce, protože tuto záležitost je třeba vzít v úvahu při posuzování nároků, překládaných podle článku 41 Úmluvy.

87. Soud znovu zdůrazňuje, že jeho pravomoc přezkoumat shodu napadnutých zákonů s vnitřním právem je omezená a že není jeho úkolem zastupovat (suplovat) vnitrostátní soudy (viz *Sovtransavto Holding proti Ukrajině*, č. 48553/99, § 95, ECHR 2002-VII). Ovšem neobejde se to bez nutnosti, aby Soud posoudil, zda je zásah v daném případě ve shodě s požadavky článku 1 Protokolu č. (ibid.).

88. Soud znovu zdůrazňuje, že první a nejdůležitější požadavek článku 1 Protokolu č. 1 je to, že každý zásah orgánu veřejné moci do pokojného užívání majetku by měl být zákonný: druhá věta prvního odstavce opravňuje zbavení majetku pouze „za podmínek, které stanoví zákon“ a druhý odstavec uznává, že Stát má právo upravit užívání majetku přijetím „zákonů“. A dále, požadavek zákonnosti – vlády práva, jeden ze základních principů demokratické společnosti, se prolíná všemi články Úmluvy (viz *Capital Bank AD proti Bulharsku*, citovaný výše, s dalším odkazem na *Iatridis proti Řecku* [GC], č. 31107/96, § 58, ECHR 1999-II).

89. Požadavek zákonnosti ve smyslu Úmluvy předpokládá mimo jiné, že vnitrostátní právo musí poskytnout prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům veřejných orgánů do práv, zaručených Úmluvou (viz *Hasan and Chaush proti Bulharsku* [GC], č. 30985/96, § 84, ECHR 2000-XI). A kromě toho koncepce zákonnosti a vlády práva v demokratické společnosti vyžaduje, aby opatření, ovlivňující základní práva, podléhala v některých případech určité formě sporného řízení před nezávislým orgánem, kompetentním k přezkoumání důvodů pro opatření a relevantních důkazů (viz *mutatis mutandis, Al-Nashif proti Bulharsku*, č. 50963/99, § 123, 20. června 2002). Je pravdou, že článek 1 Protokolu č. 1 neobsahuje explicitní procesní požadavky a absence soudního přezkoumání se sama o sobě nerovná porušení tohoto ustanovení (viz *Fredin proti Švédsku* (č. 1), rozsudek z 18. února 1991, série A č. 192, § 50). Nicméně implicitně předpokládá, že jakýkoliv zásah do pokojného užívání majetku musí být provázen procesními zárukami, poskytujícími dotčené fyzické nebo právnické osobě rozumnou příležitost k předložení svého případu odpovědným orgánům za účelem účinného napadnutí opatření, která brání v uplatňování práv, zaručovaných tímto ustanovením. Při rozhodování, zda tato podmínka byla splněna, je nutné uplatnit komplexní pohled na uplatnitelné soudní a správní postupy (viz *Jokela proti Finsku*, č. 28856/95, § 45, ECHR 2002-IV s dalšími odkazy).

90. Po rozebrání konkrétních faktů tohoto případu Soud shledává, že nucený správce, vykonávající pravomoci statutárního orgánu stěžovatelky v období nucené správy, měl plně pod kontrolou veškeré její obchodní a účetní dokumenty, prokazující její celkovou finanční situaci. Při uplatňování těchto pravomocí byl (nucený správce) jedinou osobou, oprávněnou povolit přístup k těmto dokumentům. Podle tehdy platného zákona ovšem nebyl nucen tak učinit. Podle stěžovatelky nucený správce odmítal její kontrolní komisi přístup k dotčeným dokumentům. Stát toto tvrzení nezpochybnil.

91. Soud si všímá toho, že finanční situace dotčeného subjektu je jedním z rozhodujících faktorů při rozhodování o uvalení nucené správy. Z toho plyne, že hraje ústřední roli při jakémkoliv následném přezkoumání takového rozhodnutí a je často určující pro výsledek přezkoumání. A proto je z pohledu Soudu

nepostradatelné a nevyhnutelné pro jakýkoliv subjekt, který hodlá napadnout rozhodnutí, jímž byla na něj uvalena nucená správa, aby měl přístup ke všem svým dokumentům a dalším materiálům, které mohou být podpůrné při sestavování a odůvodňování odvolání proti takovému rozhodnutí. Obchodní a účetní dokumentace do této kategorie spadá. Je pravda, že právo na tento přístup není absolutní, protože může být v sázce konkurenční zájem. Ovšem žádné omezení nesmí postihnout samotnou podstatu tohoto práva. Jinak by právo odvolat se proti rozhodnutí o uvalení nucené správy bylo poněkud iluzorní, protože odvolávající se strana by neměla rozumnou příležitost napadnout taková rozhodnutí a předložit důkazy na podporu svých tvrzení. Tak je tomu zejména v řízeních, kdy rozhodnutí, zda udělit přístup k obchodní a účetní dokumentaci, leží na nuceném správci, zaměstnanci regulujícího orgánu, který je jmenován na základě rozhodnutí o uvalení nucené správy. V těchto případech to, zda subjekt má či nemá rozumnou příležitost napadnout nucenou správu, která na něj byla uvalena, určuje nucený správce, jmenovaný a odvolávaný z funkce a zaměstnáváný orgánem Státu, jehož rozhodnutí hodlá subjekt napadnout. Za této situace může výkonná složka Státu zmařit jakýkoliv rozumný pokus o napadnutí uvalené nucené správy, a to rozhodnutím, kterým zabrání v přístupu k nezbytným dokumentům, což nepodléhá přezkoumání. Vezmeme-li do úvahy závažnost rozhodnutí o uvalení nucené správy a dopady takového rozhodnutí pro subjekt, rozvíjející svoji činnost na finančním trhu, takové odmítnutí musí podle názoru Soudu podléhat soudnímu přezkoumání nezávislým tribunálem a nikoliv právě zaměstnancem výkonné složky Státu. Uplatní-li se tyto principy na daný případ, potom Soud shledává, že žádný z výše uvedených požadavků, spojených s odmítnutím přístupu k dokumentům stěžovatelky, nebyl splněn z pohledu přezkoumání rozhodnutí z 11. února 2000 o uvalení nucené správy. Z toho vyplývá, že stěžovatelka byla zbavena procesních záruk, které by jí poskytl rozumnou příležitost k předložení svého případu odpovědným orgánům za účelem účinného napadnutí rozhodnutí, kterým na ni byla uvalena nucená správa.

92. Soud si všímá toho, že stěžovatelka netvrdila, že zabránění v přístupu pokračovalo, i když napadala rozhodnutí z 12. července 2000 a 12. července 2001, kterými se nucená správa prodlužovala. Ovšem jediná právní cesta, pomocí níž by stěžovatelka mohla vést spor o nucenou správu, přestala v té době existovat, neboť její kontrolní komise pozbyla právo apelace v okamžiku, kdy 1. května 2000 vstoupila v platnost Novela Zákona. Závěr Soudu s ohledem na rozhodnutí, přijaté 11. května 2000, se proto rovněž *mutatis mutandis* vztahuje i na výše uvedená dvě rozhodnutí.

93. Je pravda, že v takové citlivé hospodářské oblasti, jakou je stabilita finančního trhu, využívají smluvní státy široký prostor pro své uvážení (viz *Olczak proti Polsku* (rozh.), č. 30417/96, § 85, ECHR 2002-X (výtahy)) a že v určitých situacích – zejména v kontextu s krizí v sektoru spořitelních a úvěrních družstev, jako byla krize, k níž v dané době došlo v České republice - může mít Stát eminentní potřebu jednat s cílem zabránit nenapravitelným škodám pro družstevní záložnu, její vkladatele a jiné věřitele nebo pro spořitelní a úvěrní družstva a finanční systém jako celek. Nicméně, pokud by takový prostor byl neomezený, stala by se práva, zakotvená v článku 1 Protokolu č. 1, pouze iluzorní. Proto je nutné jej interpretovat tak, aby se zaručilo jednotlivcům, že samotná podstata jejich práv bude chráněna.

94. Uplatní-li se tento princip na daný případ, potom Soud shledává, že převzetí kontroly nad obchodní činností stěžovatelky nuceným správcem by

mohlo být samo osobě považováno za skutečnost, která spadá do tohoto prostoru uvažování, protože stěžovatelka definitivně neprokázala, že odpovědné orgány Státu neměly důvodné podezření, že její finanční situace vyžadovala, aby na ni uvalily nucenou správu. Ovšem podle faktů tohoto případu, kdy byl stěžovatelce odmítnut přístup k jejím obchodním dokumentům (viz § 90) a následně nebyla schopná napadnout toto odmítnutí před soudem, tento aspekt uvalení nucené správy (podle článku 1 Protokolu č. 1) zůstává předmětem přezkoumání Soudu pro účely článku 1 Protokolu č. 1. Když Stát převzal úplnou kontrolu nad obchodní činností stěžovatelky, čímž zásadně omezil hrozbu, představující důvod pro uvalení nucené správy na stěžovatelku, potom Soud při zohlednění skutečnosti, že Stát nepředložil žádné argumenty, které by odůvodnily uváděné odmítnutí, nevidí žádný důvod, který by zbavil Stát povinnosti, poskytnout stěžovatelce rozumnou příležitost pro přístup k jejím obchodním dokumentům nebo k napadnutí odmítnutí před soudem.

95. Ve světle výše řečeného Soud přichází k závěru, že zásah do práva stěžovatelky na užívání majetku nebyl zajištěn dostatečnými zárukami proti svévoli, a tudíž nebyl zákonný ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 (viz *mutatis mutandis*, *H.L. proti Spojenému království*, č. 45508/99, § 124, ECHR 2004-IX). Tento závěr vede k tomu, že není nutné, aby se zjišťovalo, zda byly splněny i ostatní požadavky tohoto ustanovení (viz *Iatridis*, citovaný výše, § 62). Soud tudíž nevyslovuje žádný názor na otázku, zda byly splněny zákonné požadavky pro uvalení nucené správy v daném případě ani na otázku, zda zásah představoval rozumnou rovnováhu mezi právy stěžovatelky a požadavky, kladené ve veřejném zájmu společnosti.

96. Proto došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1.

## II. ÚDAJNÉ PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 1 VŮČI 641 ČLENŮM STĚŽOVATELKY

### A. Podání stran

#### 1. Stěžovatelé

97. Stěžovatelé podali stížnost na rozhodnutí uvalit na družstevní záložnu nucenou správu a na dopad tohoto rozhodnutí na jejich podíly a vklady. Stěžovatelé tvrdili, že ani oni ani družstevní záložna neměli v tomto směru k dispozici žádný opravný prostředek a že jejich majetková práva byla poškozena, protože v důsledku nucené správy nemohli disponovat se svým majetkem. Předložili v zásadě tytéž argumenty jako stěžovatelka.

#### 2. Stát

98. Stát trval na tom, odkazuje na případ *Agrotexim a ostatní proti Řecku* (rozsudek z 24. října 1995, Série A č. 330-A), že jejich stížnost by měla být prohlášena za nepřijatelnou, protože stěžovatelé neprokázali s dostatečnou jistotou, že pro stěžovatelku bylo nemožné předložit stížnost Soudu. Stát dále tvrdil, že stěžovatelé nakonec dostali vyplacenou kompenzaci ve výši 90% jejich zajištěných vkladů.

## B. Posouzení ze strany Soudu

99. Soud znovu zdůrazňuje, že „protržení korporativní roušky“ nebo znevažování právní subjektivity společnosti bude odůvodněné pouze za výjimečných okolností, zejména tam, kde je jednoznačně prokázáno, že není možné, aby se společnost obrátila na instituce Úmluvy prostřednictvím orgánů, založených podle jejích stanov anebo - v případě likvidace – prostřednictvím jejích likvidátorů (viz *Agrotexim a ostatní proti Řecku*, citovaný výše, § 66). Při posuzování těchto okolností Soud zohledňuje na prvním místě povahu stížnosti a střet zájmů mezi dotčenými stranami.

100. Při posuzování tohoto případu Soud uvádí, že stížnosti stěžovatelů jsou v zásadě tytéž jako stížnosti, předložené stěžovatelkou. S ohledem na nálezy o porušení článku 1 Protokolu č. 1 u stěžovatelky (viz § 96) je Soud toho názoru, že stěžovatelka, jednající svojí kontrolní komisí, úspěšně předložila Soudu nároky, uplatňované jejími členy. Za těchto okolností a s ohledem na kritéria, vytyčená precedenčním právem Soudu, nelze stěžovatele považovat za osoby, jejichž postavení by je opravňovalo obrátit se na Soud (viz *Agrotexim a ostatní proti Řecku*, citovaný výše, §§ 66 a 71, a *Minda a ostatní proti Maďarsku*, (rozh.), č. 6690/02, 13. září 2005). Námitka Státu v tomto ohledu proto musí být uznána.

101. Soud připomíná, že článek 35 § 4 Úmluvy *in fine* mu umožňuje zamítnout stížnost, kterou považuje za nepřijatelnou „v jakékoliv fázi řízení“. Tedy i ve fázi skutkové podstaty může Soud přehodnotit svoje rozhodnutí o přípustnosti stížnosti pokud dojde k závěru, že by stížnost měla být považována za nepřijatelnou z některého z důvodů, uvedených v prvních třech odstavcích článku 35 Úmluvy (viz *mutatis mutandis*, *Blečić proti Chorvatsku* [GC], č. 59532/00, § 65, ECHR 2006).

Ve světle výše řečeného Soud prohlašuje tuto část stížnosti za neslučitelnou *ratione personae* s ustanoveními Úmluvy ve smyslu článku 35 § 3 a zamítá ji podle článku 35 § 4 Úmluvy.

## III. ÚDAJNÉ PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 § 1 ÚMLUVY

102. Stěžovatelka si stěžovala, že rozhodnutí, týkající se nucené správy, nemohla být napadnuta u nezávislých a nestranných národních orgánů, které mají plnou pravomoc k přezkoumání tohoto případu. Rovněž trvala na tom, že byla zbavena možnosti obrátit se na soud, když chtěla napadnout rozhodnutí o prodloužení nucené správy.

103. Ve svém rozhodnutí o přípustnosti, přijatém 31. ledna 2006, Soud rozhodl, že přezkoumá tyto stížnosti podle článku 6 § 1 Úmluvy, který do té míry, do jaké je uplatnitelný, stanoví následující:

„ Při stanovování občanských práv a povinností ... má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě a veřejně projednána ... nezávislým a nestranným soudem ...“

### A. Podání stran

#### 1. Stěžovatelka

104. Stěžovatelka trvala na to, že jejími odvoláními proti rozhodnutím Úřadu o uvalení a prodloužení nucené správy se zabývalo ministerstvo financí, což je státní orgán, jemuž se Úřad zodpovídá, a tudíž není nezávislý. Správní žaloba o

těchto správních řízeních byla vedena soudy, které měly pravomoc pouze přezkoumat jejich zákonnost. Stěžovatelka dále trvala na tom, že nemohla účinně napadnout fakta případu, posuzovaná Úřadem.

## 2. Stát

105. Stát uznal, že předpisy, které byly v platnosti do 31. prosince 2002, neumožňovaly přezkoumání správních rozhodnutí soudními orgány s úplnou jurisdikcí - podle článku 6 § 1 Úmluvy. Správní soudy mohly pouze přezkoumávat zákonnost správních rozhodnutí a nikoliv jejich skutkovou podstatu. K nápravě této nevyhovující situace ovšem byl přijat nový Soudní řád správní, který vstoupil v platnost 1. ledna 2003.

106. Stát tvrdil v této souvislosti, že Nejvyšší správní soud, který se zabýval právní žalobou stěžovatelky na první příkázanou nucenou správu, uplatňoval nové předpisy podle tohoto Řádu. A navíc, jak bylo prokázáno rozsudkem z 21. června 2002, Vrchní soud v Praze provedl úplné přezkoumání tohoto případu i přes tehdy platný zákon, což odráží občasné praktiky domácích soudů.

## B. Posouzení ze strany Soudu

107. Soud znovu zdůrazňuje, že pro stanovení občanských práv a povinností soudem tak, aby byl dodržen článek 6 § 1 Úmluvy, musí mít takový soud pravomoc přezkoumávat právní i věcnou stránku sporu, který mu byl předložen (viz *Terra Woningen B.V. proti Nizozemí*, rozsudek ze 17. prosince 1996, *Zprávy* 1996-VI, § 52; *Chevrol proti Francii* [GC], č. 49636/99, § 77, ECHR 2003-III; a *I.D. proti Bulharsku*, č. 43578/98, § 45, 28. dubna 2005). Proto se musí vyšetřit, zda uložení nucené správy Úřadem podléhalo přímému přezkoumání soudem s plnou pravomocí (viz *British-American Tobacco Company Ltd proti Nizozemí*, rozsudek z 20. listopadu 1995, Série A č. 331, §§ 84-87, a *I.D.*, citovaný výše, § 53). Při této činnosti by se Soud měl co možná nejvíce omezit na prošetření otázky, která byla vznesena v rámci tohoto případu. Z toho plyne, že by mělo být pouze rozhodnuto, zda za okolností tohoto případu měly odpovídající národní orgány pravomoc, požadovanou článkem 6 § 1 Úmluvy (*Fischer proti Rakousku*, rozsudek z 26. dubna 1995, Série A č. 312, § 33). Soud v tomto ohledu připomíná, že by za určitých okolností tohoto případu mohlo být shledáno, že neúplnost pravomoci soudu by mohla být slučitelná s článkem 6 Úmluvy. Při posuzování dostatečnosti soudního přezkoumání, které měla stěžovatelka k dispozici, je nutné zohlednit takové otázky, jako je předmět (podstata) rozhodnutí, proti kterému bylo podáno odvolání, způsob, jakým bylo dospěno k tomuto rozhodnutí a obsah sporu, včetně žádoucích a skutečných důvodů pro odvolání (viz *Bryan proti Spojenému království*, rozsudek z 22. listopadu 1995, Série A č. 335-A, § 45).

108. Soud shledává, že Úřad provedl kontrolu ekonomické situace ve společnosti stěžovatelky z vlastního popudu. Shromažďování důkazů a jejich posouzení, tj. stanovení faktů případů, tak bylo vyhrazeno výhradně Úřadu. Výsledky kontroly byly zpřístupněny stěžovateli 10. ledna 2000, čímž začala běžet pětidenní lhůta podle paragrafu 17 Zákona o státní kontrole, během níž mohla stěžovatelka napadnout výsledky kontroly vznesením námitek. Podle paragrafu 18 tohoto Zákona se námitkami, vznesenými stěžovatelkou, zabýval zaměstnanec Úřadu. Jeho rozhodnutí mohlo být napadnuto k vedoucímu Úřadu do 15 dní od jeho dodání stěžovateli. Uplatnění Správního řádu v tomto postupu

ovšem bylo explicitně vyloučeno paragrafem 26 Zákona. Neexistoval žádný jiný správní opravný prostředek proti nálezu kontroly. I když je pravda, že proti rozhodnutí o uvalení nucené správy, vycházejícího z výše zmiňovaného nálezu, mohlo být a skutečně bylo podáno odvolání na ministerstvo financí, kontrola, tj. nález, týkající se faktů, nebyl přezkoumán, protože ministerstvo shledalo, že kontrola byla provedena Úřadem v souladu se Zákonem o státní kontrole a ministerstvo je jí tudíž vázáno. Fakta tak, jak byla posouzena Úřadem, nebyla přezkoumatelná ve správním řízení žádným správním orgánem.

A dále, podle § 24(1) a (2) Zákona byl Úřad vedený ředitelem, jmenovaným a odvolávaným z funkce ministrem financí, který rovněž uplatňoval pravomoci při podrobném schvalování postavení, kompetencí a činnosti Úřadu. Z toho plyne, že Úřad byl orgánem podřízeným a závislým na ministerstvu, které představuje část výkonné složky, a tudíž nemůže být považováno za nezávislý a nestranný tribunál, vyhovující požadavkům článku 6 § 1 Úmluvy.

Ve světle výše řečeného musí být tento případ odlišen od případu Bryan proti Spojenému království (citovaný výše), kde nebyla sporná základní fakta a kde ochrana, kterou měl stěžovatel k dispozici ve správním řízení, byla nesporná.

109. Co se týče soudního přezkoumání v tomto případě, zde Soud shledává, že do 31. prosince 2002 neměly české správní soudy plnou pravomoc přezkoumávat správní rozhodnutí, jejich kontrola byla omezena podle části V. Občanského soudního řádu na prověřování otázek zákonnosti. Soud dále poznamenává, že uplatnění tohoto řádu správními soudy bylo shledáno v roce 2001 Ústavním soudem jako neslučitelné s článkem 6 Úmluvy, protože podle názoru soudu nejsou správní soudy zmocněny rušit protiprávní rozhodnutí, ale pouze ta, která byla nezákonná. Soud dále uvádí, že nově přijatý Soudní řád správní, který zajišťuje úplnou kontrolu právní i věcné stránky, vstoupil v platnost 1. ledna 2003. Zpochybněná řízení byla vedena správními soudy podle tohoto nového řádu poté, co vstoupil v platnost. Z toho plyne, že napadnutá soudní rozhodnutí, přijatá po výše uvedeném datu, byla vynášena soudy, které měly plnou pravomoc.

110. Soud se ovšem domnívá, že tentýž závěr neplatí pro rozsudek Vrchního soudu v Praze z 21. června 2002. Stát nicméně namítal, že procesní právo tak, jak bylo uplatňováno v dané době, nebránilo soudům v uplatňování plného soudního přezkoumávání správních rozhodnutí. Stát tvrdil, že správní soudy rovněž příležitostně přezkoumávaly i věcné aspekty daného případu. Posouzení případu stěžovatelky Vrchním soudem před vynesením rozsudku dne 21. června 2002, které spočívalo v podrobném přezkoumání námitek, podaných stěžovatelkou proti rozhodnutí Úřadu o nařízené první nucené správy, prokázalo, že taková praxe byla u vnitrostátních soudů možná. Podle názoru Státu z toho plyne, že řízení před Vrchním soudem byla v souladu s článkem 6 § 1 Úmluvy.

111. Soud znovu zdůrazňuje, že v daném případě, kde je napadána plná pravomoc, mohla řízení stále ještě vyhovět požadavkům článku 6 § 1 Úmluvy, pokud by soud, rozhodující danou záležitost, bral do úvahy všechna podání stěžovatelky z hlediska jejich skutkové podstaty, bod za bodem, aniž by se vůbec musel odchýlit od zákonů při odpovídání na ně nebo při zjišťování faktů (viz *Zumtobel proti Rakousku*, rozsudek z 21. září 1993, Série A č. 268-A, § 31-32 a *Fischer proti Rakousku*, citovaný výše, § 34). Naproti tomu Soud nalezl porušení článku 6 § 1 Úmluvy v jiných případech, kde se vnitrostátní soudy považovaly za vázané předchozími nálezy správních orgánů, které byly rozhodující pro výsledek předkládaných případů, aniž by prozkoumaly odpovídající otázky nezávisle (viz *Obermeier proti Rakousku*, rozsudek z 28. června 1990, Série A č. 179, str. 22-23,



§§ 69-70; *Terra Woningen B.V.*, citovaný výše, str. 2122-23, §§ 52-55; *I.D.*, citovaný výše, §§ 46 a 50-55; a *Capital Bank AD proti Bulharsku*, citovaný výše §§ 99-108 ). Soud nalezl porušení práva přístupu k soudu tam, kde stěžovatel nemohl podat u soudu námitku proti posouzení věcné stránky v rozhodnutí, přijatém správním orgánem, jednajícím v rámci své diskreční pravomoci (viz *Tinnelly & Sons Ltd a ostatní a McElduff a ostatní proti Spojenému království*, rozsudek z 10. července 1998, *Úřední sbírka rozhodnutí a rozsudků Soudu* 1998-IV, § 74). Ve výše uvedeném případě soudní přezkoumání nikdy nevedlo k úplnému prověření věcné stránky takového rozhodnutí.

112. V daném případě bylo odvolání stěžovatelky k Vrchnímu soudu v Praze proti rozhodnutí Úřadu a ministerstva financí o uvalení nucené správy dvojnásobné. Za prvé stěžovatelka napadala právní posouzení ze strany Úřadu, který prohlásil transakce, k nimž stěžovatelka přistoupila, za transakce v rozporu se Zákonem. A za druhé stěžovatelka trvala v odvolání na tom, že Úřad, rozhodující výhradně dle vlastního uvážení, umožněného Zákonem, uvalil na stěžovatelku nepřiměřené opatření, když si zvolil nucenou správu, přestože podle Zákona měl k dispozici méně přísná opatření. Podle stěžovatelky bylo toto rozhodnutí částečně důsledkem chybného posouzení faktů, konkrétně jejího finančního postavení, ze strany Úřadu.

Soud si všímá toho, že se v důsledku omezení pravomoci na přezkoumání zákonnosti zdržel Vrchní soud v Praze při projednávání druhé části odvolání - jak je zjevné z jeho odůvodnění - provedení vlastního prošetření, zda byla stěžovatelka skutečně v situaci, která opravňovala uvalení nucené správy. Připustíme-li, že nucená správa byla nepřísňejším opatřením, které bylo k dispozici podle Zákona, potom soud rozhodl, že zákon vyhradil pro Úřad, jednající v rámci své diskreční pravomoci, rozhodnutí, týkající se toho, jaké opatření bude přijato v případě porušení ustanovení Zákona. Namísto rozhodnutí o otázce úměrnosti nucené správy se soud pouze omezil na ověření toho, že Úřad nepřekročil při uvalení nucené správy svoje diskreční pravomoci, vymezené mu ze Zákona. Tento závěr učinil Vrchní soud za předpokladu, nikoliv na základě ověření, že finanční situace stěžovatelky byla přesně taková, jak ji Úřad posoudil.

113. Z toho vyplývá, že Vrchní soud, který neprovedl posouzení toho, zda skutečně existovala podložená fakta pro uvalení nucené správy a omezil se na přezkoumání toho, zda napadnuté rozhodnutí bylo přijato v rámci diskreční pravomoci Úřadu namísto prověření zákonnosti tohoto rozhodnutí, neuplatnil plně přezkoumání soudem.

114. Soud proto shledává, že stanovení občanských práv stěžovatelky ze strany Úřadu nepodléhalo v daném případě soudnímu přezkoumání v rozsahu, vyžadovaném článkem 6 § 1

115. Z toho plyne, že došlo k porušení článku 6 § 1 Úmluvy.

#### IV. ÚDAJNÉ PORUŠENÍ ČLÁNKU 13 ÚMLUVY

116. Z pohledu žadatelky fakta, která jsou východiskem pro její stížnosti podle článku 6 § 1 Úmluvy, dala rovněž vzniknout porušení článku 13 Úmluvy, který zní:

„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

117. Soud se nedomnívá, že je nutné rozhodovat toto tvrzení, protože požadavky článku 13 jsou méně přísné než požadavky článku 6 § 1 a jsou jimi absorbovány (viz *British-American Tobacco Company Ltd*, citovaný výše, s. 29, § 89, a nověji *Związek Nauczycielstwa Polskiego proti Polsce*, č. 42049/98, § 43, ECHR 2004-IX).

## VI. UPLATNĚNÍ ČLÁNKU 41 ÚMLUVY

118. Článek 41 Úmluvy stanoví:

“Jestliže Soud prohlásí, že byla porušena Úmluva nebo její protokoly, a jestliže vnitrostátní právo zúčastněné Vysoké smluvní strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků tohoto porušení, Soud přiznává v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

119. Soud se domnívá, že otázka uplatnění článku 41 není připravena k rozhodnutí. Tato otázka musí být odpovídajícím způsobem odročena a další postup musí být stanoven s ohledem na možnost dosažení dohody mezi českým státem a stěžovatelkou.

## Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD JEDNOMYSLNĚ

1. *Rozhodl*, že došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1 Úmluvy v souvislosti se stěžovatelkou;
2. *Rozhodl*, že došlo k porušení článku 6 § 1 Úmluvy;
3. *Rozhodl*, že není nutné rozhodovat o údajném porušení článku 13 Úmluvy;
4. *Prohlašuje* za nepřijatelnou stížnost jednotlivých stěžovatelů, podanou podle článku 1 Protokolu č. 1;
5. *Rozhodl*, že otázka uplatnění článku 41 není připravena k rozhodnutí; podle toho,
  - (a) *vyhrazuje* si tuto otázku;
  - (b) *vyzývá* český stát a stěžovatelku, aby během tří následujících měsíců podaly své písemné komentáře k této záležitosti a zejména aby sdělily Soudu, zda mezi nimi došlo k nějaké dohodě;
  - (c) *vyhrazuje si* další postup a *deleguje* na Prezidenta Komory pravomoc tento postup v případě potřeby určit.

Vyhotoveno v anglickém jazyce a oznámeno písemně 31. července 2008 v souladu s předpisem 77 §§ 2 a 3 Soudního řádu.

Stephen Phillips  
zástupce zapisovatele

Peer Lorenzen  
Prezident

