

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Filip Michalec

Státní dozor nad finanční činností

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Milan Bakeš, DrSc.

Katedra: Katedra finančního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 23.8.2010

Prohlášení

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

V Praze 23.08.2010

.....
Filip Michalec

Poděkování

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce prof. JUDr. Milanu Bakešovi, DrSc. za metodickou pomoc a ochotu při vedení práce.

V Praze 23.08.2010

.....

Filip Michalec

Obsah

1.	Úvod.....	3
2.	Vysvětlení některých pojmů	4
2.1	Státní dozor	4
2.2	Státní dozor a státní dohled.....	4
2.3	Dozorový orgán.....	5
2.4	Finanční kontrola	6
2.5	Účel státního dozoru	6
3.	Metody finančního dozoru	7
3.1	Dozor vykonávaný jedním orgánem	8
3.2	Centrální banka jako dozorový orgán	9
3.3	Dozor vykonávaný více dozorovými orgány	10
3.4	Mezinárodní koordinace finančního dozoru	11
4.	Státní dozor nad finanční činností v České republice	13
4.1	Státní dozor nad bankovníctvím.....	15
4.1.1	Předběžný dohled nad bankami	15
4.1.2	Následný dohled nad bankami	17
4.2	Dohled nad stavebními spořitelny a družstevními záložny.....	18
4.3	Státní dohled v oblasti kapitálového trhu.....	19
4.4	Státní dohled v oblasti pojišťovnictví	19
4.5	Doplňkový dohled.....	20
4.6	Ochrana spotřebitele.....	21
5.	Porovnání metod finančního dozoru v ČR a dalších státech.....	22
6.	Evropský systém finančního dozoru	27
6.1	Historie evropského systému dozoru	29
6.2	Výbor moudrých a Lamfalussyho proces.....	30
6.3	Výsledek Výboru moudrých	31
7.	High Level Group a její význam.....	33
7.1	Úprava pravidel pro bankovníctví v EU	34
7.2	Regulace ratingových agentur v EU.....	35
7.3	Regulace v oblasti pojišťovnictví v EU	36
7.4	Paralelní bankovní systém v EU	37
7.5	Roztříštěnost finanční legislativy v EU.....	38
7.6	Role Evropské centrální banky a ESRC.....	39
7.7	Návrhy mikroprudenčního finančního dozoru (ESFS)	40
8.	Realizace návrhů High Level Group.....	42
8.1	Navrhované pravomoce a struktura ESRC.....	44
8.2	Navrhované pravomoce a struktura ESFS	47
8.3	Návrhy v oblasti regulace ratingových agentur v EU	51
9.	Lisabonská smlouva a finanční dozor	54
10.	Závěr	55
	Pracovní studie a ostatní zdroje.....	58
	Legislativa.....	61
	Judikatura.....	63
	Legislativní návrhy	63
	Články a ostatní internetové zdroje.....	64
	Abstract	68
	Klíčová slova/Keywords	70

Seznam zkratek:

ČNB	Česká národní banka
Ústava	zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
EU	Evropská unie
ES	Evropská společenství
USA	Spojené státy americké
FSA	Financial Services Authority
FSMA	Financial services & Markets Act
ČOI	Česká obchodní inspekce
SEC	US Securities and Exchange Commission
FED	Federal Reserve System
Bafin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
FSLIC	Federal Savings and Loan Insurance Corporation
IMF	International Monetary Fund
ECB	European Central Bank
WB	World Bank
G20	Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors
MIFID	Markets in Financial Instruments Directive
IIMG	Inter-Institutional Monitoring Group
Výbor moudrých	The Committee of Wise Men
High Level Group	The High Level Group on Financial Supervision in the EU
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
CESR	Committee of European Securities Regulators
AIG	American International Group
ESRC	European Systemic Risk Council
ESFS	European system of Financial Supervisors
EBA	European Banking Authority
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ESMA	European Securities and Markets Authority
CRA	Credit Rating Agency
WB	World Bank

1. Úvod

Finanční instituce jsou nedílnou součástí moderní ekonomiky, proto je nutné zajistit, aby byla dodržována stanovená pravidla v oblasti finanční činnosti. Tuto úlohu plní státní dozor nad finanční činností. Subjekty finančně právních vztahů se často nacházejí v nerovném postavení. Nezávislý státní dozor nad finanční činností poskytuje záruku, že „*pravidla soutěže*“ budou stejná pro všechny účastníky finančně právních vztahů a tím přispívá k vyšší právní jistotě v ekonomice a ve společnosti.

Státní dozor nad finanční činností přispívá k předcházení pádu finančních institucí a vzniku systémových rizik, která mohou ohrozit celý finanční systém. Finanční krize, která započala roku 2008, ukázala, jak závažné tyto události mohou být. Řada respektovaných finančních institucí čelila úpadku, klienti přišli o své vložené prostředky, celý finanční systém byl ohrožen. USA i státy EU musely ze svých rozpočtů vyčlenit obrovské finanční prostředky na stabilizaci finančního sektoru. Státní dozor nad finanční činností by tedy měl mimo jiné zajistit, aby bylo možné těmto situacím předcházet.

Úvodní kapitoly diplomové práce se zabývají pojmem státní dozor nad finanční činností jako takovým a dále stručným popisem jednotlivých typů finančního dozoru. Pozornost je následně věnována současnému dozorovému systému v České republice, postavení ČNB jako dozorové instituce a také porovnáním jednotlivých typů finančního dozoru v různých zemích. Práce se také zaměřuje na porovnání výhod a nevýhod státního dozoru soustředěného v jednom orgánu oproti jiným řešením.

V současné době se v České republice a EU vedou diskuse o nové formě uspořádání finančního dozoru. Existují názory, že jedním z hlavních důvodů vzniku finanční krize bylo selhání současného dozorového systému. Uvádí se, že dozorové orgány nemají dostatek pravomocí nad finančními institucemi, nebo nejednají dostatečně důsledně. Z těchto důvodů věnují ve své práci velkou pozornost současné právní úpravě v oblasti finančního dozoru v EU a novým návrhům právních úprav v této oblasti.

2. Vysvětlení některých pojmů

Na začátku práce je potřeba vymežit pojem státní dozor nad finanční činností a terminologicky ho odlišit od pojmů podobných či přidružených.

2.1 Státní dozor

Prof. Bakeš uvádí, že „*pojmem státní dozor se rozumí aktivita, jejíž podstatou je pozorování činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení, popřípadě též aplikace prostředků směřujících k zajištění účelu sledovaného dozorčí činnosti*“¹. Shodně je definice dozoru uvedena i v učebnici správního práva². Ze znění § 44, odst. 2 zákona o ČNB mimo jiné vyplývá, že dohled zahrnuje dodržování podmínek stanovených udělenými licencemi a povoleními, kontrola dodržování zákona, ukládání opatření a sankcí k nápravě³.

K obsahové stránce státního dozoru nad finanční činností prof. Bakeš uvádí, že „*obsahem institutu státního dozoru na úseku finanční činnosti je obecně dohled nad dodržováním právních předpisů, interních pravidel a individuálních právních aktů závazných pro dozorované subjekty, a to za účelem zajištění ochrany klientské veřejnosti a zabezpečení stability hospodářského sektoru*“⁴. Lze tedy říci, že hlavní úlohou finančního dozoru je kontrola činnosti dozorovaných subjektů v rámci stanovených normativních pravidel. Tato pravidla mají zákonný podklad a jejich dodržování je možné vynucovat, a to i sankčně.

2.2 Státní dozor a státní dohled

Nyní lze přistoupit k vymezení pojmů státní dohled a státní dozor nad finanční činností. „*Finančním dozorem se myslí ten dozor, který souvisí přímo či nepřímo s tvorbou, rozdělováním a používáním peněžní masy či jejích částí dozorovanými subjekty, a to zejména při jejich činnosti ve sféře soukromých financí*“⁵. Státní dozor se

¹BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 4. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 741 s. ISBN 80-7179-431-7, marg. 210.

²HENDRYCH Dušan a kolektiv, Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2, marg. 341.

³Srov. § 44, odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

⁴BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 4. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 741 s. ISBN 80-7179-431-7, marg. 211.

⁵BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 4. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 741 s. ISBN 80-7179-431-7, marg. 211.

dále vyznačuje vlastností, „že počítá s konečnou odpovědností státu za stav, kdy na určitém státním území probíhá dozorování finančních činností prováděných vesměs nestátními subjekty“⁶.

Stát má totiž možnost delegovat dozor nad určitou činností na orgán jiný, a to i nestátní. Toto přenesení oprávnění ale nezavazuje stát konečné odpovědnosti za dozorovou činnost. Některé právní předpisy používají termín státní dohled namísto termínu státní dozor⁷. Z tohoto důvodu v diplomové práci používám pojem státní dohled i v případě, že je tento pojem zákonodárcem uveden namísto pojmu státní dozor. Terminologie sice rozlišuje pojem státní dozor a státní dohled, ale věcný obsah těchto činností zůstává stejný⁸.

2.3 Dozorový orgán

Pod pojmem dozorový orgán se myslí orgán, kterému bylo svěřeno dozorové oprávnění. V některých publikacích se namísto pojmu dozorový orgán používá pojem „regulační orgán“ nebo pouze pojem „regulátor“.

Dozorový orgán může mít postavení státního orgánu nebo i nezávislé nestátní instituce, které byla dozorová funkce svěřena. V České republice tuto funkci vykonává jeden dozorový orgán, a to ČNB. Ústava České republiky v článku 98 zakotvuje postavení ČNB. ČNB má na základě Ústavy postavení centrální banky státu odpovědné za udržování cenové politiky. Postavení a působnost ČNB v oblasti finančního dozoru jsou upraveny na základě zákona⁹.

Zákon č. 6/1993 Sb., o ČNB uvádí, že ČNB „je právnická osoba s postavením veřejnoprávního subjektu“¹⁰. Třetí odstavec zákona mimo jiné uvádí, že „České

⁶ BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 4. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 741 s. ISBN 80-7179-431-7, marg. 213.

⁷ BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 4. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 741 s. ISBN 80-7179-431-7, marg. 213.

⁸ BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6, marg. 78.

⁹ Srov. článek 98, odst. 2, zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁰ Srov. § 1, odst. 2, zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

*národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem*¹¹. ČNB má tedy svěřena kompetence správního úřadu na základě zákona.

2.4 Finanční kontrola

Pojem finanční dozor se někdy zaměňuje s pojmem finanční kontrola. Tyto pojmy je ale nutné odlišit, protože jsou po obsahové stránce rozdílné. Finanční kontrolou se rozumí kontrola hospodaření s rozpočtovými prostředky, popřípadě s prostředky poskytovanými ze zahraničních zdrojů. Podrobnosti finanční kontroly upravuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Finanční kontrola znamená kontrolu veřejnoprávním orgánem, který kontroluje obhospodařování veřejných zdrojů, neboli rozpočtů, a dalších financí rozpočtového určení¹².

Odlišnost mezi uvedenými dvěma pojmy spočívá v tom, že na rozdíl od orgánů finanční kontroly dozorový orgán nekontroluje přímo hospodaření dozorovaných subjektů. Jeho pravomoc spočívá v kontrole finanční činnosti dozorovaných subjektů a v kontrole dodržování jednotlivých pravidel a právních předpisů.

2.5 Účel státního dozoru

Hlavním smyslem státního dozoru nad finanční činností je zaručit, že při finančních činnostech budou dodržovány platné právní předpisy. Dalším cílem finančního dozoru je chránit ekonomiku před tzv. systémovými riziky. Nejčastěji se systémové riziko definuje jako riziko, které na základě jednotlivých vztahů mezi jednotlivými finančními institucemi „*může ohrozit stabilitu finančního systému jako celku*“, jak uvádějí Mark Jickling a Edward V. Murphy¹³.

Dalším úkolem finančního dozoru je chránit zájmy oprávněných osob. K oprávněným osobám se řadí slabší strany finančně právních vztahů. Mezi slabší stranu finančně právních vztahů lze jednoznačně zařadit spotřebitele.

Spotřebitel může být ve finančních vztazích zastoupen v různých formách, a to například jako klient bankovního ústavu, klient pojišťovacího ústavu atd. Spotřebitelé

¹¹ Srov. § 1, odst. 3, zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

¹² BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 4. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 741 s. ISBN 80-7179-431-7, marg. 288.

mají společnou vlastnost, že mají zřídka stejnou možnost přístupu k pečlivému právnímu zhodnocení transakce do které vstupují a nedisponují znalostmi, které mají finanční instituce. Státní dozor nad finanční činností mimo jiné směřuje k tomu, aby měl spotřebitel jistotu, že finanční instituce, se kterou zakládá finančně právní vztah, má povinnost dodržovat zákonem stanovená pravidla.

3. Metody finančního dozoru

Metody finančního dozoru lze rozdělit do dvou hlavních kategorií. V prvním případě se jedná o státní dozor vykonávaný jedním orgánem, nejčastěji speciální dozorovou institucí, popřípadě centrální bankou státu. Ve druhém případě je finanční dozor svěřen dvěma nebo více specializovaným institucím. Pro přehlednost se používají pojmy integrovaný a sektorový dozor, jak uvádí i důvodová zpráva k zákonu č. 57/2006 Sb.,¹⁴ který integroval finanční dozor v České republice.

Metody finančního dozoru lze dělit i jinak. Donato Masciandaro a Marc Quintyn uvádějí¹⁵, že finanční dozor lze rozdělit na tři hlavní modely. Je to model vertikální, model horizontální a model integrovaný.

Vertikální model, nebo také „silo model“, znamená, že jednotlivé segmenty finanční činnosti (např. bankovníctví, pojišťovnictví a další) jsou dozorovány vybranými dozorovými orgány. Tento model je hodně obvyklý v případě, že je uplatněn sektorový finanční dozor. Horizontální model, neboli „peaks“ model, odděluje cíle, které má plnit dozorová činnost. Dozorové orgány plní tyto stanovené dozorové cíle. Tento model není ve světě moc obvyklý, v současnosti se uplatňuje pouze v Nizozemsku¹⁶. Integrovaný model dozoru znamená, že za dozorovou činnost v celém finančním sektoru je odpovědná jediná autorita, která plní i všechny dozorové cíle¹⁷.

¹³ JICKLING Mark, V. MURPHY Edward Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision, Congressional Research Service, 2009, R40249, str. 5.

¹⁴ Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.

¹⁵ MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc, Regulating the regulators: The changing face of financial supervision architectures before and after the crisis, Milan: Department of Economics and Paolo Baffi Centre, Bocconi University, Washington: International Monetary Fund, IMF Institute, 2009.

¹⁶ MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc, Regulating the regulators: The changing face of financial supervision architectures before and after the crisis, Milan: Department of Economics and Paolo Baffi Centre, Bocconi University, Washington: International Monetary Fund, IMF Institute, 2009, str. 5.

¹⁷ Srov. MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc, Regulating the regulators: The changing face of financial supervision architectures before and after the crisis, Milan: Department of Economics and

Tato instituce může být buďto specializovaná dozorová instituce, jako například Financial Services Authority ve Velké Británii, nebo tuto činnost může vykonávat i centrální banka státu (Česká republika, Slovensko).

Obsahem následujících kapitol je stručný popis sektorového a integrovaného finančního dozoru a dozoru vykonávaného centrální bankou.

3.1 Dozor vykonávaný jedním orgánem

V řadě zemí světa je dozor nad finanční činností vykonáván jedním dozorovým orgánem. V tomto případě je dozorový orgán zmocněn vykonávat dozor nad všemi finančními institucemi ve své působnosti. Dále uvádím příklady z několika zemí.

V Norsku byl finanční dozor sjednocen v roce 1986. Norský dozorový orgán Kredittilynet¹⁸ lze tedy zařadit mezi nejstarší integrované dozorové orgány v Evropě. Kredittilynet byl založen zákonem jako nezávislá organizace, která provádí dozor nad bankovníctvím, pojišťovnictvím a dalšími oblastmi¹⁹.

V Kanadě byl finanční dozor integrován v roce 1987, v Dánsku v roce 1988, ve Švédsku v roce 1991 a v Austrálii, Japonsku, Jižní Koreji a Spojeném království v roce 1998²⁰. Švýcarsko se řadí mezi poslední země v Evropě, kde byl finanční dozor integrován v roce 2007. Švýcarský „Swiss Financial Market Supervisory Authority,“ založený v roce 2007, vznikl spojením stávajících specializovaných dozorových orgánů²¹. Švýcarsko tímto nahradilo sektorové řešení finančního dozoru řešením integrovaným.

Ve Velké Británii je postavení integrovaného regulátora FSA stanoveno na základě „Financial services & Markets Act“ (FSMA). FSA na základě FSMA uděluje licence osobám působícím na finančním trhu. Podnikání na finančním trhu v rozporu

Paolo Baffi Centre, Bocconi University, Washington: International Monetary Fund, IMF Institute, 2009, str. 4.

¹⁸ 21. prosince 2009 byl Norský dozorový orgán Kredittilynet přejmenován na Finanstilsynet.

¹⁹ Kredittilynet, Supervision of the financial market, str. 5-7.

²⁰ Srov. Edited by G. MAYES David, E. Wood GEOFFREY, The Structure of Financial Regulation, Londýn a New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2007, 439 s. ISBN 0-415-41380-X str. 193.

²¹ Spojení Federal Office of Private Insurance (FOPI), the Swiss Federal Banking Commission (SFBC) a Anti-Money Laundering Control Authority.

s ustanovení FSMA může vést až k trestnímu stíhání²². FSMA také obsahuje jednotlivé aktivity, které je možné považovat za poskytování finančních služeb. Tyto služby jsou předmětem dozorové činnosti FSA.

České zákony upravující státní dozor nad finanční činností neobsahují ustanovení o trestní odpovědnosti dozorovaných subjektů a obsahují pouze ustanovení o správní odpovědnosti. Trestní odpovědnost v oblasti finančního práva je v České republice upravena zvláštním zákonem, a to trestním zákoníkem²³. Jako příklad lze uvést trestné činy neoprávněného vydání cenného papíru²⁴ nebo manipulace s kurzem investičních nástrojů²⁵.

Chancellor of the Exchequer (ministr financí Spojeného království) George Osborne prohlásil, že v budoucnosti lze očekávat zrušení FSA ve Spojeném království a nahrazení této instituce třemi novými institucemi v roce 2012²⁶. Na příkladě Spojeného království lze tedy vidět, že integrovaný finanční dozor může být v relativně krátkém časovém období nahrazen sektorovým finančním dozorem.

3.2 Centrální banka jako dozorový orgán

Mimo svoji tradiční roli péče o cenovou stabilitu působí některé centrální banky také jako orgány finančního dozoru. Tento případ se vztahuje i na Českou republiku. Finanční dozor v České republice je vykonáván jediným orgánem, kterým je centrální banka státu. ČNB vykonává roli dozorového orgánu spolu se svojí monetární rolí²⁷.

Model jednotného dozoru byl v České republice upřednostněn v roce 2006 sloučením funkcí specializovaných dozorových orgánů²⁸. Model jednotného dozoru, kdy je dozor v maximální výši svěřen jednomu orgánu, který je navíc i centrální bankou státu, není celosvětově obvyklý. Kromě České republiky se v Evropě tento model

²² Např. ustanovení článku 24 Financial services & Markets Act.

²³ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁴ Srov. § 249 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁵ Srov. § 250, zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁶ VINA Gonzalo, U.K. Scraps FSA, Reversing System Set Up by Brown (Update2), dostupné z: <http://www.businessweek.com/news/2010-06-17/u-k-scraps-fsa-reversing-system-set-up-by-brown-update2-.html>

²⁷ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, článek 98, odst. 1.

²⁸ ČNB 1. dubna 2006 převzala činnost Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění Ministerstva financí, Komise pro cenné papíry a Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami.

uplatňuje na Slovensku²⁹. V současné době se uvažuje o plném zavedení tohoto modelu dozoru v Irsku na konci druhé poloviny roku 2010³⁰.

3.3 Dozor vykonávaný více dozorovými orgány

Sektorovým finančním dozorem je dozor, který vykonává více dozorových orgánů specializovaných na jednotlivé oblasti. Toto řešení bylo zavedeno v řadě zemí světa. V USA vykonává státní dozor nad finanční činností osm hlavních finančních autorit³¹, v Číně celkem tři³² a v Japonsku dvě³³. Sektorový finanční dozor dále funguje například ve Francii nebo v Nizozemsku. Tento typ finančního dozoru existuje i v zemích, které jsou mnohem menší než Česká republika. Například v Lucembursku vykonávají státní dozor nad finanční činností dva orgány³⁴. Nelze tedy tvrdit, že sektorový finanční dozor je výhodnější v zemích s mohutnějším finančním systémem.

Na příkladu USA lze demonstrovat tzv. dualismus finanční regulace. Banky působící v USA jsou regulovány jak regulátorem jednotlivého státu, tak i federální institucí³⁵. USA se proto vyznačují velkým množstvím regulačních orgánů.

Některé instituce, jako například Federal Deposit Insurance Corporation v USA, která zaručuje drobným investorům, že nepřijdou o své vklady v případě úpadku banky, byly založeny již před druhou světovou válkou³⁶. Působnost a status institucí jsou stanoveny federálními zákony. Například U. S. Securities and Exchange Commission je založena na základě „Securities Exchange Act“ a je odpovědná za registraci cenných

²⁹ ECB, The role of national central banks in banking supervision in selected central and eastern european countries, Legal Working Paper Series, n. 11, 2010.

³⁰ Central Bank & Financial Services Authority of Ireland, about the Central Bank, dostupné z: http://www.centralbank.ie/frame_main.asp?pg=abt_whatwhat.asp&nv=abt_nav.asp

³¹ Federal Reserve Board of Governors, Securities & Exchange Commission, Federal Deposit insurance Corporation, Commodity Futures Trading Commission, Financial Industry Regulatory Authority, Office of the Comptroller of the Currency, National Credit Union Administration, Office of Thrift Supervision.

³² China Securities Regulatory Commission, China Banking Regulatory Commission, China Insurance Regulatory Commission.

³³ Securities and Exchange Surveillance Commission, Financial Services Agency.

³⁴ Dozor nad finančními institucemi vykonává Commission de Surveillance du Secteur Financier a dozor nad pojišťovnami Commissariat aux Assurances.

³⁵ JICKLING Mark, V. MURPHY Edward Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision, Congressional Research Service, 2009, R40249, str. 11.

³⁶ Federal Deposit Insurance Corporation, History of the FDIC, dostupné z: <http://www.fdic.gov/about/history/index.html>

papírů ve Spojených státech. Obdobně jsou organizováni i ostatní regulátoři ve Spojených státech.

Federal Reserve Act z roku 1913 upravuje postavení Federal Reserve System (FED). FED je centrální bankovní systém USA, vykonávající mimo svoji roli centrální banky státu i dozor nad bankovními institucemi. FED dále vydává na základě federálních zákonů právní předpisy určené na ochranu spotřebitelů. Mezi tyto federální zákony patří například „Truth-in Lending Act“³⁷, který upravuje podmínky poskytování úvěrů spotřebitelům. Prezident Barack Obama podepsal 23. července 2010 nový federální zákon, „Wall Street and Consumer Protection Act“, který posílí dozorové pravomoce FED vůči bankám a dále vytvoří novou instituci Consumer Financial Protection Bureau³⁸.

Na příkladu USA vidíme, že sektorový dozor nad finanční činností se bude v této zemi nadále posilovat a můžeme shrnout, že sektorový finanční dozor oproti integrovanému dozoru vyžaduje silnější legislativní rámec.

3.4 Mezinárodní koordinace finančního dozoru

V souvislosti s kapitolou o jednotlivých typech státního dozoru považují za důležité zmínit i současné snahy o koordinaci finančního dozoru na mezinárodní úrovni. Finanční krize vyvolala intenzivnější diskuze ohledně unifikace pravidel v oblasti finančního sektoru. Hlavním panelem pro tyto diskuse jsou pravidelná setkání skupiny G20 (skupina hlavních světových ekonomik). Účastníci setkání se domnívají, že současný dozorový systém je nedostatečný, protože nedokázal zabránit úpadku finančních institucí v době finanční krize. G20 považuje výměnu informací mezi jednotlivými národními regulátory za jeden z nejdůležitějších nástrojů zefektivnění dohledu nad finančními institucemi.

³⁷ JICKLING Mark, V. MURPHY Edward Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision, Congressional Research Service, 2009 , R40249, str.6.

³⁸ SCHEPP David, Obama Signs Financial Reform Legislation Into Law, 27. červenec 2010, dostupné z <http://www.dailyfinance.com/story/investing/obama-signs-financial-reform-legislation-into-law/19562674/>

Jedním z posledních výsledků setkání G20 bylo založení tzv. „Financial Stability Board“ (FSB), která nahradila dosud působící „Financial Stability Forum“³⁹. FSB byl založen v dubnu 2009 jako výsledek předcházejícího setkání skupiny G20 ve Spojených státech. Současným předsedou FSB je guvernér italské národní banky Mario Draghi. Hlavním cílem FSB je sledovat rizika hrozící finančnímu systému a podporovat výměnu informací mezi jednotlivými národními institucemi a svými členy.

FSB provádí tzv. „early warning exercises“. Jedná se o cvičení, při kterých se využívají analytické a jiné metody spolu s odbornými konzultacemi za účelem předpovídání různých finančních scénářů a adekvátních reakcí na tyto jednotlivé scénáře. Tato cvičení probíhají společně s IMF a mohou tak přispět k lepší připravenosti na jednotlivé finanční situace. Spolupráci FSB s IMF hodnotím kladně, neboť IMF se angažoval v případě finančních problémů jednotlivých států způsobených finanční krizí. Jako příklad lze uvést finanční intervenci v případě Ukrajiny a Maďarska.⁴⁰ Spolupráce FSB s IMF může tedy do budoucna zvýšit efektivitu IMF. Česká republika v současné době není členem FSB, její zájmy jsou zastoupeny Evropskou komisí⁴¹.

V dohledné budoucnosti nemůžeme očekávat globální sjednocení dozorových pravidel. Tato integrace by vyžadovala silný politický konsensus a složitá legislativní zakotvení. Snahy o sjednocení dozorových pravidel v EU je nutno řadit do samostatné kapitoly. EU již delší dobu vyvíjí činnost za účelem sjednocení pravidel v oblasti finančního dozoru. Nelze sice hovořit o snahách o unifikaci finančního dozoru pod jeden evropský orgán, jak uvádí i samotná Evropská komise⁴², ale je možné vnímat snahy o sjednocení pravidel v oblasti finančního práva a dozorových oprávnění napříč členskými státy EU (podrobněji v kapitole 6 a násl.).

³⁹ China Daily, G20 leaders agree on supervisory body, dostupné z http://www.chinadaily.com.cn/china/g20/2009-04/03/content_7645212.htm

⁴⁰ Telegraph Staff, IMF aid for Ukraine and Hungary, dostupné z <http://www.telegraph.co.uk/finance/financetopics/financialcrisis/3266265/IMF-aid-for-Ukraine-and-Hungary.html>

⁴¹ FSB, Financial Stability Board Charter, Annex A.

⁴² Srov. Evropská komise, MEMO 09/404.

4. Státní dozor nad finanční činností v České republice

V České republice vykonává činnost finančního dozoru jediný orgán, kterým je ČNB. ČNB působí jako nezávislý státní orgán, jehož hlavním úkolem je péče o cenovou stabilitu⁴³. Ústava stanovuje, že do činnosti ČNB lze zasahovat pouze na základě zákona. Prof. Sládeček uvádí⁴⁴, že se tímto myslí zakotvení nezávislosti ČNB jako ústřední banky státu, jak uvádí ve svém nálezu i Ústavní soud⁴⁵. Zákon o ČNB toto postavení jako nezávislé instituce rozšiřuje⁴⁶.

Dozorové pravomoci upravuje zákon o ČNB⁴⁷ v hlavě deváté a také speciální zákony⁴⁸. ČNB se po roce 2006 spolu s novými pravomocemi stala integrovanou dozorovou institucí, která má mnohá oprávnění správního orgánu. Na rozdíl od ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, vláda nemůže do působnosti ČNB zasahovat. Z tohoto důvodu se na ČNB neuplatňují ustanovení o zásadách činnosti ústředních orgánů státní správy uvedené v kompetenčním zákoně⁴⁹, jak uvádí i prof. Sládeček⁵⁰.

Je diskutabilní, zda tato významná dozorová oprávnění spolu se zřetelnou nezávislostí ČNB nevytváří novou soustavu „moci bankovní“ nebo „moci finanční“.

⁴³ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Článek 98, odst. 1, Ústavy.

⁴⁴ Srov. prof. JUDr. SLÁDEČEK Vladimír, DrSc., doc. JUDr. MIKULE Vladimír, JUDr. SYLLOVÁ Jindřiška, CSc., Ústava České republiky, komentář, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007, 935 s. ISBN 979-80-7179-869-9, str. 825, bod 7.

⁴⁵ V Nálezu č. 90/2001 Sb. ÚS, sv. 22, se uvádí: „Ústava sice výslovně o nezávislosti ČNB nehovoří, nicméně historickým výkladem okolností přijetí Ústavy (...), teleologickým výkladem pojmu ‚péče o stabilitu měny‘ a systematickým výkladem hlavy šesté Ústavy, kde je úprava ČNB oddělena od úpravy moci zákonodárné a výkonné, lze dojít k závěru, že smyslem zakotvení ústřední banky státu v Ústavě vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy zvláště bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné“.

⁴⁶ Srov. § 9, odst. 1, zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, „Česká národní banka a bankovní rada při plnění hlavního cíle České národní banky a při výkonu dalších činností nesmějí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoliv jiného subjektu“.

⁴⁷ Srov. § 44 a následující zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

⁴⁸ Např. § 25 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

⁴⁹ Srov. § 20-28 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, (například ustanovení o zásadách činnosti ústředních orgánů státní správy).

⁵⁰ Srov. prof. JUDr. SLÁDEČEK Vladimír, DrSc., doc. JUDr. MIKULE Vladimír, JUDr. SYLLOVÁ Jindřiška, CSc., Ústava České republiky, komentář, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007, 935 s. ISBN 979-80-7179-869-9, str.831, bod 14.

Prof. Sládeček uvádí⁵¹, že Ústava výslovně nepočítá se současným množstvím pravomocí svěřené ČNB. Z ustanovení článku 98 Ústavy totiž nplyne, že ČNB je mimo svoji funkci ústřední banky státu také integrovaným dozorovým orgánem. Toto se dovozuje na základě odstavce druhého, článku 98 Ústavy, který tato oprávnění umožnil stanovit jednotlivými zákony⁵². V souvislosti s nezávislostí centrální banky nicméně nelze naznačovat úvahy o narušení dělby moci. *„ČNB do klasického systému dělby moci nezapadá ani zapadat nemůže, neboť se nepodílí na výkonu státní moci, ale vykonává část veřejné moci jako instituce od státu a státních orgánů odlišná, byť je ústavodárcem založená a státem zřizována“*, jak uvádí prof. Sládeček.⁵³

V této souvislosti je vhodné zmínit i znění Ústavy Slovenské republiky, kde je postavení slovenské národní banky upraveno obdobně. Slovenská národní banka je totiž ústavně zakotvena jako centrální banka státu a podrobnosti její činnosti upravuje zákon⁵⁴. V roce 2006 proběhl na Slovensku obdobný proces integrace finančního dozoru jako v České republice. Nová dozorová oprávnění slovenské národní banky nebyla zakotvena ústavně jako v případě České republiky.

Domnívám se, že není vhodné uvažovat o ústavním zakotvení oprávnění ČNB jako dozorového orgánu. Toto řešení by do budoucna značně ztížilo možnost přenést dozorová oprávnění na jiný orgán. Obdobně složité by bylo některá současná dozorová oprávnění ČNB odebrat. Ústavně zakotvené dozorové pravomoci ČNB by vytvořily v České republice „bankovní superorgán“, jehož působnost by nemohla být měněna jinak než ústavním zákonem. Proto se domnívám, že současná situace je i přes určitý ústavní deficit dostačující.

Možnost zákonodárců do budoucna měnit dozorová oprávnění ČNB totiž zakládá určitou flexibilitu, která je v oblasti finančního dozoru důležitá. Zákonodárce by

⁵¹ Srov. prof. JUDr. SLÁDEČEK Vladimír, DrSc., doc. JUDr. MIKULE Vladimír, JUDr. SYLLOVÁ Jindřiška, CSc., Ústava České republiky, komentář, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007, 935 s. ISBN 979-80-7179-869-9, str.830, bod 14.

⁵² Článek 98, odst. 2, zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, „Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon“.

⁵³ Prof. JUDr. SLÁDEČEK Vladimír, DrSc., doc. JUDr. MIKULE Vladimír, JUDr. SYLLOVÁ Jindřiška, CSc., Ústava České republiky, komentář, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007, 935 s. ISBN 979-80-7179-869-9, str. 827, bod 8.

⁵⁴ Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, čl. 56, odst. 1-3.

měl mít možnost reagovat pružně na ekonomický vývoj, včetně úpravy dozorové činnosti a současný legislativní rámec to umožňuje.

Nyní lze přistoupit k samotné kategorizaci státního dozoru nad finanční činností v České republice. ČNB vykonává státní dozor nad bankovníctvím, kapitálovým trhem, pojišťovnictvím, penzijním připojištěním a nad družstevními záložnami; dále to je devizový dohled a dohled nad institucemi elektronických peněz⁵⁵. Jednotlivé právní předpisy vymezují subjekty, kterých se dozor ČNB týká. Níže jsou uvedeny jednotlivé hlavní kategorie státního dozoru nad finanční činností v České republice.

4.1 Státní dozor nad bankovníctvím

Státní dozor nad bankovníctvím v České republice je svěřen ČNB na základě zákona o ČNB, zákona o bankách a zákona o státní kontrole. Základní rámec dohledu vymezuje zákon o ČNB⁵⁶. Dohled ČNB nad bankovníctvím je možné pro přehlednost rozdělit na dohled předběžný a dohled následný. Smyslem státního dozoru nad bankovníctvím je omezit rizika plynoucí vkladatelům a snížit systémová rizika v bankovním sektoru.

Předběžným dohledem se myslí dohled ČNB ve fázi udělování bankovní licence, na kterou podle zákona o bankách není právní nárok. ČNB v této fázi posuzuje záměry žadatele a konfrontuje je se zákonnými požadavky.

Při následném dohledu ČNB posuzuje činnost již zavedeného subjektu, který získal bankovní licenci a v případech porušení jeho zákonných povinností intervnuje za účelem sjednání nápravy.

4.1.1 Předběžný dohled nad bankami

Pro založení banky v České republice je nutné splnit řadu zákonných podmínek. Mezi základní zákonné podmínky se řadí minimální výše základního kapitálu banky ve výši 500 000 000 Kč, tvořený peněžitými vklady⁵⁷. Zákon dále po bankách vyžaduje formu akciové společnosti⁵⁸. Forma akciové společnosti ale není nutná v případech

⁵⁵ Dozorová oprávnění ČNB, dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_fin_trh/

⁵⁶ Srov. § 44, odst. 1, písm. (a) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

⁵⁷ §4, odst. 1, zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

⁵⁸ Tamtéž, §1, odst. 1.

zahraničních subjektů⁵⁹. ČNB nemůže tento nesoulad právní formy zahraničního subjektu s právní formou české akciové společnosti uvádět jako důvod pro zamítnutí vydání bankovní licence.

ČNB na základě vyhlášky č. 233/2009 Sb.⁶⁰ uveřejňuje vzory tiskopisů, mezi nimiž se nachází i žádost o udělení bankovní licence. Žadatel má povinnost v licenci uvést mimo jiné „*identifikaci žadatele, údaje o kapitálu banky, popis činností žadatele včetně případného poskytování investičních služeb a doplňkových investičních služeb, jméno vedoucí osoby a identifikace osoby, která žadatele zastupuje*“⁶¹.

Pro získání bankovní licence je nutné splnit další podmínky. Mezi tyto podmínky patří transparentní původ základního kapitálu, splacení základního kapitálu v plné výši, obchodní plán vycházející z navrhované strategie banky atd.⁶². Zákon dále vyžaduje povinnost zajištění „*průhlednosti skupiny osob s úzkým propojením s bankou*“⁶³.

Ustanovením o požadavku průhlednosti skupiny osob zákonodárce zamýšlel zamezit problémům, které by mohly nastat tím, že banky jsou často členy komplikované nadnárodní bankovní skupiny. Lze souhlasit, že tyto nepřehledné struktury mohou bránit účinnému výkonu bankovního dohledu.

Úzkým propojením zákon rozumí propojení, kdy má jedna osoba na druhé přímý či nepřímý podíl ve výši minimálně 20 %. Úzkým propojením může být i vztah mezi dvěma nebo více osobami, kdy jedna druhou ovládá, nebo vztah dvou nebo více osob, které ovládá tatáž osoba⁶⁴. Pojem „ovládající osoba“ zavedl obchodní zákoník a myslí tím osobu, která „*fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo provozování podniku*“⁶⁵. ČNB má dále oprávnění vyžadovat výpis

⁵⁹ Tamtéž, § 5, odst. 6.

⁶⁰ Vyhláška č. 233/2009 Sb., o žádostech, schvalování osob a způsobu prokazování odborné způsobilosti, důvěryhodnosti a zkušenosti osob a o minimální výši finančních zdrojů poskytovaných pobočce zahraniční banky.

⁶¹ Česká národní banka, žádost o licenci pro banku, dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/legislativa/predpisy_bd/licencovani/index.html

⁶² § 4, odst. 5 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

⁶³ § 4, odst. 5, písm. g, zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

⁶⁴ Srov. § 4, odst. 6 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

⁶⁵ Srov. § 66a, odst. 2, 3 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

z evidence Rejstříků trestů týkající se fyzických osob, které jsou zakladateli banky nebo které jsou navrhovány na vedoucí pozice v bance⁶⁶.

Podobný postup při žádosti o bankovní licenci se uplatňuje v případě, kdy zahraniční banka zřizuje svoji pobočku na území České republiky. Zahraniční banka v tomto případě musí mimo jiné doložit vyjádření orgánu bankovního dohledu ze země svého sídla k záměru pobočku založit⁶⁷. Zákon dále vyžaduje dostatečnou odbornou způsobilost vedoucích zaměstnanců banky⁶⁸ a další náležitosti.

Na závěr této kapitoly je nutné zmínit, že ve fázi udělování bankovní licence má ČNB postavení správního orgánu. ČNB uděluje bankovní licenci ve správním řízení. „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší právo anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá*“⁶⁹. Proces udělení bankovní licence je možné zařadit do skupiny konstitutivních správních aktů, protože udělením bankovní licence vzniká pro žadatele, jako budoucí banku, nová situace se všemi důsledky z tohoto plynoucími. „*Konstitutivní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva*“⁷⁰.

Na udělení bankovní licence, jak jsem již uvedl výše, není právní nárok. Proti postupu ČNB, jako správnímu úřadu, je možné podat stížnost podle správního řádu⁷¹. V případě odnětí bankovní licence lze proti takovému postupu ČNB podat odvolání⁷².

4.1.2 Následný dohled nad bankami

Následný dohled nad bankami znamená dohled, kdy ČNB posuzuje, zda banka působící v České republice dodržuje podmínky stanovené bankovní licencí, zákonem a právními předpisy vydávanými ČNB⁷³. Úprava následného dohledu nad bankami je

⁶⁶ § 5, odst. 7 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

⁶⁷ Tamtéž, § 5, odst. 2.

⁶⁸ Tamtéž, § 5, odst. 4, písm. (c).

⁶⁹ §9 zákona č. 500/ 2004 Sb., správní řád.

⁷⁰ Srov. HENDRYCH Dušan a kolektiv, Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2, marg. 236.

⁷¹ Srov. § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁷² Tamtéž, § 152, odst. 1.

⁷³ § 44, odst. 2, písm. (c) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, „*Dohled zahrnuje kontrolu dodržování zákonů, jestliže je k této kontrole ČNB tímto zákonem nebo zvláštními předpisy zmocněna, a kontrolu dodržování vyhlášek a opatření vydávaných ČNB*“.

uvedena v zákoně o bankách⁷⁴. ČNB má oprávnění přijímat opatření k nápravě, která mohou spočívat v omezení nebo ukončení některé bankovní činnosti, vyžadování výměny osob ve vedení banky nebo její dozorčí radě, vytvoření dodatečných rezerv nebo opravných položek v odpovídající výši, snížení základního kapitálu atd.

V případě, že banka odmítne splnit podmínky stanovené ČNB, má ČNB oprávnění odejmout bankovní licenci, nebo změnit předmět bankovní licence. ČNB může uložit nucenou správu dozorované bance, což představuje nejsilnější opatření k nápravě, které spočívá v pozastavení výkonu funkce všech orgánů banky (např. představenstva banky). ČNB nemá oprávnění uložit nucenou správu pobočce zahraniční banky.

4.2 Dohled nad stavebními spořitelny a družstevními záložny

ČNB má dozorovou pravomoc i nad ostatními subjekty. Státní dohled nad stavebními spořitelny je prováděn ČNB, protože všechny stavební spořitelny musí být zároveň bankami ve smyslu zákona o bankách. Státní dozor v této oblasti vykonává také Ministerstvo financí na základě zákona 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření. Ministerstvo financí se zaměřuje na kontrolu rozpočtových prostředků poskytnutých pro klienty jako státní podpora stavebního spoření⁷⁵.

Dohled nad družstevními záložny probíhá na základě zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelny a úvěrových družstvech⁷⁶. Družstevní záložny se vyznačují některými shodnými rysy s bankami. Obdobně jako banky musí mít družstevní záložny formu právnické osoby, jsou oprávněny přijímat vklady od svých členů a jsou podrobeny podobným dohledovým pravidlům jako banky.

Družstevní záložny musí dodržovat pravidla kapitálové přiměřenosti, angažovanosti, likvidity a platební schopnosti stanovené právními předpisy ČNB⁷⁷.

⁷⁴ Srov. § 26 a násl. zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

⁷⁵ Srov. BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6, marg. 84.

⁷⁶ Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelny a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Srov. BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6, marg. 85.

ČNB má právo družstevní záložně uložit sankci za správní delikt a v krajním případě odejmout povolení k jejímu působení⁷⁸.

4.3 Státní dohled v oblasti kapitálového trhu

ČNB vykonává dohled nad kapitálovým trhem na základě zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a zvláštních zákonech. Zvláštní zákony upřesňují prováděný dohled a konkretizují subjekty, kterých se dohled týká. Mezi zvláštní zákony se řadí převážně zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování a zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech. Mezi dozorované subjekty se řadí obchodníci s cennými papíry, investiční společnosti a investiční fondy, depozitáři, emitenti dluhopisů, penzijní fondy a další osoby⁷⁹.

ČNB má oprávnění vykonávat dohled nad subjekty při plnění vybraných povinností stanovených zákonem. Povinnosti stanoví obchodní zákoník, zákon o nabídkách převzetí⁸⁰ a zákon o podnikání na kapitálovém trhu. Tyto zákony upravují situace vzniklé při veřejném návrhu na koupi nebo směnu účastenských cenných papírů, při vyřazení cenných papírů z obchodování, při tzv. „squeeze-out“ (odkoupení minoritních akciových podílů většinovým akcionářem), při změně na podílu na hlasovacích právech nebo při nabývání akcií a při nabídce k převzetí.

ČNB má oprávnění ve správním řízení ukládat opatření k nápravě zjištěných nedostatků, odejmout dříve udělené povolení a ukládat sankce, které mohou být ve formě peněžité pokuty. Na průběh řízení o opatřeních ukládaných ČNB se vztahují ustanovení správního řádu.

4.4 Státní dohled v oblasti pojišťovnictví

Státní dohled v oblasti pojišťovnictví je vykonáván především v zájmu ochrany spotřebitele⁸¹. Hlavním orgánem dohledu je ČNB a Ministerstvo financí. Dohledu podléhají pojišťovny a zajišťovny zřízené zvláštním zákonem a pojišťovny provozující

⁷⁸ § 28 písm. (g), odst. 1 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrových družstev a některých opatřeních s tím souvisejících.

⁷⁹ BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6, marg. 98.

⁸⁰ Zákon č. 104/2008 Sb., o nabídkách převzetí a o změně některých dalších zákonů.

⁸¹ Srov. BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6, marg. 89.

smluvní pojištění. Mezi pojišťovny provozující smluvní pojištění patří Exportní garanční a pojišťovací společnost. Obdobně jako u státního dohledu nad bankami lze dohled nad pojišťovnictvím rozdělit na dvě oblasti, a to na oblast povolovacího řízení a na oblast kontroly činností subjektů v pojišťovnictví⁸².

Smyslem dohledu je prověřovat, zda subjekt dodržuje podmínky stanovené zákonem č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví. Mezi dozorované podmínky patří zabezpečení splnitelnosti jejich závazků, zajištění solventnosti pojišťovny, plnění opatření vydaných orgánem dohledu, způsob vedení administrativy a vnitřní kontroly atd.⁸³. Mezi sankční opatření patří možnost uložení pokut za správní delikty a v krajním případě odebrání povolení k provozování pojišťovací nebo zajišťovací činnosti.

4.5 Doplnkový dohled

Doplnkovým dohledem se rozumí dohled nad finančními konglomeráty. Finanční konglomerát je skupina dvou a více navzájem propojených subjektů, které působí v několika oblastech finančních služeb najednou. Pojem finanční konglomerát je uveden v zákoně č. 377/2005 Sb., o finančních konglomerátech⁸⁴ a je označen jako regulovaná osoba.

Finanční konglomeráty neomezují své působení na jedinou zemi, proto je nutné, aby dozorové orgány při výkonu dozoru nad těmito skupinami spolupracovaly. Tímto způsobem je možné postihnout konglomerát jako celek a ne pouze jeho část⁸⁵.

Dohled nad finančními konglomeráty zastřešuje tzv. koordinátor, kterým je v zásadě orgán dohledu nad nejvýznamnější regulovanou osobou ve skupině. Regulované osoby jsou povinny dodržovat pravidla uvedená v zákoně, jinak jim v případě správního deliktu hrozí udělení sankce. Delikty upravené v zákoně o finančních konglomerátech se dělí na správní delikty fyzických a právnických osob. Doplnkový dohled představuje dohled nad rámcem individuálního a konsolidovaného dohledu a tyto

⁸² Tamtéž, marg. 98.

⁸³ Srov. BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6, marg. 99.

⁸⁴ Zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů.

dohledy nenahrazuje⁸⁶. Doplnkový dohled je přizpůsoben situacím vznikajícím při působení finančních konglomerátů.

4.6 Ochrana spotřebitele

Ochrana spotřebitele představuje jeden ze základních cílů státního dozoru nad finanční činností. Ochranou spotřebitele se myslí ochrana spotřebitele jako účastníka finančně právních vztahů. Jedním z předpisů, který zakotvil pravomoci ČNB v oblasti ochrany spotřebitele, je zákon č. 36/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany spotřebitele. V oblasti ochrany spotřebitele je důležité rozlišit, kdy ochranu spotřebitele vykonává ČNB a kdy tuto činnost vykonává Česká obchodní inspekce.

ČNB provádí ochranu spotřebitele v případě subjektů, kterých se týká dohled ČNB. Jedná se tedy převážně o banky a pobočky zahraničních bank, spořitelni a úvěrní družstva, obchodníky s cennými papíry, investiční zprostředkovatele, pojišťovny, penzijní fondy, pojišťovací zprostředkovatele, samostatné likvidátory pojistných událostí a směnárny⁸⁷. ČNB má povinnost na základě podání stížnosti spotřebitele provést šetření a zjistit, zda lze některá jednání těchto osob klasifikovat jako nekalé obchodní praktiky, diskriminaci spotřebitele nebo jiná porušení zákona. V případě porušení zákona má ČNB oprávnění ukládat opatření k nápravě, nebo ukládat sankce. ČNB dále zveřejňuje na svých internetových stránkách upozornění, na základě kterého je spotřebitel seznámen s podezřelými praktikami některých finančních subjektů.

V oblasti ochrany spotřebitele je důležité i nařízení č. 2006/2004/ES o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele. Toto nařízení upravuje spolupráci dozorových subjektů v jednotlivých členských státech a spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele. Nařízení stanovuje postup při výměně informací mezi jednotlivými dozorovými orgány, upravuje databázi dozorovaných subjektů, kterou spravuje Evropská komise, a další.

⁸⁵ Srov. BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6, marg 101.

⁸⁶ Srov. BAKEŠ Milan a kolektiv, Finanční právo, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6, marg. 101.

Česká obchodní inspekce (ČOI) provádí dohled nad subjekty poskytujícími spotřebitelské a jiné úvěry, leasingové služby, finanční a pojišťovací poradenství, investiční poradenství atd. V oblasti finančního práva je důležité oprávnění ČOI vykonávat činnost podle zákona č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru. Zákon upravuje podmínky při sjednávání spotřebitelských úvěrů⁸⁸. ČOI se dále zaměřuje na osvětovou kampaň v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů⁸⁹.

V oblasti ochrany spotřebitele je vhodné zmínit institut finančního arbitra. Tato osoba rozhoduje převážně spory vzniklé mezi poskytovateli a uživateli platebních služeb na základě zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi. Finanční arbitr má právo řízení vést⁹⁰ a ukládat sankční opatření finančním institucím, které poruší zákon⁹¹.

5. Porovnání metod finančního dozoru v ČR a dalších státech

V předchozích kapitolách jsem se zabýval jednotlivými modely finanční dozoru a současným modelem finančního dozoru v České republice. Nyní přistoupím k porovnání těchto jednotlivých modelů. V různých zemích se zvolily různé metody provádění finančního dozoru a státy se v těchto metodách navzájem inspirovaly.

Založení FSA ve Spojeném království v roce 1997 se uvádí jako významný krok pro upřednostnění integrovaného regulátora⁹². Na druhé straně, jak uvedeno v kapitole 3.3 této práce, existuje řada zemí, kde je státní dozor nad finanční činností stále rozdělen mezi více orgánů, jako je tomu v USA, Číně, Francii a dalších zemích. Ve Velké Británii samotné se v současnosti vedou diskuse o opětovném rozdělení finančního dozoru mezi více orgánů.

Uvádí se, že integrovaný regulátor je jasně vymezen jako odpovědná autorita a nehrozí mu konflikt pravomocí s dalšími dozorovými orgány. Na druhou stranu lze

⁸⁷ ČNB, ochrana spotřebitele, dostupné z

http://www.cnb.cz/cs/spotrebitel/ochrana_spotrebitel/index.html

⁸⁸ Srov. § 13 zákona č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru.

⁸⁹ ČOI, spotřebitel, dostupné z <http://www.coi.cz/cs/spotrebitel.html>

⁹⁰ Srov. § 8 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.

⁹¹ Srov. §23 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.

⁹² Srov. DE LUNA MARTÍNEZ José, A.ROSE Thomas, International Survey of Integrated Financial Sector Supervision, WB, červenec 2003, str. 2.

prohlásit, že více regulátorů se může lépe specializovat na jednotlivé oblasti dozoru a provádět tak finanční dozor efektivněji.

Jedním ze silných argumentů pro model jednoho regulátora je fakt, že banky často poskytují složité portfolio služeb. Zákon o bankách uvádí, že banka je jediný oprávněný subjekt, který přijímá vklady od veřejnosti⁹³. V současnosti ale není výjimkou, když banky poskytují i jiné služby. Mezi tyto služby se řadí investiční služby, vydávání hypotečních zástavních listů, poskytování bankovního pojištění a další. Pro tento fenomén se vžil pojem „universal banking“. V případě „*universal banking není banka omezena pouze na klasické funkce přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování půjček, ale nabízí širší služby jako například investiční služby*“⁹⁴. Je tedy výhodnější, aby v tomto případě dozorovou činnost prováděl jeden regulátor, který může obsáhnout všechny tyto bankovní aktivity. Dále se uvádí, že je stále složitější zařadit regulované činnosti do tradičních typů (obchody s cennými papíry, investiční služby a poskytování úvěrů a další). Více regulátorů tedy může mít problémy s rozlišením těchto produktů a aplikováním vhodných dozorových mechanismů⁹⁵.

V souvislosti s universal banking se jako další argument pro upřednostnění jednoho regulátora uvádí existence finančních konglomerátů. Finanční konglomeráty se vyznačují komplikovanou organizační strukturou a obvykle jsou aktivní v několika zemích. Z povahy jejich činnosti je složité regulovat míru systémového rizika finančního konglomerátu, protože z jeho jednotlivých částí je složité zjistit celkovou likviditu celku. Proto se uvádí, že je v těchto případech vhodnější, aby regulaci prováděl centralizovaný orgán s universální pravomocí a odpovědností místo několika specializovaných regulátorů⁹⁶.

Mnoho států reagovalo na rostoucí vliv finančních regulátorů tím, že upřednostňovaly integrovaný dozor. V Německu byl 1. května 2002 založen centrální regulační orgán Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) jako orgán

⁹³ Srov. § 4, odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

⁹⁴ Investor Words.com, universal banking, dostupné z http://www.investorwords.com/6953/universal_banking.html

⁹⁵ Srov. DE LUNA MARTÍNEZ José, A.ROSE Thomas, International Survey of Integrated Financial Sector Supervision,WB, červenec 2003, str.6.

⁹⁶ Srov. DE LUNA MARTÍNEZ José, A.ROSE Thomas, International Survey of Integrated Financial Sector Supervision,WB, červenec 2003, str. 31.

regulující všechny oblasti finančních služeb mimo bankovníctví. Hlavním důvodem pro založení této autority byl mimo existence universal banking i rostoucí vliv finančních konglomerátů, mezi které se v Německu řadí převážně skupina Allianz/Dresdner Bank and Münchener Rück/HypoVereinsbank⁹⁷. Jedním z dalších argumentů pro unifikaci finančního dozoru v Německu byla jednodušší spolupráce se zahraničními regulačními partnery. Jako příklad lze uvést nedávnou dohodu BaFin s čínským regulačním orgánem⁹⁸.

Integrovaný regulátor může být také vnímán jako vhodnější orgán pro individuální styk s regulovanými subjekty a veřejností proto, že v případě selhání existuje jasně odpovědná instituce⁹⁹. Dr. Eisenbeis uvádí, že současný technologický boom a nové finanční metody umožňují dozorovaným subjektům upravit a přesunout svoje aktivity pod křídla instituce, která danému subjektu z dozorového hlediska nejvíce vyhovuje¹⁰⁰. Finanční subjekty tedy mohou nabízet určitý produkt, který je dozorován například jako bankovní produkt, přestože se ve skutečnosti jedná o produkt jiného typu. Netřeba dodávat, že toto představuje porušení zásady „fair play“ ve finančním sektoru. Nelze také vyloučit opačnou situaci, kdy dozorovaný subjekt neví, se kterým dozorovým orgánem má spolupracovat.

Jako další argument pro upřednostnění integrovaného regulátora Eisenbeis uvádí existenci tzv. „agency problem“ nebo „goal conflict“. Agency problem je definován jako problém vznikající v případě konfliktů pravomocí jednotlivých dozorových orgánů. Eisenbeis uvádí, že agency problem je spolu se špatným regulačním systémem spojován s finančními krizemi ve Spojených státech, například s úpadkem Ohio State

⁹⁷ MWENDA K. Kenneth, Legal Aspects of Unified Financial Services Supervision in Germany, German Law Journal, Private law, vol 04, no. 10, str. 1019.

⁹⁸ Dohoda s China Securities Regulatory Commission, Bafin, BaFin and Chinese securities regulatory authority CSRC agree close cooperation, dostupné z: http://www.bafin.de/cln_171/nn_720788/SharedDocs/Mitteilungen/EN/2010/pm__100706__mou__csrc__en.html

⁹⁹ Srov. DE LUNA MARTÍNEZ José, A.ROSE Thomas, International Survey of Integrated Financial Sector Supervision, WB, 2003, str.2.

¹⁰⁰ Srov. Edited by G. MAYES David, E. Wood GEOFFREY, The Structure of Financial Regulation, Londýn a New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2007, 439 s. ISBN 0-415-41380-X. str. 236.

Deposit Insurance Fund, Rhode Island Credit Union Insurance Fund¹⁰¹ a způsobení tzv. „Savings and Loans“ krize z 80. let 20. století.

Savings and Loans krize ve Spojených státech byla způsobena úpadkem Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC). FSLIC byl předchůdce současného Federal Deposit Insurance Corporation a jeho hlavní rolí byla záruka vkladů bankovních klientů, viz např. Bert Ely¹⁰². Během této krize se FSLIC stal insolventním a po neúspěšných pokusech o finanční intervenci musel být v roce 1989 zrušen. Eisenbeis uvádí, že jedním z důvodů této krize byl i konflikt pravomocí dozorových orgánů a agency problem.

V oblasti státního dozoru nad bankovníctvím ve Spojených státech působí Office of the Comptroller of the Currency, The Federal Reserve System a Federal Deposit Insurance Corporation. Tyto instituce mají překřížující se pravomoci a tímto činí dozor celkově neefektivním. Eisenbeis se domnívá, že agency problem vzniká mezi jednotlivými regulačními orgány z důvodu, že legislativa jednotlivých států není plně harmonizována s federální legislativou¹⁰³.

Jak jsem uvedl v kapitole 3.3 ohledně dualismu finančního dozoru, banky v USA jsou regulovány jak na úrovni jednotlivého státu, tak na federální úrovni, což může zapříčinit konflikt pravomocí regulátorů. Eisenbeis se tedy domnívá, že integrovaný regulátor je od těchto problémů oproštěn. Na druhou stranu nelze vyloučit argumenty, které varují proti přílišné centralizaci administrativy v jednom orgánu. Donato Masciandaro a Marc Quintyn uvádějí, že tento model regulace může přinést přebujelost administrativního aparátu a jeho následnou neefektivitu¹⁰⁴.

Nyní přejdeme k modelu integrovaného dozoru svěřeného centrální bance, jak je tomu v České republice, Irsku nebo na Slovensku. Donato Masciandaro a Marc Quintyn uvádějí, že dozor svěřený centrální bance přináší zvýšené administrativní náklady,

¹⁰¹ Tamtéž, str. 232.

¹⁰² Bert Ely, Savings and Loan Crisis, dostupné z:

<http://www.econlib.org/library/Enc/SavingsandLoanCrisis.html>

¹⁰³ Srov. Edited by G. MAYES David, E. Wood GEOFFREY, The Structure of Financial Regulation, Londýn a New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2007, 439 s. ISBN 0-415-41380-X, str. 235.

¹⁰⁴ MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc, Regulating the regulators: The changing face of financial supervision architectures before and after the crisis, Milan: Department of Economics and Paolo Baffi Centre, Bocconi University, Washington: International Monetary Fund, IMF Institute, 2009, str. 7.

neboť centrální banka tradičně nefunguje jako dozorový orgán¹⁰⁵. Jako další argument uvádějí, že kombinování dozorových funkcí s funkcí dohledu nad cenovou stabilitou přenáší na tuto instituci velké množství pravomocí a centrální banka se tak může vymknout kontrole. Autoři dále uvádějí, že úspěšnost finančního dozoru závisí i na tom, jakou měla centrální banka reputaci před svěřením dozorových oprávnění¹⁰⁶.

V případě České republiky lze říci, že postavení ČNB jako regulátora je silné (kapitola 4.). Postavení této instituce je zakotveno v Ústavě a její dozorová oprávnění v jednotlivých zákonech. ČNB pravidelně podává Poslanecké sněmovně¹⁰⁷ a vládě¹⁰⁸ zprávy o měnovém a hospodářském vývoji a zpracovává pro Parlament a vládu zprávu ohledně výkonu dohledu nad finančním trhem¹⁰⁹. Zástupci ČNB se účastní jednání vlády a zástupce ministerstva financí je oprávněn účastnit se jednání bankovní rady¹¹⁰. ČNB dále klade silný důraz na komunikaci s veřejností¹¹¹. Domnívám se, že ČNB je tedy poměrně transparentní dozorový orgán.

Finanční dozor byl v České republice sjednocen v roce 2006. Od té doby nic nenasvědčuje tomu, že by funkce ČNB jako dozorového orgánu přinášela administrativní problémy. Donato Masciandaro a Marc Quintyn uvádí argumenty ohledně zvýšených nákladů na administrativu v souvislosti se založením centrální banky jako jediného regulátora. Tato otázka je v případě České republiky již minulostí. Navíc tito autoři uvádějí, že dozorová funkce centrální banky může být naopak přínosná, protože dozorová činnost umožňuje centrální bance díky informacím

¹⁰⁵ Srov. MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc, *Reforming financial supervision and the role of central banks: a review of global trends, causes and effects (1998-2008)*, Milan: Bocconi University, IMF, str. 5.

¹⁰⁶ MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc, *Regulating the regulators: The changing face of financial supervision architectures before and after the crisis*, Milan: Department of Economics and Paolo Baffi Centre, Bocconi University, Washington: International Monetary Fund, IMF Institute, 2009, str. 7.

¹⁰⁷ ČNB podává Poslanecké sněmovně nejméně dvakrát ročně zprávu o měnovém vývoji (§ 3 zákona o České národní bance). ČNB dále podává Poslanecké sněmovně nejméně jedenkrát ročně k informaci zprávu o finanční stabilitě podle § 3 písm. (a) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

¹⁰⁸ ČNB a vláda se vzájemně informují o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky (§ 9, odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance).

¹⁰⁹ Srov. § 45, písm. (d) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

¹¹⁰ Srov. § 11 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

¹¹¹ ČNB na internetových stránkách shrnuje dosavadní činnost a umožňuje komunikaci s veřejností, http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh

získanými dozorovou činností, tzv. „information gains“¹¹², vykonávat lépe monetární politiku.

Na základě těchto skutečností se domnívám, že současné dozorové řešení v České republice je optimální. Nahrazení současného modelu dozoru sektorovým modelem nebo přenesení dozorových pravomocí na další orgán by bylo krokem zpět. ČNB je příkladem centrální banky, ve které jdou její dozorové funkce a funkce centrální banky tzv. „ruku v ruce“. Navzájem se doplňuje péče ČNB o cenovou stabilitu, tedy její monetární politika, spolu s její dozorovou funkcí.

Přikláním se k názoru, že více než samotný model regulace je důležitá kvalita samotných dozorových orgánů. Příklady Spojených států (sektorová regulace) a Spojeného království (integrováný dozorový systém) ukazují, že i rozdílné formy dozoru nebyly schopné zabránit finanční krizi.

Uzavírám tuto kapitolu konstatováním, že žádný z typů finančního dozoru nelze jednoznačně vnímat jako hodnotnější. Žádný model finančního dozoru nemůže sám o sobě zaručit správné fungování finančního trhu a zabránit vzniku finančních krizí. Mnohem důležitější je samotná kvalita dozorových orgánů.

6. Evropský systém finančního dozoru

Předchozí kapitoly se zabývaly současným pojetím státního dozoru nad finanční činností v České republice a porovnáním jednotlivých modelů finančního dozoru. V následující kapitole rozebírám stávající a budoucí trendy v oblasti finančního dozoru na úrovni EU, protože se snahy o sjednocení finančního dozoru v EU bezprostředně dotknou i České republiky jako členského státu. Obsahem této kapitoly je základní historický vývoj v oblasti evropského systému dozoru a významné okamžiky, které sehrály důležitou roli ve formování tohoto systému, včetně tzv. „Lamfalussyho procesu“, který významně ovlivnil legislativu v České republice.

Hans-Joachim Massenberga uvádí, že nový systém finančního dozoru v Evropské unii bude potřebovat silnou právní a institucionální podporu, aby bylo zajištěno, že se

¹¹² MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc, *Reforming financial supervision and the role of central banks: a review of global trends, causes and effects (1998-2008)*, Milan: Bocconi University, IMF, str. 5.

tato nová architektura nestane pouhým „bezzubým tygrem“¹¹³. Je nutno uvést, že diskuse o novém uspořádání finančního dozoru v EU nabývají i politického rozměru. Některé členské státy s vlastními vlivnými finančními centry (např. Lucembursko a Velká Británie) mají obavu, že takové sjednocení přeneso množství pravomocí na evropské instituce, které takto budou zasahovat do vnitrostátních záležitostí, jak uvádí například Ruth Lea¹¹⁴.

Jiní argumentují tím, že snahy o sjednocení pravidel v EU přispějí svojí předvídatostí k ekonomickému růstu. EU se může stát „klidným přístavem pro finanční instituce“ s přehledně stanovenými pravidly. Tento názor sdílí například Nigel Pain, viz.¹¹⁵. Jistě lze souhlasit, že snahy o vytvoření jednotného finančního trhu by vedly k pružnější alokaci kapitálu. Jednotný finanční trh lze přirovnat k jednotnému trhu se zbožím.

Obdobně jako při zrušení hranic při svobodném pohybu zboží i jednotný finanční trh směřuje ke zrušení hranic v této oblasti. Jednotný finanční trh by umožnil, aby účastníci trhu nebyli diskriminováni na evropských trzích na základě jejich původu a aby přeshraniční finanční operace podléhaly stejným pravidlům jako vnitrostátní operace. Tuto vizi uvedl v roce 2004 například Jean-Claude-Trichet, současný prezident ECB¹¹⁶.

1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která nahrazuje tzv. pilířovitou strukturu EU¹¹⁷. Mezi tři základní pilíře EU patří Evropská společenství, Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Policejní a justiční spolupráce.

Lisabonskou smlouvu tvoří upravená Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. Smlouva o fungování Evropské unie má stejnou právní

¹¹³ MASSENBERG Hans-Joachim, Giving supervision a European voice , dostupné z: <http://www.die-bank.de/finanzmarkt/giving-supervision-a-european-voice>

¹¹⁴ EVANS-PRITCHARD Ambrose, Europe tightens regulatory noose on City, 27. květen 2009, dostupné z: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/5395678/Europe-tightens-regulatory-noose-on-City.html>

¹¹⁵ WILLIS Andrew, OECD Calls for EU Financial Regulator, 14. leden 2009, dostupné z: http://www.businessweek.com/globalbiz/content/jan2009/gb20090114_263894.htm?chan=globalbiz_europe+index+page_top+stories

¹¹⁶ TRICHET Jean-Claude, Integration of the European Financial Sector, Speech by Jean-Claude Trichet, 29. červen 2004, dostupné z: <http://www.ecb.int/press/key/date/2004/html/sp040629.en.html>

závaznost jako Smlouva o Evropské unii a spolu s ní tvoří základ evropského práva¹¹⁸. Smlouva o Evropské unii potvrzuje základní principy EU, mezi něž patří společná hospodářská politika a vnitřní trh, kam patří i volný tok kapitálu a finančních služeb¹¹⁹. Ze znění tohoto ustanovení lze dovodit, že EU by měla směřovat k rovnoměrnému uspořádání a vynucování pravidel u finančních institucí.

Cíle evropského systému dozoru nad finanční činností lze tedy chápat jako koordinaci činností národních regulátorů členských států a jako snahu o sjednocení systému dohledu v jednotlivých členských státech. Účelem tohoto koordinovaného dohledu je podpora svobodného poskytování finančních služeb, lepší informovanost dozorovaných subjektů a ochrana spotřebitele.

6.1 Historie evropského systému dozoru

Spolu s celkovou liberalizací volného pohybu kapitálu se v Evropské unii objevují i snahy o sjednocení pravidel dozoru nad finanční činností. Zvýšenou snahu o sjednocení pravidel dozoru nad finanční činností lze pozorovat spolu s celkovou liberalizací volného pohybu kapitálu v Evropské unii. Je tedy vhodné krátce nastínit etapu liberalizace volného pohybu kapitálu. Etapy liberalizace volného pohybu kapitálu lze rozdělit na dvě hlavní části. Prof. Tichý uvádí, že liberalizace kapitálového pohybu plateb probíhala v zásadě pomaleji než realizace ostatních svobod v Evropské unii (svoboda pohybu, usazování a další základní svobody)¹²⁰.

První etapa liberalizace pohybu kapitálu se uskutečnila mezi léty 1960 až 1987. Tato etapa se vyznačovala nejednotným uplatňováním svobody pohybu kapitálu. Některé členské státy odstranily všechna omezení dovozu kapitálu (např. Německo, Velká Británie), zatímco jiné zpřísnily devizové kontroly (Francie, Itálie). Tento vývoj nebyl ideální, ale jednalo se o jeden z prvních kroků k naplnění svobody volného pohybu kapitálu. Druhá etapa se datuje od roku 1988 spolu s přijetím směrnice č. 88/367 ES. Tato směrnice zrušila všechna omezení pohybu kapitálu mezi osobami se

¹¹⁷ HENDRYCH Dušan a kolektiv, *Správní právo, Obecná část*, 7. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2, marg. 901.

¹¹⁸ Srov. čl. 1 Smlouvy o Evropské unii.

¹¹⁹ Smlouva o Evropské unii, čl. 3.

¹²⁰ TICHÝ Luboš, ARNOLD Reiner, SVOBODA Pavel, ZEMÁNEK Jiří, KRÁL Richard, *Evropské právo*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 880 s. ISBN-80-7179-430-9, marg. 942.

sídlem v členských státech a liberalizovala tak i pohyb plateb a proto je vnímána jako zásadní krok k liberalizaci pohybu kapitálu.¹²¹

Od konce 90. let lze spolu se zaváděním jednotné euroměny a prohlubováním integračního procesu EU pozorovat zvýšenou snahu o sjednocení dozorových pravidel nad finančními institucemi. Nová idea evropského systému dohledu byla zmíněna na zasedání Evropské komise ve Vídni v prosinci 1998, a to jako „Evropský akční plán finančních služeb“. Smyslem tohoto plánu bylo připravit Evropskou unii na výzvy globalizace ekonomiky a stanovit jednotná pravidla ve finančním sektoru¹²².

Evropská komise předpokládala, že Evropský akční plán finančních služeb bude naplněn do roku 2004. Poté se ukázalo, že tento termín nemůže být splněn z důvodu složitého legislativního procesu a komplikované koordinace mezi jednotlivými evropskými orgány realizujícími akční plán. Evropský akční plán finančních služeb byl původně založen na třech hlavních pilířích:

- dokončení vnitřního trhu pro tzv. neretailové finanční služby,
- vytvoření otevřeného a bezpečného vnitřního trhu v oblasti retailových finančních služeb,
- vytvoření efektivního dozorového rámce na evropské úrovni nad finančním sektorem.¹²³

6.2 Výbor moudrých a Lamfalussyho proces

V souladu s Evropským akčním plánem finančních služeb zasedala v roce 2000 tzv. „Commission of Wise Men“ (Výbor moudrých), jejímž předsedou a hlavní mluvčím byl baron Alexandre Lamfalussy. Evropská komise obdržela výslednou zprávu Výboru moudrých v únoru 2001. Je nutné zmínit, že tzv. Lamfalussyho proces, jak se tento proces podle předsedy Výboru moudrých začal později nazývat, byl završen přijetím řady důležitých sekundárních právních aktů Společenství v oblasti finančního práva.

¹²¹ Srov. TICHÝ Luboš, ARNOLD Reiner, SVOBODA Pavel, ZEMÁNEK Jiří, KRÁL Richard, Evropské právo, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 880 s. ISBN-80-7179-430-9, marg. 943.

Součástí zprávy Výboru moudrých byl i výsledek otevřené odborné diskuse nad budoucím směřováním evropského dohledu nad finanční činností. Odborná veřejnost se seznamovala se záměry Evropské komise prostřednictvím ankety. Hlavním cílem ankety bylo zjistit, jestli jsou tazatelé spokojeni se způsobem, jakým jsou transponovány směrnice o cenných papírech, jakým způsobem je nutné sjednotit finanční legislativu a jak proces sjednocení legislativy realizovat.

Zajímavý závěr plyne z odpovědí účastníků, kteří považovali za největší překážku různé právní úpravy v členských státech, a to v 62 % případů. 42 % tazatelů považovalo jazykové, kulturní a jiné překážky za největší překážku. 51 % tazatelů považovalo neadekvátní implementaci evropské legislativy za největší problém legislativního procesu. Navíc ¾ respondentů považovaly transpoziční proces v Evropské unii za nekonzistentní¹²⁴.

Z těchto odpovědí je zřejmé, že účastníci ankety, mezi které patřily i finanční instituce, požadovali větší právní jistotu a jistotu rovných podmínek v oblasti poskytování finančních služeb v EU. Tento požadavek je v souladu se smyslem finančního dozoru, který má směřovat cestou uplatňování rovných požadavků a rovných podmínek na finančních trzích.

6.3 Výsledek Výboru moudrých

Výbor moudrých svými doporučeními vytvořil prostor pro rozsáhlou evropskou legislativu finančních trhů. Mezi klíčové směrnice přijaté jako důsledek Lamfaloussyho procesu se řadí i směrnice č. 2004/39/ES o trzích finančních nástrojů (MIFID). Tato směrnice, přijatá 1. listopadu 2007, nahradila směrnicí č. 93/22/EHS (směrnice o Investicích) a měla zásadní význam pro finanční trhy v České republice¹²⁵. Transpozice směrnice byla provedena zákonem č. 230/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 256/2004

¹²² Europa, Financial Services Action Plan, dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/l24210_en.htm

¹²³ Euroskop.cz, Finanční služby, dostupné z: <http://www.euroskop.cz/673/sekce/financni-sluzby/>

¹²⁴ Srov. Initial report of the committee of wise men on the regulation of european securities markets, 20. listopad 2000, str. 36-39.

¹²⁵ Směrnice zavedla například kategorizaci zákazníků na profesionální a neprofesionální, zavádí tzv. mnohostranný obchodní systém, zavedla informační povinnosti obchodníka s cennými papíry vůči české národní bance a další.

Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, a dalších souvisejících zákonů¹²⁶. Na příkladu této směrnice lze vidět, že směrnice vzešlé z Lamfalussyho procesu měly velký význam pro subjekty finančního práva v České republice.

Mezi další důležité sekundární akty přijaté jako důsledek Lamfaloussyho procesu lze zařadit například směrnici č. 2003/6/ES o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s finančním trhem, směrnici č. 2003/71/ES o finančním prospektu, který má být zveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů, nebo směrnici č. 2004/109/ES o harmonizaci požadavků na průhlednost týkajících se informací o emitentech, jejichž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu.

Lamfaloussyho proces vedl také k vytvoření tzv. „Level III Committees“. Hlavním smyslem tohoto kroku bylo vytvořit prostor pro diskuse o finančním dozoru v EU a vytvořit poradní orgány v oblasti přijímání finanční legislativy. Mezi tyto vytvořené výbory patří Committee of European Banking Supervisors (CEBS), Committee of European Insurance and Occupational Pensions Committee (CEIOPS) a Committee of European Securities Regulators (CESR). Tyto výbory plní převážně poradní roli, ale sehrály významnou roli v přípravě legislativy v oblasti finančního práva. CEBS například mimo jiné připravuje spolu s ECB tzv. „EU-wide stress test exercise“, jehož smyslem je ověřovat nakolik jsou evropské banky silné. Poslední takové cvičení proběhlo v červenci 2010.¹²⁷

Proces implementace směrnic Lamfalussyho procesu trval delší dobu, než bylo původně předpokládáno. Evropská komise z důvodu snahy o urychlení tohoto procesu pověřila tzv. Meziinstitucionální monitorovací skupinu (dále jen IIMG), aby dohlížela na fázi implementace právních aktů Lamfaloussyho procesu. IIMG se sešla poprvé 15. září 2005.

IIMG ve své zprávě přes velkou míru pokroku a přínosu Lamfalussyho procesu potvrdila, že samotná implementace právních aktů Lamfalussyho procesu do

¹²⁶ Sagit, nakladatelství ekonomické a právnické literatury Ostrava, Sběrka zákonů, dostupné z: <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?cd=76&typ=r&zdroj=sb08230>

¹²⁷ Committee of European Banking Supervisors, Latest news, dostupné z: <http://www.c-eps.org/News--Communications/Latest-news.aspx>

jednotlivých právních řádů členských států proběhla pomaleji, než bylo předpokládáno¹²⁸. Při této příležitosti je nutno dodat, že Česká republika byla jedním z prvních členských států, který transponoval většinu směrnic Lamfalussyho procesu. K 1. červenci 2006 bylo, jak uvádí ministerstvo financí, transponováno 90 % těchto směrnic. Hlavní zásluhu na tom měla výše zmíněná novela zákona o podnikání na kapitálovém trhu a přijetí zákona o kolektivním investování¹²⁹. Poslední zpráva z 8. června 2010 uvádí, že všechny členské státy s výjimkou Francie, která neimplementovala směrnici č. 2005/60/ES o praní špinavých peněz¹³⁰, již tyto směrnice implementovaly.

IIMG dále prostřednictvím dotazníků zjišťovala názory na dosavadní fungování Lamfalussyho procesu. Dotazník byl v České republice určen všem účastníkům finančního trhu a účastníci ho mohli vyplnit buďto na Ministerstvu financí nebo přímo u Evropské komise¹³¹.

Přínos Lamfalussyho procesu bych osobně hodnotil pozitivně. Je zřejmé, že v takto komplikované oblasti, jako je regulace finančních služeb, je složité najít konsensus a jednotný legislativní rámec napříč členskými státy. Přesto tento proces vyvrcholil přijetím a implementací řady právních předpisů v oblasti finančního práva a velkou mírou se podílel na splnění úkolů v oblasti Evropského akčního plánu pro finanční služby.

7. High Level Group a její význam

Finanční a úvěrová krize vedla EU k úvahám o přehodnocení současného systému evropského finančního dozoru. Evropská komise pověřila v říjnu 2008 tzv. „High Level Group on Financial Supervision in the EU“ (High Level Group) s předsedajícím Jacques de Larosière, aby zjistila, z jakých příčin vznikla ekonomická

¹²⁸ Srov. Inter-Institutional Monitoring Group, Final Report Monitoring the Lamfalussy Process, 15. říjen 2007, str. 11, bod 23.

¹²⁹ Ministerstvo financí, Česká republika mezi prvními členskými zeměmi EU v transpozici směrnic finančního trhu, 19. červenec 2006, dostupné z:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_26870.html

¹³⁰ Transposition of FSAP Directives-State of play as at 08/06/2010, 8. červen 2010, str. 2.

¹³¹ Ministerstvo financí, Meziinstitucionální monitorovací skupina a Lamfalussyho proces, 13. leden 2006, dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/financni_trh_23630.html?year=2006

krize, jaké kroky je možné podniknout, aby se tato situace neopakovala a navrhnout, jakým způsobem se má ubírat finanční legislativa a dozorové činnosti v EU.

Nejdůležitější ze zprávy High Level Group je druhá a třetí kapitola zabývající se opravou metod finančního dozoru „policy and regulation repair“. High Level Group v těchto kapitolách navrhuje možná řešení evropského finančního dozoru a navrhuje novou strukturu evropských orgánů, která má nahradit stávající Level III Committees Lamfalussyho procesu. ČNB vydala v březnu 2009 stanovisko, kde zveřejňuje svoji pozici k jednotlivým navrhovaným změnám¹³². Níže jsou uvedeny hlavní návrhy High Level Group v oblasti jednotlivých segmentů finanční činnosti včetně názoru ČNB na tyto oblasti.

7.1 Úprava pravidel pro bankovníctví v EU

Úprava pravidel pro bankovníctví podle High Level Group zahrnuje převážně úpravu pravidel Basel II¹³³. Basel II lze charakterizovat jako soubor pravidel bankovního podnikání vypracovaných Basel Committee on Banking Supervision ve Švýcarsku. Smyslem pravidel Basel II je „zvýšit účinnost a citlivost metod měření a řízení rizik - a zvýšit tak motivaci regulovaných subjektů k obezřetnému řízení rizik. Basel II je rozdělen do třech částí, tzv. pilířů, které do sebe vzájemně zapadají“.¹³⁴ Pravidla Basel II jsou založena na třech pilířích a jejich hlavním smyslem je kontrola rizik bank a určení minimálního kapitálu na pokrytí těchto rizik. Pravidla Basel II jsou souborem pravidel směřující ke snížení rizikovosti v oblasti bankovníctví.

High Level Group navrhuje úpravu těchto stávajících pravidel, a to jak na úrovni Basel Comitee, tedy na mezinárodní úrovni, tak na úrovni EU. Pravidla Basel II by měla směřovat k postupnému zvýšení požadovaného minimálního kapitálu, snížení procykličnosti, zavedení přísnějších pravidel pro podrozvahové položky bank, přísnější pravidla pro tzv. „liquidity management“ a nakonec zavedení přísnějších pravidel pro

¹³² ČNB, Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacquesem de Larosièrem k dohledu nad finančním trhem v EU, 2009.

¹³³ Pravidla Basel II byla provedena směrnicemi 2006/48/ES, 2006/49/ES. V České republice byly směrnice provedeny zákonem č. 120/2007 Sb., o Změně některých zákonů v souvislosti se stanovením kapitálových požadavků na banky, spořitelni a úvěrní družstva, obchodníky s cennými papíry a na instituce elektronických peněz.

¹³⁴ Srov. ČNB, Implementace Pilíře II a III, dostupné z:

http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2009/cl_09_090127.html

samotný management bank¹³⁵. Poslední požadavek lze vnímat jako odpověď na některé nezodpovědné kroky managementu bank před finanční krizí. Tento návrh High Level Group reflektuje soudobou společenskou atmosféru, kdy je požadována větší kontrola nad managementem bank. Snahou o větší odpovědnost managementu bank se zabývá například Paul Collier¹³⁶.

High Level Group navrhuje na úrovni EU zavést jednotnou definici regulačního kapitálu¹³⁷. Z navrhovaných pravidel můžeme usoudit, že High Level Group primárně navrhuje celkovou vyšší akumulaci kvalitního kapitálu za účelem krytí rizikových aktivit bank. Právě rizikové investice byly hodnoceny jako jedna z příčin finanční krize.

ČNB uvádí, že by tyto změny neměly být úspěšány a měly by být podrobeny podrobnější analýze. ČNB nicméně návrhy High Level Group v této oblasti s uvedenými výhradami ve svém stanovisku podporuje¹³⁸. Domnívám se, že úprava kapitálových požadavků pro banky je krok správným směrem, ale musí se respektovat míra, která by již neohrozila jejich působení.

7.2 Regulace ratingových agentur v EU

Ratingová agentura je instituce, která poskytuje investorům informace ohledně investičních rizik¹³⁹. Hodnocení určitého investičního produktu je důležité pro rozhodování investorů o koupi takového produktu. Např. Siegfried Utzig uvádí, že špatné ratingy investičních produktů, které byly ve skutečnosti rizikové, byly jedním z hlavních faktorů, které způsobily finanční krizi¹⁴⁰.

High Level Group navrhuje, aby licencování ratingových agentur provádělo stávající Level III Committee CESR, jehož pravomoce by byly posíleny. Hlavním oprávněním této instituce by bylo licencování ratingových agentur a provádění dozoru nad jejich aktivitami. Ratingové agentury by tak byly nově postaveny před obdobná

¹³⁵ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 65.

¹³⁶ Srov. COLLIER Paul, A law to tame wild bankers, dostupné z: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jun/30/bankers-bonuses-banking-crisis>

¹³⁷ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 65.

¹³⁸ Srov. ČNB, Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacques de Larosière k dohledu nad finančním trhem v EU, 18. březen 2009, str. 3.

¹³⁹ The Free Dictionary, <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Credit+Rating+Agency>

¹⁴⁰ Srov. UTZIG Siegfried, ADBI Working Paper Series, The Financial crisis and regulation of credit rating agencies: A European Banking Perspective, 2010, str. 2.

regulační pravidla, jako mají v současnosti pojišťovny nebo banky. Skupina navrhuje, aby CESR mělo oprávnění omezit aktivity ratingových agentur a v případě závažného porušení pravidel odejmout ratingové agentuře licenci¹⁴¹. Skupina dále navrhuje, aby byla snížena role ratingových agentur v oblasti finančního dozoru. Finanční regulátoři totiž dosud využívali ratingy těchto agentur k jejich dozorovým činnostem. S touto navrhovanou změnou se silně ztotožňuje i ČNB¹⁴². Toto řešení hodnotím kladně, ovšem míra této regulace by neměla být pro ratingové agentury svazující do míry, která by ohrozila jejich činnost.

7.3 Regulace v oblasti pojišťovnictví v EU

High Level Group uvádí, že pojišťovny nebyly hlavní obětí krize, ale v důsledku provázanosti jejich aktivit s finančním trhem byly citelně zasaženy¹⁴³. Světová pojišťovací skupina AIG skončila téměř v úpadku, nebýt vládní finanční intervence¹⁴⁴. High Level Group v případě AIG uvádí, že tato situace vznikla převážně z důvodu nedostatečné spolupráce dozorových orgánů¹⁴⁵.

Z tohoto důvodu se navrhuje v oblasti pojišťovnictví především urychlení přijetí Solvency II směrnice. Přijetí směrnice Solvency II navrhují i například Rym Ayadi a Christopher O'Brien a uvádí, že tato směrnice bude významným přínosem pro evropský sektor pojišťovnictví¹⁴⁶. Cílem směrnice Solvency II je harmonizace poskytování pojišťovacích služeb a požadavky na kooperace mezi finančními regulátory v oblasti pojišťovnictví. Směrnice dále přinese větší pravomoci od hostitelského státu na domovský stát.

¹⁴¹ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 70.

¹⁴² Srov. ČNB, Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacques de Larosière k dohledu nad finančním trhem v EU, 18. březen 2009, str. 3.

¹⁴³ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 80.

¹⁴⁴ Srov. BRADY Dennis, The Washington Post, AIG Said To Receive Access to More Cash, dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/01/AR2009030101218.html>

¹⁴⁵ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 82.

¹⁴⁶ Srov. VAN DED ENDE Johan (Chairman), AYADI Rym, O'BRIEN Christopher (rapporteurs), *The future of Insurance Regulation and Supervision in the EU*, Brusel: Centre For European Policy Studies, 2006, 168 s. ISBN 10 :92-9079-630-8, str. 77.

ČNB souhlasí s přijetím směrnice Solvency II, ale staví se rezervovaně k přesunutí dozorových pravomocí od hostitelského orgánu dohledu na domovský orgán dohledu v této oblasti¹⁴⁷.

7.4 Paralelní bankovní systém v EU

High Level Group se dále zaměřila na otázku regulace tzv. „parallel banking system“. Parallel banking system lze charakterizovat jako „*system, který umožňuje bankám další emisi úvěrů při stávajícím stavu bankovních pasiv*“¹⁴⁸. Paralelní bankovní systém je prováděn především investičními bankami a hedge fondy. Hedge fond je charakterizován jako „*flexibilní investiční společnost, která svoje investiční aktivity směřuje do rizikovějších produktů*“¹⁴⁹.

High Level Group se domnívá, že regulace těchto subjektů je důležitá, neboť tyto instituce mohou mít významný vliv na stabilitu finančního sektoru. Nicméně připouští, že na rozdíl od Spojených států je již v Evropské unii v současné době solidní regulace těchto subjektů. Jako příklad uvádí, že manažeři hedge fondů musí podstoupit registraci ve Spojeném království¹⁵⁰.

Navrhované změny v oblasti paralelního bankovního systému lze shrnout jako ustanovení kapitálových požadavků na banky, které vlastní, nebo operují hedge fond, nebo provádí podobné paralelní aktivity. Dále se navrhuje celkové zlepšení transparentnosti finančních trhů, a to na základě pravidel registrace a informační povinnosti hedge fond manažerů. High Level Group dále navrhuje rozšíření odpovídající regulace na všechny subjekty provádějící finanční aktivity systémové povahy¹⁵¹.

ČNB k tomuto bodu uvádí, že okruh regulovaných subjektů je již dostatečný a EU by se neměla ubírat směrem k rozšiřování regulace na nové subjekty. Dále se domnívá, že finanční krizi spíše způsobilo selhání současného systému již regulovaných

¹⁴⁷ Srov. ČNB, Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacques de Larosière k dohledu nad finančním trhem v EU, ČNB, 18. březen 2009, str. 4.

¹⁴⁸ ČNB, Monitoring centrální bank, Sekce měnová a statistiky Odbor měnové politiky a fiskálních analýz, prosinec 2008, str. 9.

¹⁴⁹ The Free Dictionary, dostupné z: <http://www.thefreedictionary.com/hedge+fund>

¹⁵⁰ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 88.

¹⁵¹ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 92.

subjektů a nová legislativa by se měla ubírat spíše k nalezení způsobů, jak takové mezery zacelit¹⁵².

7.5 Roztříštěnost finanční legislativy v EU

High Level Group se domnívá, že současné dozorové pravomoci v Evropské unii nelze jako samotné vinit za způsobenou finanční krizi, ale jsou zde určitá selhání dozorových orgánů, a to jak na makroprudenční, tak na mikroprudenční úrovni¹⁵³. Makroprudenčním dozorem se myslí dozor nad celým finančním trhem, zatímco mikroprudenční dozor směřuje vůči jednotlivým finančním institucím.

Evropa podle názoru High Level Group trpí problémem nedostatku konsistentních pravidel v oblasti finančních trhů. Lamfalussyho proces sice vedl k významnému sjednocení některých pravidel v oblasti finančního trhu, ale stále zde existuje množství oblastí, kde legislativa ještě není sjednocena.

High Level Group se ve zprávě zabývá přínosem Lamfalussyho procesu a uvádí, že v některých případech tento proces přinesl těžkosti pro dozorové orgány. Jako příklad se uvádí, že nebyly přijaty jednotné „reporting formats“ pro dozorované instituce a že registraci a dozor nad ratingovými agenturami není vhodné svěřit Level III Committee CESR se stávajícími pravomocemi¹⁵⁴.

High Level Group uvádí několik příkladů, kdy je finanční legislativa nejvíce roztržštěná. Z těchto příkladů High Level Group uvádí různé definice základního kapitálu napříč členskými státy, různé definice úvěrových institucí, odlišné metody transpozice směrnic o pojišťovnictví, které zavádí evropský pas pro pojišťovací zprostředkovatele¹⁵⁵ a další¹⁵⁶. Častým jevem je podle High Level Group i to, že členské státy při implementaci příslušných směrnic do svého právního řádu přidávají

¹⁵² ČNB, Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacques de Larosière k dohledu nad finančním trhem v EU, 18. březen 2009, str. 5.

¹⁵³ Srov. The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 155.

¹⁵⁴ Srov. The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, str. 75, annex IV.

¹⁵⁵ Tzv. Jednotný Evropský pas pro pojišťovací zprostředkovatele zavedla směrnice č. 2002/92/ES. Tato směrnice byla v České republice zapracována do zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí. Jednotný evropský pas umožňuje registrovaným osobám v EU působit v ostatních členských státech na základě jednotné evropské licence.

¹⁵⁶ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 105.

ustanovení, která jsou přísnější než samotný rámec směrnice. Toto může vést k další nerovnosti a narušení jednotného finančního trhu.

High Level Group ale přiznává, že jednotná legislativa není ve všech případech nutná a členské státy by měly mít oprávnění ve svých domovských právních řádech reflektovat svoji ekonomickou situaci a přijímat přísnější opatření než má evropský rámec¹⁵⁷. Z tohoto důvodu High Level Group navrhuje, aby se členské státy a Evropský parlament v budoucnu vyhnuly takové legislativě, která může vést k nekonzistentní implementaci a aplikaci směrnic. Dále navrhuje, aby Evropská komise a Level III Committees hrály větší úlohu při kontrole implementace příslušných předpisů z důvodu, aby tyto předpisy nenarušovaly rámec jednotného finančního trhu¹⁵⁸. S tímto bodem bezvýhradně souhlasí i ČNB¹⁵⁹.

7.6 Role Evropské centrální banky a ESRC

High Level Group se vyjadřuje k polemice ohledně rozšíření dozorových pravomocí ECB¹⁶⁰. Součástí polemiky jsou i snahy o rozšíření stávajících pravomocí ECB tím způsobem, že by ECB měla do budoucna provádět jak mikroprudenční, tak makroprudenční finanční dozor. V oblasti mikroprudenčního dozoru se navrhuje, aby ECB prováděla dozor nad mezistátními bankami tzv. „cross border banks“ nebo systémovými bankami, „systemic banks“. V těchto případech by národní regulátoři přenesli pravomoci na ECB. Jednalo by se tedy o založení specializovaného dozorového orgánu.

High Level Group ale toto řešení nepodporuje a uvádí, že dozorová činnost ECB by měla zůstat na makroprudenční úrovni, jelikož ECB je tradičně těleso, které se zabývá monetární politikou eurozóny. K založení dozorových oprávnění ECB na mikroprudenční úrovni se ve svém stanovisku staví skepticky i ČNB¹⁶¹.

¹⁵⁷ Srov. The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 108.

¹⁵⁸ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 109.

¹⁵⁹ Srov. ČNB, Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacques de Larosièrè k dohledu nad finančním trhem v EU, 18. březen 2009, str. 5.

¹⁶⁰ Srov. The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 169.

¹⁶¹ Srov. ČNB, Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacques de Larosièrè k dohledu nad finančním trhem v EU, 18. březen 2009, str. 7.

High Level Group navrhuje, aby současné těleso v ECB, tzv. „Banking Supervision Committee“ bylo nahrazeno tzv. „European Systemic Risk Council“ (ESRC)¹⁶². ESRC by předsedal prezident ECB. Administrativní podporu ESRC zajistí ECB. Hlavním smyslem tohoto orgánu bude sledovat systémová rizika a připravovat případná varování¹⁶³. V případě zjištěného systémového rizika se navrhuje, aby ESRC informovalo European Economic and Financial Committee při Evropské komisi.

ČNB v této oblasti podmiňuje svůj souhlas vyjasněním následujících záležitostí. Je to především upřesnění statusu této instituce a míry zapojení ECB do finančního dozoru (ČNB se domnívá, že ECB by se neměla do dozoru silně zapojovat, neboť nemá dostatečné zkušenosti). Dále se jedná o vyjasnění struktury ESRC a její pravomoci vůči národním regulátorům¹⁶⁴.

Domnívám se, že ESRC bude nadbytečnou institucí. Není nutné vytvářet novou instituci, místo toho je vhodnější svěřit tyto pravomoci CEBS jako stávajícímu Level III Committee. Z návrhu plyne, že se jedná pouze o další poradní instituci, která bude spolupracovat s ECB a jednotlivými regulátory. Z tohoto důvodu se domnívám, že by tuto roli mohl zastat stávající CEBS.

7.7 Návrhy mikroprudenčního finančního dozoru (ESFS)

Mimo návrhu na vytvoření ESRC v oblasti makroprudenčního dozoru, navrhuje High Level Group vytvoření orgánů mikroprudenčního dozoru. Tyto instituce budou tvořit tzv. „Evropský systém finančních regulátorů“. High Level Group uvádí, že stávající Level III Committees vytvořené Lamfalussyho procesem nemají dostatečné pravomoci. Jejich role je převážně poradní a přes jejich významný přínos k sjednocení finančního trhu v EU by měly být nahrazeny novými institucemi se silnějším mandátem¹⁶⁵. Tento nový systém ESFS, „European system of Financial Supervisors“, by spolupracoval s jednotlivými národními dozorovými orgány a také s ESRC.

¹⁶² The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 177.

¹⁶³ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 182.

¹⁶⁴ Srov. Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacques de Larosière k dohledu nad finančním trhem v EU, ČNB, 18. březen 2009, str. 8.

¹⁶⁵ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 184.

High Level Group uvádí, že dozorové orgány v jednotlivých státech by dále vykonávaly svoji roli a byly by tzv. „first point of contact for the firm“. ESFS pak bude zajišťovat standardy dozoru, zajišťovat koordinaci mezi jednotlivými dozorovými orgány a zajišťovat zájmy domácích dozorových institucí¹⁶⁶. High Level Group dále navrhuje, aby byly založeny tzv. „colleges of supervisors“ pro přeshraniční instituce. Jedná se o vytvoření skupinových souborů národních regulátorů, které budou operovat jako „panely pro dozorové orgány“.

High Level Group podporuje vytvoření ESFS ve dvouступňovém procesu, který bude vyžadovat legislativní a systémové změny velkého rozsahu. High Level Group navrhuje termín pro založení ESFS na léta 2011-2012¹⁶⁷. High Level Group chce vytvořit „European Banking Authority“, „European Insurance Authority“ a „European Securities Authority“.

Navrhované orgány mají být podle High Level Group řízeny správní radou, která se bude skládat z jednotlivých národních regulátorů. Orgány ESFS by byly řízeny předsedy a řediteli. Autority by měly být řízeny radou skládající se z jednotlivých vrcholných představitelů národních regulátorů. Předsedové a ředitelé ESFS by měli být nezávislí profesionálové. Jmenování těchto vedoucích by mělo být potvrzeno Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou Evropské unie a jejich funkční období by trvalo 8 let. Orgány ESFS by měly operovat s vlastním aparátem a rozpočtem¹⁶⁸.

Hlavní pravomoci ESFS se navrhuje v oblastech:

- právně závazných mediačních řízení mezi jednotlivými národními regulátory,
- adoptací závazných dozorových pravidel,
- adoptace závazných technických rozhodnutí aplikujícím se na jednotlivé finanční instituce,
- dozor a koordinace tzv. College of Supervisors (Skupinová setkání národních regulátorů),

¹⁶⁶ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 185.

¹⁶⁷ Srov. The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 197 a 213.

- v případě potřeby vytváření skupin regulátorů,
- licencování a dozor specifických evropských institucí (mezi tyto by patřily ratingové agentury a post-trade infrastruktura),
- závazná spolupráce s ESRCS, aby byl zaručen požadovaný adekvátní makroprudenční dozor¹⁶⁹

Národní regulátoři by zůstali odpovědní za každodenní dozor jednotlivých dozorovaných subjektů. Návrh na vytvoření orgánů ESFS pozorně sleduje i ČNB. Uvádí, že toto řešení není systematické. Hlavní obavou ČNB je ztráta dozorových oprávnění nad finančními institucemi v České republice¹⁷⁰. ČNB uvádí, že legislativní snahy by se měly spíše ubírat směrem k odstranění zmíněné roztržičnosti dozorových pravidel napříč EU.

S názorem ČNB se ztotožňuji. Je totiž nutné na protikrizová opatření De Larosière skupiny pohlížet v kontextu specifických ekonomických situací členských států. Navrhovaná struktura ovlivní všech 27 členských států EU, přičemž každý z těchto států byl finanční krizí zasažen odlišně. V této souvislosti se nabízí otázka, zdali by Česká republika „nedoplácela“ na chyby regulátorů a chyby postupů v ostatních členských státech. Je nutné zmínit, že český bankovní sektor nebyl krizí zasažen zdaleka v takové míře jako v jiných členských státech. Další oblasti finančního sektoru na tom byly podobně¹⁷¹. Viz např.¹⁷², nebo zpráva ČNB¹⁷³.

8. Realizace návrhů High Level Group

Jak je uvedeno v kapitole 7 a jak uvádí i ČNB ve svém stanovisku, High Level Group vytvořila velké množství návrhů, jakým způsobem upravit stávající dozorový systém v Evropské unii, aby se neopakovala finanční krize. Evropská komise navrhuje

¹⁶⁸ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg. 213.

¹⁶⁹ The High Level Group on Financial Supervision in the EU, 25. únor 2009, marg.213.

¹⁷⁰ Srov. ČNB, Pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacques de Larosière k dohledu nad finančním trhem v EU, 18. březen 2009, str. 8-9.

¹⁷¹ ČNB, Český finanční sektor zůstává stabilní i v době recese, dostupné z:

https://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2010/cl_10_100520b.html

¹⁷² Ihned.cz, České banky ustojí jakoukoli krizi, vyplývá ze zátěžových testů ČNB, dostupné z:

<http://finweb.ihned.cz/c1-40704640-ceske-banky-ustoji-jakoukoli-krizi-vyplyva-ze-zatezovych-testu-cnb>

¹⁷³ ČNB, Zpráva o finanční stabilitě 2009/2010, str. 9.

zrealizovat návrhy High Level Group sérií legislativních aktů. V březnu 2009 umožnila Evropská komise konzultace k tomuto procesu. Podobně tomu bylo i na počátku Lamfaloussyho procesu.

Konzultací se účastnily jak dozorové instituce v členských státech, tak i osoby působící na finančních trzích¹⁷⁴. Z výsledků konzultací plyne, že většina institucí (včetně ČNB) podporuje vznik těchto orgánů, ale v případě ESFS požadují vysvětlení jejich statusu, nezávislosti a odpovědnosti¹⁷⁵. Toto uvádí i ČNB, která vyžaduje svůj souhlas s vysvětlením těchto záležitostí v případě orgánů ESFS.

V září a říjnu 2009 vydala Evropská komise sérii legislativních aktů. Jedná se především o návrhy nařízení nahrazující stávající Level III Committees. Tyto jednotlivé návrhy ustanoví ESFS, ESRC a dále svěří ECB určité úlohy v souvislosti se založením ESRC¹⁷⁶. Plánuje se vytvořit „European banking authority“ (EBA), „European insurance and occupational pensions authority“ (EIOPA) a „European securities and markets authority“ (ESMA).

Evropská komise dále navrhla tzv. „Omnibus“ směrnici. Tato směrnice si klade za úkol pozměnit znění směrnic: 1998/26/ES, 2002/87/ES, 2003/6/ES, 2003/41/ES, 2003/71/ES, 2004/39/ES, 2004/109/ES, 2005/60/ES, 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2009/65/ES¹⁷⁷. Mezi změněné směrnice se řadí mimo jiné i MIFID směrnice, směrnice o kapitálové přiměřenosti a další, transponované do českého zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Vzhledem k tomuto vývoji lze očekávat novelizace příslušných

¹⁷⁴ Evropská komise, Financial market supervision: Commission launches consultation of interested parties, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/373&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

¹⁷⁵ Srov. Evropská komise, Summary of public submissions received on the proposals of the de Larosière report regarding financial supervision in Europem, str. 1.

¹⁷⁶ Srov. Proposal for a regulation on Community macro prudential oversight on the financial systém and establishing a European Systemic Risk Board (ESRC), Proposal for a decision entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board, Proposal for a regulation establishing European Banking Authority (EBA), Proposal for a regulation establishing a European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), Proposal for a regulation establishing a European Securities and Markets Authority (ESMA).

¹⁷⁷ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directives 1998/26/EC, 2002/87/EC, 2003/6/EC, 2003/41/EC, 2003/71/EC, 2004/39/EC, 2004/109/EC, 2005/60/EC, 2006/48/EC, 2006/49/EC, and 2009/65/EC in respect of the powers of the European Banking Authority, the European Insurance and Occupational Pensions Authority and the European Securities and Markets Authority, str. 4.

předpisů i v České republice. Bude se jednat převážně o změny technického rázu za účelem harmonizace spolupráce těchto nových dozorových orgánů. Další legislativní návrhy se týkají oblasti regulace ratingových agentur.

Evropská komise 27. května 2009 vydala zprávu¹⁷⁸, kde vysvětluje záměr vytvoření nové evropské architektury finančního dozoru. Tato zpráva předcházela jednotlivým legislativním návrhům uvedeným výše. Evropská komise vidí hlavní smysl orgánů v shromažďování a vypracovávání analýz informací důležitých pro sledování a vyhodnocování potencionálních hrozeb pro finanční stabilitu. Hlavní činnost makroprudenčního orgánu ESRC je spatřována ve vydávání doporučení ohledně opatření, která by měla být přijata jako reakce na zjištěná systémová rizika. Tento orgán nebude mít pravomoc nařizovat konkrétním institucím postup. Jeho hlavní úlohou bude vydávat včasné varování před systémovými riziky a doporučení k přijetí opatření k řešení těchto rizik.¹⁷⁹

Ve zprávě High Level Group je ESFS uveden jako systém vnitrostátních orgánů finančního dohledu, který bude fungovat souběžně s novými evropskými orgány dohledu (EBA, EIOMA, ESMA). Nadnárodní dohled by byl tedy doplněn dohledem na Evropské úrovni, a to na zásadě „*partnerství, flexibility a subsidiarity*“¹⁸⁰. Podrobněji o těchto orgánech v kapitole 8.2.

8.1 Navrhované pravomoce a struktura ESRC

Evropská komise požaduje, aby byl ESRC plně odpovědný Evropské radě a Evropskému parlamentu. Tato odpovědnost by se projevovala ve formě podávání pravidelných zpráv těmto orgánům, minimálně jednou za dva roky. Častější podávání zpráv navrhuje Evropská komise v případě rozsáhlých finančních krizí¹⁸¹. V souladu s návrhem High Level Group Evropská komise navrhuje zastoupení tří předsedů evropských orgánů (ESFS) v radě ESRC a dále 27 guvernérů vnitrostátních centrálních

¹⁷⁸ Evropská komise, Sdělení Komise, Evropský finanční dohled, KOM (2009) 252 v konečném znění, 2009.

¹⁷⁹ Evropská komise, Sdělení Komise, Evropský finanční dohled, KOM (2009) 252 v konečném znění, 2009, str. 3.

¹⁸⁰ Evropská komise, Sdělení Komise, Evropský finanční dohled, KOM (2009) 252 v konečném znění, 2009, str. 3.

¹⁸¹ Evropská komise, Sdělení Komise, Evropský finanční dohled, KOM (2009) 252 v konečném znění, 2009, str. 5.

bank spolu se zástupci dozorových orgánů členských států jako pozorovatelů. Domnívám se, že je vhodné podpořit snahu o maximální zapojení členských států do ESRC, aby se zabránilo vzdalování této instituce jednotlivým členským státům a dozorovým orgánům členských států.

ESRC nebude mít žádné právně závazné pravomoci. Jak je uvedeno výše, tento orgán bude působit svými doporučeními a svojí autoritou. Hlavním úkolem úřadu bude provádění podrobných analýz a spolupráce s ESFS a národními regulátory.

Hlavním úkolem ESRC bude:

- *„shromažďovat a analyzovat informace důležité pro sledování a vyhodnocování potenciálních hrozeb pro finanční stabilitu, které vznikají v důsledku makroekonomického vývoje a vývoje uvnitř finančního systému jako celku,*
- *identifikovat tato rizika a stanovit pořadí jejich důležitosti,*
- *vydávat varování před riziky v případě, že se rizika jeví jako významná,*
- *v případě nutnosti vydávat doporučení ohledně opatření, která by se měla přijmout jako reakce na zjištěná rizika,*
- *sledovat plnění opatření požadovaných na základě varování a doporučení,*
- *efektivně působit jako prostředník mezi MMF, FSB a protějšky ze třetích zemí“.*¹⁸²

Nabízí se tedy otázka, jaký bude skutečný přínos této instituce, jestliže bude přes všechny snahy o integraci finančního dozoru stále na bedrech národního regulátora, jakým způsobem bude regulaci provádět. Nicméně se domnívám, že při dostatečném důrazu na spolupráci mezi jednotlivými dozorovými orgány v členských zemích je možné docílit lepšího sledování systémových rizik.

¹⁸² Evropská komise, Sdělení Komise, Evropský finanční dohled, KOM (2009) 252 v konečném znění, 2009, str. 4.

Evropská komise navrhuje, aby podporu ESRC zajišťovala ECB¹⁸³. Za zmínku stojí především administrativní podpora ESRC od ECB, která bude zahrnovat získávání informací pro ESRC, podporu při zasedání a další funkce, a to prostřednictvím vytvořeného Sekretariátu¹⁸⁴. Další funkce Sekretariátu bude spočívat převážně ve shromažďování informací od ESFS a v některých případech i od dozorových orgánů členských států a členských centrálních bank pokud budou takové informace nutné pro provádění úkolů ESRC¹⁸⁵.

Domnívám se, že řešení spočívající v zapojení ECB do fungování ESRC je optimální. Hlavní funkcí ESRC bude makroprudenční dozor. K této spolupráci má tedy ECB blíže než jiný evropský orgán.

Je nutno dodat, že v současné době se stále jedná o legislativní návrhy vytvoření ESRC a ESFS, proto lze do budoucna očekávat změny těchto návrhů. ECB například vydala 23. října 2009 stanovisko¹⁸⁶, kde podrobuje návrh na zřízení ESRC kritice a přináší vlastní podněty.

Ve svém stanovisku se ECB vyjadřuje k návrhu Evropské komise vytvořit ESRC. ECB uvádí, že vytvoření ESRC neovlivní postavení a nezávislost ECB dle článku 105 (1) smlouvy o ES, kde je role ECB vymezena jako orgánu odpovědného za udržování cenové stability¹⁸⁷, a s návrhem na vytvoření Sekretariátu vyslovuje souhlas.

¹⁸³ Proposal for a COUNCIL DECISION entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board the European Systemic Risk Board.

¹⁸⁴ Srov. Proposal for a COUNCIL DECISION entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board the European Systemic Risk Board, article 2.

¹⁸⁵ Srov. Proposal for a COUNCIL DECISION entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board the European Systemic Risk Board, article 5.

¹⁸⁶ ECB, OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK on on a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board and a proposal for a Council Decision entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board (CON/2009/88), 2009.

¹⁸⁷ Tamtéž, General observations, bod 4.

Jako jeden z požadavků ECB uvádím například navrhovanou změnu článku 7 návrhu¹⁸⁸, kde ECB vyžaduje důslednější zakotvení nezávislosti členů ESRB, a to jak na ostatních evropských institucích, tak na právnických a fyzických osobách¹⁸⁹. Ze stanoviska ECB dále vyplývá, že ECB požaduje, aby ESRC působilo jako nezávislá a nestranná instituce.

8.2 Navrhované pravomoce a struktura ESFS

Nyní lze obrátit pozornost na návrhy založení orgánů mikroprudenčního dozoru formující ESFS. Jak je uvedeno v kapitole 8, orgány ESFS budou založeny třemi legislativními návrhy. Jejich postavení a organizace bude obdobná, lišit se budou v oblastech působnosti.

V návrzích se uvádí, že hlavním cílem orgánů ESFS bude:

- zlepšení fungování vnitřního trhu, zahrnující hlavně efektivní a konsistentní úroveň regulace a dozoru,
- ochrana vkladatelů, investorů, pojištěnců a dalších oprávněných osob,
- zajištění integrity, efektivity a správného fungování finančních trhů,
- ochrana stability finančního systému,
- zajištění mezinárodní dozorové koordinace.¹⁹⁰

Evropská komise uvádí, že tyto návrhy jsou v souladu s principy subsidiarity a proporcionality uvedenými v článku 5 smlouvy o ES¹⁹¹. Právním základem těchto institucí je článek 95 smlouvy o ES¹⁹². Evropský soudní dvůr ve sporu „United Kingdom Versus Parliament and Council“, který se zabýval otázkou, zda bylo

¹⁸⁸ Srov. Proposal for a COUNCIL DECISION entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board the European Systemic Risk Board, article 7.

¹⁸⁹ Srov. Tamtéž, Amemdment 6.

¹⁹⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Banking Authority, bod. 6.1.

¹⁹¹ Princip subsidiarity a proporcionality jsou základní principy EU. Subsidiarity znamená, že v oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí Společenství činnost v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinku navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím. Proporcionality je Činnost Společenství nemá překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smlouvy ES (www.sagit.cz).

¹⁹² Srov. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, bod. 4.

European Network and Information Security Agency založeno v souladu s článkem 95 Evropského společenství, uvedl, že článek 95 Smlouvy o ES týkající se přijímání opatření pro zavedení a fungování vnitřního trhu je vhodným právním základem pro zřízení „subjektu Společenství pověřeného přispívat k uskutečnění procesu harmonizace“¹⁹³.

Každý orgán ESFS bude mít „Board of Supervisors“ skládající se z jednotlivých zástupců dozorových orgánů členských států a předsedy orgánu ESFS. Předseda bude vést schůze Board of Supervisors, ve kterých budou zástupci jednotlivých dozorových autorit z členských států a Management Board. Předseda bude tuto instituci zastupovat navenek. Každodenní chod orgánu ESFS bude mít na starosti ředitel¹⁹⁴. Jednotlivé orgány ESFS budou spolupracovat s ESRC a dalšími evropskými orgány.

Orgány ESFS budou obdobně jako stávající Level III Committees plnit poradní roli. Navíc budou oprávněny vydávat technické standardy na základě kvalifikované většiny podle článku 205 smlouvy o ES, a to za účelem pomoci s vytvořením tzv. „EU Rule Book for Financial Services“ (jednotného rámce pravidel pro finanční služby). Evropská komise má oprávnění těmto technickým formám dát právní závaznost, a to tak, že z nich vytvoří směrnice nebo nařízení¹⁹⁵.

Orgány ESFS nebudou plnit pouze tyto funkce, ale budou mít v některých případech oprávnění se přímo zasazovat o uplatňování legislativy v členských státech. Navrhuje se, aby orgány ESFS měly takové oprávnění vůči jednotlivým členským státům v případě, kdy se jednotlivé státy odchýlí od evropské legislativy a nezaručí, že se finanční instituce touto legislativou budou řídit. Proces je navrhován jak uvedeno níže¹⁹⁶.

¹⁹³ C-217/04, bod 44 „*The legislature may deem it necessary to provide for the establishment of a Community body responsible for contributing to the implementation of a process of harmonization in situations where, in order to facilitate the uniform implementation and application of acts based on that provision, the adoption of non-binding supporting and framework measures seems appropriate*“.

¹⁹⁴ Srov. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, bod. 6.1.

¹⁹⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, bod 6.2.1.

¹⁹⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, článek 9.

V případě odchýlení od evropské legislativy bude mít orgán ESFS oprávnění zahájit vyšetřování ve spolupráci s dozorovým orgánem daného členského státu. Ve lhůtě dvou měsíců od zahájení vyšetřování bude orgán ESFS informovat dozorový orgán členského státu o povinnostech, které je nutno splnit. Dozorový orgán tyto povinnosti musí splnit ve lhůtě 10 dnů od doručení této výzvy. V případě, že se tak nestane do lhůty jednoho měsíce od doručení této výzvy, Evropská komise vydá rozhodnutí určené dozorové instituci, a to ve lhůtě tří měsíců od doručení výzvy. Tato lhůta může být prodloužena o jeden měsíc a řízení bude probíhat tak, aby se mohl dotčený dozorový orgán k těmto povinnostem vyjádřit.

Dozorový orgán musí informovat Evropskou komisi a orgán ESFS ve lhůtě 10 dnů o krocích, které podnikl. V případě, že ani tehdy nejsou povinnosti splněny, Evropská komise zahájí řízení o nesplnění povinnosti v oblasti aplikace evropského práva podle článku 226 smlouvy o ES¹⁹⁷.

Orgány ESFS budou mít samy o sobě v tomto procesu oprávnění vydat rozhodnutí určené konkrétní finanční instituci v členském státě v případě, že dojde k porušení povinností v oblasti jednotné evropské legislativy. Takový postup bude možný v případě, že je jednotná legislativa přímo aplikovatelná v členském státě a dozorový orgán nemůže zajistit dodržení této legislativy.

Orgán ESFS bude mít oprávnění požadovat po konkrétní finanční instituci zaručení respektování těchto pravidel nebo zdržení se jakéhokoliv jednání v případě, kdy dozorový orgán ve lhůtě jednoho měsíce nesplní povinnost, kterou má uloženou orgánem ESFS. Toto oprávnění bude moci orgán ESFS využít v případě, kdy bude nutná rychlá reakce na ochranu stability finančního systému a nastolení rovných podmínek na finančním trhu¹⁹⁸.

Z návrhu plyne, že oprávnění bude příslušet orgánu ESFS pouze v některých situacích. Ale z výkladu návrhu mám dojem, že se jedná o jistou možnost „obejít“ pravomoc členského dozorového orgánu a možnost rozhodnout namísto něj.

¹⁹⁷ Srov. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, článek 9, odst. 6.

¹⁹⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, článek 9, odst. 6.

V návrhu je dále uvedeno, že by měl mít orgán ESFS oprávnění jednat v tzv. „krizových situacích“. Jako krizové situace se uvádí ty situace, které ohrožují, nebo podlamují stabilitu finančního systému v Evropské unii. V takové situaci by byl orgán ESFS oprávněn vyžadovat po finančních regulátorech členských států provedení společného postupu. Nicméně konečné slovo v otázce, zda se jedná o krizovou situaci nebo nikoliv bude mít Evropská komise¹⁹⁹. Navíc uvedený postup ESFS být v souladu s tzv. „klauzulí garance“ uvedené v návrhu²⁰⁰.

Další významnou navrhovanou pravomocí orgánů ESFS je oprávnění vést tzv. „mediační řízení“ mezi jednotlivými dozorovými orgány. Vést mediační řízení by bylo možné v případě, kdy členský dozorový orgán nesouhlasí s jednáním jiného dozorového orgánu jiné členské země, a to v případech, kdy legislativa vyžaduje spolupráci nebo společnou akci. V takovém případě by dotčený dozorový orgán mohl požádat orgán ESFS o řešení sporu.

Orgán ESFS se nejdříve pokusí ve smířčím řízení najít mezi těmito dozorovými orgány shodu. V případě, že toto nebude možné, tak by měl orgán ESFS oprávnění o tomto sporu rozhodnout sám²⁰¹. V případě, že by se dozorový orgán neřídil rozhodnutím orgánu ESFS, tak by orgán ESFS (obdobně jako v případě odchýlení se od evropské legislativy) měl pravomoc vydat vlastní rozhodnutí určené konkrétní finanční instituci v případě, že se jí přímo týká legislativa EU²⁰².

Oprávnění orgánů ESFS vést mediační řízení vnímám jako další posílení pravomocí těchto orgánů nad dozorovými orgány členských států. Orgány ESFS by totiž v tomto případě vykonávaly roli „rozhodčích soudů“ mezi jednotlivými národními regulátory. Domnívám se, že tato navrhovaná pravomoc orgánů ESFS může ohrozit postavení ČNB jako nezávislého dozorového orgánu.

¹⁹⁹Srov. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, článek 10, odst. 2.

²⁰⁰ Klausule garance je v návrhu uvedena jako možnost členského státu informovat autoritu a Evropskou komisi, že rozhodnutí ESFS ohrožuje její finanční stabilitu. V tomto případě může autorita od tohoto rozhodnutí upustit. V případě, že se tak nestane, členský stát může informovat Evropskou radu, která rozhodne s konečnou platností. Viz. bod. 6.1.1.

²⁰¹ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, článek 11, odst. 3.

²⁰² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Banking Authority, článek 11, odst. 4.

V návrhu se nicméně uvádí, že právo vést mediační řízení by příslušelo orgánům ESFS pouze v případě, kdy by činnost nebo nečinnost dozorového orgánu přímo ohrožovala možnost druhého dozorového orgánů chránit zájmy vkladatelů, investorů, pojištěnců a dalších oprávněných osob, nebo v případě, kdy by tím byla ohrožena stabilita evropského finančního systému. V opačném případě by měl orgán ESFS oprávnění takové řízení odmítnout. Navíc i v tomto případě platí klauzule garance. Nicméně i přes tato omezení nelze tuto situaci vyloučit.

Oproti názorům, že EU v orgánech ESFS vytváří pouze další poradní orgány, lze konstatovat, že v tomto návrhu tyto orgány dostávají podobu institucí s nemalými pravomocemi vůči jednotlivým členským státům.

8.3 Návrhy v oblasti regulace ratingových agentur v EU

Další oblasti, které EU věnuje hodně pozornosti, je úprava regulace ratingových agentur. Amadou N. R. Sy uvádí, že před finanční krizí používaly ratingové agentury pouze „*comply or explain model*“²⁰³ model regulace. Tomu lze rozumět jako model dobrovolné aplikace určitých kontrolních mechanismů, popřípadě aplikace uznávaných pravidel, mezi něž patří i pravidla organizace The International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Tato organizace vydává tzv. „Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies“, tedy jakýsi etický kodex chování ratingových agentur.

Ratingové agentury působící v EU se řídí zejména kodexem chování IOSCO, který je založen na dobrovolném dodržování a jsou dále každoročně posuzovány CESR. Jedná se tedy spíše o model „self regulation“ (samoregulace), jak uvádí Amadou N. R. Sy²⁰⁴. High Level Group navrhla, aby byly ratingové agentury (CRA) podrobeny přísnějším regulačním opatřením než je tomu v současnosti.

Evropská komise začala již v roce 2004 v „Call for Technical Advice“, určené CESR, uvažovat o určité formě regulace těchto agentur. Lamfalussyho proces byl jedním z procesů, který byl také určen k regulaci CRA. Mezi hlavní směrnice, které

²⁰³ Srov. AMADOU Sy N.R., The Systemic Regulation of Credit Rating Agencies and Rated Markets, IMF Working Paper, WP/09/129, 2009, str. 24.

²⁰⁴ Srov. AMADOU Sy N.R., The Systemic Regulation of Credit Rating Agencies and Rated Markets, IMF Working Paper, WP/09/129, 2009, str. 24.

obsahovaly požadavky určené těmto agenturám, byla i tzv. „Market Abuse“ směrnice²⁰⁵. Tato směrnice se zabývá otázkami tzv. zákazu „insider trading“ (vnitřního obchodování), manipulací s trhem a podporou tržní transparentnosti. Další důležitou směrnicí je Capital Requirements Directive²⁰⁶, ustanovující hlavní kritéria, která musí CRA splnit, aby byla považována za tzv. „External Credit Assessment Institution“ a dále MIFID směrnice²⁰⁷, která upravuje aktivity těchto institucí nad rámec jejich aktivit jako CRA²⁰⁸.

V dubnu 2009 dojednalo české předsednictví s Evropským parlamentem a Výborem stálých zástupců členských zemí při EU (COREPER) dohodu týkající se regulace CRA²⁰⁹. Tisková zpráva Ministerstva financí uvádí, že regulace CRA byla jednou z priorit českého předsednictví EU v roce 2009. Snahy o regulaci CRA vyvrcholily přijetím nařízení upravujícím ratingové agentury, a to nařízením č. 1060/2009/ES z 16. září 2009. Toto nařízení vstoupilo v platnost v prosinci 2009.

Evropská komise se domnívá, že hlavním důvodem pro přijetí legislativy v této oblasti je právě nedostatek samoregulace těchto agentur a nedostatečná regulace stávající legislativou na evropské úrovni. Jako příklad je zmíněn i IOSCO, který podle názoru Evropské komise nepředstavuje dostatečnou záruku regulace²¹⁰.

Nařízení č. 1060/2009/ES zakotvuje nové povinnosti pro ratingové agentury, mezi které patří povinnosti registrace a certifikace²¹¹. Nařízení dále obsahuje pravidla nezávislosti CRA a předcházení střetu zájmů²¹², požadavky na ratingy samotné²¹³ a oprávnění domovských dozorových orgánů rušit registrace CRA²¹⁴. Z nařízení dále

²⁰⁵ Směrnice č. 2003/6/ES.

²⁰⁶ Capital requirements directive představuje dvě směrnice, směrnici č. 2006/48/ES a směrnici č. 2006/49/ES.

²⁰⁷ Směrnice č. 2004/39/ES.

²⁰⁸ N.R. Sy Amadou, The Systemic Regulation of Credit Rating Agencies and Rated Markets, IMF Working Paper, WP/09/129, červen 2009, str. 7.

²⁰⁹ Ministerstvo financí, COREPER and EP approve regulation on credit rating agencies, 23. duben 2009, dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/en_cr_presidency_eu_47144.html

²¹⁰ Srov. návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady ES č. 1060/2009 o ratingových agenturách, str. 3.

²¹¹ Článek 14 a následující nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1060/2009 o ratingových agenturách

²¹² Článek 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1060/2009 o ratingových agenturách.

²¹³ Např. článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1060/2009 o ratingových agenturách.

²¹⁴ Článek 20 nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1060/2009 o ratingových agenturách.

plyne, že členské státy mohou využívat pouze rating od registrovaných institucí²¹⁵. Nařízení je hodnoceno jako zásadní krok v oblasti regulace ratingových agentur.

Uvádí se, že s touto regulací budou mít problémy menší lokální ratingové agentury. Tři celosvětové hlavní ratingové agentury nebudou mít s touto regulací těžkosti (Standard & Poor's, Moody's a Fitch) a udělají všechno proto, aby se registrovaly, protože evropský trh je pro ně důležitý, jak uvádí například Edmund Parker a Miles Bake²¹⁶.

Evropská komise ale plánuje jít ještě dále. 2. června 2010 vydala návrh nařízení upravujícího stávající nařízení č. 1060/2009/ES. Hlavním smyslem tohoto návrhu je svěřeni pravomocí v oblasti dozoru nad CRA jednomu z nových orgánů ESFS (kapitola 8.2). Jak je uvedeno v návrhu, tímto orgánem má být ESMA. Evropská komise plánuje, že tato nová legislativa vstoupí v platnost v průběhu roku 2011²¹⁷.

Podle nařízení č. 1060/2009/ES probíhá registrace CRA na základě systému koordinace registrace mezi jednotlivými dozorovými orgány. Tento systém bude nahrazen jediným registračním orgánem, a to ESMA, který bude provádět celý tento proces²¹⁸. Dále se navrhuje, aby ESMA mělo oprávnění prověřovat na místě, požadovat informace a vysvětlení, a provádět slyšení osob za předpokladu zajištění práva na obhajobu atd.²¹⁹. Je zcela evidentní, že tento návrh v případě schválení učiní z nově vytvořeného orgánu ESMA velice významnou instituci. Dle současných návrhů tedy bude ESMA nejsilnějším ze stávajících navrhovaných orgánů ESFS.

Domnívám se, že metoda přísnější regulace CRA není nejlepším řešením. CRA nelze jako samotné vinit za finanční krizi, jak uvádí např. i ČNB²²⁰. Potencionální

²¹⁵ Článek 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1060/2009 o ratingových agenturách.

²¹⁶ Např. PARKER Edmund, BAKE Miles, Regulation of credit rating agencies in Europe, Butterworths Journal of International Banking and Financial Law, 2009, str. 402.

²¹⁷ Evropská komise, Commission proposes improved EU supervision of Credit Rating Agencies and launches debate on corporate governance in financial institutions, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/656&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²¹⁸ Srov. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1060/2009 o ratingových agenturách, bod. 4.3.3.1.

²¹⁹ Srov. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1060/2009 o ratingových agenturách, bod. 4.3.3.2.

²²⁰ ČNB, regulace ratingových agentur, 8. duben 2009, dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2009/cl_09_090408a.html

klient má svobodu volby a může si vybrat služby od takové CRA, která podléhá silným samoregulačním pravidlům (např. pravidla IOSCO). Navíc tato povinnost registrace může způsobit, že se na evropském trhu usadí méně ratingových společností, což může znamenat ohrožení svobodné soutěže a přinést i zhoršení kvalit poskytovaných ratingů. Navíc státní dozor nad finanční činností by neměl směřovat k činnostem, které by svobodný trh utlumovaly.

9. Lisabonská smlouva a finanční dozor

Na oblast evropského systému finančního dozoru má vliv i nedávno přijatá Lisabonská smlouva. Tento dokument přináší některá ustanovení, která se dotýkají oblasti dohledu nad finanční činností. Jak je uvedeno v kapitole 6, Lisabonskou smlouvu tvoří upravená smlouva o Evropské unii a smlouva o fungování Evropské unie.

Do přijetí Lisabonské smlouvy byla Evropská centrální banka oprávněna přijímat legislativní akty pouze v oblasti společné měnové unie. Vzhledem k tomu, že není v současné době jasné, kdy se Česká republika stane členem monetární unie, je působnost ECB na českou monetární politiku omezená. Smlouva o fungování Evropské unie nicméně přináší nová ustanovení, která pravomoci Evropské centrální banky rozšiřují²²¹.

Článek 127, odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie nahrazující článek 105 smlouvy o Evropském společenství stanoví: „*Rada může zvláštním legislativním postupem jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Evropskou centrální bankou formou nařízení svěřit Evropské centrální bance zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými a dalšími finančními institucemi, s výjimkou pojišťovacích podniků*“²²². Z ustanovení není přímo jasné, jaký okruh úkolů bude možné svěřit ECB. Je možné se domnívat, že toto ustanovení zakládá určitou diskreční pravomoc Evropské rady, která se může rozhodnout určit některé nové pravomoci ECB, například v dohledu nad bankovními institucemi. Tato pravomoc by ale ovšem neměla překročit oprávnění plynoucí Evropské centrální bance z jejího statusu a nezávislosti.

²²¹ ČNB, Lisabonská smlouva a Česká národní banka, dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/mezinarodni_vztahy/lisabonska_smlouva/

²²² Srov. čl. 127, odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Smlouva o fungování Evropské unie stanoví výjimku z pravidla volného pohybu kapitálu mezi členskými státy. Článek 63 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že omezení pohybu kapitálu mezi členskými zeměmi a třetími zeměmi je nepřipustné. Článek 65 odst. 1, (b) Smlouvy o fungování Evropské unie ale umožňuje členským státům omezit volný pohyb kapitálu z důvodu porušování vnitrostátních předpisů, veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti. Toto ustanovení, jak uvedeno v článku 65. odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, nesmí být zneužito jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování volného pohybu kapitálu.

Lze si těžko představit situaci, kdy by mohlo být toto ustanovení použito členským státem. V případě budoucích finančních krizí ovšem nelze vyloučit, že členský stát k tomuto kroku přistoupí například z důvodu špatné platební bilance. V této otázce očekávám budoucí stanoviska Evropského soudu.

10. Závěr

Jak je uvedeno v kapitole čtvrté a páté, postavení ČNB je upraveno v Ústavě a příslušných zákonech. O roce 2006 lze zcela jistě hovořit jako o přelomovém roce pro státní dozor nad finanční činností v České republice. Lze polemizovat, zdali se Česká republika vydala správnou cestou, když zvolila cestu integrovaného dozoru nad finanční činností.

Současný legislativní vývoj v Evropské unii považuji za neméně významný. V kapitole 8 je uvedeno, že orgány ESFS mohou mít v budoucnu oprávnění zasahovat do pravomocí dozorových orgánů členských států, včetně ČNB. Je nutné si položit otázku, zda se v souvislosti s legislativními návrhy vzešlými po roce 2008 nejedná o takzvané „překročení Rubikonu“, neboť budoucí evropská legislativa by se mohla současnými návrhy inspirovat a navrhovat ještě větší omezení pravomoci dozorových orgánů v členských státech.

Česká republika jako člen Evropské unie přebírá legislativu EU a participuje na tomto procesu prostřednictvím ČNB nebo Ministerstva financí²²³. Jako členský stát EU

²²³ Např. Akční plán na rok 2010 Ministerstva financí. (Rámcová politika Ministerstva financí pro oblast finančního trhu), dostupné z:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ft_ramcova_politika_mf_pro_ft.html

má Česká republika své stálé zástupce v Evropské komisi, Radě Evropské unie a Evropském parlamentu. Česká republika má tedy řadu možností, jak se na tomto legislativním procesu aktivně podílet.

ČNB již jasně ve svém prohlášení vyjádřila, že její souhlas s některými návrhy High Level Group bude vydán, pouze pokud bude vyjasněno právní postavení nových evropských institucí. Česká republika již dala najevo, že je připravena odmítnout návrhy, které by byly v rozporu s jejími zájmy²²⁴. Příkladem je, že Česká republika odmítla zavedení tzv. evropské bankovní daně, z jejichž výnosů má být tvořen rezervní fond, který by se použil na pomoc finančním institucím zasaženým finanční krizí.

Vraťme se ještě jednou k Lamfalussyho procesu. Tento proces, jak jsem uvedl v předešlých kapitolách, sehrál důležitou roli v legislativě EU. Proces samotný ale trval mnoho let. V současnosti se hovoří nejenom o přijetí značného množství legislativních aktů vzešlých jako reakce na zprávu High Level Group, ale i o vytvoření nových významných institucí. Přitom je překvapující, s jakou rychlostí Evropská komise k těmto systémovým změnám přistupuje.

Zpráva High Level Group byla zveřejněna 25. února 2009. Legislativní návrhy vzešlé z tohoto procesu se začínají datovat od října 2009, to je necelý rok po zveřejnění zprávy High Level Group. Lamfalussyho proces byl rozvržen na mnohem delší časové období. Proto se domnívám, že by bylo vhodnější tento vývoj zpomalit, aby vznikl větší prostor pro obeznámení se s budoucí legislativou nejenom okruhu dozorových orgánů v členských státech, ale i širší veřejnosti.

Tímto nechci říci, že mi stávající legislativa Lamfaloussyho procesu připadá jako dostatečná. Považuji za nutné přednostně řešit otázku roztržičnosti evropské regulace v oblasti finančního práva, protože tento proces bude přínosný i pro Českou republiku. Český finanční sektor se stále rozvíjí a za poslední léta urazil značnou cestu. Domnívám se, že jednotná legislativa by umožnila českým subjektům finančního trhu lépe a aktivněji působit na trzích v ostatních členských státech EU.

²²⁴ NEUGER G. James, EU to Push Levies on Banks, Financial-Transaction Tax at G-20, dostupné z: <http://www.bloomberg.com/news/2010-06-17/eu-leaders-to-push-global-taxes-on-banks-financial-transactions-at-g-20.html>

Státní dozor nad finanční činností je velice dynamická a rychle se vyvíjející oblast finančního práva. Jedním z důvodů současného urychlení legislativních procesů byla jednoznačně finanční krize. Je přirozené a správné, že se EU snaží najít takový způsob úpravy regulace, kterým by se zamezilo opakování finančních krizí takového rozsahu. Mark Jicking a Edward V. Murphy na příkladu Spojených států uvádějí, že volání po změnách v americkém finančním dozoru bylo historicky způsobeno krizemi²²⁵.

Je potřebné si položit otázku, zda pouze navrhovaná legislativa samotná bude schopná těmto krizím čelit a za jakou to bude cenu. Česká republika by si měla být vědoma svého postavení jako plnohodnotného člena EU, který byl finanční krizí zasažen relativně nejméně. Připravované změny v EU jsou zásadního rázu a nebylo by vhodné, aby byly takzvaně „šity horkou jehlou“. Česká republika by proto měla zaujmout takový postoj, který je adekvátní současné situaci v EU, postavení České republiky a prosazovat jej pomocí našich institucí, které jsou do těchto procesů v EU zapojeny.

²²⁵ JICKLING Mark, V. MURPHY Edward Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision, Congressional Research Service, 2009, R40249, str. 1

Seznam použité literatury

Monografie:

BAKEŠ Milan a kolektiv: *Finanční právo*, 4. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 741 s. ISBN 80-7179-431-7

BAKEŠ Milan a kolektiv: *Finanční právo*, 5. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6

TICHÝ Luboš, ARNOLD Reiner, SVOBODA Pavel, ZEMÁNEK Jiří, KRÁL Richard: *Evropské právo*, 3. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 880 s. ISBN 80-7179-430-9

prof. JUDr. SLÁDEČEK Vladimír, DrSc., doc. JUDr. MIKULE Vladimír, JUDr. SYLLOVÁ Jindřiška, CSc.: *Ústava České republiky*, komentář, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007, 935 s. ISBN 979-80-7179-869-9

HENDRYCH Dušan a kolektiv: *Správní právo*, Obecná část, 7. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2

Edited by G. MAYES David, E. Wood GEOFFREY: *The Structure of Financial Regulation*, Londýn a New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2007, 439 s. ISBN 0-415-41380-X

VAN DER ENDE Johan (Chairman), AYADI Rym, O'BRIEN Christopher (rapporteurs): *The future of Insurance Regulation and Supervision in the EU*, Brusel: Centre For European Policy Studies, 2006, 168 s. ISBN 10: 92-9079-630-8

KINSEY Sara, NEWTON Lucy: *International Banking In An Age of Transition: Globalization, Automation, Banks And Their Archives*, Lincolnshire: Ashgate 1998, 185 s. ISBN 1: 85928-384-5

Pracovní studie a ostatní zdroje:

CUEVAS E. Carlos, FISCHER P. Klaus: *Cooperative Financial Institutions Issues in Governance, Regulation, and Supervision*, Washington D.C: WB, 2006, ISBN 10: 0-8213-6684-X

ČÍHÁK Martin, TIEMAN Alexander: *Quality of Financial Sector Regulation and Supervision Around the World*, IMF, 2008
dostupné ve formátu PDF z:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08190.pdf>

ARNONE Marco, DARBAR M. Salim, GAMBINI Alessandro: *Banking Supervision: Quality and Governance*, IMF, 2007,
dostupné ve formátu PDF z:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0782.pdf>

ČÍHÁK Martin, PODPIERAM Richard: *Is One Watchdog Better Than Three? International Experience with Integrated Sector Supervision*, IMF, 2006,
dostupné ve formátu PDF z:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0657.pdf>

LAMFALUSSY Alexandre, HERKSTROTTER Cornelius, ROJO ANGEL Luis, RYDEN Bengt, SPAVENTA Luigi, WALTER Norbert, WICKS Nigel: *Initial Report of The Committee of Wise Men on The Regulation of European Securities Markets*, Brusel, 9. listopad 2000,
Dostupné ve formátu PDF z:
http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/initial-report-wise-men_en.pdf

EVROPSKÁ KOMISE: *Summary of public submissions received on the proposals of the de Larosière report regarding financial supervision in Europe*,
dostupné ve formátu PDF z:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/fin_supervision/summary_en.pdf

FSB: *Financial Stability Board Charter*,
dostupné ve formátu PDF z:
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925d.pdf

DE LAROSIÈRE Jacques (Chairman), BALCEROWICZ, ISSING Otmar, MASERE Rainer, Mc CARTHY Callum, NYBERG Lars, PÉREZ José, RUDING OnnoPuding: *The High level group on financial supervision in EU*, 25. února 2009,
Dostupné ve formátu PDF z:
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

DE LUNA MARTÍNEZ José, A.ROSE Thomas: *International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*, WB, červenec 2003, dostupné ve formátu PDF z:
http://www.fep.up.pt/disciplinas/pgaf924/PGAF/Texto_3_Martinez_Rose_survey_integrated_supervision.pdf

K MWENDA Kenneth: *Legal Aspects of Unified Financial Services Supervision in Germany*, German Law Journal, Private law, vol. 04, no. 10,
dostupné ve formátu PDF z:
http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol04No10/PDF_Vol_04_No_10_1009-1031_Private_Mwenda.pdf

AMADOU N.R. Sy : *The Systemic Regulation of Credit Rating Agencies and Rated Markets*, IMF, červen 2009,
Dostupné ve formátu PDF z:
<http://www.cnbv.gob.mx/recursos/fimitsr19.pdf>

HOLOPAINEN Helena: *Integration of financial supervision*, Bank of Finland 2007,
Dostupné ve formátu PDF z:
<http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/43CAA74A-192A-4496-AA55-6A9EDE159354/0/0712netti.pdf>

FINANSTILSYNET: *Supervision of the financial market*,
dostupné ve formátu PDF z:
http://www.finanstilsynet.no/archive/adm_pdf/01/10/Presb001.pdf

ECB: *The role of national central banks in banking supervision in selected central and eastern european countries*, březen 2010,
Dostupné ve formátu PDF z:
<http://www.ecb.int/pub/pdf/scplps/ecblwp11.pdf>

JICKLING Mark, V. MURPHY Edward: *Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision*, Congressional Research Service, 14. prosince 2009, R40249,
dostupné ve formátu PDF z:
http://assets.opencrs.com/rpts/R40249_20100421.pdf

SCHÜLER Martin: *Integrated Financial Supervision in Germany*, Centre for European Economic Research, květen 2004

EVROPSKÁ KOMISE: *Transposition of FSAP Directives-State of play as at 08/06/2010*, 2010,
Dostupné ve formátu PDF z:
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/100608-transposition_en.pdf

MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc: *Regulating the regulators: The changing face of financial supervision architectures before and after the crisis*, Milan: Department of Economics and Paolo Baffi Centre, Bocconi University, Washington: International Monetary Fund, IMF Institute,
dostupné ve formátu PDF z:
<http://www.cepr.org/meets/wkcn/1/1724/papers/MasciandaroFinal.pdf>

MASCIANDARO Donato, QUINTYN Marc: *Reforming financial supervision and the role of central banks: a review of global trends, causes and effects (1998-2008)*, Milan: Bocconi University, IMF, únor 2009,
Dostupné ve formátu PDF z:
http://www.cepr.org/pubs/policyinsights/CEPR_Policy_Insight_030.asp

ČNB: *pozice České národní banky ke zprávě skupiny vedené Jacquesem de Larosièreem k dohledu nad finančním trhem v EU, 2009,*
Dostupné ve formátu PDF z:
http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2009/download/090318_de_Larosiere_pozice_CNB_cz.pdf

ECB: *Opinion of the European Central Bank on a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board and a proposal for a Council Decision entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board, 2009,*
Dostupné ve formátu PDF z:
http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2009_88_f_sign.pdf

INTER-INSTITUTIONAL MONITORING GROUP: *Final Report Monitoring the Lamfalussy Process, 15. říjen 2007,*
dostupné ve formátu PDF z:
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/071015_final_report_en.pdf

Initial report of the committee of wise men on the regulation of european securities markets, 20. listopad 2000,
dostupné z:
http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/initial-report-wise-men_en.pdf

EVROPSKÁ KOMISE: *Sdělení Evropské komise, Evropský finanční dohled, 2009,*
dostupné ve formátu PDF z:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:CS:PDF>

PARKER Edmund,BAKE Miles: *Regulation of credit rating agencies in Europe, Butterworths Journal of International Banking and Financial Law, 2009,*
dostupné ve formátu PDF z:
http://www.mayerbrown.com/public_docs/01-07-09-International_Banking&Financial_Law.pdf

Legislativa:

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky.

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.

Zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředků a platebních systémech (zákon o platebním styku).

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu.

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření.

Zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování.

Zákon č. 190/2004 ., o dluhopisech.

Zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví.

Zákon č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostech.

Zákon č. 104/2008 Sb., o nabídkách převzetí a o změně některých dalších zákonů.

Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů.

Zákon č. 36/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany spotřebitele.

Zákon č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru.

Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.

Zákon č. 230/2008 Sb., kterým se mění zákon o podnikání na kapitálovém trhu a další zákony v oblasti poskytování investičních služeb a organizování regulovaných trhů.

Financial Services and Markets Act 2000.

Smlouva o Evropské unii.

Smlouva o fungování Evropské unie.

Směrnice č. 2004/39/ES, o trzích finančních nástrojů.

Směrnice č. 2003/6/ES, o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem.

Směrnice č. 2003/71/ES, o prospektu, který má být zveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů.

Směrnice č. 2004/109/ES, o harmonizaci požadavků na průhlednost týkajících se informací o emitentech, jejichž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu.

Směrnice č. 2003/6/ES, Market Abuse Directive.

Směrnice č. 2006/48/ES, Capital Requirements Directive.

Směrnice č. 2006/49/ES, Capital Requirements Directive.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1060/2009, o ratingových agenturách.

Nařízení č. 2006/2004/ES, o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele.

Vyhláška č. 233/2009 Sb., o žádostech, schvalování osob a způsobu prokazování odborné způsobilosti, důvěryhodnosti a zkušenosti osob a o minimální výši finančních zdrojů poskytovaných pobočce zahraniční banky.

Judikatura:

C-217/04, United Kingdom v European Parliament and Council, judgment of 2.5.2006.

Nález č. 90/2001 Sb., ÚS, sv. 22.

Legislativní návrhy:

Proposal for a regulation on Community macro prudential oversight on the financial system and establishing a European Systemic Risk Board (ESRC).

Proposal for a decision entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board.

Proposal for a regulation establishing European Banking Authority (EBA).

Proposal for a regulation establishing a European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

Proposal for a regulation establishing a European Securities and Markets Authority (ESMA).

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directives 1998/26/EC, 2002/87/EC, 2003/6/EC, 2003/41/EC, 2003/71/EC, 2004/39/EC, 2004/109/EC, 2005/60/EC, 2006/48/EC, 2006/49/EC, and 2009/65/EC in respect of the powers of the European Banking Authority, the European Insurance and Occupational Pensions Authority and the European Securities and Markets Authority.

Proposal for a COUNCIL DECISION entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board the European Systemic Risk Board.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1060/2009 o ratingových agenturách.

Články a ostatní internetové zdroje:

VINA Gonzalo, U.K. Scraps FSA: *Reversing System Set Up by Brown (Update2)*, Bloomberg Businessweek, vydáno 17. června 2010,
Dostupné z:
<http://www.businessweek.com/news/2010-06-17/u-k-scraps-fsa-reversing-system-set-up-by-brown-update2-.html>

CENTRAL BANK & FINANCIAL SERVICES AUTHORITY OF IRELAND:
About the Central Bank, úvodní stránka Centrální banky Irska,
dostupné z:
http://www.centralbank.ie/frame_main.asp?pg=abt_what.asp&nv=abt_nav.asp

ČNB, *žádost o licenci pro banku*,
dostupné z:
http://www.cnb.cz/cs/legislativa/predpisy_bd/licencovani/index.html

Investor Words.com: *Internetový online slovník*,
dostupné z:
http://www.investorwords.com/6953/universal_banking.html

ČNB: *ochrana spotřebitele*, působnost ČNB v oblasti ochrany spotřebitele,
dostupné z:
http://www.cnb.cz/cs/spotrebitel/ochrana_spotrebitel/index.html

ČOI: *spotřebitel*, informace pro spotřebitele,
dostupné z:
<http://www.coi.cz/cs/spotrebitel.html>

Bafin: *BaFin and Chinese securities regulatory authority CSRC agree close cooperation*, vydáno 6. července 2010,
dostupné z:
http://www.bafin.de/cln_171/nn_720788/SharedDocs/Mitteilungen/EN/2010/pm__100706__mou__csrc__en.html

ELY Bert: *Savings and Loan Crisis*, nelze zjistit datum vydání,
dostupné z:
<http://www.econlib.org/library/Enc/SavingsandLoanCrisis.html>

MASSENBERG Hans-Joachim: *Giving supervision a European voice*, nelze zjistit datum vydání,
dostupné z:
<http://www.die-bank.de/finanzmarkt/giving-supervision-a-european-voice>

EVANS-PRITCHARD Ambrose: *Europe tightens regulatory noose on City*, vydáno 27. května 2009,
dostupné z:
<http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/5395678/Europe-tightens-regulatory-noose-on-City.html>

WILLIS Andrew: *OECD Calls for EU Financial Regulator*, vydáno 14. ledna 2009,
dostupné z:
http://www.businessweek.com/globalbiz/content/jan2009/gb20090114_263894.htm?chan=globalbiz_europe+index+page_top+stories

NEUGER G. James: *EU to Push Levies on Banks, Financial-Transaction Tax at G-20*,
dostupné z:
<http://www.bloomberg.com/news/2010-06-17/eu-leaders-to-push-global-taxes-on-banks-financial-transactions-at-g-20.html>

TRICHET Jean-Claude: *Integration of the European Financial Sector*, proslov prezidenta ECB z 29. června 2004,
dostupné z:
<http://www.ecb.int/press/key/date/2004/html/sp040629.en.html>

Financial Services Action Plan,
dostupné z:

http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/124210_en.htm

Euroskop.cz: *Finanční služby*,

dostupné z:

<http://www.euroskop.cz/673/sekce/financni-sluzby/>

SAGIT, nakladatelství ekonomické a právnické literatury Ostrava: *Sbírka zákonů*,

dostupné z:

<http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?cd=76&typ=r&zdroj=sb08230>

COMMITTEE OF EUROPEAN BANKING SUPERVISOR: *Latest news*,
novinky instituce,

dostupné z:

<http://www.c-ebs.org/News--Communications/Latest-news.aspx>

MINISTERSTVO FINANCÍ: *Česká republika mezi prvními členskými zeměmi EU v transpozici směrnic finančního trhu*, vydáno 19. července 2006,

dostupné z:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_26870.html

MINISTERSTVO FINANCÍ: *Meziinstitucionální monitorovací skupina a Lamfalussyho proces*, vydáno 13. ledna 2006,

dostupné z:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/financni_trh_23630.html?year=2006

ČNB: *Implementace Pilíře II a III, Popsání systému Basel II*, vydáno 27. ledna 2009,

dostupné z:

http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2009/cl_09_090127.html

COLLIER Paul: *A law to tame wild bankers*, vydáno 30. června 2009,

dostupné z:

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jun/30/bankers-bonuses-banking-crisis>

The Free Dictionary, Finanční online slovník,

dostupné na:

<http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Credit+Rating+Agency>

DENNIS Brady: *AIG Said To Receive Access to More Cash*, vydáno 2. března 2009,

dostupné z:

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/01/AR2009030101218.html>

ČNB: *Český finanční sektor zůstává stabilní i v době recese*, vydáno 20. května 2010,
dostupné z:
https://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2010/cl_10_100520b.html

EVROPSKÁ KOMISE: *Financial market supervision: Commission launches consultation of interested parties*, vydáno 10. března 2009,
dostupné z:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/373&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

MINISTERSTVO FINANCÍ: *COREPER and EP approve regulation on credit rating agencies*, vydáno 23. dubna 2009,
dostupné z:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/en_cr_presidency_eu_47144.html

EVROPSKÁ KOMISE: *Commission proposes improved EU supervision of Credit Rating Agencies and launches debate on corporate governance in financial institutions*, vydáno 2. června 2010,
dostupné z:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/656&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

ČNB: *regulace ratingových agentur*, vydáno 8. dubna 2009,
dostupné z:
http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2009/cl_09_090408a.html

ČNB: *Lisabonská smlouva a Česká národní banka*,
dostupné z:
http://www.cnb.cz/cs/mezinarodni_vztahy/lisabonska_smlouva/

MINISTERSTVO FINANCÍ: *Akční plán na rok 2010 ministerstva financí. (Rámcová politika ministerstva financí pro oblast finančního trhu)*,
dostupné z:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ft_ramcova_politika_mf_pro_ft.html

Abstract

State supervision of financial activities

I have chosen this topic because financial supervision plays a very important role as it ensures stability of financial markets and thereby helps to stabilize national economies. Contemporary legislation in the area of financial supervision is undergoing major changes in order to reflect devastating impact of the financial crisis. Therefore it is substantial to analyze this legislation because its effect on financial law can be significant.

The aim of this thesis is to analyze financial supervision and its different methods together with the proposed changes of financial supervision in the European Union. I have decided to concentrate on current and proposed legislation in the European Union because it will directly affect the Czech Republic as a member state.

Chapters two and three explain the term financial supervision and major methods of financial supervision used in different countries. Chapter four analyzes legislative aspects of financial supervision in Czech Republic and its major current objectives. Legal status of the Czech National Bank as an integrated financial supervisor is also assessed in this chapter.

Different types of financial supervision are then compared in chapter five. No financial supervision method is preferred because I believe that each method can be effective as long as it reflects unique economic, political and other characteristics of each country.

Chapter six deals with issues of European financial supervision. The chapter starts with a short historical excursion when the process of a single market for financial services has been started. The role of the European action plan and Lamfalussy Process is then explained.

With regards to future prospects of the financial regulation in Europe chapter seven concentrates on the High Level Group report and discusses its main legislative

proposals. Opinions of the Czech National Bank are provided in this matter in order to reflect the point of view of the Czech financial supervisor.

Chapter eight deals with the proposed legislative acts carried out as a response to the report of the High Level Group including proposals to create ESRC and ESFS. Legal structure and organizational structure of these proposed bodies is then analyzed in the same chapter.

Chapters seven and eight also deal with the issue of credit rating agencies supervision. I have decided to include this type of regulation because it represents a whole new supervisory legislation.

However it has to be noted that chapters seven and eight deal mostly with legislative proposals. Therefore it can be expected that these proposals will be different when valid.

I also analyzed the Lisbon treaty in chapter nine. This treaty likewise substantially affected the area of financial supervision in the European Union. Emphasis is put on the new competences of ECB with regards to this important Treaty.

Final chapter closes with a message that legislative proposals on the European level concerning the financial supervision should be put under more critical thought and their adoption should not be expeditious. It is also recommended that Czech Republic should play a more extensive role in contemporary legislative process in EU in order to protect its interests.

Due to the nature of the topic, many types of sources are used in this thesis including financial law textbooks, work papers, other qualified studies and legal articles together with actual and proposed legislation at Czech and European level.

Klíčová slova/Keywords

dozor *supervision*

dozorový organ *supervisory authority*