

Karlova univerzita v Praze
Právnická fakulta
Katedra financí a finančního práva

Název
Právní postavení a činnost ČNB

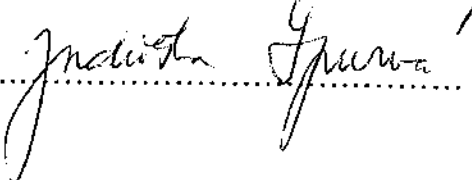
Vedoucí diplomové práce: JUDr. Pavlína Vondráčková

2007

Prohlášení

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma „Právní postavení a činnost České národní banky“ jsem vypracovala samostatně. Použitou literaturu uvádím v příloženém seznamu literatury.

V Praze dne 9.5. 2007


.....

Tímto chci poděkovat JUDr. Pavlíně Vondráčkové za vstřícnost a podnětné rady a připomínky ke zpracování této diplomové práce.

Dále bych velice ráda poděkovala své mamince za neutuchající podporu a pochopení v průběhu celého studia.

Obsah	strana
1. Úvod	1
2. Historie	2
2.1 Důvody vzniku centrálních bank	2
2.2 Hlavní způsoby zakládání centrálních bank	2
2.2.1 Přeměna některé z existujících soukromých obchodních bank	2
2.2.2 Přidělení práva na emisi bankovek	3
2.2.3 Založení centrální banky jako zcela nové instituce	3
2.3 Vývoj centrálního bankovníctví na našem území	4
2.3.1 Privilegovaná Rakouská národní banka	4
2.3.2 Rakousko-Uherská banka	4
2.3.3 Národní banka Československá a Národní banka pro Čechy a Moravu	4
2.3.4 Státní banka Československá	5
2.3.5 Česká národní banka	7
3. Postavení a činnost ČNB na základě platné právní úpravy	8
3.1 Ústava	8
3.2 Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance	12
3.2.1 Definice ČNB	13
3.2.2 Poslání, funkce a cíle ČNB	13
3.3 Přehled základních činností České národní banky	16
3.3.1 ČNB jako vrcholný subjekt měnové politiky	17
3.3.2 Emisní funkce	18
3.3.3 ČNB jako banka bank	19
3.3.4 Funkce banky státu	19
3.3.5 Funkce správce devizových rezerv	20
3.3.6 Funkce reprezentanta vlády v měnové oblasti	21
3.3.7 Dohled nad finančním trhem	21
3.3.7.1 Bankovní regulace a dohled	22
3.4 Poskytování informací	30
3.5 Organizační struktura ČNB	32
3.6 Hospodaření ČNB	37
4. Regulace a dohled finančního trhu	40
4.1 Varianty institucionálního uspořádání dozoru ve finančním systému	40
4.2 Institucionální uspořádání dozoru v Evropské unii	42
4.3 Institucionální uspořádání dozoru v ČR	44
5. Integrace dohledu nad finančním trhem	46
5.1 Důvody pro změnu situace v oblasti dohledu	48
5.2 Varianty řešení integrace dohledové činnosti	50
5.3 Časový postup integrace z hlediska legislativního i organizačního	54
5.4 Sjednocený dohled již funguje	58
5.5 Změny platné legislativy	60
6. Závěr	62
7. Seznam použité literatury	72
8. Přílohy	73

1. Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolila právní postavení a činnost ČNB, a to především proto, že v systému ústavně zakotvených institucí hraje zajímavou a často diskutovanou roli.

Úvodem do tematiky bych chtěla stručně připomenout důvody vzniku centrálních bank, hlavní způsoby jejich zakládání a zmapovat historii centrálního bankovníctví na našem území. V následující části práce se věnuji postavení a činnosti ČNB na základě platné právní úpravy, tato část obsahuje zejména přehled základních činností ČNB a přibližuje organizační strukturu a způsob hospodaření této instituce. K tomu mi byl nápomocný hlavně zákon České národní rady o České národní bance č. 6/1993 Sb., ze dne 17. prosince 1992, ve znění pozdějších předpisů. Jedna z nejrozsáhlejších kapitol této části je vzhledem k významnosti bankovní regulace a dohledu věnována právě této problematice.

Je zřejmé, že vzhledem k obsáhlé náplni činnosti centrální banky České republiky, nelze v této práci dopodrobna přiblížit všechny její úlohy a funkce. Z tohoto důvodu jsem se v dalších částech této práce zaměřila na jednu z jejích nejdůležitějších funkcí – dohled nad finančním trhem je jednou z hlavních činností ČNB a až bude vstupem do eurozóny¹ naše měnová politika přesunuta do Evropské centrální banky a ČNB tak přijde o rozhodovací pravomoci v této oblasti, stane se dohled nad finančním trhem její stěžejní činností vůbec. Tuto problematiku jsem zvolila i vzhledem k její aktuálnosti – dohled nad celým finančním trhem spadá pod křídla ČNB teprve od 1. dubna 2006.

Část čtvrtá a pátá tedy pojednává o dohledu nad finančním trhem. Nezabývám se ale jednotlivými dohledovými činnostmi a pravomocemi, které nově přešly na naši ústřední banku v souvislosti s integrací tohoto dohledu, ale snažím se toto téma přiblížit z hlediska obecnějšího. Konkrétně se věnuji variantám institucionálního uspořádání dohledu vůbec a jeho uspořádání v zemích EU i v České republice, a konečně samotnému procesu integrace dohledu do ČNB.

¹ Členy Eurozóny jsou pouze ty země, které vstoupily do třetího stadia Evropské měnové unie a přijaly Euro jako svou měnu.

2. Historie

Centrální banky jsou relativně mladé instituce. První vznikly až v 17. století a převážná většina z nich začíná fungovat až ve 20. století. V dnešní podobě začaly první centrální banky vystupovat zhruba od poloviny 19. století. V některých ekonomikách dokonce žádné centrální banky neexistují (např. v Hongkongu, do roku 1999 též v Lucembursku).

2.1 Důvody vzniku centrálních bank

Vznik centrální banky byl podmiňován několika důvody.

Za nejstarší důvody vzniku centrálních bank lze označit:

- 1) finanční zájmy vlády, resp. panovníka mít vlastní banku, která kdykoliv doplní chybějící zdroje ve státní pokladně,
- 2) zájmy vlády či panovníka soustředit veškeré pohyby finančních prostředků, které se týkají státní pokladny, do vlastní instituce.

Zjednodušeně řečeno, hlavními úkoly těch nejstarších centrálních bank bylo úvěrování státních financí a vedení účtů pro vládu, resp. panovníka.

K těmto důvodům se postupně s ekonomickým, společenským a politickým vývojem přidaly i jiné, ekonomicky racionálnější důvody.

- 3) Třetím důvodem byla centralizace emise peněz v podobě bankovek, popřípadě i mincí. Vzniká tak prioritní definiční znak centrální banky.

Později se připojily i jiné důvody, jako např. provádění měnové politiky s cílem stability měny, atd.

2.2 Hlavní způsoby zakládání centrálních bank

2.2.1 Přeměna některé z existujících soukromých obchodních bank

Tento způsob nemusel vždy probíhat na principu dobrovolnosti. Svědčí o tom případ švédské centrální banky, která je nejstarší evropskou centrální bankou. Historie Sveriges Riksbank (Švédské říšské banky) začíná v roce 1656. V tomto roce byla ve Stockholmu založena soukromá obchodní banka, Rikets Standers Bank, brzy

se však dostala do problémů, z nichž jí pomohla vláda. Banka prošla reorganizací, která byla zakončena faktickým znárodněním banky a změnou názvu, avšak stále si zachovala na vládě nezávislé postavení obchodní banky. Teprve v roce 1697 začala banka vystupovat jako centrální banka „z pověření krále“. Dále si ale zachovávala také funkce banky obchodní. Mezi její hlavní úkoly jako centrální banky patřilo sloužit v podobě banky vlády, včetně úvěrování státní pokladny, regulovat množství emitovaných bankovek. K další výraznější změně došlo až v 19. století, kdy ze zákona mohly na území Švédska emitovat peníze Sveriges Riksbank a devět autorizovaných soukromých bank (Enskilda). Mezi těmito bankami docházelo ke konkurenčnímu boji, proto byl přijat zákon, který stanovil, že Sveriges Riksbank se stane jediným emitentem bankovek na území Švédska. K naplnění tohoto zákona došlo v roce 1904, kdy Sveriges Riksbank ukončila své činnosti spadající do obchodního bankovníctví.

2.2.2 Přidělení práva na emisi bankovek

Další možností vzniku centrální banky je přidělení práva na emisi bankovek vybrané obchodní bance. Příkladem je Itálie, kde původně mohly na daném území emitovat své vlastní peníze nejen banky, ale i soukromé firmy. V roce 1874 zákon omezil toto právo pouze na šest obchodních bank, které si tvrdě konkurovaly. Na základě zhoršené situace došlo k přijetí zákona v roce 1893, který sloučil tři banky s právem emise do jediné - vzniká Banca d'Italia. Kromě ní mohly emitovat i dvě z původní šestice bank. V roce 1926 bylo definitivně výsadní právo emise bankovek na území Itálie svěřeno pouze bance Banca d'Italia, která se tak stává centrální bankou.

2.2.3 Založení centrální banky jako zcela nové instituce

Jako první byl tento způsob založení centrální banky použit v Anglii roku 1694. Z důvodů válek byla v té době panovnická pokladna prázdná, proto král Vilém III. akceptoval návrh na zřízení nové banky pod názvem Bank of England. Banka samozřejmě musela být k zahájení činnosti vybavena základním kapitálem. Na základě výzvy bohatí Angličané upsali ve prospěch banky akciový kapitál a banka mohla zahájit svou činnost. Banka ihned po založení vystupovala jako

banka pro královskou Korunu, vedla její účty a poskytovala výhodné úvěry formou emise nových bankovek. V letech 1844 - 1845 jí bylo ze zákona svěřeno výsadní právo emise bankovek na území Anglie a Skotska, tím se Bank of England stala skutečnou centrální bankou.

2.3 Vývoj centrálního bankovníctví na našem území

2.3.1 Privilegovaná Rakouská národní banka

První centrální banka na našem území vznikla v tehdejší Rakousko-Uherské monarchii 1. června 1816. Jmenovala se Privilegovaná Rakouská národní banka a její právní forma byla soukromá akciová společnost. Již po roce působení získala emisní monopol na území Rakouska, původně na 25 let. Nebyla však hlavním emitentem peněz, tím bylo v té době ministerstvo financí. Později však význam v této oblasti vzrostl, jelikož se banka dostala pod přímou vládní kontrolu.² V roce 1867 začala vydávat peníze také na území Uherska, o jejich množství však rozhodovala vláda.

2.3.2 Rakousko-Uherská banka

Privilegovaná Rakouská národní banka však svou funkci plnila pouze do roku 1878, kdy byla založena nová centrální banka s názvem Rakousko-Uherská banka. Ta již byla výsadním emitentem peněžních prostředků po celém Rakousko-Uhersku. Taktéž byla pod dohledem vlády. V této době neměla měnová politika větší význam s ohledem na to, že drtivá většina množství peněz v oběhu byla spojena s hotovostními penězi krytými drahými kovy – od roku 1892 stříbrem a následně pak zlatem.³

2.3.3 Národní banka československá a Národní banka pro Čechy a Moravu

Během peněžní reformy z 3. až 12. března 1919 došlo k postupnému stažení peněz platných na území Rakouska - Uherska a zavedení nové měny -

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

³ viz *tamtéž*

československé koruny. Všechny bankovky byly okolkovány a 50 % z nich bylo vráceno do oběhu. Zbylých 50 % bylo pokryto emisí vládních dluhopisů s úrokem 1 %, kterými bylo možné hradit mimořádnou dávku z majetku. Od června 1920 byly již okolkované bankovky vyměněny za novou československou měnu.⁴

Po pádu Rakouska-Uherska a vzniku samostatné Československé republiky vykonávalo některé funkce národní banky ministerstvo financí. Od 1. dubna 1926 je však převzala a zahájila činnost Národní banka československá. Tento peněžní ústav byl zřízen jako akciová společnost a zcela nahradil Bankovní úřad ministerstva financí. Stále měl ovšem stát tuto banku pod kontrolou. Jmenoval a odvolával guvernéra, vládní komisaře apod. Národní banka československá prováděla měnovou politiku, úvěrovala banky i podniky. Koruna již nebyla za zlato směnitelná, krytí zlatem bylo ve výši 25 %, což se ale postupně stále snižovalo. Po první světové válce se bance dařilo stabilizovat kupní sílu měny, československá koruna patřila k nejstabilnějším a nejžádanějším měnám v Evropě. To však ukončil rok 1939, kdy 16. března byla činnost Národní banky československé na delší dobu přerušena.

Mezi léty 1939 až 1945 byla činnost této banky nahrazena Národní bankou pro Čechy a Moravu, která byla podřízena Německu v čele s říšským zmocněncem. Zákonným oběživem se stala říšská marka. Na Slovenském území převzala činnost centrální banky Slovenská národní banka. Tato doba byla pro naše bankovníctví velmi negativní. Česká měna výrazně znehodnocovala. Až po osvobození 1. června 1945 se znovu zahájila činnost Národní banky československé. V listopadu téhož roku byla opět obnovena československá měna.

2.3.4 Státní banka československá

Po únorovém puči v roce 1948 a následném přechodu k centrálně plánované ekonomice došli tehdejší mocní k závěru o nutnosti vybudovat „centrální banku nového typu“. V roce 1950 byla založena Státní banka československá (SBČS), které byl přisouzen monopol centrálního i komerčního bankovníctví. Vklady obyvatelstva spravovala Česká, resp. Slovenská spořitelna. SBČS se nechvalně

⁴ Revenda, Z.: *Centrální bankovníctví, 2.vydání, Management Press, Praha 2001*

proslavila zejména peněžní reformou k 1. červnu 1953. Hotovostní peníze byly fyzickým osobám vyměněny do výše 300 Kčs v poměru 5:1, zbytek v poměru 50:1. Zbývající vázané vklady z reformy v roce 1945 byly anulovány, nové vklady byly v poměru 5:1 a 30:1 přepočteny. Zároveň se začaly snižovat počty bank a znárodnovat soukromé bankéřské domy a akciové obchodní banky. Státní banka československá i nadále řídila zbývající banky.

Tuhá centralizace bankovního systému započatá v podstatě již koncem 2. světové války vrcholila rokem 1958, kdy SBČS převzala financování a úvěrování investiční výstavby. Dosavadní vykonavatel této činnosti - Investiční banka byla odsouzena do role nevýznamné banky pověřené depozitními operacemi s výhledem pozdější likvidace. Jistým odklonem od nastoupeného směru bylo založení Československé obchodní banky v roce 1965, na kterou byly převedeny některé nepříliš rozsáhlé pravomoci na úseku zahraničně obchodních operací.

Na začátku druhé poloviny 80. let začaly u nás jako v jedné z posledních zemí práce na přípravě bankovní reformy, která měla oddělit emisní a úvěrově-obchodní činnosti.⁵

Spojení komerčních bankovních aktivit s monopolem centrální banky v jediném ústavu, tj. v SBČS, bylo kritizováno již v době příprav a postupného provádění ekonomické reformy na sklonku existence bývalé ČSSR. Ještě v tomto období byly připraveny a k 1. lednu 1990 vstoupily v účinnost zákony č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé a č. 131/1989 Sb., o bankách a spořitelnách. Znamenaly zásadní krok pro rozdělení funkcí centrálního a komerčního bankovníctví; jinak ovšem byly poplatné době svého vzniku, tj. stále ještě usilují o reformu socialistické ekonomiky.

Největší změnou prošlo centrální bankovníctví na území České, resp. Československé republiky po roce 1989, kdy SBČS byla rozdělena na tři subjekty: novou SBČS, která se přetvářela na centrální banku tržního typu, a dvě obchodní banky - Komerční banku Praha a Všeobecnou úvěrovou banku Bratislava, na které byly převedeny komerční aktivity bývalé monobanky. Tím došlo k oddělení emisní a úvěrově-obchodní činnosti centrální banky a k vytvoření dvoustupňového bankovního systému.

⁵ Revenda, Z. a kol.: *Peněžní ekonomie a bankovníctví*, 4. vydání, Management Press, Praha 2005

2.3.5 Česká národní banka

Po rozdělení Československa na dva samostatné státy došlo i k oddělení měn nových států a rozdělení jejich bankovních soustav, tedy i SBČS. V České republice zastává funkci centrální banky od 1. ledna 1993 Česká národní banka, na Slovensku tuto funkci plní Národní banka Slovenska.

Ústřední měnová instituce ČR nevznikla v roce 1993 jako zcela nový fenomén. Naopak, svým právním postavením, hlavními úkoly, způsobem práce i organizační strukturou plynule navazovala na fungování Státní banky československé (SBČS) v bývalé federaci. Její podobu podstatným způsobem zformovaly hlavní změny, které proběhly ve společnosti, ekonomice a v tomto rámci také v bankovníctví v předchozích třech letech, které uplynuly od „sametové“ revoluce na sklonku roku 1989.

Ústava nového státu – České republiky – přijatá 16. prosince 1992 s účinností od 1. ledna roku následujícího zdůraznila zvláštní postavení ústřední banky státu tím, že jí věnovala samostatnou Hlavu 6, a to ve znění:

(1) Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o stabilitu měny; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.

(2) Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.

Příslušný zákon o České národní bance č. 6/1993 Sb. byl přijat Českou národní radou o den později. Jak již bylo řečeno, zákon navazoval na koncepci předchozího zákona o Státní bance československé a přihlížel k obdobným právním úpravám v některých zemích. Dnem 1. ledna 1993 vstoupila ČNB plynule do příslušné části práv a závazků bývalé SBČS. Guvernérem byl jmenován dřívější předseda SBČS Josef Tošovský.

3. Postavení a činnost ČNB na základě platné právní úpravy

Postavení a činnost ČNB je upravena v celé řadě norem, zejména pak v Ústavě, v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance, v zákoně č. 21/1992., o bankách, v devizovém zákoně č. 219/1995 Sb. a v zákoně č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.

Současně ČNB realizuje své pravomoci prostřednictvím četných podzákonných norem, jež vytváří na základě zákona a v jeho mezích, tedy *secundum et intra legem*.

3.1 Ústava

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky zakotvuje existenci České národní banky a vymezuje její základní poslání v hlavě šesté, jejímž obsahem je jediný článek⁶, který stanoví:

(1) Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu⁷; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.

(2) Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.

Na tomto místě by, myslím, bylo žádoucí podívat se na citovaný článek 98, resp. na Českou národní banku z poněkud jiného úhlu pohledu. Pokusím se zamyslet a odpovědět na otázku, jaká role je ústavou určena této zcela specifické instituci ve vztahu k ostatním státním orgánům. Ústava, jak bylo výše řečeno, sice zakotvuje existenci České národní banky, ovšem zcela opomíná definovat její postavení v rámci systému státních orgánů a nechává tak možná až příliš prostoru pro různé interpretace.

Vzhledem k zařazení ustanovení o ČNB do zvláštní hlavy Ústavy lze usuzovat, že ČNB je ústavním orgánem *sui generis*⁸ stojícím mimo tradiční tripartitní dělení státní moci. Někteří autoři dokonce naznačují, že by v případě

⁶ článek 98 Ústavy ČR

⁷ *Ve znění před tzv. euronovelou Ústavy č. 448/2001, byla hlavním cílem stabilita měny; stabilita měny má dimenzi vnitřní (cenová stabilita) a vnější (kurzová stabilita). Prioritním cílem centrálních bank se v posledním období stává především vnitřní dimenze měnové stability.*

⁸ viz Pavlíček V. a kol., *Ústavní právo a státověda, 1. díl, Linde, Praha 1998*

ČNB a Nejvyššího kontrolního úřadu mohlo jít o jakýsi zárodek „čtvrté moci“⁹. Já jsem toho názoru, že tím, že ústavodárce nesubsumoval ČNB pod žádnou ze tří složek státní moci¹⁰, došlo k jistému vybočení z koncepce tripartity státní moci, a to s cílem zdůraznit zájem na bezprostřední nezávislosti ústřední banky. Pro tento názor hovoří i systematické uspořádání jednotlivých hlav a ustanovení Ústavy, kde naprosto samostatná hlava šestá pojednává o ČNB, stejně tak jako moci zákonodárné, výkonné a soudní jsou věnovány samostatné hlavy.

V této souvislosti může vyvstat otázka, proč ústavodárce nevymezil základní vztah ČNB k orgánům moci zákonodárné, výkonné či soudní, ač pravidelně takové vztahy definuje. Důvodem k takové úpravě je zřejmě skutečnost, že záměrem zákonodárců nikdy nebylo konstituovat ČNB jako samostatnou složku státní moci. Vztahy ČNB s jinými ústavními orgány jsou tak ponechány zákonné úpravě¹¹. V této souvislosti se ovšem nabízí další otázka, proč tedy vůbec Ústava centrální banku zakotvuje, když samotná úprava je fakticky přenechána zákonné normě? A proč je jí věnována samostatná hlava? Většina autorů zdůvodňuje zahrnutí ČNB do ústavní úpravy důležitostí měnových otázek. Jednoduše platí, že tak významnou oblast Ústava nemohla opominout a dále, že vzhledem k vysoké specifičnosti centrální banky tato nemohla být zařazena do žádné z jiných hlav.

Domnívám se, že ČNB, která je upravena jakožto ústřední banka státu základním způsobem a na ústavní úrovni článkem 98 Ústavy, by si však zcela jistě zasloužila rozšířit svůj ústavní status.

Především by měl tento článek deklarovat nezávislost ČNB podobně, jako to činí čl. 97 odst. 1 věta první v případě Nejvyššího kontrolního úřadu. Zatímco v případě NKÚ tak Ústava činí výslovně, je nezávislost ČNB dovozována především tím, že do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.

Dále se budu zabývat nezávislostí centrální banky z poněkud obecnějšího hlediska politického a ekonomického. Nezávislost centrální banky na politické moci se totiž v posledních desetiletích stala jednou ze základních institucionálních charakteristik moderního centrálního bankovníctví. Dlouhodobá zkušenost

⁹ např. profesor A. Gerloch

¹⁰ zákonodárná, výkonná, soudní

¹¹ viz čl. 98 odst. 1 Ústavy – věta za středníkem, čl. 98 odst. 2 Ústavy

prokázala, že centrální banka je schopna odpovědně plnit své cíle, jen je-li nezávislá na politických tlacích. Ačkoli by jak centrální banka, tak politická elita, měly směřovat ke stejnému cíli, totiž k vytváření stabilního prostředí pro udržitelný ekonomický vývoj, jejich prostředky se v mnohém liší. Politická moc se totiž obvykle snaží přimět centrální banku k populistickým opatřením, která sice mohou krátkodobě vést k podpoře ekonomického růstu, ale v dlouhodobém horizontu se projeví velice neefektivně¹². Zmíněné tendence jsou příznačné zejména pro období před volbami, kdy se zájem vládnoucí politické strany na maximalizaci pravděpodobnosti znovuzvolení může dostat do konfliktu s cílem měnové stability.

Z již uvedeného, podle mého názoru, jasně vyplývá, že se měnová politika nemůže řídit rytmem volebního cyklu. Po celém světě se proto centrálním bankám ve veřejném zájmu přiznává rozsáhlá nezávislost v rovině personální, instrumentální i finanční. Nezávislost centrální banky hraje velkou roli při realizaci měnové politiky. Nebezpečí politických tlaků v měnové oblasti vedlo ve většině vyspělých zemí k uzákonění vyššího stupně samostatnosti centrální banky. Je však otázkou, jak velkou míru samostatnosti mají mít. Příliš samostatná centrální banka by se mohla vymknout jakékoliv kontrole a to by mohlo vést k větším ztrátám než přínosům. Absolutní samostatnost centrální banky neexistuje v žádné vyspělé ekonomice, banka prostě musí ve větší či menší míře respektovat existující ekonomickou situaci a celkovou hospodářskou politiku. Hodnocení stupně samostatnosti je velmi obtížné, zejména při srovnávání jednotlivých zemí. Přesto se dá říct, že nejvyšší stupeň samostatnosti mají centrální banky v Německu, Švýcarsku a Novém Zélandu, střední stupeň samostatnosti – USA a většina zemí EU a nízký stupeň samostatnosti Japonsko.¹³

ČNB disponuje vysokou mírou nezávislosti na politických strukturách při plnění svých zákonem stanovených funkcí již od počátku své existence (leden 1993). Nezávislost ČNB je právně zakotvena v zákoně o ČNB č. 6/1993 Sb.

Přesto existují snahy omezit nezávislé postavení centrálních bank. Poslední takovou snahou v České republice byla jistá ustanovení harmonizační novely č. 442/2000 Sb., kterou se měnil zákon č. 6/1993 Sb., o ČNB, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon způsobil velký rozruch, a to nejen v řadách odborníků, ale i

¹² *zpravidla nežádoucím růstem inflace*

¹³ CEED. *Ekonomie on-line, dostupné z: <http://www.ceed.cz/ekonomie.htm>*

v kruhu laické veřejnosti. Kritizován byl samotnou ČNB, Evropskou centrální bankou, Evropskou komisí i Mezinárodním měnovým fondem.

Původním cílem této novely byla harmonizace zákona o ČNB s legislativní úpravou postavení Evropské centrální banky. Při projednávání této novely v Parlamentu však do ní byly, nad rámec harmonizačních změn, implantovány rovněž některé dodatečné úpravy, které od ledna 2001 výrazně omezovaly nezávislost ČNB.

Jednalo se především o to, že záležitosti týkající se inflačního cíle a kurzového režimu měly být konzultovány s vládou a jejich stanovení mělo být vázáno na dosažení dohody s vládou. Toto ustanovení kromě toho, že omezovalo nezávislost ústřední banky, bylo zcela paradoxně i protiharmonizační¹⁴, nekompatibilní se Smlouvou o založení Evropského společenství. Článek 108 této smlouvy totiž zakotvuje zákaz týkající se jak Evropské centrální banky, tak i národních centrálních bank, přijímat či vyžadovat pokyny od orgánů či institucí Společenství nebo od jakéhokoli orgánu členské země. Společenství i jednotlivé členské státy se zavázaly tento princip respektovat a neusilovat o ovlivňování členů rozhodovacích orgánů Evropské centrální banky či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů. Každá členská země je tak povinna zajistit, aby její právní předpisy, včetně statutu její národní centrální banky, byly slučitelné se Smlouvou o ES a se statutem Evropského systému centrálních bank¹⁵. Z těchto důvodů byla novela podrobena ostré kritice ze strany orgánů Evropské unie.

Dalším kontroverzním ustanovením této novely měla být omezena finanční nezávislost centrální banky. Ustanovení ukládalo ČNB rozdělit rozpočet na dvě části - na rozpočet pro činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle ČNB a na provozní a investiční rozpočet - přičemž bankovní rada měla schvalovat pouze rozpočet pro činnosti spojené se zabezpečováním hlavního měnového cíle, zatímco její provozní a investiční rozpočet měla schvalovat Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, která by tudíž mohla na banku účelově tlačit, a to ve svém důsledku znamená porušovat nezávislost ústřední banky. I takto modifikovaný návrh (původně bylo uvažováno o celkovém přenosu pravomocí v otázkách rozpočtu z bankovní rady na Poslaneckou sněmovnu) jde proti principu finanční

¹⁴ novela totiž byla označována jako harmonizační

¹⁵ viz čl. 109 Smlouvy o ES

(hospodářské) nezávislosti ústřední banky a byl odmítán Evropskou komisí jako neslučitelný se Smlouvou o ES.

Součástí novely byl i návrh na změnu mechanismu jmenování guvernéra, viceguvernéřů i ostatních členů bankovní rady. Ty měl podle novely jmenovat prezident republiky na základě návrhu vlády. Toto ustanovení se jevílo jako protiústavní proto, že Ústava prezidenta v jeho právu jmenovat členy bankovní rady nijak neomezuje, dokonce ani nestanoví povinnost kontrasignace¹⁶. Pokud by ustanovení této novely byla uvedena v život, došlo by podle mého názoru k naprosto nepřipustnému soustředění pravomoci do rukou politiků, resp. vlády, čímž by byla značným způsobem omezena právě nezávislost centrální banky.

Tyto úpravy nebyly kladně přijaty velkou částí odborné veřejnosti, ani mnohými významnými mezinárodními institucemi, např. Mezinárodním měnovým fondem, Evropskou komisí či Evropskou centrální bankou. Ústavním soudem byly tyto úpravy shledány jako neústavní a proto byly s účinností od 3. srpna 2001 zrušeny¹⁷. Od května 2002 pak vešla v platnost další novela zákona o ČNB (č.127/2002), která navrátila zákonnou úpravu nezávislosti ČNB do stavu před novelou z roku 2000. ČNB zůstává nezávislá na politických strukturách a odhodlána napomáhat svou měnovou politikou k zajištění udržitelného nízkoinflačního vývoje ekonomiky.

Nyní ještě krátká poznámka vztahující se k původnímu tématu této kapitoly, kterým je ústavní zakotvení ČNB. Jedinou další zmínkou o ČNB v Ústavě je čl. 62 písm. k), ve kterém je stanovena pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady, včetně guvernéra a viceguvernéřů¹⁸. Problematice jmenování členů bankovní rady se budu věnovat na jiném místě této práce¹⁹.

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

Ústava v článku 98 odstavci prvním hovoří o tom, že do činnosti ústřední banky lze zasahovat pouze na základě zákona, v odstavci druhém stojí, že

¹⁶ viz čl. 62 písm. k) Ústavy ČR

¹⁷ nálezem Ústavního soudu č. 278/2001 Sb., ze dne 20.6. 2001

¹⁸ výklad, že guvernéř a oba viceguvernéři jsou součástí bankovní rady podpořil i nález Ústavního soudu č. 285/2001 Sb.

¹⁹ viz kapitola 3.5 této práce

postavení, působnost a další podrobnosti týkající se ČNB, stanoví zákon. Tímto je zákon č. 6/1993 Sb., o ČNB, který byl do této doby desetkrát novelizován. Jedním ze zásadních zásahů do jeho ustanovení byl též výše zmíněný nálezn Ústavního soudu ze dne 20. června 2001, vyhlášený pod č. 278/2001 Sb.

3.2.1 Definice ČNB

Postavení ČNB je vymezeno v § 1 zákona o ČNB. ČNB, jak již bylo řečeno, je ústřední bankou České republiky a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem. Jsou jí svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném zákonem o ČNB a zvláštními právními předpisy. Ústřední banka však nepatří mezi ústřední orgány státní správy, tak jak jsou definovány v „kompetenčním“ zákoně č. 2/1969 Sb.²⁰. A contrario tedy dovozují, že centrální banku jakožto správní úřad lze podřadit pod pojem „jiné správní úřady“, který je vymezen v ustanovení čl. 79 Ústavy ČR. Takový správní orgán lze zřídit a jeho působnost vymežit pouze zákonem. Tyto orgány jsou z Ústavy nadány pravomocí vydávat právní předpisy, a to secundum et intra legem a za předpokladu, že jsou k tomu zákonem zmocněny²¹. Zákonné zmocnění je funkční zejména tam, kde zákonodárce není schopen v primární normě upravit určitou otázku vzhledem k její vysoké odbornosti, či vzhledem k nutnosti časté změny. Česká národní banka tedy může vydávat právní předpisy, které se vyhláší ve Sbírce zákonů, a která jsou pramenem práva na základě zmocnění zákona o ČNB.

ČNB je dále definována jako právnická osoba²², která se nezapisuje do obchodního rejstříku. Jejím sídlem je Praha.

3.2.2 Poslání, funkce a cíle ČNB

§2 zákona o ČNB stanoví ve svém prvním odstavci hlavní cíl ústřední banky, kterým je již v Ústavě deklarovaná **péče o cenovou stabilitu**. Dosažení a udržení cenové stability, tj. vytváření nízkoinflačního prostředí v ekonomice, je trvalým příspěvkem centrální banky k vytváření podmínek pro udržitelný

²⁰ zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

²¹ blíže viz Boguszak J., Čapek J.: *Teorie práva, Kodex Bohemia, Praha 1997*

²² § 18 odst. 2 písm. d) OZ – ČNB je právnickou osobou zřízenou přímo zákonem

hospodářský růst. Klíčovou podmínkou úspěšné realizace měnové politiky a tedy udržitelného neinflačního růstu ekonomiky je nezávislost centrální banky.

ČNB, jak jsem již zmínila výše, disponuje vysokou mírou nezávislosti na politických strukturách při plnění svých zákonem stanovených funkcí již od počátku své existence (leden 1993). Nezávislost ČNB je právně zakotvena v zákoně o ČNB č. 6/1993 Sb. O nezávislosti ČNB se dá hovořit ve čtyřech rovinách²³:

Personální nezávislost spočívá v omezení politických tlaků při jmenování a odvolávání členů bankovní rady. Sedmičlennou bankovní radu ČNB jmenuje prezident republiky bez asistence (resp. kontrasignace) vlády²⁴. Funkční období členů bankovní rady je 6 let. Zákon o ČNB rovněž exaktně vymezuje důvody pro případné odvolání členů bankovní rady (neplnění zákonem stanovených podmínek pro výkon funkce, nevykonávání své funkce po dobu delší než 6 měsíců či vážné pochybení)²⁵.

Institucionální nezávislost spočívá v tom, že bankovní rada ČNB při plnění svých zákonem stanovených cílů a výkonu svých dalších činností nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta, parlamentu, vlády či jakýchkoli jiných subjektů.

Funkční nezávislost spočívá v autonomii ČNB při formulování inflačních cílů a nástrojů k jejich dosažení. Kurzový režim je sice ČNB povinna stanovovat po projednání s vládou, ale nesmí tím být ohrožen její hlavní měnový cíl. O zásadách a opatřeních měnové a fiskální politiky se ČNB a vláda vzájemně informují.

Finanční nezávislost spočívá v zákazu přímého financování (úvěrování) vlády, veřejného sektoru a jím řízených subjektů. ČNB hospodaří podle rozpočtu schváleného bankovní radou, který je členěn tak, aby byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz. ČNB je povinna po skončení hospodářského roku zpracovat účetní uzávěrku a nechat ji ověřit externím auditorem. Z té pak vychází roční zpráva o výsledku hospodaření, která je překládána Poslanecké sněmovně. ČNB je rovněž povinna pravidelně zveřejňovat dekádní výkazy o své finanční pozici.

²³ tzv. Maastrichtská kritéria nezávislosti centrálních bank rozlišují nezávislost institucionální, osobní, funkční a finanční

²⁴ podle čl. 62 písm. k) Ústavy ČR

²⁵ viz § 6 odst. 11 a násl.

Vysoká míra nezávislosti ČNB je doprovázena vysokou transparentností její měnové politiky. Široká veřejnost je průběžně seznamována s hlavním cílem měnové politiky ČNB (tím je zabezpečování cenové stability – viz výše) i s podstatou režimu cílování inflace, jehož prostřednictvím je tento cíl naplňován. ČNB průběžně informuje veřejnost o výši inflačního cíle, o prognózách inflace a jejich rizicích i o měnově politických opatřeních a důvodech, které ČNB k jejich realizaci vedly. Využívá k tomu nejen pravidelné čtvrtletní zprávy o inflaci, které jsou předkládány Poslanecké sněmovně a vyvěšovány na internetové stránce ČNB, ale i prezentace v laickém a odborném tisku, přednášky, vystoupení členů bankovní rady apod.

V § 2 zákona o ČNB je dále stanovena povinnost centrální banky podporovat obecnou hospodářskou politiku vlády, vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu za předpokladu, že tím nebude dotčen její hlavní cíl, tedy péče o cenovou stabilitu. Zakotvena je dále povinnost centrální banky jednat v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství.

Ustanovení § 2 zřetelně vychází z teze, že jak ústřední banka, tak vláda našeho státu, mají mít společný cíl, kterým je trvale udržitelný hospodářský rozvoj. Mantinely, které zákonná úprava zakotvuje, pak mají vytvořit překážku zamezující vlivu volebního cyklu na funkce ČNB. Je, myslím, evidentní, že je žádoucí jistý „mix“ hospodářské politiky vlády a měnové politiky centrální banky. Hospodářská politika vlády, zejména v oblasti fiskální a mzdově-důchodové a měnová politika centrální banky představují spojené nádoby a vytvářejí určité klima v celé ekonomice. Předpokladem kooperativního postupu a účinné koordinace hospodářských politik je co nejpružnější vzájemná informovanost mezi vládou a ČNB. „Nezávislost totiž neznamená "nekomunikaci" s vládou, popřípadě parlamentem. Je i zájmem centrální banky, aby nedošlo ke špatné kombinaci měnové a fiskální politiky.“²⁶

Podrobněji je o otázkách komunikace mezi vládou a centrální bankou pojednáno na jiném místě této práce.²⁷

V odstavci druhém pak následuje výčet funkcí České národní banky, jejichž realizace má vést k naplnění ústavně deklarovaného cíle její činnosti, tedy k péči o cenovou stabilitu. V souladu se svým hlavním cílem Česká národní banka

²⁶ guvernér ČNB Z. Tůma v rozhovoru pro *FinWeb.cz* ze dne 1.1. 2004

²⁷ viz kapitola 3.4

zejména určuje měnovou politiku, plní emisní funkci, funkci banky bank, vykonává dohled nad osobami působícími na finančním trhu, provádí analýzy vývoje finančního systému, pečuje o bezpečné fungování a rozvoj finančního trhu v České republice a přispívá ke stabilitě jejího finančního systému jako celku. Dále provádí činnost podle zákona o ČNB a dalších právních předpisů.

Za hlavní cíle ČNB na období 2005-2010 lze považovat:

- stabilizaci inflace na nízké hladině vymezené stanoveným inflačním cílem
- úzkou spoluprací s vládou při vytváření podmínek pro hladké přijetí eura a stabilní rozvoj české ekonomiky v rámci měnové unie
- zavedení nového konceptu kapitálové přiměřenosti a **úspěšné završení procesu sjednocování regulace a dohledu nad finančním trhem**
- další rozvoj analytické a výzkumné kapacity a jejího zázemí
- vybudování pozice respektovaného člena Evropského systému centrálních bank, reprezentujícího zájmy ČR
- komplexní přípravu na zavedení jednotné evropské měny včetně uvedení hotovostního eura do oběhu a propojení domácího platebního a zúčtovacího systému na systémy EU
- rozvoj lidského kapitálu ČNB směrem k otevřené instituci schopné pružně se přizpůsobovat novým požadavkům, s firemní kulturou založenou na zásadách profesionality, transparentnosti a efektivnosti
- analýzu pozice národních centrálních bank v Eurozóně v dostatečném časovém předstihu před přijetím eura, vytipování budoucích změn v činnostech ČNB, identifikaci jejich dopadů a zajištění včasného institucionálního přizpůsobení.

3.3 Přehled základních činností České národní banky

V této kapitole se budu věnovat stručné charakteristice nejdůležitějších funkcí ČNB, jež v souladu se svým hlavním cílem ústřední banka plní. K tomu mi byl nápomocný zákon České národní rady č. 6/1993 ze dne 17. prosince 1992 o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

3.3.1 ČNB jako vrcholný subjekt měnové politiky

Měnová politika podle dostupných definic spočívá v cílevědomém ovlivňování ekonomických procesů prostřednictvím rozšiřování či brzdění emise peněžní masy, představuje tedy regulaci množství peněz za určitým cílem²⁸.

V tomto bodě je důležitá jedna z podmínek charakterizující účinnost měnové politiky, je jí samostatnost, resp. stupeň nezávislosti centrální banky na vládních orgánech. Funkci vrcholného subjektu měnové politiky můžeme totiž chápat dvojím způsobem. Buď banka měnovou politiku pouze provádí, ale nerozhoduje o jejím charakteru, nebo kromě výkonu měnové politiky přísluší bance i samostatné rozhodování v této oblasti. Obvyklejší je v současnosti druhá situace - ten, kdo měnovou politiku provádí, o ní také rozhoduje, což je případ i naší centrální banky, která je samostatným subjektem v oblasti měnové politiky.

Úloha měnové politiky ČNB je právně kodifikována v ustanoveních článku 98 Ústavy ČR a § 2 zákona o ČNB, které jí ukládají zabezpečovat především cenovou stabilitu a - pokud tím není dotčen tento hlavní cíl ČNB - podporovat obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu.

Podobnou úlohu mají centrální banky ve většině demokratických zemí s tržní ekonomikou. Úloha zajistit stabilitu cen v ekonomice, tj. přispět k tvorbě stabilního prostředí pro rozvoj podnikatelských aktivit, je výrazem odpovědnosti centrálních bank za udržitelný ekonomický vývoj. Nezbytným předpokladem realizace měnové politiky vedoucí k cenové stabilitě je nezávislost centrální banky (o nezávislosti ČNB viz výše). Měnová politika centrální banky je ve většině zemí prováděna v rámci některého měnověpolitického režimu. Měnověpolitický režim dává měnověpolitickému rozhodování určitou strukturu, která usnadňuje samotné rozhodování, ale především interpretaci tohoto rozhodování veřejnosti.²⁹ ČNB usiluje o plnění uvedené úlohy v rámci měnověpolitického režimu nazývaného cílování inflace. U cílování inflace centrální banka s jistým předstihem veřejně vyhlásí inflační cíl (či posloupnost cílů), o jehož dosažení bude usilovat. Jedná se o aktivní a přímé formování inflačních očekávání. Tento režim zahrnuje do svého

²⁸ viz Němeček E.: *Úvod do studia finanční politiky, Všechno 2001*

²⁹ *Základní režimy měnové politiky jsou režim s implicitní nominální kotvou, cílování měnové zásoby, cílování měnového kurzu a cílování inflace.*

rozhodovacího schématu podstatně větší množství informací než jen měnový kurz nebo peněžní agregáty, např. také trh práce, dovozní ceny, ceny výrobců, mezeru výstupu, nominální a reálné úrokové sazby, nominální a reálný měnový kurz, hospodaření veřejných rozpočtů apod. Při plnění svého cíle využívá ČNB několik měnověpolitických nástrojů, které jí svěřuje zákon o ČNB v části páté. V autonomní aplikaci těchto nástrojů v konkrétních situacích spočívá funkční nezávislost ústřední banky. Tato forma nezávislosti je podle mého názoru nezbytným předpokladem úspěšné realizace měnové politiky vedoucí k měnové stabilitě, resp. ke stabilitě její vnitřní dimenze, tedy stabilitě cenové.

3.3.2 Emisní funkce

Jedná se o historicky nejstarší funkci centrálních bank, která spočívá v emisi hotovostních peněz na daném státním území. Tato funkce je v současnosti podepřena emisním monopolem, tedy výsadním právem k emisi hotovostních peněz, který je obvykle považován za prioritní definiční znak centrální banky.

Kromě této formy peněz obíhají a funkce peněz plní i bezhotovostní peníze. Při jejich emisi však centrální banky monopolní postavení nemají, tyto peníze mohou emitovat vedle centrálních bank i další instituce, především pak obchodní a další banky³⁰.

Zákon o ČNB věnuje emisi bankovek a mincí celou část čtvrtou, s tím, že tato funkce je ve stejném zákoně zakotvena v §2 odst. 2) písm. b).

Jednou ze základních starostí centrální banky v této oblasti je zajišťování dostatečných zásob oběživa, obstarávání výroby bankovek a mincí, to vše v zájmu bezporuchovosti peněžního oběhu. V tomto směru centrální banka zejména vydává hotovostní peníze bankám podle jejich požadavků k tíži jejich bezhotovostních rezerv a naopak přijímá hotovostní peníze od bank ve prospěch jejich bezhotovostních rezerv. S tím souvisí řada technických činností, jako je např. správa zásob oběživa, organizace dodávek bankovek a mincí od výrobců do peněžního oběhu, zařizování tisku bankovek a ražby mincí, dozor na ochranu a bezpečnost oběživa dosud neuvedeného do oběhu, na úschovu a ničení tiskových desek a mincí, zajišťování výměny poškozených platidel, určování postupů při

³⁰ *bezhotovostní peníze emituje centrální banka v podobě rezerv bank, obchodní a další banky v podobě běžných vkladů*

odebírání padělaných peněz atd. Mezi další činnosti spojené s hotovostními penězi spadá zejména stanovení nominální hodnoty a všech dalších náležitostí hotovostních peněz. K plnění těchto funkcí je ČNB zákonem zmocněna vydávat vyhlášky. Dále je v části čtvrté zákona o ČNB upraven pojem zákonných peněz a jejich používání jako platidla při všech platbách na území našeho státu.

3.3.3 ČNB jako banka bank

Další činnost centrální banky, jež si zaslouží pozornost, je činnost ČNB jako banky bank. Podstatou této činnosti je, že centrální banka vede účty ostatním bankám v dané zemi, přijímá od nich vklady, poskytuje jim úvěry a provádí zúčtování mezi nimi prostřednictvím clearingového centra.

Právní vyjádření této funkce ČNB nalezneme v části šesté zákona o ČNB nazvané „Obchody České národní banky“, jmenovitě v §§ 27, 28, 29, 29a a 38.

Vklady bank v centrální bance jsou v zásadě trojího druhu. Jednak mají podobu povinné úložky ve formě tzv. povinných minimálních rezerv, dále to jsou prostředky ukládané za účelem umožnění platebních a zúčtovacích operací prováděných centrální bankou a nakonec jde o dobrovolné vklady.

Poskytované úvěry mohou mít dvě základní podoby z hlediska poptávky. Buď banky nemají dostatek zdrojů k financování svých aktivních operací, anebo slouží k posílení likvidity v případě jejího ohrožení. V tomto případě představuje úvěr od centrální banky poslední možnost získání chybějících zdrojů, tehdy vystupuje centrální banka jako věřitel poslední instance.

Dalším případem, kdy banky využívají úvěrů od centrální banky, je situace, kdy úroková sazba z úvěrů v podobě diskontní sazby je natolik nízká, že pro banky představuje velmi levný zdroj, tím centrální banka reguluje přesun peněz nejen do banky čerpající úvěr, ale i do ekonomiky jako celku.

3.3.4 Funkce banky státu

Podle § 30 zákona o ČNB vede centrální banka účty podle zákona o rozpočtových pravidlech³¹. ČNB vede ke správě peněžních prostředků státní

³¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

pokladny souhrnný účet, na kterém jsou evidovány všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu. Obsah a rozsah činností týkajících se vedení souhrnného účtu a účtů podřízených státní pokladně je vymezen ve smlouvě uzavřené mezi ministerstvem financí a ČNB.

Mezi hlavní činnosti, které provádí ČNB pro stát, patří správa státního dluhu – tzn. činnosti spojené s poskytováním a splácením úvěru státu, platbou úroků, emisí pokladničních poukázek a dluhopisů apod.

Poskytnutí úvěru státu je ve vyspělých ekonomikách podmíněno úpisem státních cenných papírů a jejich umístěním na finančních trzích. Objem úvěru je tak limitován poptávkou po státních cenných papírech. Přímé úvěrování státu centrální bankou bez účasti cenných papírů je dnes v tržních ekonomikách zpravidla zakázáno nebo alespoň přísně regulováno. V zákoně o ČNB³² je vysloven zákaz poskytování návratných finančních prostředků či jiné finanční podpory státu či státním orgánům, územním samosprávným celkům, veřejnoprávním subjektům a právnickým osobám pod kontrolou státu, územního samosprávného celku nebo veřejnoprávního subjektu, s výjimkou bank, a to ani nákupem dluhopisů od těchto subjektů, jsou-li tyto subjekty jejich emitenty. Stejně tak s těmito subjekty nesmí ČNB provádět obchody, v důsledku kterých by jí mohly vzniknout pohledávky vůči těmto subjektům. Účelem těchto úprav je předejít neblahému jevu monetizace státního dluhu. Jde o jev, kdy má státu poskytnutý úvěr dopad na celkové množství peněz v oběhu. V okamžiku, kdy centrální banka začne nakupovat od bank státní cenné papíry, dochází při jinak nezměněných okolnostech k růstu množství peněz v oběhu.

3.3.5 Funkce správce devizových rezerv

Pravomoci ústřední banky České republiky na poli devizového hospodářství je v zákoně o ČNB věnována část sedmá³³. Postavení a působnosti ČNB jako devizového orgánu s rozhodovací a kontrolní pravomocí upravuje devizový zákon³⁴.

³² viz § 30. odst. 2 zákona o ČNB

³³ § 35 a 36 zákona o ČNB

³⁴ zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon

Devizová politika centrální banky sleduje jako svůj hlavní cíl vnější stabilitu měny. Je velmi úzce propojena s vnitřní měnovou politikou, proto mnohé nástroje měnové politiky k ovlivňování domácí ekonomiky jsou často totožné nebo těsně spojené s nástroji řízení politiky devizové. Platí tak, že změny vnější rovnováhy nebo měnového kurzu ovlivňují vnitřní měnovou situaci.³⁵

Centrální banka shromažďuje devizové rezervy státu a operuje s nimi na devizovém trhu s cílem zabezpečit devizovou likviditu země, udržet hodnoty devizových rezerv a ovlivňovat úroveň měnového kurzu domácí měny k zahraničním měnám. Zabezpečování devizové likvidity spočívá v zabezpečení přiměřené výše a vhodné měnové struktury devizových rezerv. Prostředkem uchování reálné hodnoty devizových rezerv je jejich diverzifikace, čili uchování rezerv ve více měnách současně, kdy se počítá s tím, že pokles kurzu jedné měny bude vyrovnán vzestupem kurzu měny jiné, takže se kurzové pohyby navzájem neutralizují.

3.3.6 Funkce reprezentanta vlády v měnové oblasti

Centrální banka vystupuje vůči domácí veřejnosti a zahraničí jako reprezentant vlády ve všech otázkách týkajících se měnové politiky. Především pravidelně informuje veřejnost o měnovém vývoji, jeho hlavních problémech a způsobech řešení. ČNB reprezentuje vládu v mezinárodních institucích měnových a finančních např. v Mezinárodním měnovém fondu, Světové bance, a dalších.

Zákon o ČNB v § 2 odst. 3 zakotvuje zásadu kooperace - Česká národní banka při plnění svých úkolů spolupracuje s ústředními bankami jiných států, orgány dohledu nad finančními trhy jiných států a s mezinárodními finančními organizacemi a mezinárodními organizacemi zabývajícími se dohledem nad bankami, institucemi elektronických peněz a finančními trhy.

3.3.7 Dohled nad finančním trhem

Dohled nad celým finančním trhem byl do ČNB integrován k 1. dubnu 2006. Centrální banka tak převzala agendu Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví

³⁵ blíže viz Kolektiv autorů: *Bankovníctví v ČR, Bankovní institut, Praha 2000*

a penzijním připojištění, Komise pro cenné papíry a Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami.

Do této doby ústřední banka dohlížela „pouze“ nad bankami. Na tomto místě bych ráda přiblížila právě bankovní dohled ČNB, jednak proto, že jeho výkon nebyl integrací dohledů do ČNB nijak dotčen a zejména proto, že stabilita a důvěryhodnost bankovního sektoru, jejichž dosažení je cílem bankovní regulace a dohledu, je pro fungování ekonomiky jednou ze základních podmínek.

3.3.7.1 Bankovní regulace a dohled

Stabilitu bankovního sektoru, která je pro fungování ekonomiky jednou ze základních podmínek, nelze zajistit pouze tržními mechanismy, proto je činnost bank regulována velkým množstvím omezujících a příkazujících pravidel, především v podobě právních předpisů (tzv. bankovní regulace). Dozor nad dodržováním těchto pravidel a vyvozování důsledků z jejich porušení je pak nazýván bankovním dohledem. Často se ovšem pod termín "bankovní dohled" zahrnuje též bankovní regulace.

Dohled nad prováděním bankovních činností spočívá v péči o bezpečné fungování bankovního systému v České republice. Pod tímto obecně definovaným posláním se rozumí především podpora zdravého rozvoje, tržní disciplíny a konkurenceschopnosti bank, předcházení systémovým krizím, posilování důvěry veřejnosti v bankovní systém a ochrana drobných klientů bank, ochrana banky před podvody – jak ze strany klientů, tak i ze strany personálu a akcionářů banky. Současně je třeba prověřovat schopnosti členů vedení banky, resp. jejich profesionalitu a způsobilost.

Regulace a výkon bankovního dohledu pokrývá, resp. by měl pokrývat, činnost bank od samého počátku až do případného ukončení činnosti. V každé fázi regulačního procesu by pak mělo být cílem orgánu dohledu, aby povolení působil jako banka bylo v držení jen takových subjektů, které mají nezbytnou odbornost, morální zachovalost, ekonomickou schopnost, zkušenost a veškeré technické vybavení k provozování činnosti banky.

Z tohoto pohledu lze rozdělit činnost bankovního dohledu na tři fáze:

- dohled ex ante,
- průběžný dohled,

- nápravná opatření, event. výstup z bankovního sektoru.

Činnost bankovního dohledu ex ante

Tato fáze pokrývá aktivity předcházející udělení licence k bankovnímu podnikání, jde zejména o založení koncepčního rámce pro obezřetné podnikání bankovních subjektů. Do této fáze současně spadají veškeré kroky činěné regulačním orgánem do okamžiku vydání licence novému subjektu. V zákoně o ČNB je tato etapa dohledu upravena v §44 odst. 2 písm. a).

Proces vedoucí k udělení licence by měl sloužit k oddělení subjektů nesplňujících základní podmínky pro výkon bankovních aktivit. K dosažení tohoto účelu jsou stanoveny zákonem č. 21/1992 Sb., o bankách, v platném znění, určité minimální standardy³⁶, které musí uchazeč o bankovní licenci splnit. Jde například o minimální výši základního kapitálu nebo o kvalifikaci a morální způsobilost osob navrhovaných na vrcholná místa ve vedení banky³⁷.

Zákon o bankách upravuje též udělování bankovních licencí zahraničním bankám, které hodlají zřídit pobočku na území České republiky. O udělení takové licence opět rozhoduje ČNB. Jako podklad pro takové rozhodnutí slouží dle platné právní úpravy vyjádření orgánu bankovního dohledu ze země sídla zahraniční banky k záměru založit pobočku na našem území a dále jeho prohlášení, že nad pobočkou bude vykonáván bankovní dohled. Na dohledu nad činností pobočky zahraniční banky na území našeho státu se tedy podílí zahraniční subjekt. V takovém případě dále platí, že pro udělení bankovní licence je nutné samozřejmě posuzovat i jiné skutečnosti než v případě tuzemských uchazečů o bankovní licenci. Jde např. o důvěryhodnost zahraniční banky či její dostatečnou finanční sílu s ohledem na rozsah podnikání pobočky, kterou na našem území hodlá zřídit. ČNB dále s ohledem na výkon bankovního dohledu země sídla banky posuzuje, zda jsou dány podmínky a právní předpoklady efektivního výkonu bankovního dohledu nad pobočkou této zahraniční banky.

Vzhledem k členství České republiky v Evropské unii byl zákon o bankách doplněn o §5a, který upravuje postavení bank se sídlem v členských státech EU, resp. oprávněných finančních institucí, což jsou finanční instituce splňující podmínky uvedené v § 5e odst. 1. Tyto subjekty mohou na území České republiky

³⁶ rozvedené v opatřeních ČNB

³⁷ viz §4 zákona o bankách

prostřednictvím svých poboček vykonávat činnosti podle zákona o bankách bez licence, a to za předpokladu, že jim oprávnění k jejich výkonu bylo uděleno v zemi jejich sídla. To v praxi znamená, že banka, disponující licencí z kterékoliv členské země EU³⁸, může nabízet služby i v tuzemsku, a to pouze na základě oznámení ČNB. Institut jednotné licence byl do našeho právního řádu zaveden v důsledku harmonizace našeho práva s právem evropským. Jednotná bankovní licence se v souladu s předpisy ES vztahuje nejen na poskytování služeb prostřednictvím pobočky, ale i na poskytování služeb přes hranice bez založení pobočky. Součástí principu jednotné bankovní licence je též princip výkonu bankovního dohledu domovským státem.

Obecně lze ve věci udělování bankovních licencí konstatovat, že v praxi je nutné najít rovnováhu mezi příliš přísnými a příliš benevolentními podmínkami regulujícími vstup do bankovního sektoru. Platí totiž, že čím jsou podmínky tvrdší, tím více jsou existující banky chráněny před vstupem konkurentů do systému, čímž dochází ke zvyšování pravděpodobnosti vzniku a existence oligopolního až monopolního prostředí na bankovním trhu³⁹. Opačný postoj k regulaci vstupu do sektoru může umožnit přístup nepřipraveným a nedostatečně kvalifikovaným subjektům.

Na tuto licenční funkci ČNB navazuje funkce autorizační, která spočívá v udělování předchozího souhlasu k významným změnám v činnosti a fungování existujících bank.

Do této fáze bankovního dohledu spadá i povinnost centrální banky vést seznamy subjektů, jimž bylo povolení působit jako banka uděleno resp. odejmuto. Podle § 7 zákona o bankách také ČNB vede úplný seznam bank a poboček zahraničních bank působících na území České republiky. Tento seznam je k nahlédnutí v ústředí a pobočkách ČNB a samozřejmě též na internetových stránkách ústřední banky.

Průběžný výkon bankovního dohledu

Při své činnosti je banka povinna dodržovat tzv. pravidla obezřetného podnikání, jejichž cílem je omezení rizik bankovního podnikání tak, aby nedošlo k

³⁸ Pro úplnost je třeba dodat, že veškerá ustanovení zákona o bankách směřující k členským státům Evropské unie se vztahují i k ostatním státům tvořícím tzv. Evropský hospodářský prostor, tedy na Norsko, Island a Lichtenštejnsko.

³⁹ Blíže viz Revenda Z.: *peněžní ekonomie a bankovnictví*, Managment Press, Praha 2005

ohrožení návratnosti vkladů vkladatelů a destabilizaci bankovního sektoru jako celku. Základní pravidla obezřetného podnikání vycházejí z doporučení Basilejského výboru pro bankovní dohled při Bance pro mezinárodní platby a ze směrnic ES.

Základní pravidla obezřetného podnikání jsou stanovena přímo v zákoně o bankách⁴⁰, např. požadavek udržovat trvale svou platební schopnost, dodržování kapitálové přiměřenosti a pravidel úvěrové angažovanosti, pravidel likvidity a bezpečného provozu, omezení některých druhů úvěrů a investic do majetkových účastí. Tato pravidla jsou dále rozvedena v řadě opatření a vyhlášek ČNB⁴¹.

Vzhledem k závaznosti výše zmíněných pravidel zahrnuje tato fáze dohledu veškeré způsoby a cesty, jimiž jsou v tomto směru vytvářeny, shromažďovány a vyhodnocovány informace o jednotlivých institucích bankovního sektoru. Získané informace slouží ke zjištění stavu jednotlivých bank i systému jako celku, zároveň slouží jako hlavní zdroj včasné identifikace signálů o případném negativním vývoji. Přitom jednoznačně platí, že nedostatky zjištěné u jedné z bank, oslabují celý bankovní systém.

Podle způsobu získávání informací lze rozlišovat různé metody výkonu bankovního dohledu:

- dohled na dálku
- dohled na místě
- využívání externích auditorů
- informační návštěvy
- další externí zdroje

Dohled na dálku monitoruje činnost bank na základě všech dostupných informací, tj. především výkazů a hlášení pravidelně předkládaných bankami podle jednotné metodiky stanovené ČNB, auditorských zpráv, informací získaných přímo jednorázově od banky, veřejně dostupných databází apod. Na základě dostupných informací je každá banka pravidelně analyzována, hodnocena podle jednotných kritérií a na základě výsledků těchto analýz je navrhován další způsob monitoringu banky, dohlídky na místě, opatření k nápravě apod. Údaje

⁴⁰ viz § 12 až 14 zákona o bankách

⁴¹ viz § 24 zákona o ČNB

získané při dohledu na dálku jsou zároveň využívány k souhrnným analýzám bankovního sektoru.

Domnívám se, že nedostatkem této metody je, že názory bankovního dohledu jsou formovány převážně na základě informací poskytovaných samotnou bankou bez ověřování jejich správnosti, tj. přesnost a správnost výsledků je přímo úměrná kvalitě obdržených dat. Přesto díky této metodě dohledu může ústřední banka včas poznat příznaky jisté slabosti a problémů dohlížené banky, která se následně musí podrobit dohlídce na místě. Je tedy více než žádoucí obě základní metody bankovního dohledu kombinovat.

V rámci dohledu na dálku probíhají rovněž pravidelná **jednání s externími auditory bank**, na nichž jsou diskutovány metodické otázky či zjištění auditora v bankách. V případě zjištění rozdílů mezi hodnocením auditora a bankovního dohledu u konkrétní banky probíhají jednání směřující k vysvětlení rozdílných výsledků.

Významným nástrojem dohledu na dálku jsou **informační návštěvy**, které na rozdíl od dohlídek na místě neprobíhají v režimu zákona o státní kontrole. Informační návštěvu zpravidla řídí ředitel odboru bankovní inspekce. Informační návštěvy jsou zaměřeny zejména na strategii a hospodářské výsledky bank apod.

Kontrolní činnost probíhající přímo v bankách - tzv. **dohlídky na místě** - se postupně stávají rozhodujícím nástrojem bankovního dohledu. Jejich cílem je na místě v bankách posoudit systémy řízení rizik podstupovaných bankami, vnitřní kontrolní systémy bank, zhodnotit finanční pozici bank a ověřit jejich systémy pro vykazování pro bankovní dohled.

V oblasti řízení rizik je zjišťováno, zda banky identifikují všechna rizika, která podstupují, zda mají odpovídající metody měření výše podstupovaných rizik, zda výsledky měření rizik sledují a vyhodnocují a zda včas přijímají potřebná korekční rozhodnutí. V oblasti vnitřních kontrolních systémů bank je hodnocena zejména jejich úplnost a dostatečnost pro danou banku a příslušný rozsah bankovních činností. V rámci hodnocení finanční pozice jsou hodnoceny systémy oceňování aktiv bank, přičemž je postup banky ověřován na určitém omezeném vzorku aktiv. Účelem ověřování systémů pro vykazování pro bankovní dohled je

posoudit věrnost, přesnost a spolehlivost těchto systémů, a tím získat informaci o kvalitě dat předávaných bankami bankovnímu dohledu.

Touto cestou získané informace tedy představují nejpodrobnější a nejméně přesné údaje o konkrétní situaci v bance, proto je tato metoda ve fázi průběžného výkonu bankovního dohledu rozhodující. Nevýhodou tohoto postupu je jeho náročnost, a to nejen časová, ale i náročnost na lidské zdroje a relativně velký zásah do normálního chodu banky.

Nápravná opatření, event. výstup ze sektoru

Banky jsou povinny provádět své obchody obezřetně, tj. způsobem, který nepoškozuje zájmy vkladatelů a neohrožuje bezpečnost a stabilitu banky, dodržovat podmínky stanovené licencí a právními předpisy, včetně opatření vydaných ČNB. Pokud jsou v průběhu bankovního dohledu identifikovány nedostatky, je třeba vyvinout na banku takový tlak, aby došlo k efektivnímu odstranění zjištěných nedostatků. Primárním cílem je odstranění zdroje a systémových příčin, které umožnily vznik výsledovaných nedostatků.

Bankovní dohled má k dispozici celou řadu opatření k nápravě a sankcí⁴². Jejich včasné a správné použití je klíčové pro dosažení žádaného efektu. Podle povahy zjištěného nedostatku může ČNB uplatnit následující opatření:

- vyžádat ve stanovené lhůtě odstranění zjištěných nedostatků,
- požadovat výměnu osob ve vedení a dozorčí radě banky,
- omezit nebo zakázat vykonávání některé z činností uvedených v licenci,
- nařídit mimořádný audit na náklady banky,
- uložit pokutu do výše 50 mil. Kč,
- snížit základní kapitál k pokrytí ztráty po jejím zúčtování s rezervními a dalšími fondy, pokud přesahuje 20 % vlastního kapitálu banky,
- zavést nucenou správu (pouze v případě, kdy je ohrožena stabilita bankovního systému jako celku),
- odejmout licenci (při přetrvávání závažných nedostatků a v případech uvedených níže).

Další opatření se váží na ukazatele kapitálové přiměřenosti. V případě, že tento poměr se sníží pod dvě třetiny minimálního limitu (stanoveného opatřením

⁴² viz §26 až 26b zákona o bankách

ČNB na 8 %), ČNB požaduje např. zvýšení základního kapitálu na dostatečnou úroveň, omezení nabývání některých (rizikovějších) aktiv, omezení výše poskytovaných úrokových sazeb z vkladů na běžnou úroveň nebo pozastavení obchodování s osobami majetkově či personálně propojenými s bankou. V případě poklesu kapitálové přiměřenosti pod 1/3 minimálního limitu je ČNB povinna odejmout licenci. Licenci může ČNB odejmout i v případech, kdy banka nezačala činnosti do 12 měsíců od získání licence, nepřijímá po dobu 6 měsíců vklady od veřejnosti či po tuto dobu neposkytuje úvěry a v případech, kdy licenci získala na základě nepravdivých údajů uvedených v žádosti – v těchto případech je ponecháno na volném uvážení ústřední banky, zda bankovní licenci odejme nebo nikoli. Tato diskrece je podle mého názoru zcela na místě, neboť jde o taková porušení povinností, která v jednotlivých případech nemusí mít nutně povahu závažného porušení nebo dokonce chování, které ohrožuje řádné fungování bankovního sektoru a proti kterému by centrální banka měla zakročit odebráním bankovní licence.

Stejně jako u vydání bankovní licence si ČNB před rozhodnutím o jejím odnětí vyžádá stanovisko Ministerstva financí. Toto stanovisko má pouze charakter konzultační, v žádném případě nejde o závazné direktivum, jež by narušovalo nezávislé postavení centrální banky. Rozhodnutí je tak ponecháno zcela v působnosti ČNB jakožto subjektu, jemuž je zákonem uložena povinnost bdít nad zdravým fungováním bankovního sektoru. Na základě odnětí bankovní licence dochází k odchodu (výstupu) takové instituce z bankovního sektoru.

Pojištění vkladů

Povinné pojištění vkladů je ve vyspělých tržních ekonomikách nedílnou součástí systému regulace a dohledu bank. Hlavním cílem tohoto pojištění je především náhrada škody klienta, vzniklé v souvislosti s krachem jím vybrané banky. Dalším cílem povinného pojištění vkladů je zvyšování důvěryhodnosti bankovního systému jako celku – důvěra vkladatelů v bezpečnost uložených prostředků v bankách se díky pojištění vkladů zvyšuje.

Ve světě se v bankovní praxi realizují dva přístupy. Na základě prvního je výše pojištěných vkladů neomezená. V případě úpadku banky dostane vkladatel zpět plnou výši vkladu. Tento přístup, ač je velmi výhodný pro věřitele banky, není myslím pro zdraví bankovního sektoru vhodný. Nenutí totiž vkladatele

rozlišovat mezi dobrou a špatnou bankou a bankám naopak bez zábran umožňuje rizikové chování. Tlak na obezřetnost vkladatele a disciplínu banky je minimální. Druhý přístup je založen na limitování výše pojištěných vkladů. Vklady nad stanovený limit nejsou pojištěny vůbec. Pouze částečné pojištění vytváří větší tlak na odpovědné chování vkladatelů i bank. Tento přístup přijala za své i naše právní úprava.

Pojištění vkladů patří mezi nejmladší součásti systému regulace a dohledu našeho bankovního sektoru, bylo upraveno zákonem až v polovině roku 1994. Postupně byl systém pojištění vkladů rozšiřován, zejména ve směru zvýšení částek náhrad, k jejichž poskytnutí jsou vkladatelé oprávněni.

K zajištění, aby ukončení činnosti banky mělo minimální dopady především na drobné klienty bank slouží Fond pojištění vkladů, jehož činnost je upravena zákonem o bankách⁴³. Fond má dvě hlavní funkce: preventivní pro banky (snižuje riziko panických výběrů vkladů z bank veřejností, jestliže se rozšíří negativní informace o finanční situaci banky) a sanační pro vkladatele. Fond pojištění vkladů vytváří finanční rezervy z příspěvků bank a poboček zahraničních bank, které jsou použity pro výplatu vkladů v případě krachu některé banky z důvodu její nesolventnosti. Výše náhrady se vypočítá z celkového objemu pojištěných vkladů jednotlivého vkladatele u dotčené banky a poskytuje se ve výši 90 % tohoto objemu, maximálně však do výše ekvivalentu 25 tisíc EUR pro jednoho vkladatele u jedné banky. Na náhradu nemají nárok osoby, které mají k bance zvláštní vztah, tj. zejména její akcionáři a společnosti jimi kontrolované, členové statutárního orgánu a dozorcí rady, vedoucí zaměstnanci banky, společnosti pod kontrolou banky, a rovněž osoby odsouzené v trestním řízení v souvislosti s praním špinavých peněz.

Specifický režim je zákonem o bankách stanoven pro pobočky zahraničních bank. Pobočka zahraniční banky se nemusí účastnit systému pojištění vkladů podle zákona o bankách, jestliže prokáže ČNB a oznámí veřejnosti, že systém pojištění vkladů, jehož je účastna zahraniční banka ve svém domovském státě, se vztahuje též na pobočku a je pro vkladatele nejméně tak příznivý jako pojištění u Fondu pojištění vkladů.

⁴³ viz část třináctá zákona o bankách, §41a až 41m

Pravomoc ČNB v oblasti pojištění vkladů vyplývá z postavení ústřední banky jako regulátora a dohlázele. ČNB se jako jedinému subjektu bankovního systému dostává potřebných informací k tomu, aby prohlásila banku za neschopnou dostát svým závazkům vůči klientům a umožnila tak vkladatelům získat zpět alespoň část svých úspor. Ideální by samozřejmě bylo, aby bankovní regulace a dohled byly na takové úrovni, aby k takovým situacím vůbec nedocházelo, ale jako vše ideální, i toto zůstává nedosažitelné. Krachu banky nemůže zabránit žádný, byť sebelepší regulátor.

3.4 Poskytování informací

Podle ustanovení § 9 odst. 2 zákona o ČNB mají ČNB a vláda povinnost vzájemně se informovat o zásadách a opatřeních měnové a hospodářské politiky. Toto ustanovení není v žádném případě v rozporu s ústavně zakotvenou nezávislostí centrální banky vzhledem k tomu, že jde pouze o informační povinnost, nikoli o konzultace či dokonce o schvalování státními orgány. České národní bance a bankovní radě je tak zachována nezávislost na jakýchkoli pokynech vlády či jiného státního orgánu při plnění svého hlavního cíle a při výkonu dalších činností. Zákon o ČNB ve svém § 9 odst. 1 tuto zásadu stanoví *expressis verbis* a rozvádí ji tak, že ústřední banka nesmí při plnění svých úkolů přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoliv jiného subjektu⁴⁴.

V této souvislosti je nutné zmínit se i o informační povinnosti podle § 3 zákona o ČNB. Povinnost poskytovat informace o měnovém vývoji má ČNB nejen vůči Poslanecké sněmovně⁴⁵, ale i vůči veřejnosti⁴⁶. Tato „otevřenost“ centrální banky vůči Poslanecké sněmovně i veřejnosti je, podle mého názoru, určitým protipólem a vyvážením vysoké míry nezávislosti ČNB.

Ústřední banka má podle výše zmíněného ustanovení povinnost podávat Poslanecké sněmovně nejméně dvakrát ročně zprávu o měnovém vývoji. Sněmovna si rovněž může vyžádat předložení mimořádné zprávy. Oba tyto

⁴⁴ *oproti dřívější právní úpravě byly do výčtu subjektů, na nichž je ČNB nezávislá, zařazeny i „jiné subjekty“*

⁴⁵ *Česká národní banka je povinna podávat Poslanecké sněmovně Parlamentu nejméně dvakrát ročně k projednání zprávu o měnovém vývoji.*

⁴⁶ *Česká národní banka je povinna informovat nejméně jednou za tři měsíce o měnovém vývoji veřejnost.*

dokumenty předkládá guvernér ČNB, který je v tomto případě oprávněn zúčastnit se jejich projednávání a kterému, pokud o to požádá, musí být uděleno slovo⁴⁷. Sněmovna může předloženou zprávu buď vzít na vědomí nebo si vyžádat její doplnění, takovému vyžádání musí ČNB nejpozději do 6 týdnů vyhovět. Poslanecká sněmovna tedy v žádném případě zprávu neschvaluje ani o ní nijak nerozhoduje, tato plní pouze funkci informační.

Povinnost informovat veřejnost minimálně jednou za 3 měsíce o měnovém vývoji plní v současné době ČNB mimo jiné ve formě čtvrtletních inflačních zpráv, které jsou i s celou řadou statistických informací a zápisů ze zasedání bankovní rady prezentovány na internetových stránkách ČNB. Kromě čtvrtletních inflačních zpráv má vláda, Parlament i širší veřejnost k dispozici výroční zprávy o měnovém a hospodářském vývoji, jakož i pravidelnou pololetní analýzu a hodnocení vývoje platební bilance. Představitelé centrální banky se navíc pravidelně setkávají s domácími a zahraničními novináři a analytiky, vystupují v jednotlivých médiích a hájí postoje a kroky centrální banky, přispívají do odborných publikací, vystupují na různých konferencích na domácí i zahraniční půdě. Informační tok mezi ústřední bankou a laickou veřejností je podle mě poměrně kvalitní. Myslím, že platí, že kdo má zájem, ten požadované informace bez problémů získá.

Mimo tyto informační aktivity ČNB vyřizuje písemná podání fyzických a právnických osob týkající se její činnosti. Podáním se rozumí stížnosti a oznámení vyjadřující iniciativy, jimiž osoby žádají o ochranu svých zájmů, upozorňující na určité nedostatky či závady v činnosti ČNB, jejich útvarů či zaměstnanců. Centrální banka se zabývá i došlými peticemi, které představují uplatnění práva osob samostatně či společně se obracet na příslušný orgán se žádostmi, stížnostmi a návrhy ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti příslušného orgánu, v tomto případě ústřední banky. Centrální bance jsou adresovány i různé podněty navrhuující řešení určité otázky spadající do působnosti ČNB a dotazy motivované snahou získat vysvětlení záležitostí týkajících se činnosti ČNB.

V ČNB byly vypracovány postupy pro přijímání, projednávání a vyřizování různých došlých podání.

⁴⁷ viz § 52 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

V následujících větách se budu věnovat informační povinnosti směřující na opačnou stranu, tedy směrem k ČNB. § 41 zákona o ČNB stanoví povinnost ČNB koordinovat rozvoj bankovního informačního systému. Tento informační systém je primárně určen k zabezpečení úkolů centrální banky a soustředí se v něm potřebné informace a podklady od bank, poboček zahraničních bank, spořitelních a úvěrních družstev, institucí elektronických peněz a poboček zahraničních institucí elektronických peněz podnikajících na území České republiky na základě jednotné licence, dalších osob podléhajících dohledu ČNB a jiných osob, které jsou specifikované v odst. 2 písm. c) § 41 zákona o ČNB. Podmínky a způsob poskytování informací, okruh povinně poskytovaných informací, stejně jako organizační a komunikační podmínky, jsou upraveny podzákonným právním předpisem.

3.5 Organizační struktura ČNB

Organizaci České národní banky je v zákoně o ČNB věnována část druhá, §§ 4 až 8.

Českou národní banku tvoří kromě ústředí se sídlem v Praze, sedm poboček se sídlem v Praze, Plzni, Hradci Králové, Brně, Ostravě, Českých Budějovicích a Ústí nad Labem, které jsou koncipovány jako výkonné organizační jednotky ČNB. Pobočky v regionu své působnosti zastupují ústřední banku, zabezpečují styk ČNB se zástupci bank, s orgány státní správy, ČSÚ, finančními orgány, institucemi a vybranou klientelou. Odpovídají zejména za správu zásob peněz, vedení účtů státního rozpočtu a ostatních klientů pobočky, za provádění platebního styku, za výkon devizové kontroly v regionu, za správné řízení ve vymezeném rozsahu, za pořizování, kontrolu a zpracování dat pro konjunkturální šetření a za účetnictví pobočky. Pobočky jsou řízeny bankovní radou ČNB.

Součástí ČNB jsou i účelové organizační jednotky.

V čele ČNB jako nejvyšší řídicí kolektivní orgán stojí sedmičlenná bankovní rada s velmi široce pojatými pravomocemi. Členy bankovní rady – guvernéra, dva viceguvernéry a čtyři další členy jmenuje podle vlastního výběru a uvážení prezident republiky na funkční období šesti let⁴⁸. Délka funkčního období

⁴⁸ podle tzv. maastrichtských kritérií nezávislosti centrálních bank musí být funkční období vrcholných orgánů centrálních bank alespoň 5 let

je ve srovnání s jinými státy mírně nadprůměrná, zákonodárci stanovili období šestileté vzhledem k délce volebního období vlády, které je čtyřleté. Motivem tak bylo zabránit vlivu politického volebního cyklu na fungování ústřední banky.

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy bankovní rady České národní banky vyplývá z Ústavy České republiky⁴⁹. Jmenovací akt nepodléhá kontrasignaci předsedou vlády ani jím pověřeným členem vlády. Při svém výběru členů bankovní rady není prezident republiky limitován prakticky žádnými mantinely, kromě těch v zákoně stanovených taxativním výčtem⁵⁰. Totiž že nikdo nesmí zastávat funkci člena bankovní rady více než dvakrát, že členství v bankovní radě je neslučitelné s funkcí poslance zákonodárního sboru, člena vlády a členstvím v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů a výkonem samostatné výdělečné činnosti, s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické a s výjimkou správy vlastního majetku. Dále je členství v bankovní radě neslučitelné s jakoukoliv činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděnými činnostmi a členstvím v bankovní radě. Výčet činností, jež jsou inkompatibilní s výkonem funkce člena bankovní rady je zcela standardní. Takovou úpravou se zákonodárci bezesporu snažili zamezit konání jakékoli činnosti, která by mohla způsobit, byť i eventuální střet zájmů, resp. minimalizovat možnost vzniku takového střetu.

Zákon dále vymezuje podmínky pro jmenování členů bankovní rady pozitivně, a to tak, že členem bankovní rady může být jmenován občan České republiky, který je plně způsobilý k právním úkonům, má ukončené vysokoškolské vzdělání, je bezúhonný⁵¹ a je v měnových záležitostech a v oblasti finančního trhu uznávanou a zkušenou osobností.

Nyní bych se ještě ráda vrátila k dříve tolik diskutovanému jmenování členů bankovní rady. Mezi jednotlivými zeměmi existují rozdíly, pokud jde o způsob jmenování členů bankovní rady, avšak navzdory různým specifickým jmenovacího procesu v naprosté většině zemí platí, že jmenování a potvrzení či schválení nominace členů bankovní rady je rozděleno mezi několik ústavních činitelů. Současný systém jmenování, které je podle naší platné právní úpravy

⁴⁹ viz článek 62 písm. k) Ústavy

⁵⁰ viz § 6 zákona o ČNB

⁵¹ podle § 6 odst. 8 zákona o ČNB se bezúhonnou pro účely tohoto zákona rozumí fyzická osoba, která nebyla pravomocně odsouzena pro trestný čin

prakticky zcela ponecháno na bedrech prezidenta republiky, je v tomto směru výjimečný - jmenování jen jedním orgánem bez jakékoli součinnosti s výkonnou nebo zákonodárnou mocí nemá ve světě obdoby.

Na otázku, jaký je optimální způsob jmenování členů bankovní rady, nedává žádná teorie ani praxe uspokojivou odpověď. Co však teorie i praxe ukazují, je skutečnost, že centrální banka s nezávislou bankovní radou, která je schopna odolávat politickým tlakům, je nejlepším uspořádáním pro efektivní plnění cílů ústřední bankou.

Osobně se domnívám, že je jednoznačně vhodné podporovat zmíněný model nezávislosti bankovní rady. Současný způsob jejího jmenování však podle mého názoru není zcela ideální. Pokud se dosud objevily snahy tuto otázku řešit, byly vždy spíše kontraproduktivní, neboť se snažily omezit nejen pravomoci prezidenta republiky, ale též nezávislost centrální banky a příliš znatelně z nich čpěla snaha podřídit centrální banku zájmům konkrétních politiků, resp. politických stran⁵². Podle mého názoru, pokud by se na jmenování členů bankovní rady měl podílet nějaký třetí subjekt, pak se mi jako nejvhodnější jeví účast Senátu. Senát se totiž zdá být méně politicky vyhraněná instituce než vláda či Poslanecká sněmovna, a to zejména díky způsobu volby a délce volebního mandátu. Jmenování by tak již nebylo záležitostí vůle jednoho člověka. Prezident by tak sice neměl možnost návrhu vlastního kandidáta, ale zůstalo by mu rozhodnutí, zda Senátem navrženého kandidáta na člena bankovní rady jmenuje do funkce či ne. Samotné poslední slovo by tak náleželo hlavě státu.

Nyní ještě krátce k ukončení působení člena bankovní rady ve funkci. Výkon funkce člena bankovní rady končí uplynutím jeho funkčního období, vzdáním se funkce nebo odvoláním z funkce, v obou případech je třeba písemné formy⁵³. Zákon stanoví pro uplatnění pravomoci prezidenta republiky odvolat člena bankovní rady taxativní výčet případů. Prezident musí člena bankovní rady odvolat v případě, kdy tento přestává splňovat podmínku inkompatibility funkcí tak, jak je definována v § 6 odst. 6 zákona o ČNB, dále pak v případě pravomocného odsouzení za trestný čin a konečně v případě, že dojde k omezení či dokonce zbavení způsobilosti k právním úkonům. Prezident republiky může

⁵² *Např. výše zmiňovaná snaha o změnu mechanismu jmenování členů bankovní rady, uskutečněná tzv. harmonizační novelou č. 442/2000 Sb., kterou se měnil zákon č. 6/1993 Sb., o ČNB. Podle této novely měl členy bankovní rady jmenovat prezident na základě návrhu vlády.*

⁵³ viz § 6 odst. 10 zákona o ČNB

odvolat člena bankovní rady, nevykonává-li funkci po dobu delší než 6 měsíců. V tomto případě záleží na uvážení hlavy státu, zda k odvolání přistoupí, či nikoli. Zvláštní důraz by při takovém rozhodování měl být kladen na okolnosti konkrétního případu a důvody, pro které k výkonu funkce nedochází.

Funkce člena bankovní rady končí i v případě, že se tento své funkce vzdá. Výkon jakékoli funkce, funkci člena bankovní rady nevyjímaje, je totiž zcela založen na principu dobrovolnosti, a tak by bylo proti duchu této myšlenky nutit kohokoli, aby svou funkci vykonával proti své vůli a navíc po něm vyžadovat bezchybný výkon takové funkce.

Guvernér ČNB, jakožto člen Rady guvernérů Evropské centrální banky, podléhá zvláštnímu režimu pro odvolání z funkce a požívá ochrany Evropského soudního dvora. Tuto otázku řeší § 6 odst. 13⁵⁴ zákona o ČNB. Guvernéra podle tohoto ustanovení odvolá prezident republiky v případě, jestliže již nesplňuje podmínky požadované pro výkon jeho funkce, nebo dopustil-li se vážného pochybení. Prezident republiky může odvolat guvernéra též, nevykonává-li funkci po dobu delší než 6 měsíců. Odvolaný guvernér nebo Rada guvernérů Evropské centrální banky se mohou domáhat přezkoumání rozhodnutí o odvolání guvernéra z funkce u Evropského soudního dvora, a to v případě, že se domnívají, že tímto rozhodnutím došlo k porušení Smlouvy o založení Evropského společenství nebo jiného právního předpisu vydaného k jejímu provedení.

Jak již bylo řečeno, bankovní rada je nejvyšším řídicím orgánem ČNB. Nebylo ale řečeno, co je náplní její práce. Bankovní radě přísluší především určování měnové politiky a nástrojů pro její uskutečňování a rozhodování o zásadních měnově politických opatřeních České národní banky a opatřeních v oblasti dohledu nad finančním trhem. Samostatné a nezávislé rozhodování v této oblasti je podstatným rysem funkční nezávislosti ČNB. Toto nezávislé postavení je zakotveno zákonem a zákon také výslovně stanoví, že centrální banka i bankovní rada je při plnění svých úkolů nezávislá nejen na pokynech vlády, prezidenta, Parlamentu, ale i jiných subjektů. Z praktického hlediska je nejdůležitější nezávislost ústřední banky na pokynech vlády. Těžiště vztahu ČNB k vládě tak spočívá v činnosti informační, konzultační, poradní a v zaujímání

⁵⁴ toto ustanovení je účinné ode dne vstupu smlouvy o přistoupení ČR k EU v platnost

stanovisek k materiálům, projednávaným vládou, které se dotýkají působnosti ČNB.⁵⁵ Proto zákon také umožňuje účast guvernéra (nebo jím pověřeného viceguvernéra) s hlasem poradním na schůzích vlády. Vyváženost je pak dána ustanovením, jež opravňuje ministra financí nebo jiného pověřeného člena vlády zúčastnit se s hlasem poradním zasedání bankovní rady a předkládat jí návrhy k projednání.⁵⁶ Tato možnost je v praxi hojně využívána, jednání bankovní rady se zpravidla účastní ministr financí.

Na tomto místě trochu odbočím od tématu této kapitoly, protože považuji za vhodné zmínit se, v souvislosti s výše popisovaným vztahem ČNB a vlády, o oprávnění ČNB předkládat vládě návrhy zákonných úprav v oblasti měny, peněžního oběhu, peněžního trhu, platebního styku a zákonných úprav týkajících se působnosti a postavení ústřední banky. Dále společně s ministerstvem financí ČNB předkládá vládě návrhy zákonných úprav devizového hospodářství a regulace vydávání elektronických peněz. V těchto případech samozřejmě nejde o zákonodárnou iniciativu, neboť návrhy jsou jednak předkládány vládě, která je teprve nositelem této pravomoci, nikoli Poslanecké sněmovně, ale hlavně ústřední banka není uvedena v taxativním výčtu subjektů oprávněných předkládat zákony⁵⁷. Česká národní banka rovněž spolupracuje s Ministerstvem financí na přípravě návrhů zákonných úprav v oblasti finančního trhu. Z uvedeného vyplývá, že vláda a centrální banka se tak prakticky neustále vzájemně ovlivňují, byť ve větší či menší míře respektují svou nezávislost.

Další pravomoci bankovní rady jsou stanoveny demonstrativním výčtem v § 5 odst. 2 zákona o ČNB. Na základě tohoto ustanovení je bankovní rada oprávněna stanovit zásady činnosti a obchodů České národní banky⁵⁸, schvaluje rozpočet České národní banky, stanoví organizační uspořádání a působnost organizačních jednotek České národní banky, stanoví druhy fondů České národní banky, jejich výši a použití, vykonává práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních vztahů vůči zaměstnancům ČNB, uděluje souhlas k

⁵⁵ viz § 9 odst. 1 a 2 a § 10 odst. 1 a 2 zákona o ČNB

⁵⁶ viz § 11 odst. 1 a 2 zákona o ČNB

⁵⁷ viz článek 41 Ústavy ČR

⁵⁸ Tyto zásady jsou stanoveny v celé řadě prováděcích předpisů, k jejichž vydávání je ČNB oprávněna.

podnikatelské činnosti zaměstnanců ČNB⁵⁹, stanoví mzdové a další požitky guvernéra (mzdové a další požitky viceguvernéřů a dalších členů bankovní rady pak stanoví guvernéř), rozhoduje o rozkladech proti rozhodnutím ČNB v prvním stupni.

Výsostné postavení v rámci bankovní rady vykonává guvernéř, avšak jen v tom smyslu, že bankovní radě předsedá a že jeho hlas má v případě rovnosti hlasů rozhodující vliv. Guvernéř rovněž jedná jménem centrální banky navenek. V době nepřítomnosti guvernéra je předsedáním bankovní rady, stejně jako jednáním ČNB navenek, pověřen jeden ze dvou viceguvernéřů. Bankovní rada je tedy kolegiálním řídicím orgánem, který rozhoduje ve sboru a v němž je guvernéř pouze „primus inter pares“⁶⁰.

3.6 Hospodaření ČNB

Již několikrát jsem v této práci vyslovila názor, že nezávislé finanční postavení ústřední banky je základem pro nezávislé fungování této instituce. Je v souladu se zvyklostmi vyspělých zemí, že si centrální banka sama navrhuje a schvaluje rozpočet. Nezávislost se však stává nedotknutelností, nelze-li zpětně zkoumat hospodaření ústřední banky. Nezávislost centrální banky nemůže spočívat v libovolném a nepřezkoumatelném nakládání s majetkem.

Otázkám hospodaření ČNB se věnuje část desátá zákona o ČNB, tj. § 47 a 48 s tím, že § 1 odst. 4 stanoví základní zásadu, podle které ČNB hospodaří samostatně, a to s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem.

ČNB hospodaří podle rozpočtu schváleného bankovní radou. Rozpočet musí být členěn tak, aby z něj byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz České národní banky.

Přesto, že ČNB není primárně ziskově orientována, zpravidla realizuje zisk. Zdroje tohoto zisku plynou z převahy výnosů z aktiv nad náklady pasív. ČNB ze svého zisku neodvádí daň z příjmů právnických osob, je od daně osvobozena⁶¹.

⁵⁹ podle § 50 odst.3 zákona o ČNB mohou zaměstnanci vykonávat podnikatelskou činnost jen s předchozím souhlasem bankovní rady

⁶⁰ viz náleží Ústavního soudu č. 285/2001 Sb., ze dne 20. června 2001

⁶¹ viz § 17 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o daních z příjmů

Ze svých výnosů hradí ústřední banka nezbytné náklady na svou činnost, vytvořený zisk používá k doplňování rezervního fondu a dalších fondů. Residuální zisk odvádí do státního rozpočtu⁶². Vzhledem k tomu, že bankovní rada schvaluje rozpočet, pak de facto záleží pouze na konstrukci rozpočtu, zda ústřední banka nějaké peníze do státní pokladny odvede.

Po skončení hospodářského roku je zpracována účetní závěrka ČNB, kterou ověřují auditoři, kteří jsou určeni po dohodě bankovní rady s ministrem financí. Audit slouží jako pojistka řádného využívání zdrojů v ČNB. Zkoumá však pouze správnost účetnictví, nikoli věcnou stránku hospodaření centrální banky. Příkladem, který může sloužit jako důkaz ne zcela vyhovující předešlé právní úpravy, je nákladná rekonstrukce, kterou prošla budova pražského ústředí ČNB v minulých letech, kdy cena rekonstrukce přesáhla 5 mld. Kč oproti plánovaným 4 mld. Auditorem byla potvrzena správnost účetnictví, ale věcná stránka hospodaření, zejména účelnost vynaložených nákladů, otázky výběru dodavatelů, aj. byly velmi diskutovány.

Na základě novely zákona o České národní bance z roku 2002⁶³ provádí kontrolu hospodaření ČNB v oblasti výdajů na pořízení majetku a na provoz České národní banky Nejvyšší kontrolní úřad. Při kontrole Úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné⁶⁴.

První kontrola byla v souladu se zákonem zaměřena na hospodaření ČNB v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB. Kontrola se zabývala obdobím let 2002 – 2004 a jejím předmětem byl rozpočet (výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz), zadávání zakázek obchodním partnerům, provádění evidencí výdajů a inventarizace. Provedením kontroly ze strany NKÚ získala ČNB další externí názor na své postupy, protože až dosud byly (účetní) postupy předmětem ověřování pouze externím auditorem. Ve srovnání s hloubkou kontrol při auditní činnosti však byla kontrola NKÚ významně časově náročnější a detailnější. Výsledky kontroly odhalily některé nepřesnosti či ojedinělá pochybení, která však, podle názoru vedení ČNB, nesignalizovala systémové poruchy v hospodaření České národní banky. Některá zjištění se týkala výkladů zákonů

⁶² Za rok 2006 vykazala ČNB ztrátu v celkové výši 56 385 mil. Kč. Z tohoto důvodu nebylo možno provést ani dotaci všeobecnému rezervnímu fondu, ani odvod zisku do státního rozpočtu.

⁶³ zákonem č. 127/2002 Sb.

⁶⁴ viz § 3 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ, ve znění pozdějších předpisů

vztahujících se k ČNB, jiná nedostatků v minulosti, které byly již před začátkem kontroly nebo v jejím průběhu odstraněny zavedením přesnějších procedur uvnitř ČNB.

Po skončení hospodářského roku je tedy zpracována účetní závěrka ČNB, kterou ověří auditoři. Jakmile je účetní uzávěrka ověřena auditory, bankovní rada ji předá Poslanecké sněmovně a zveřejní. Z účetní závěrky vychází roční zpráva o výsledku hospodaření, kterou je ČNB povinna pravidelně předávat Poslanecké sněmovně. Ta ji může buď schválit, vzít na vědomí nebo odmítnout. Zákon o ČNB však nestanovuje žádné sankce pro případ, že výroční zpráva bude odmítnuta, pouze povinnost ČNB odmítnutou zprávu přepracovat ve stanovené lhůtě a to podle požadavků poslanců. Jde tedy o speciální informační povinnost centrální banky vůči Poslanecké sněmovně.

4. Regulace a dohled finančního trhu⁶⁵

V dalších částech této práce se věnuji problematice dohledu nad finančním trhem, a to z obecného hlediska. Úvodem bych ráda přiblížila možné varianty institucionálního uspořádání dozoru ve finančním systému, vzhledem ke členství České republiky v EU považuji za vhodné ukázat situaci v institucionálním uspořádání dozoru též v ostatních členských zemích. Část šestá je pak věnována samotnému procesu integrace dohledu nad finančním trhem.

Na finančním trhu je záměrem dohlížejícího subjektu zajistit spolehlivost, důvěryhodnost a efektivnost fungování finančního systému v zemi. Za tímto účelem jsou stanovovány podmínky chování, spočívající především v koncipování a prosazování pravidel a rámce činnosti finančních institucí. Dohledem se rozumí kontrola dodržování stanovených podmínek, případná pomoc dohlíženým subjektům, včetně případného vyvozování sankcí při neplnění daných pravidel.⁶⁶

4.1 Varianty institucionálního uspořádání dozoru ve finančním systému

Pod pojmem institucionální uspořádání finanční regulace a dohledu se rozumí:

- regulatorní instituce,
- jejich kompetence v oblasti regulace finančního systému a oblasti vlastního výkonu dohledu,
- vztahy mezi nimi upravené právně, tj. vymezením kompetencí v zákoně, anebo smluvně, tj. dohodou o spolupráci.

Všeobecně platí, že žádný univerzální, optimální a všeobecně doporučený model institucionálního uspořádání dozoru neexistuje. Toto uspořádání je pro každou zemi specifické a závisí mimo jiné na struktuře a rozměru jejího finančního systému, na tom, jak jsou stanoveny cíle regulace a dohledu a také na

⁶⁵ Termíny regulátor a dohled jsou v literatuře používány poměrně volně. Regulátor stanovuje v součinnosti s jinými institucemi pravidla a dohled kontroluje dodržování těchto pravidel. Obě aktivity mohou být více či méně odděleny, ale nemusí a obvykle také nejsou. Často je také používán termín "dozor", kdy jde o instituci částečně regulující a plně dohlížející. Vzhledem ke složitosti terminologie je možno považovat termíny regulátor, dohled a dozor za "nedokonalá" synonyma.

⁶⁶ Revenda, Z., *Centrální bankovníctví*, 2. vydání, Praha: Management Press, 2001

jejím historickém vývoji a politických tradicích. Institucionální uspořádání finančního dozoru je určeno zákony dané země. Tyto zákony ve větší či menší míře umožňují a podporují smluvně zakotvenou mezinárodní spolupráci regulatorních institucí, jež je odpovědí na globalizaci finančních trhů a výzvy, které přináší pro stabilitu národních finančních systémů.

V institucionálním uspořádání dozoru tedy vládne ve světě rozmanitost. Orientaci v ní usnadňuje typologie. Uznávaná typologie je založena na rozlišení dvou základních modelů, a to modelu sektorového a modelu funkcionálního.

Sektorový model

V sektorovém, resp. odvětvovém modelu jsou finanční regulace a dohled institucionálně uspořádány podle základních sektorů finančního zprostředkování a tento model má tři základní varianty:

1) uspořádání založené na oddělených regulatorních institucích pro bankovní, kapitálový trh a investiční služby a pro pojišťovnictví a penzijní připojištění;

2) částečná integrace dohledu, příkladem je spojení bankovního dohledu s regulací a dohledem nad pojišťovnictvím, bankovního dohledu s dozorem nad kapitálovými trhy anebo tzv. dvoupilířový systém, kdy bankovní dohled vykonává např. centrální banka a jiná, samostatná regulatorní instituce vykonává dohled nad nebankovními finančními institucemi a kapitálovým trhem;

3) úplná integrace, tj. jedna instituce vykonává dohled nad všemi základními odvětvími finančních služeb i nad kapitálovým trhem.

Tento model má čistě empirický základ, protože se opírá o to, jak se historicky vyvinula základní odvětví finančního zprostředkování.

Funkcionální model

Funkcionální model je založený na dozoru podle typů tržního selhání, má rovněž tři základní varianty:

1) uspořádání založené na oddělených regulátorech, kdy existuje jedna dozorová instituce pro ochranu investorů a spotřebitelů zaměřená na férové využívání finančních trhů, jedna dozorová instituce pro obezřetné podnikání bank i nebankovních finančních institucí, dále centrální banka pro dohled nad finanční

stabilitou a výkon funkce věřitele poslední instance, a nakonec regulátor hospodářské soutěže na finančních trzích;

2) částečná integrace, kdy je např. dohled nad obezřetným podnikáním bank i nebankovních finančních institucí soustředěn v centrální bance a v důsledku toho je spojen s dohledem nad finanční stabilitou a funkcí věřitele poslední instance, vedle toho působí samostatní regulátoři pro kapitálový trh a hospodářskou soutěž;

3) Jedna dozorová instituce, která je pověřena jak dohledem nad obchodováním na finančních trzích, tak i obezřetnostním dohledem. Toto uspořádání je prakticky totožné s úplnou integrací dohledu v sektorovém modelu. Tento model má teoretický základ, jež se opírá o typologii tržních selhání. V oblasti finančního zprostředkování se rozlišují čtyři základní typy selhání trhů, a to asymetrie informací, zneužití trhů, systémové riziko a zneužití dominantního postavení na trhu.

V celosvětovém měřítku převažuje sektorový model v různých variantách.

4.2 Institucionální uspořádání dozoru v Evropské unii

Vzhledem ke členství České republiky v EU a plánovanému přistoupení k EMU⁶⁷, považuji za vhodné ukázat situaci v institucionálním uspořádání dozoru v ostatních členských zemích EU.

- Finanční regulace nebo dohled jsou v EU plně integrovány mimo centrální banku v 11 zemích, tj. v Belgii, Dánsku, Estonsku, Litvě, Lucembursku, Maďarsku, na Maltě, v Rakousku, SRN⁶⁸, Švédsku a ve Velké Británii.

Regulatorní instituce právě uvedených zemí jsou financovány z příspěvků dohlížených finančních institucí s výjimkou Rakouska, kde se na financování podílí příspěvek ze státního rozpočtu. Regulatorní instituce těchto 11 zemí se od sebe podstatně liší z hlediska vztahu regulace a dohledu. Na jedné straně stojí uspořádání typu britské FSA – Financial Services Authority (Švédsko, V. Británie), v němž je regulatorní instituce v rámci platných zákonů oprávněna

⁶⁷ EMU – Evropská měnová unie; ČR se chystá přijmout Euro, tj. společnou měnu EMU

⁶⁸ Německá Bundesbanka si uchovávala silné postavení při kontrole bank, především v dohledu nad jejich obezřetným podnikáním

vydávat právně závazná regulatorní pravidla i vykonávat dohled. Na straně druhé stojí uspořádání typu německého BaFinu - Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (SRN, Dánsko, Estonsko, Maďarsko, Rakousko), v němž instituce vykonávají dohled, mají však jen omezenou pravomoc vydávat regulatorní právní předpisy anebo tuto pravomoc nemají vůbec.⁶⁹

- Finanční regulace a dohled jsou integrovány v centrální bance v Irsku⁷⁰, na Slovensku (od 1. ledna 2006) a od 1. dubna 2006 také v České republice.
- V Nizozemí vznikl počínaje rokem 2005 funkcionální model, v němž je centrální banka pověřena obezřetnostním dohledem nad všemi finančními institucemi a Úřad pro dohled nad finančními trhy je pověřen dohledem nad kapitálovým trhem a ochranou zájmů investorů a zákazníků finančních institucí. Také v Itálii byl zaveden funkcionální model, který se v klíčových aspektech shoduje s nizozemským uspořádáním.
- Finsko má integrovaný dohled nad bankami, kapitálovým trhem a investičními službami, pojišťovnictví má samostatnou regulatorní instituci. Ve Finsku tedy vykonávají dozor dvě dozorové instituce (bez bankovního dohledu v centrální bance).
- Sektorový model se samostatnými regulátory má 8 zemí. V sedmi členských zemích, tj. v Lotyšsku, Polsku, Řecku, Slovinsku, Španělsku, Portugalsku a na Kypru bankovní dohled vykonává centrální banka, ve Francii je bankovním dohledem pověřena bankovní komise.

Bankovní dohled je umístěn mimo centrální banku ve třinácti členských zemích, v centrální bance ve dvanácti zemích. To znamená, že v EU mírně převažuje umístění bankovního dohledu mimo centrální banku.

Pokud jde o země Evropské unie, v nichž existuje integrovaný dohled, ve většině z nich je umístěn mimo centrální banku – konkrétně se jedná o dvanáct zemí, zatímco v rámci centrální banky je integrovaný dohled pouze ve třech zemích.

⁶⁹ Ve všech uvedených zemích s výjimkou Estonska zodpovídá za vydávání regulatorních pravidel v rámci zákonů vláda, resp. Ministerstvo financí. V Estonsku je za bankovní regulaci zodpovědná centrální banka a za regulatorní pravidla pro ostatní odvětví finančních služeb vláda.

⁷⁰ Sloučený dozor nad finančním trhem vykonává úřad s autonomním postavením v rámci centrální banky.

Institucionální struktura dohledu v zemích EU (září 2006)

Země	bankami	Dohled nad pojišťovnami	finančním trhem a investičními službami	
Belgie	Banking, Finance and Insurance Commission			integrováný dohled mimo centrální banku (2002)
Česka republika	centrální banka			integrováný dohled v rámci centrální banky (2006)
Dánsko	The Danish Financial Supervisory Authority			integrováný dohled mimo centrální banku (1988)
Estonsko	The Financial Supervision Authority			integrováný dohled mimo centrální banku (2002)
Finsko	The Financial Supervision Authority			integrováný dohled mimo centrální banku* (2003)
Francie	samostatná instituce	samostatná instituce	samostatná instituce	specifický sektorový model (2002, 2006)
Irsko	centrální banka (Irish Financial Services Regulatory Authority)			integrováný dohled v rámci centrální banky (2003)
Itálie	funkční uspořádání dohledu (1993, 1996)			
Kypr	centrální banka	samostatná instituce	samostatná instituce	sektorový model (1997, 2001, 2002)
Litva	The Financial and Capital Market Commission			integrováný dohled mimo centrální banku (2001)
Lotyšsko	centrální banka	samostatná instituce	samostatná instituce	sektorový model (2004, 2006)
Luxembursko	Commission de Surveillance du Secteur Financier			integrováný dohled mimo centrální banku (1998)
Maďarsko	The Hungarian Financial Supervisory Authority			integrováný dohled mimo centrální banku (2000)
Malta	The Malta Financial Services Authority			integrováný dohled mimo centrální banku (2002)
Německo	The Federal Financial Supervisory Authority (BaFin)			integrováný dohled mimo centrální banku** (2002)
Nizozemí	funkční uspořádání dohledu (2002, 2004, 2005)			
Polsko	centrální banka	samostatná instituce	samostatná instituce	sektorový model (1997)
Portugalsko	centrální banka	samostatná instituce	samostatná instituce	sektorový model (1998, 1999)
Rakousko	Financial Market Authority			integrováný dohled mimo centrální banku (2002)
Řecko	centrální banka	samostatná instituce	samostatná instituce	sektorový model (1992)
Slovensko	centrální banka			integrováný dohled v rámci centrální banky (2006)
Slovinsko	centrální banka	samostatná instituce	samostatná instituce	sektorový model (1999, 2002)
Španělsko	centrální banka	samostatná instituce	samostatná instituce	sektorový model (1994, 1998)
Švédsko	The Swedish Financial Supervisory Authority			integrováný dohled mimo centrální banku (1990)
Velká Británie	Financial Services Authority			integrováný dohled mimo centrální banku (1997)

Poznámky: *specifický dohled pro pojišťovny a penzijní fondy. **Einzelbanka si uchovávala jiné postavení při kontrole bank; především u dohledu nad jejich obchodními podružkami.
ZDROJ: INTERNETOVÉ STRÁNKY CENTRÁLNÍCH BANK A FINANČNÍCH DOHLEDŮ

4.3 Institucionální uspořádání dozoru v ČR

Počátkem transformačního procesu v letech 1990-91 bylo jediným orgánem dozoru nad finančním trhem Ministerstvo financí. Funkce dozoru byla podceněna, považovala se za neslučitelnou s liberalizací ekonomiky. Dozor nad jednotlivými segmenty finančního trhu (sektorový model) se v České republice začal postupně budovat na bázi mezinárodních standardů až po roce 1990 v souvislosti s přechodem české ekonomiky na tržní principy, a to nejdříve v oblasti bankovníctví, se značným odstupem i v oblasti kapitálového trhu a pojišťovnictví a v souvislosti se zakládáním družstevních záložen po roce 1996 i v tomto segmentu. Na českém finančním trhu fungovaly k 31. březnu 2006 celkem čtyři instituce dozoru:

- **Česká národní banka** vykonávala dozor nad bankami, nebankovními subjekty regulovanými dle devizového zákona (směnárný, transfery deviz, obchodování s devizovými hodnotami a provozovateli platebního styku),

- **Ministerstvo Financí** - odbor 32- Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění dozoroval nad pojišťovnami a penzijními fondy,
- **Komise pro cenné papíry** dohlížela nad kapitálovým trhem a
- **Úřad pro dozor nad družstevními záložnami** vykonával dohled nad družstevními záložnami.

Počínaje 1. dubnem 2006 nabyl účinnosti zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, který byl zveřejněn ve Sbírce zákonů dne 8. března 2006. Dohled nad finančním trhem v ČR byl k 1. dubnu 2006 integrován do České národní banky, která převzala agendu Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění (ÚDPP), Komise pro cenné papíry (KCP) a Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami (ÚDDZ). Sloučení dohledu do jediné instituce odráží vývoj na finančním trhu, kde dochází k postupné koncentraci jednotlivých finančních odvětví do větších skupin a konsolidačních celků. V České republice tedy nadále vykonává dohled nad celým finančním trhem Česká národní banka.

5. Integrace dohledu nad finančním trhem

Na základě existujících údajů o reálných výsledcích uspořádání dozoru před dubnem 2006 lze říci, že se dosavadní model více méně neosvědčil. Existovala i určitá neodůvodněná asymetrie v přístupech k dozoru nad finančním trhem a různá kvalita jednotlivých dozorů, resp. efektivita jejich dosavadního fungování. Potíže řady dozorovaných subjektů, ústící často do masivních ztrát, z nichž značná část šla na vrub veřejných financí, si jednoznačně vyžadovaly připravit zásadně jiné institucionální uspořádání dozorových orgánů. Za hospodaření finanční instituce sice nese odpovědnost její management, ale kvalitní dozorová činnost může včas odhalit nedostatky v jeho činnosti a eliminovat tak případné ztráty na minimum. O nutnosti změny situace nebylo mezi odborníky pochyb. Diskuse se vedly o tom, k jaké změně má dojít.

Z výše uvedeného víme, že neexistuje žádný univerzální, optimální a všeobecně doporučený model tohoto uspořádání, a tak tu byl veliký prostor k uvažování, který z existujících či možných modelů uspořádání dohledu by byl vhodný pro Českou republiku.

Je zřejmé, že relativně malý rozměr finančního trhu v České republice a existence čtyř samostatných dozorových institucí vybavených rozdílnými modely řízení, pravomocemi, monitorovacími systémy a finančními zdroji včetně zdrojů mzdových, byly jednou z příčin toho, že často docházelo k prolínání dozorových aktivit. K nejzásadnějším příčinám překrývání kompetencí v některých činnostech dohledu patří změna struktury finančního trhu, v rámci které mizí ostré rozdíly mezi jednotlivými typy finančních institucí. V důsledku toho pak docházelo k překrývání požadavků na dozorované instituce a vytvářelo se riziko nejednotné regulace dohlížených subjektů.

Dosavadní duplicity v dozorových činnostech KCP, ČNB a Ministerstva financí bylo možné spatřovat především v dvojitým dohledu nad institucemi finančního trhu v následujících aktivitách:

- KCP dohlížela nad činností bank, které byly obecně pod bankovním dohledem ČNB, a to tam, kde banky na trhu působí jako obchodníci s cennými papíry, vykonávají činnost depozitáře investičních společností,

investičních a penzijních fondů a vykonávají činnost spočívající ve vydávání investičních instrumentů nebo vedou část evidence Střediska cenných papírů. Tím docházelo k dvojímu doзору nad bankami, které jsou obchodníky s cennými papíry (a to je prakticky polovina bank).

- Dále docházelo k dvojí regulaci v oblasti licencování a schvalování osob ve vedení banky - obchodníka s cennými papíry Českou národní bankou a Komisí pro cenné papíry, a tím k dvojí možnosti rozhodnutí v téže věci.
- ČNB mohla (a tuto pravomoc má samozřejmě i nadále) za účelem výkonu bankovního dohledu na konsolidovaném základě⁷¹ provést kontrolu na místě v osobách zahrnutých do konsolidačního celku nebo požádat o její provedení příslušný orgán dohledu. O zahájení, účelu a výsledcích kontroly na místě ČNB informuje příslušný orgán dohledu nad kontrolovanou osobou.
- KCP dohlížela na některé úseky činnosti pojišťoven a penzijních fondů v oblasti investování a na dodržování pravidel pro rozložení rizika při umístění prostředků penzijních fondů. Přitom jak pojišťovny, tak penzijní fondy byly pod dohledem Ministerstva financí, takže i nad těmito subjekty existoval dvojí dozor.
- Dohled nad stavebními spořitelny vykonávala ČNB, zatímco Ministerstvo financí u nich dohlíželo dotace, kterými stát intervenuje úroky úspor na stavební spoření, zejména účelovost jejich poskytování a správné použití státní podpory.
- KCP sledovala kapitálovou přiměřenost a úvěrovou angažovanost obchodníků s cennými papíry, kteří nejsou bankami. U obchodníků s cennými papíry - bank sledovala tyto hodnoty ČNB.
- Dozor nad obchodováním s měnovými deriváty, bylo lze zařadit jak pod KCP, tak pod ČNB.
- Překrývání kompetencí bylo patrné též na příkladu informační povinnosti družstevních záložen vůči ČNB a penzijních fondů vůči KCP.
- Za příklad překrývání kompetencí institucí dohledu je možné považovat i činnost Finančně analytického útvaru Ministerstva financí, který se

⁷¹ Bankovním dohledem na konsolidovaném základě se rozumí sledování a regulace rizik u konsolidačních celků, jejichž součástí je banka, za účelem omezení rizik, kterým je banka vystavena z hlediska její účasti v konsolidačním celku.

zaměřuje na šetření podezřelých obchodů podle zákona č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Tento úřad plní funkci specializovaného dozorového orgánu nad všemi finančními institucemi v České republice, kterým vznikají povinnosti podle tohoto zákona.

I když jsem uvedla velký počet duplicit, ne všechny musíme chápat ve smyslu zbytečného a nežádoucího zasahování do kompetencí jednotlivých institucí dohledu. Některé byly bezesporu důsledkem vzájemné prospěšné spolupráce mezi jednotlivými dozorovými institucemi, bez které by byl dohled neefektivní.

5.1 Důvody pro změnu situace v oblasti dohledu

K hlavním faktorům, které hovoří ve prospěch integrace finančního dohledu, patří:

- Vývojové tendence finančního trhu a jeho struktury, a to již zmíněné prohlubování vzájemné provázanosti jednotlivých segmentů finančního trhu a jeho institucí. Finanční instituce opouštějí svou původní sektorovou specializaci a investorům nabízejí komplexní, nadsektorové finanční služby.
- Růst objemu přeshraničních finančních toků. Integrace totiž usnadňuje mezinárodní spolupráci v oblasti dohledu.
- Velká váha finančních skupin ve finančním zprostředkování a s tím spojené potřeby konsistentního dohledu na konsolidovaném základě. Hlavní přínos slučování regulátorů spočívá v tom, že se firmy ve skupině i vazby mezi nimi dostanou pod dohled jednoho regulátora. To z pohledu spojeného dohledu zvyšuje transparentnost procesů a jejich řízení v rámci finančních uskupení, která vytváří prevenci a usnadňuje odhalování nekalých praktik.
- Potřeba uplatňovat konsistentní politiku dohledu ve vztahu k různým odvětvím finančního zprostředkování (tj. k bankovníctví, k pojišťovnictví a k investování na kapitálovém trhu) tak, aby se omezilo působení regulace a dohledu na hospodářskou soutěž v situaci, kdy na jednom trhu často působí bankovní i nebankovní finanční instituce a rozvíjejí se některé formy konkurence, zejména nabídka substitutů a komplementů. K významným substitutům patří kapitálové životní pojištění versus investiční životní

pojištění. Pokud jde o komplementy, známé jsou především tzv. balíčky produktů např. ve formě sdružené nabídky hypotečního úvěru s životním pojištěním. Jinými slovy potřeba odstranění nerovných konkurenčních podmínek pro podnikání finančních institucí, pokud nabízejí srovnatelné nebo zastupitelné služby (a přitom nepředstavují významně rozdílné systémové riziko).

- Dosažení synergických efektů. Rostoucí složitost nabízených finančních produktů a zvyšující se riziko ztrát spojených s obchodováním s nimi, vyžaduje i na straně dozoru vysokou a nákladnou specializaci pracovníků, kterou je vhodné využít v různých oborech dozoru.
- Úspory z rozsahu, které vznikají díky tomu, že sloučená regulační instituce využívá jeden systém podpůrných služeb, který zahrnuje zejména řízení lidských zdrojů, informační systém, účetnictví a finanční řízení instituce, správu budov a výzkum.
- Odstranění případných nežádoucích duplicít (viz výše).
- Rozsah trhu. Řada zemí s relativně malým trhem finančních služeb zdůvodnila integraci dohledu nad finančním trhem kromě jiného i tím, že malý rozsah trhu neospravedlňuje existenci velkého počtu regulačních institucí. Nutno ovšem poznamenat, že tento argument neznamena, že pro země s velkým finančním trhem není integrace finanční regulace a dohledu přínosná. Příkladem může být britský trh, patřící k největším finančním trhům na světě, na němž působí tamní FSA, a také německý finanční trh s jednou institucí pro výkon dohledu rozhodně nelze považovat za malý trh.
- Možnost dosažení lepšího monitoringu finančního sektoru z jednoho místa, které jednak usnadní provádění analýz finančního sektoru, spolehlivosti jeho jednotlivých segmentů a hodnocení jeho stability a odolnosti proti finančním krizím jako celku.
- Potřeba jednotné prezentace domácích specifíků (problematiky) v evropských institucích a efektivního (synchronizovaného) zavádění dohodnutých pravidel v domácím prostředí.

5.2 Varianty řešení integrace dohledové činnosti

Rozhodnutí o integraci dohledu nad finančním trhem v české ekonomice bylo spojeno s volbou ČNB jako instituce, která jej bude realizovat. Je zřejmé, že to nebyla jediná možná varianta, diskutované návrhy např. uvažovaly i o vzniku integrované dozorové instituce typu FSA a o vymístění bankovního dohledu z centrální banky do této instituce. Další zvažovanou variantou bylo zachování dvou institucí dozoru – ČNB a KCP, do kterých by byly začleněny dozory nad organizacemi pojišťovnictví a družstevními záložnami. Existuje však řada pádných argumentů, proč zvolené řešení je řešením racionálním a v podmínkách české ekonomiky logickým.

Je předznamenáno již strukturou finančního trhu v České republice. Stejně jako v některých dalších evropských zemích je český finanční systém založen na bankovním sektoru ("bank based"). Aktiva bank a poboček zahraničních bank v něm představují řádově více než tři čtvrtiny všech aktiv. Podstatný podíl mají bankovní finanční skupiny, jejichž aktiva představují přibližně dvě třetiny aktiv finančního systému. To znamená, že prostřednictvím těchto skupin hrají banky dominantní anebo velmi významnou roli i v kolektivním investování, v pojišťovnictví a v penzijním připojištění. Tento charakter našeho finančního systému zůstane zachován i v dohledné budoucnosti, i když podíl bankovních aktiv v dlouhodobější tendenci klesá ve prospěch růstu podílu pojišťoven, penzijních fondů, leasingových společností a dalších nebankovních finančních institucí.

Včlenění dozoru nad zbývající částí trhu do již existujícího subjektu, který má navíc dlouhodobější zkušenosti s bankovním dohledem (a to včetně dohledu na konsolidovaném základě) v zemi, kde bankovní sektor tvoří přes tři čtvrtiny aktiv finančního trhu, bylo logicky výhodnější než postup opačný. Výhodou bylo též využití technického a informačního zázemí ČNB. Ta měla navíc již před integrací dohledu kompetence v oblasti správních řízení.

Velkou devizou ČNB jsou mimořádně kvalitní odborníci - členové bankovní rady museli být podle § 6 zákona o ČNB "uznávanou a zkušenou

osobností v měnových a bankovních záležitostech". Požadavek na odbornost členů bankovní rady je nyní rozšířen na celou oblast finančního trhu.⁷²

ČNB má tedy k výkonu integrovaného dohledu vhodné předpoklady. V průběhu let se podařilo vybudovat kvalitní infrastrukturu a profesionální týmy se značnými zkušenostmi z bankovního dohledu.

Dalším dobrým předpokladem je jedinečné postavení nezávislé ČNB, jež umožňuje kombinovat obezřetné mikro a makropřístupy k finanční stabilitě. ČNB tedy splňuje základní předpoklad pro dozorování - má českým právním řádem zaručen obdobný stupeň nezávislosti jako jiné národní centrální banky v Evropě, které dohlíží nad bankami či nad celým finančním sektorem. Koncepce nezávislosti centrální banky je považována za natolik zásadní, že je vtělena přímo do Smlouvy o ES.⁷³ Takto pojatá nezávislost je ve všech zemích EU považována také za základní předpoklad pro dozor nad finančním trhem, jak to vyžadují mezinárodní standardy pro efektivní výkon dozoru.

K dalším významným důvodům pro integraci dozoru do České národní banky patří zejména:

- Synergie péče o finanční stabilitu s funkcemi finanční regulace a dohledu.

Při jakémkoliv institucionálním uspořádání platí, že funkce věřitele poslední instance a zodpovědnost za finanční stabilitu náleží centrální bance, ať už je či není pověřena dohledem. Spojení péče o finanční stabilitu a funkce věřitele poslední instance na jedné straně, s regulací a dohledem nad celým finančním trhem na straně druhé, má pak významné přednosti jak z hlediska rozhodování v krizových situacích, tak i z hlediska monitorování finanční stability a podnětů pro řízení měnové politiky. Výstižně to vyjádřil bývalý guvernér Bank of England sir E. George: „Měnová stabilita a finanční stabilita jsou na sobě navzájem závislé. Je nepředstavitelné, aby měnově politická autorita klidně sledovala svůj měnově politický cíl ... ve chvíli, když před jejíma očima kolabuje finanční systém, jehož prostřednictvím se měnová politika realizuje a jenž zajišťuje vazbu měnové politiky na reálnou ekonomiku.“⁷⁴

⁷² citovaný § 6 odst.7 písm. d) zákona o ČNB nyní zní: Členem bankovní rady může být jmenován občan České republiky, který je v měnových záležitostech a v oblasti finančního trhu uznávanou a zkušenou osobností.

⁷³ viz článek 108 Smlouvy o založení Evropského společenství

⁷⁴ Briault, C.: *The rationale for Single National Financial Regulator, FSA, Occasional paper 2, 1999*

- Přínos pro řízení měnové politiky. Podle A. Greenspana⁷⁵: „Není prostě žádná náhrada za porozumění vztahům mezi dohledem, regulací, chováním trhů, řízením rizik, standardy obezřetného podnikání a stabilitou na makro úrovni. Schopnosti a know-how získané při plnění našich úkolů v oblasti dohledu a regulace mají důležitou úlohu, často i kritický význam při tvorbě měnové politiky... Zkrátka, měnová politika Fedu je lepší díky tomu, že má zodpovědnost v oblasti dohledu a jeho dohled a regulace jsou lepší díky zodpovědnosti za finanční stabilitu.“⁷⁶

- Odolnost vůči výkyvům politického cyklu. Centrální banka má nezávislé postavení, které jí umožňuje zajistit objektivnost a profesionalitu finanční regulace a dohledu ve výkyvech politického cyklu.

Financování dozoru není (vzhledem k samostatným zdrojům centrální banky) citlivé na stav státního rozpočtu, tj. hospodářský cyklus či změnu fiskální politiky vlády. Z hlediska finančních zdrojů může dojít k jejich přiblížení odpovídající úrovni a zvýšení konkurenceschopnosti dozoru jako zaměstnavatele.

- Úspory z rozsahu dané tím, že centrální banka má dobře vybudovanou infrastrukturu podpůrných služeb.

- Tato varianta usnadňuje efektivní informační toky mezi bankovním dozorem a měnově-politickou částí ČNB, eliminuje rizika komunikačního šumu a informační nepružnosti.

- Koncentrací měnové politiky a dozoru do jedné instituce se snižují náklady spojené s nutností zajistit efektivní komunikaci měnové politiky a dozoru (viz výše).

- Vzhledem k postavení dozoru jako jedné z integrálních součástí ČNB nevznikají kompetenční spory, vždy má rozhodující slovo bankovní rada, jejímž primárním cílem je (dle zákona) péče o cenovou stabilitu.

K této variantě institucionálního uspořádání je vedle deklarovaných výhod vhodné upozornit na určité rizikové faktory, jako je koncentrace pravomocí vzhledem k souběhu odpovědností za měnovou politiku a dozor celého finančního trhu, konflikt zájmů mezi jednotlivými činnostmi vykonávanými centrální bankou

⁷⁵ Alan Greenspan stál 18 let v čele amerického Federálního rezervního systému (Fed), který má postavení centrální banky.

⁷⁶ Goodhard, Ch.A.: *The Organisational Structure of Banking Supervision, Financial Stability Institute, 2000*

nebo nedostatečná veřejná kontrola veřejnosprávní agendy vykonávané centrální bankou. Navíc model úplné integrace dohledu v centrální bance patří ve vyspělých ekonomikách ke zřídka využívaným – obdobný model, ovšem s vyšší mírou autonomie regulace a dozoru finančního trhu, je zaveden pouze v Singapuru a od ledna roku 2006 také na Slovensku.

Tuto variantu prosazovalo ministerstvo financí.

Druhá zmiňovaná varianta řešení, totiž integrace finanční regulace a dohledu mimo centrální banku, by měla bezesporu také své výhody. Za hlavní se považují tyto:

- Omezení reputačního rizika pro centrální banku. Výkon dohledu je spojen s reputačním rizikem, které může být nežádoucí, protože důvěryhodnost centrální banky má zásadní význam pro řízení měnové politiky, což je jejím hlavním posláním.
- Efektivita dosažená soustředěním zdrojů na hlavní činnost. Vyčlenění bankovního dohledu z centrální banky umožňuje, aby se tato soustředila na svůj hlavní cíl a svou hlavní činnost, tj. měnově politický cíl a řízení měnové politiky.
- Omezení morálního hazardu. Regulatorní instituce ustavená mimo centrální banku není vystavena riziku, že investoři a veřejnost očekávají, že plní funkci věřitele poslední instance nejen ve vztahu k bankám, nýbrž i ve vztahu k nebankovním finančním institucím.
- Zamezení přílišné koncentrace moci v centrální bance.
- Zahraniční zkušenosti. Integrace dohledu mimo centrální banku představuje jednu ze dvou nejčastějších variant uspořádání dozoru, která je typická pro 40 % zemí OECD a 44 % zemí EU (např. ve Velké Británii, Německu, Rakousku, Belgii, Maďarsku).

Za nevýhodu tohoto uspořádání bych uvedla argument spočívající ve vysokých nákladech na zřízení zcela nové instituce dohledu. Jedná se o náklady na vytvoření koncepce, tvorbu legislativy, reorganizaci úřadů a jejich informačních systémů. Ve variantě nezávislé dozorové instituce, tj. jakožto ústřední správní úřad (či státní regulační úřad), je dozor financován, a tudíž i limitován, státním

rozpočtem. Zdroje úřadu mohou být ovlivněny fází hospodářského cyklu či změnou fiskální politiky vlády. Jelikož objem mzdových prostředků státních úřadů reflektuje možnosti rozpočtu, omezené financování negativně působí na personální politiku, a může se odrazit i v kvalitě a efektivnosti práce dozoru.

Zavedení spolufinancování tržními subjekty, které může problém eliminovat, vyžaduje rozsáhlou změnu legislativy (platový zákon, služební zákon, rozpočtová pravidla, atd.) a vyžaduje výraznou politickou podporu.

Také by při tomto modelu existovalo větší nebezpečí snížení efektivnosti dozoru jako celku do doby, než by se nová instituce zcela „szila a zapracovala“ a během této doby by podle mého názoru mohlo dojít k určitému přibrzdění ve vývoji a zlepšování dohledových činností.

Další zvažovaná varianta zachovat dvě instituce dozoru – a sice ČNB a KCP, by podle mého názoru nebyla účelná, protože by neumožňovala dosáhnout synergických efektů vyplývajících ze sjednocení dozoru. Neřešila by nedostatky, které z dosavadní roztržštěnosti dozorů plynuly a nezabezpečila by ani jednotu řízení dozorové činnosti ve všech člancích finančního trhu. Varianta více institucí regulace a dohledu by byla výhledově též nákladnější než varianta jedné univerzální instituce. Na druhou stranu, nespornou výhodou tohoto uspořádání by byly nízké náklady na jeho zavedení - obě navrhované instituce již existovaly a začlenění dohledu nad družstevními záložnami pod ČNB a dohledu nad penzijními fondy a pojišťovnami pod KCP bylo již naplánované (viz kapitola 5.3).

Variantu vytvoření dvou dozorových institucí prosazovala ČNB a KCP. ČNB prosazovala spojení existujících dozorů do dvou institucí s tím, že by se dozorové činnosti rozdělily mezi ně, tedy mezi ČNB a KCP, a vznik jednoho integrovaného dozoru nevyklučovala později. KCP podporovala dvoufázový proces integrace dozoru - nejprve rozdělení současných dozorových činností mezi ČNB a KCP s následným vytvořením jedné instituce pro integrovaný dozor.

5.3 Časový postup integrace z hlediska legislativního i organizačního

Snaha ministerstva financí sloučit dozor do jednoho úřadu pochází z roku 2002, kdy se objevila v programovém prohlášení vlády lakonická věta, ve které se deklarovala snaha sjednotit dozor nad finančním trhem. Ministerstvo se snažilo

najít nějaké páky na nezávislé instituce, a proto v roce 2002 iniciovalo jednání ve Výboru pro koordinaci dozoru.

V červnu 2003 někdejší ministerský náměstek Jaroslav Šulc překvapivě prohlásil na konferenci ČNB, že je záměrem ministerstva vytvořit jeden orgán dozoru. Proti tomu se ovšem ostře postavila jak KCP, tak národní banka a ministerstvo po jejich dvou až tříměsíčním tlaku kapitulovalo. „Velký třesk“⁷⁷ se nekonal. Začala ale jednání, ze kterých vzešla dohoda počítající se dvěma etapami slučování dozoru. Tu schválila 12. května 2004 vláda České republiky (usnesení č. 452/2004 o záměru postupně integrovat státní dozor nad finančním trhem do jediné instituce). Podle tohoto usnesení mělo k postupné integraci dojít ve dvou etapách.

1. První fáze zahrnovala:

- integraci dohledu nad bankami a dohledu nad družstevními záložnami do České národní banky do 30. června 2005 a
- integraci státního dozoru nad kapitálovým trhem se státním dozorem v pojišťovnictví a penzijním připojištění do Komise pro cenné papíry k 1. prosinci 2006 (v této souvislosti se navrhovala změna názvu KCP na Komisi pro finanční trh, neboť ponechání dosavadního označení Komise by po provedené integraci bylo zavádějící).

2. Ve druhé fázi mělo dojít k integraci dozorů vykonávaných dvěma institucemi do jediné instituce integrovaného dozoru, a to k datu přistoupení České republiky do Hospodářské a měnové unie.

Otázku, která instituce měla být tímto jednotným regulátorem ponechalo vládní usnesení otevřenou, s tím, že o umístění integrovaného dozoru vláda rozhodne do 31. prosince 2006, kdy schválí projekt druhé etapy integrace dozoru nad finančním trhem.

Dvouetapové slučování bylo kompromisní variantou, na které se dohodly všechny instituce.

11. května 2005 vláda schválila na svém obvyklém zasedání usnesení, ve kterém pověřila ministra financí, aby nechal vypracovat paragrafované znění novel zákonů zavádějících první etapu slučování dozoru.

⁷⁷ Jako velký třesk označuje sestěhování všech dosavadních oddělených dohledů nad finančním trhem do centrální banky Michaela Erbenová, bývalá členka bankovní rady ČNB.

Tehdejší ministr financí Bohuslav Sobotka počítal ve svém návrhu především se vznikem Komise pro finanční trhy, která by byla výsledkem integrace Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění a KCP. Tak se dle původního návrhu mělo stát od začátku roku 2006. V roce 2010 se měla vzniklá Komise sloučit s ČNB. Důvodová zpráva k návrhu zákona obhajovala dvouetapové slučování dozoru jako nutný postup pro vystříhání se dramatických institucionálních změn v regulaci a dozoru. Návrh byl předložen jako vládní návrh do legislativního procesu Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR dne 31. května 2005.

Při prvním čtení dne 21. června 2005 byl návrh zákona na základě doporučení organizačního výboru přikázán k projednání rozpočtovému výboru.

19. července 2005 však přišlo překvapení, a to především pro KCP. Ministerstvo financí a Česká národní banka oznámily ve své společné tiskové zprávě záměr výrazného urychlení integrace dozorů nad finančními trhy a představily nový časový harmonogram. Místo postupného slučování do roku 2010 měl podle společného návrhu jednotný regulátor vzniknout již k 1. dubnu 2006, a to pod hlavičkou ČNB, pro kterou se stane dozor nad finančním trhem druhou nosnou činností, přičemž ministerstvo přebere veškerou primární legislativu. KCP byla postavena před hotovou věc a o této skutečnosti se v podstatě dozvěděla až spolu s odbornou veřejností.

V průběhu projednávání návrhu zákona „o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem“ v Poslanecké sněmovně tedy vláda usnesením ze dne 24. srpna 2005 své původní usnesení revokovala. Nové vládní usnesení definitivně stanovilo, že k reorganizaci dozoru nad finančním trhem dojde nikoliv ve dvou etapách, ale jednorázově, a to k 1. dubnu 2006. Rozpočtový výbor projednávání návrhu dne 7. září 2005 na cca dva měsíce přerušil, aby mezitím mohlo Ministerstvo financí ve spolupráci s ČNB a KCP vytvořit nový návrh zákona dle nového usnesení vlády, tedy návrh komplexní pozměňovací.

Po přerušení projednávání návrhu zákona pokračoval rozpočtový výbor dne 16. listopadu 2005 v jeho projednávání, akceptoval Ministerstvem financí a Českou národní bankou vypracované změny dle vládního usnesení č. 1079/2005 a doporučil Poslanecké sněmovně, aby vzala za základ pro druhé a třetí čtení jím předložený komplexní pozměňovací návrh zákona. Dne 22. listopadu 2005 projednala návrh i Stálá komise pro bankovníctví Poslanecké sněmovny.

Stanovisko k návrhu vydala i Evropská centrální banka. Návrh zákona byl po projednání⁷⁸ oběma komorami Parlamentu schválen (Poslanecká sněmovna tak učinila ve třetím čtení dne 7. prosince 2005, Senát 2. února 2006) a dne 21. února 2006 jej podepsal prezident republiky. Ve Sbírce zákonů byl vyhlášen pod č. 57/2006 Sb.

Proces integrace tří dosavadních orgánů dohledu do ČNB souvisel nejen s převzetím vlastního výkonu dohledu, ale také s fungováním informačních systémů, přebíráním majetku a zaměstnanců a zajištěním organizačních předpokladů v rámci ČNB. K zabezpečení hladkého průběhu procesu integrace bez negativních dopadů na fungování přebíraných institucí byly rozhodnutím bankovní rady ze dne 22. srpna 2005 zřízeny Projekční a realizační tým, jejichž úkolem bylo zajistit dokončení legislativního procesu souvisejícího s integrací regulátorů, připravit po organizační, provozní a technické stránce začlenění ostatních regulačních orgánů do ČNB a následně zabezpečit realizaci jejich přesunu do ČNB.

O přesné podobě organizačního začlenění KCP, ÚDDZ a ÚDPP do ČNB (mj. o vzniku nových sekcí) rozhodla bankovní rada začátkem října 2005. Důsledkem integrace bylo převzetí odborné agendy slučovaných institucí. V rámci zachování kontinuity tuto agendu zajišťují odborníci, kteří do ČNB přešli z těchto institucí. U některých obslužných a podpůrných činností (například oblast informatiky, bezpečnosti, personalistiky apod.), které jsou zajišťovány útvary ČNB i pro nové sekce, došlo k jejich personálnímu posílení. O počtu přejímaných pracovníků bankovní rada rozhodla na konci října 2005.

Nové sekce jsou od samého počátku umístěny v budově ČNB. V této souvislosti byla v rámci budovy ústředí provedena redislokace některých stávajících útvarů s cílem optimálního využití prostor a jejich lepšího logistického provázání.

Na konci února roku 2006 došlo k převzetí spisového a archivního materiálu slučovaných institucí. V polovině března rozhodla bankovní rada o

⁷⁸ *Projednávání zákona nebylo jak v Poslanecké sněmovně, tak v Senátu bezproblémové. Kritici i podporovatelé zákona jak z řad poslanců, tak senátorů uváděli řadu argumentů pro i proti jeho přijetí.*

úpravě rozpočtu České národní banky na rok 2006 o výdaje spojené s integrací.⁷⁹ Navýšení rozpočtu odráží především nárůst osobních výdajů z důvodů přechodu zaměstnanců Komise pro cenné papíry, Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami a Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění do ČNB (tj. zejména mzdových prostředků a odvodů povinně hrazeného pojistného). Tato změna je z hlediska stabilizace kvalitních odborníků velmi žádoucí.

Dne 2. března 2006 bankovní rada rozhodla o rozdělení kompetencí členů bankovní rady při výkonu dohledu nad finančním trhem. Sekce bankovní regulace a dohledu zůstala v kompetenci tehdejší vrchní ředitelky Michaely Erbenové. Sekce regulace a dohledu nad pojišťovnami byla svěřena viceguvernérovi Ludřku Niedermayerovi a Sekce regulace a dohledu nad kapitálovým trhem viceguvernérovi Miroslavu Singerovi. Princip kolektivního rozhodování bankovní rady se tímto rozhodnutím nemění. Zapojení tří členů bankovní rady odráží pozornost, kterou bankovní rada hladkému procesu integrace dohledu nad finančním trhem do ČNB věnovala.

5.4 Sjednocený dohled již funguje

V České republice tedy nadále vykonává dohled nad celým finančním trhem Česká národní banka, tj. provádí dohled nad činností

- bank, poboček zahraničních bank a družstevních záložen,
- obchodníků s cennými papíry, investičních společností a investičních fondů,
- penzijních fondů s výjimkou poskytování státního příspěvku,
- pojišťoven,
- pojišťovacích zprostředkovatelů a samostatných likvidátorů pojistných událostí,
- tzv. devizových míst (např. směnárská pracoviště).

Organizační struktura ČNB byla rozšířena o dvě nové sekce (viz příloha č. 4), a sice sekce regulace a dohledu nad pojišťovnami a sekce regulace a dohledu

⁷⁹ o 130 mil Kč, což představuje dodatečných cca 6% oproti původně plánovaným výdajům na rok 2006

nad kapitálovým trhem, které jsou přímo odpovědné bankovní radě. Sekce regulace a dohledu nad pojišťovny vykonává dohled, který doposud vykonával Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění s výjimkou agendy penzijních fondů, která je přesunuta do sekce regulace a dohledu nad kapitálovým trhem společně s agendou KCP (dohled nad penzijními fondy dosud prováděly ÚDPP a KCP). Dohled nad družstevními záložnami je od 1. dubna 2006 vykonáván v rámci stávající sekce bankovní regulace a dohledu.

Jako součást projektu integrace institucí dohledu nad finančním trhem do České národní banky byl k 1. dubnu 2006 zřízen **Výbor pro finanční trh** (dále jen „Výbor“), který funguje jako poradní orgán bankovní rady pro oblast dohledu nad finančním trhem. Jeho legislativní zakotvení obsahují ustanovení § 45a a násl. zákona o ČNB, novelizovaného zákonem č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, která vymezují následující činnosti Výboru (§ 46d) takto:

Výbor sleduje a projednává:

- a) obecné koncepce, strategie a přístupy k dohledu nad finančním trhem,
- b) významné nové trendy na finančním trhu, v jeho dohledu nebo regulaci,
- c) systémové otázky finančního trhu a výkonu dohledu nad ním, a to vnitrostátní i mezinárodní povahy.

V těchto oblastech je Výbor oprávněn předkládat stanoviska a doporučení bankovní radě ČNB a Ministerstvu financí.

Výbor bude též projednávat a vyjadřovat se ke Zprávě o výkonu dohledu nad finančním trhem, kterou bude ČNB každý rok, nejpozději do 30. června následujícího roku, předkládat pro informaci vládě, Poslanecké sněmovně a Senátu.

Výbor má 7 členů. Předsedu výboru, místopředsedu výboru a dalšího člena výboru volí rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na návrh profesních a zájmových organizací sdružujících účastníky finančního trhu a po vyjádření České národní banky a Ministerstva financí k navrženým osobám. Tito členové výboru musí být důvěryhodnými a uznávanými odborníky pro oblast finančního trhu. Další členy výboru tvoří člen bankovní rady (jmenovaný a odvolávaný bankovní radou ČNB), dva vedoucí zaměstnanci Ministerstva financí ČR (jmenování a odvolávání ministrem financí) a finanční arbitř.

„Výbor se bude koncentrovat na strategické a koncepční otázky související s finančním trhem a na řešení systémových otázek dohledu nad finančním trhem. Počítáme také s tím, že se výbor zaměří i na regulační rámec“.⁸⁰

Spolu s integrací dohledu nad finančním trhem došlo i ke změnám v procesu přípravy právních předpisů upravujících finanční trh. Odpovědnost za přípravu zákonů v oblasti finančního trhu je nově svěřena Ministerstvu financí, což představuje výraznou změnu oproti dosavadnímu stavu, kdy návrhy zákonů v oblasti bankovníctví byly připravovány ČNB. Ta se bude na přípravě zákonů nadále podílet ve formě expertní spolupráce. Návrhy prováděcích právních předpisů pro všechny sektory finančního trhu bude naopak připravovat ČNB za expertní spolupráce MF. Pravidla spolupráce mezi oběma institucemi při přípravě zákonů a prováděcích předpisů v oblasti finančního trhu upravuje dohoda o legislativní spolupráci, kterou na počátku května 2006 podepsal tehdejší ministr financí Bohuslav Sobotka a guvernér ČNB Zdeněk Tůma. Cílem obou institucí je připravovat kvalitní legislativu, která nepovede k růstu regulační zátěže subjektů působících na finančním trhu, a dále včas implementovat do právního řádu předpisy Evropských společenství.

5.5 Změny platné legislativy

Integrace dohledu si vyžádala změny platné legislativy, které byly uskutečněny výše zmiňovaným zákonem č. 57/2006 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti se sjednocováním dohledu nad finančním trhem. Tento zákon převedl kompetence v oblasti finanční regulace a dohledu na ČNB a novelizoval desítky platných zákonů, a to zejména:

- Zákon o České národní bance, zákon o Komisi pro cenné papíry, obchodní zákoník;
- Tzv. sektorové zákony upravující činnost jednotlivých finančních institucí např. zákon o podnikání na kapitálovém trhu, zákon o kolektivním investování, zákon o dluhopisech, zákon o pojišťovnictví, zákon o penzijním připojištění se státním

⁸⁰ *Sdělení Jiří Rusnoka, předsedy Výboru pro finanční trh, na jeho prvním zasedání dne 27. června 2006, v roce 2006 se sešel Výbor celkem třikrát*

příspěvkem, zákon o bankách, zákon o spořitelních a úvěrních družstvech;

- Ostatní zákony upravující působnost dosavadních orgánů dohledu, k nimž patří zejména zákon proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, zákon o daních z příjmů, zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí, zákon o finančním arbitrovi, zákon o účetnictví, zákon o konkurzu a vyrovnání, zákon o cenných papírech a další.

6. Závěr

Z první části této práce, jejíž předmětem je historický exkurs do vývoje centrálního bankovníctví na našem území, vyplývá, že se úloha centrální banky v průběhu času přetvářela, a to zejména s ohledem na měnící se ekonomické prostředí a přístup k hospodářské politice. V první polovině dvacátého století bylo klíčovým úkolem centrální banky zajišťovat dostatečnou likviditu v bankovním sektoru a emitovat peníze. Úloha pouhého dodavatele likvidity se postupně měnila na roli strážce stability bankovního sektoru vykonávané především prostřednictvím bankovní regulace a dohledu. Role emitenta peněz přešla více do polohy zajišťování cenové stability. Tento proces byl doprovázen posilováním nezávislosti centrálních bank, které se staly důležitou součástí ekonomického a politického uspořádání nejen v České republice.

Historický exkurs do vývoje centrálního bankovníctví na našem území jsem zahájila již v roce 1816, ve kterém byla založena Privilegovaná Rakouská národní banka, která předurčila roli ústřední banky na našem území na dlouhá desetiletí. Zlomovým obdobím se stal rok 1918, v němž byl konstituován nový, samostatný stát, Československá republika. Na základě reformy vedených prvním ministrem financí samostatného státu Dr. Aloisem Rašínem se Československo stalo ostrovem měnové důvěry a spořádaných peněžních poměrů. Skutečná ústřední banka však byla zřízena teprve roku 1926, do té doby veškeré její funkce vykonávaly prozatímně zřízené instituce. Tato nově zřízená centrální banka, Národní banka Československá, se z dnešního pohledu jeví jako zcela mimořádná instituce. Jejím významným rysem byla podle mého názoru její poměrně rozsáhlá nezávislost na vládě, podtržená zejména zákonem stanoveným zákazem poskytování přímých i nepřímých úvěrů státu. Na druhé straně byla tato nezávislost omezena zejména způsobem jmenování guvernéra na návrh vlády a dále pak prostřednictvím státního dozoru. Národní bance Československé se dařilo stabilizovat kupní sílu měny, československá koruna v této době patřila k nejstabilnějším a nejžádanějším měnám v Evropě.

To však ukončil rok 1939, kdy 16. března byla činnost Národní banky československé na delší dobu přerušena. Po období prosperující první republiky tak nastupuje období „temna“. Mezi léty 1939 až 1945 byla činnost Národní banky Československé nahrazena Národní bankou pro Čechy a Moravu, která byla plně

v područí nacistického Německa. Tato doba byla pro naše bankovníctví velmi negativní. Česká měna výrazně znehodnocovala. Zákonným oběživem se stala říšská marka. Až po osvobození se znovu zahájila činnost Národní banky československé. Již v této době se začíná projevovat stále větší síla komunistického hnutí a stále výrazněji se prosazují a následně i projevují vlivy jeho ideologie, která neblaze poznamená vývoj našeho státu na dalších několik desetiletí.

Zásadní změnu pro Národní banku Československou znamenal rok 1948, kdy byla tato banka zestátněna a stala se veřejným státním ústavem. Roku 1950 pak zahájila svou činnost Státní banka Československá, které byl přisouzen monopol centrálního i komerčního bankovníctví.

Na začátku druhé poloviny 80. let začaly u nás jako v jedné z posledních zemí práce na přípravě bankovní reformy, která měla oddělit emisní a úvěrově-obchodní činnosti. V roce 1989 přijalo Federální shromáždění Československé socialistické republiky dva zásadní zákony - zákon o Státní bance Československé a zákon o bankách a spořitelnách, které znamenaly zásadní krok pro rozdělení funkcí centrálního a komerčního bankovníctví a byly tak předpokladem pro vytvoření dvoustupňové bankovní soustavy.

Největší změnou tedy prošlo centrální bankovníctví na území České, resp. Československé republiky po roce 1989, kdy SBČS byla rozdělena na tři subjekty: novou SBČS, která se přetvářela na centrální banku tržního typu, a dvě obchodní banky - Komerční banku Praha a Všeobecnou úvěrovou banku Bratislava, na které byly převedeny komerční aktivity bývalé monobanky. Tím došlo k oddělení emisní a úvěrově-obchodní činnosti centrální banky a k vytvoření dvoustupňového bankovního systému.

Po rozdělení Československa na dva samostatné státy došlo i k oddělení měn nových států a rozdělení jejich bankovních soustav, tedy i SBČS. V České republice zastává funkci centrální banky od 1. ledna 1993 Česká národní banka. Prioritní se pro nově vzniklou Českou národní banku začátkem devadesátých let stala podpora budování základů tržní ekonomiky a bankovního sektoru během transformace. K dokončení změny orientace ČNB na standardní měnovou instituci došlo však až ve druhé polovině devadesátých let, kdy tuto změnu teprve umožnil postup transformace a vývoj ekonomiky.

Česká národní banka se stala moderní a dobře fungující centrální bankou, která bude schopna i nadále kvalitně vykonávat všechny činnosti, které jsou pro ústřední banky ekonomicky vyspělých zemí příznačné. Jde zejména o výkon měnové politiky s cílem zajištění cenové stability, o správu devizových rezerv, o emisi oběživa, péči o jeho kvalitu a řízení peněžního oběhu, platební styk, poskytování bankovních služeb státu a o dohled nad finančním trhem. Česká národní banka může kvalitně vykonávat všechny uvedené činnosti pouze pokud při jejich plnění bude i v budoucnu vycházet z principů profesionality, transparentnosti a efektivnosti.

Z hlediska právního zakotvení institutu centrální banky lze taktéž spatřovat významný pokrok, Česká národní banka se tak zařadila po bok ústředních bank ostatního vyspělého světa. Nezanedbatelnou rolí v tomto posunu sehrává zejména zakotvení poměrně vysokého stupně nezávislosti na ostatních orgánech státní moci. Základ této nezávislosti lze spatřovat v samotné Ústavě ČR. Tím, že ústavodárci věnovali postavení ústřední banky samostatnou hlavu a nesubsumovali úpravu jejího právního postavení pod žádnou ze tří složek státní moci, došlo bezesporu k jistému vybočení z koncepce tripartity státní moci. Dle mnohých autorů a současně i podle mého názoru cílem takového postupu bylo zdůraznit zájem na bezprostřední nezávislosti centrální banky. Tento názor je, myslím podpořen právě systematickým uspořádáním jednotlivých hlav a ustanovení Ústavy, kde naprosto samostatná hlava pojednává o ČNB, stejně jako moci zákonodárné, výkonné a soudní jsou vždy věnovány samostatné hlavy.

Ve své práci jsem se rovněž zabývala nezávislostí centrální banky z poněkud obecnějšího hlediska politického ekonomického. Dlouhodobá zkušenost prokázala, že centrální banka je schopna odpovědně plnit své cíle, jen je-li nezávislá na politických tlacích. Permanentně totiž existuje možnost vzniku konfliktu momentálních zájmů exekutivy se strategickými záměry a představami o fungování ekonomiky tak, jak je chápe centrální banka. Po celém světě se proto centrálním bankám ve veřejném zájmu přiznává rozsáhlá nezávislost v rovině personální, instrumentální i finanční.

Přesto lze v novodobých dějinách centrálního bankovníctví spatřovat nikoli ojedinělé snahy o omezení nezávislého postavení centrálních bank, které, alespoň pokud jde o Českou republiku, resp. o Českou národní banku, do dnešního dne zůstaly nerealizovány. V České republice se snahy směřující k omezení nezávislosti ústřední banky soustředily zejména na změny ve způsobu jmenování vrcholných představitelů České národní banky, tedy bankovní rady, dále se objevily pokusy o

provázání rozhodování centrální banky s rozhodováním vlády. Některé z těchto zákonodárných pokusů o omezení nezávislého postavení centrální banky ztroskotaly již na půdě Parlamentu, jiné oběma komorami schválené a prezidentem signované zákony byly ústavními soudci shledány jako protiústavní a jako takové zrušeny. K dnešnímu dni se tedy daří nezávislost ústřední banky hájit.

Ústava, jak již bylo výše uvedeno, hovoří o tom, že postavení, působnost a další podrobnosti týkající se ČNB stanoví zákon. Tímto je zákon č. 6/1993 Sb., o ČNB, v platném znění. Podstatu tohoto zákona tvoří definice ústřední banky, a to výčtem funkcí, jež má tato plnit a dále výčtem cílů, jež má dosahovat. Hlavním cílem České národní banky je péče o cenovou stabilitu. Dosažení a udržení cenové stability, tj. vytváření nízkoinflačního prostředí v ekonomice, je trvalým přispěvkem centrální banky k vytváření podmínek pro udržitelný hospodářský růst. Pokud tím není dotčen její hlavní cíl, Česká národní banka podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu. Jedna z nezákladnějších tezí zákona o ČNB je tedy tvořena myšlenkou, že jak vláda tak ústřední banka mají mít stejný cíl, kterým je trvale udržitelný hospodářský růst. Mantinely, které zákonná úprava zakotvuje, pak mají vytvořit překážku zamezující vlivu volebního cyklu na výkon funkcí České národní banky.

Nezákladnějším funkcím ČNB je věnována kapitola 3.3 této práce, která pojednává o ČNB jako o vrcholném subjektu měnové politiky, o její emisní funkci, o ČNB jakožto bance bank, o její činnosti na poli devizového hospodářství, o funkci ČNB jako reprezentanta vlády v otázkách měnové politiky, o ústřední bance jakožto bance státu a o její činnosti jako orgánu dohledu nad celým finančním trhem, resp. o jejím bankovním dohledu.

V průběhu vývoje centrálního bankovníctví, resp. jedné z funkcí centrální banky, jež spočívá v bankovní regulaci a dohledu, se ukázalo, že kvalitní bankovní regulaci a dohled lze efektivně vykonávat pouze soustavně, tedy od samotného založení jednotlivých bankovních subjektů, resp. od udělení bankovní licence, po celou dobu podnikatelské činnosti bank, až po jejich eventuální zánik. Ústřední banka provází jednotlivé banky celým jejich životem, a to ve velmi úzké spolupráci s těmito regulovanými subjekty. Velkou výzvou, a to zejména pro legislativní orgány a pro bankovní experty, je najít rovnováhu mezi příliš přísnými a příliš benevolentními podmínkami regulujícími nejen vstup do bankovního sektoru, ale i provozování bankovních činností. Platí totiž, že čím jsou tato pravidla přísnější, tím více jsou již

existující banky chráněny před vstupem nových konkurentů, což může zásadním způsobem omezit hospodářskou soutěž. Pozitivem tohoto přístupu však je, že je takřka v maximální možné míře zajištěna bezpečnost bankovního sektoru. Opačný přístup k regulaci vstupu do bankovního sektoru, resp. k regulaci činnosti bank po udělení bankovní licence, vede ke vstupu či setrvání takových subjektů v sektoru, které jsou nepřipravené, nedostatečně kvalifikované a které zejména podstupují nepřiměřená podnikatelská rizika. Takový přístup nahrává destabilizaci bankovního systému jako celku a potažmo celé ekonomiky státu.

Jako jakási záchranná síť především pro drobné klienty bank byl vytvořen právní institut povinného pojištění vkladů. Ve světě se v bankovní praxi realizují dva odlišné přístupy. Na základě prvního je výše pojištěných vkladů neomezená, což prakticky znamená, že padne-li banka, pak vkladatel dostane zpět vklad v plné výši. Tento přístup, který je na první pohled velmi výhodný pro vkladatele, není evidentně vhodný pro uchování zdraví bankovního sektoru. Důvodů je hned několik. Takový systém nenutí vkladatele rozlišovat mezi dobrou a špatnou bankou a bankám naopak umožňuje rizikové chování. Tlak na obezřetnost vkladatele a disciplinu banky je tak minimální. Opačný přístup k problematice povinného pojištění vkladů, na kterém je založena i naše právní úprava, spočívá v limitování výše pojištěných vkladů. Domnívám se, že tento přístup je pro zdraví bankovního sektoru vhodnější, protože pouze částečné pojištění vytváří větší tlak na odpovědné chování vkladatelů i bank.

Dalším ze zajímavých témat, které byly předmětem této práce, byla organizační struktura ČNB. Na tomto místě již nebudu znovu rozebírat strukturu orgánů ústřední banky, ale pouze zmíním ty nezásadnější závěry ke kterým jsem dospěla. Jednou z nejdiskutovanějších otázek je způsob jmenování členů bankovní rady, jakožto vrcholného orgánu České národní banky. Mezi jednotlivými státy existují rozdíly, pokud jde o způsob jejich jmenování, avšak navzdory různým specifikům jmenovacích procesů, v naprosté většině zemí platí, že jmenování a potvrzení či schválení nominace členů vrcholného orgánu centrální banky je svěřeno několika ústavním činitelům. A tak se náš systém, dle kterého je jmenování členů bankovní rady ČNB zcela v pravomoci prezidenta republiky, jeví v mezinárodním srovnání jako výjimečný. Na otázku, jaký je optimální způsob jmenování členů bankovní rady nedává teorie ani praxe uspokojivou odpověď. Co však teorie i praxe ukazují je, že efektivně lze plnit cíle ústřední banky pouze tehdy, má-li tato nezávislou bankovní radu, schopnou účinně odolávat politickým tlakům. Osobně se domnívám,

že je jednoznačně vhodné podporovat zmíněný model nezávislosti bankovní rady. Současný způsob jejího jmenování však podle mého názoru není zcela ideální. Pokud se dosud objevily snahy tuto otázku řešit, byly vždy spíše kontraproduktivní, neboť se snažily omezit nejen pravomoci prezidenta republiky, ale též nezávislost centrální banky a příliš znatelně z nich čpěla snaha podřídít centrální banku zájmům konkrétních politiků, resp. politických stran. Podle mého názoru, pokud by se na jmenování členů bankovní rady měl podílet nějaký třetí subjekt, pak se mi jako nejvhodnější jeví účast Senátu. Senát se totiž zdá být méně politicky vyhraněná instituce než vláda či Poslanecká sněmovna, a to zejména díky způsobu volby a délce volebního mandátu. Jmenování by tak již nebylo záležitostí vůle jednoho člověka. Prezident by tak sice neměl možnost návrhu vlastního kandidáta, ale zůstalo by mu rozhodnutí, zda Senátem navrženého kandidáta na člena bankovní rady jmenuje do funkce či ne. Samotné poslední slovo by tak nadále patřilo hlavě státu.

V další kapitole se alespoň v nejzákladnějších rysech věnuji problematice hospodaření ČNB. Z textu věnovaného právě této otázce vyplývá, že nezávislé finanční postavení ČNB je jedním z nejzákladnějších principů nezávislého fungování této instituce. Navzdory četným snahám, ať už o částečné podřízení rozpočtu ústřední banky Poslanecké sněmovně či o omezení finanční nezávislosti centrální banky prostřednictvím možnosti odvolat bankovní radu v případě neschválení zprávy o výsledku hospodaření, zůstává vztah ČNB vůči Poslanecké sněmovně na poli kontroly hospodaření centrální banky pouze v rovině informační. ČNB má tak jakousi speciální informační povinnost vůči Poslanecké sněmovně, která spočívá právě v povinnosti předávat sněmovně roční zprávu o výsledku hospodaření. Ta ji může buď schválit, vzít na vědomí nebo odmítnout. Zákon o ČNB však nestanovuje žádné sankce pro případ, že výroční zpráva bude odmítnuta, pouze povinnost ČNB odmítnutou zprávu přepracovat ve stanovené lhůtě a to podle požadavků poslanců.

Na základě novely zákona o České národní bance z roku 2002 provádí kontrolu hospodaření ČNB v oblasti výdajů na pořízení majetku a na provoz České národní banky Nejvyšší kontrolní úřad. Při kontrole Úřad proěřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné. Tato změna je bezesporu změnou velmi pozitivní, protože kam vedla absence kontroly

vnitřního hospodaření, bylo vidět na nákladné rekonstrukci budovy ČNB v Praze Na Příkopěch, která spolkla mnohem víc, než se předpokládalo, totiž celkem cca pět miliard korun.

Cílem dalších částí této práce bylo přiblížit problematiku dohledu nad finančním trhem, a to z hlediska variant jeho institucionálního uspořádání ve finančním systému, dále ukázat situaci v institucionálním uspořádání dozoru v zemích Evropské unie a konečně přiblížit situaci v ČR v souvislosti s integrací dohledu nad celým finančním trhem do ČNB.

Pokud jde o institucionální uspořádání dozoru, všeobecně platí, že žádný univerzální, optimální a všeobecně doporučený model institucionálního uspořádání dozoru neexistuje. Toto uspořádání je pro každou zemi specifické a závisí mimo jiné na struktuře a rozměru jejího finančního systému, na tom, jak jsou stanoveny cíle regulace a dohledu a také na jejím historickém vývoji a politických tradicích. V institucionálním uspořádání dozoru tedy vládne ve světě rozmanitost, přičemž jsou ale rozlišovány dva základní modely – model sektorový a model funkcionální, oba modely mají tři základní varianty, jak již bylo popsáno výše. V sektorovém, resp. odvětvovém modelu jsou finanční regulace a dohled institucionálně uspořádány podle základních sektorů finančního zprostředkování, model funkcionální je založený na dozoru podle typů tržního selhání. Nejčastější, řekněme tradiční, alternativu institucionálního uspořádání dozoru ve vyspělých ekonomikách představuje (polo)sektorové uspořádání – 46 % zemí OECD a 40 % zemí EU. Druhý v pořadí je integrovaný dozor mimo centrální banku (nezávislá dozorová instituce), který je typický pro 40 % zemí OECD a 44 % zemí EU (např. ve Velké Británii, Německu, Rakousku, Belgii, Maďarsku). Pokud bychom se zaměřili na země Evropské unie, v nichž existuje integrovaný dohled, z práce vyplývá, že ve většině z nich je umístěn mimo centrální banku – konkrétně se jedná o dvanáct zemí, zatímco v rámci centrální banky je integrovaný dohled pouze ve třech zemích. Model dozoru plně integrovaného v centrální bance patří tedy mezi výjimečné varianty uspořádání ve vyspělých ekonomikách. Česká republika zvolila právě tento model úplné integrace v centrální bance (viz níže).

Do dubna 2006 se přitom ČNB, jak bylo uvedeno výše, starala o bankovní sektor, Ministerstvo financí o pojišťovny a penzijní fondy, Komise pro cenné papíry o investiční služby a zprostředkovatele, kolektivní investování a penzijní

fondy, pokud investovaly na kapitálovém trhu. Úřad pro dohled nad družstevními záložnami pak dohlížel na kampeličky. Na základě existujících údajů o reálných výsledcích tohoto uspořádání dozoru lze říci, že se dosavadní model více méně neosvědčil. Sektorové uspořádání dozoru totiž trpí při ekryváním nebo ne zcela vhodným uspořádáním kompetencí jednotlivých dozorových orgánů nebo naopak vznikem nežádoucích „šedých zón“, tedy oblastí negativního kompetenčního konfliktu.

Stejně jako jiné země i Česká republika hledala cestu, jak zefektivnit regulaci a dozor nad finančním trhem. Chtěla snížit náklady regulátora i regulovaných subjektů a zlepšit dohled nad finančními konglomeráty. Cílem bylo i odstranění nedostatečné výměny informací, duplicit a šedých zón v regulaci, které přinášel sektorový model dozoru. A také zajistit, aby byly produkty, služby či vstup na jednotlivé sektory trhu regulovány stejně

O nutnosti změny situace nebylo mezi odborníky pochyb. Diskuse se však vedly o tom, k jaké změně má dojít. Jedním z hlavních faktorů, které hovořily ve prospěch integrace finančního dozoru a tedy k opuštění dosavadní varianty sektorového modelu, patří vývojové tendence finančního trhu a jeho struktury – na finančním trhu dochází ve stále větší míře k vzájemné provázanosti jednotlivých segmentů finančního trhu a jeho institucí. Finanční instituce opouštějí svou původní sektorovou specializaci a investorům nabízejí komplexní, nadsektorové finanční služby.

Rozhodnutí o integraci dozoru nad finančním trhem v české ekonomice bylo spojeno s volbou ČNB jako instituce, která jej bude realizovat. Je zřejmé, že to nebyla jediná možná varianta, diskutované návrhy např. uvažovaly i o vzniku integrované dozorové instituce typu FSA a o vymístění bankovního dozoru z centrální banky do této instituce. Další zvažovanou variantou bylo zachování dvou institucí dozoru – ČNB a KCP, do kterých by byly začleněny dozory nad organizacemi pojišťovnictví a družstevními záložnami.

Jednotlivé varianty řešení dohledové činnosti jsou rozvedeny v kapitole 5.2, přičemž u každé varianty jsem uvedla nejzásadnější výhody a nevýhody. Na tomto místě bych pouze krátce pohovořila o variantě, která nakonec byla zvolena, tedy o integrovaném dozoru v rámci ČNB. I toto řešení má samozřejmě nevýhody, které ale bude možné vzhledem k novosti úpravy zcela objektivně

zhodnotit až s odstupem delší doby. Jsem však přesvědčena, že zdaleka nevyváží jeho výhody.

Včlenění dozoru nad zbývající částí trhu do již existujícího subjektu, který má navíc dlouhodobější zkušenosti s bankovním dohledem (a to včetně dohledu na konsolidovaném základě) v zemi, kde bankovní sektor tvoří přes tři čtvrtiny aktiv finančního trhu, se mi zdá být logicky výhodnější než postup opačný. ČNB má podle mého názoru k výkonu integrovaného dohledu vhodné předpoklady. V průběhu let se podařilo vybudovat kvalitní infrastrukturu a profesionální týmy se značnými zkušenostmi z bankovního dohledu. Dalším dobrým předpokladem je jedinečné postavení nezávislé ČNB, jež umožňuje kombinovat obezřetné mikro a makropřístupy k finanční stabilitě. Nezávislé postavení centrální banky jí rovněž umožňuje zajistit objektivnost a profesionalitu finanční regulace a dohledu ve výkyvech politického cyklu. Velkou výhodou tohoto řešení spatřuji také v tom, že financování dozoru není (vzhledem k samostatným zdrojům centrální banky) citlivé na stav státního rozpočtu, tj. hospodářský cyklus či změnu fiskální politiky vlády. Samostatné financování ČNB zajišťuje konkurenceschopnost dozoru jako zaměstnavatele, což by s sebou mělo přinést další pozitivní jev, kterým je stabilizace zaměstnanců. Integrované instituce dohledu totiž v minulosti velice trpěly vysokou fluktuací zaměstnanců a rozhodující podíl na tomto problému mělo nedostatečné finanční ohodnocení expertů. Podmínky v rámci ČNB a její technické i informační zázemí jsou pro schopné experty výhodnější, což by se mělo projevit právě ve stabilizaci a růstu odborného potenciálu nových zaměstnanců. Odpovídající ohodnocení umožňuje získání a udržení specialistů v oblasti dozoru finančního trhu a bezesporu tak přispěje k dosažení vysoké kvality a efektivnosti jeho činnosti.

Předmětem další kapitoly je časový postup integrace z hlediska legislativního i organizačního, tato otázka byla probrána detailně, a proto na tomto místě shrnu pouze nejdůležitější závěry, ke kterým jsem došla. Myslím, že proces integrace měla ČNB plně pod kontrolou a i přes relativně krátkou dobu, která byla integraci vyčleněna, se podařilo splnit program slučování dohledových institucí, které s ČNB plně spolupracovaly, bez většího zaváhání.

V rámci organizační struktury ČNB vznikly dvě nové sekce: sekce regulace a dohledu nad kapitálovým trhem a sekce regulace a dohledu nad pojišťovnamí. První z nich vykonává činnosti, které před integrací náležely KCP,

a druhá převzala agendu dohledu nad pojišťovnami od Ministerstva financí. Dohled nad družstevními záložnami, jejichž činnost má řadu styčných bodů s bankami, se stala součástí stávající sekce bankovní regulace a dohledu. Dohled nad penzijními fondy, který byl dosud vykonáván jak KCP, tak i MF, byl sjednocen do nové sekce dohledu nad kapitálovým trhem. Nové činnosti se staly součástí standardní organizační struktury ČNB - nevytváří tedy žádný „úřad v úřadě“ - a nové sekce jsou řízeny bankovní radou podle stejných pravidel jako zbytek banky.

Z práce vyplývá, že integrace by s sebou měla přinést úsporu nákladů pro stát i dohlížené subjekty a samotný výkon dohledových činností by se měl stát efektivnějším. Od integrovaného přístupu k dohledu je očekávána vyšší účinnost a transparence, ale i přínos k efektivnějšímu a stabilnějšímu fungování finančních trhů. Sloučení dosavadních "odvětvových" dohledů je k tomu jen výchozím momentem. Úsilí o realizaci synergických efektů, tak jak byly popsány výše, tím teprve začíná.

Co říci závěrem? Snad jen, že ČNB se účastní evropských struktur jako stabilizovaná, moderní a dobře fungující centrální banka, která bude schopna i nadále kvalitně vykonávat všechny činnosti, které jsou pro ústřední banky ekonomicky vyspělých zemí příznačné.

Její základním aktivem jsou zkušení pracovníci schopní řešit náročné úkoly, kvalitní infrastruktura a v neposlední řadě rostoucí reputace v očích veřejnosti i zahraničních a mezinárodních institucí. To vytváří předpoklady k tomu, aby se ČNB zdárně vypořádala s výzvami a úkoly, stojícími před ní do konce tohoto desetiletí. Jejich naplnění však záleží na aktivním přístupu všech zaměstnanců ČNB, založeném na týmové spolupráci a společně sdílených hodnotách.

7. Seznam použité literatury:

- 1) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 2) Zákon České národní rady č. 6/1993 Sb., o České národní bance
- 3) Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem
- 4) Smlouva o založení Evropského společenství
- 5) Nálezy Ústavního soudu ČR č. 278/2001 Sb. a č.285/2001 Sb.
- 6) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- 7) Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě
- 8) Revenda, Z.: Centrální bankovníctví, 2.vydání, Management Press, Praha 2001
- 9) Revenda, Z. a kol.: Peněžní ekonomie a bankovníctví, 4.vydání, Management Press, Praha 2005
- 10) Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, 1.díl, Linde, Praha 1998
- 11) Boguszak, J., Čapek, J.: Teorie práva, Kodex Bohemia, Praha 1997
- 12) Němeček, E.: Úvod do studia finanční politiky, Všehrd, Praha 2001
- 13) Kolektiv autorů: Bankovníctví v ČR, Bankovní institut, Praha 2000
- 14) Briault, C.: The rationale for Single National Financial Regulator, FSA, Occasional paper 2, 1999
- 15) Goodhard, Ch.A.: The Organisational Structure of Banking Supervision, Financial Stability Institute, 2000
- 16) www stránky ČNB

Příloha č.1 - Zákony

- Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem
- Zákon o České národní bance č. 6/1993 Sb.
- Zákon o bankách č. 21/1992 Sb.

Příloha č.2 – Dohoda o legislativní spolupráci (ze dne 2.5. 2006)

Česká národní banka (dále jen "ČNB")

se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1,

jednající guvernérem doc. Ing. Zdeňkem Tůmou, CSc.,

a

Ministerstvo financí České republiky (dále jen "MF")

se sídlem Letenská 15, Praha 1,

jednající 1. místopředsedou vlády a ministrem financí Mgr. Bohuslavem Sobotkou

(dále společně jen "strany dohody")

uzavírají tuto

dohodu o spolupráci při přípravě návrhů vnitrostátních právních předpisů týkajících se finančního trhu a dalších předpisů, které se dotýkají působnosti stran dohody

ČÁST PRVNÍ

ÚVODNÍ USTANOVENÍ

Čl. I

Předmět dohody

(1) Tato dohoda upravuje vztahy mezi stranami dohody při přípravě návrhů zákonů a prováděcích právních předpisů v oblasti bankovníctví, devizového hospodářství, regulace vydávání elektronických peněz, legalizace výnosů z trestné činnosti, kapitálového trhu, pojišťovnictví a penzijního připojištění, ochrany zájmů spotřebitelů na finančním trhu, platebního styku a účetnictví v oblasti finančního trhu.

(2) Tato dohoda se uzavírá v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České

republiky ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“) a zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČNB“) a tato ustanovení touto dohodou nejsou dotčena.

Čl. II

Základní ujednání

(1) Strany dohody se zavazují postupovat při vzájemné spolupráci v oblasti upravené touto dohodou vstřícně, objektivně, bez zbytečného prodlení a zbytečných formalit, ať již jednájí z vlastní iniciativy či z podnětu druhé strany dohody.

(2) Strany dohody budou při přípravě návrhů právních předpisů respektovat obecné požadavky na snížení administrativní zátěže regulovaných subjektů tak, aby nedocházelo k nadbytečné či vícenásobné regulaci účastníků finančního trhu.

(3) Strany dohody se zavazují postupovat při přípravě návrhů právních předpisů tak, aby v nich byla používána jednotná terminologie pro obdobné skutečnosti a tím byla zvýšena srozumitelnost právních předpisů jako celku.

ČÁST DRUHÁ

PŘÍPRAVA LEGISLATIVY

Čl. III

Vymezení předmětu spolupráce v oblasti legislativy

Strany dohody spolupracují podle této dohody při přípravě zákonů, věcných záměrů zákonů a prováděcích právních předpisů upravujících:

1. devizové hospodářství a regulaci vydávání elektronických peněz (§ 37 odst.2 zákona o ČNB),
2. platební styk a účetnictví v oblasti finančního trhu (§ 37 odst.1 zákona o ČNB a § 4 kompetenčního zákona),
3. bankovníctví, legalizaci výnosů z trestné činnosti, kapitálový trh, ochranu zájmů spotřebitelů na finančním trhu, pojišťovnictví a penzijní připojištění (§ 4 kompetenčního zákona).

Čl. IV

Příprava zákonů

(1) Každá ze stran může dát podnět k zahájení přípravy zákona podle čl. III. Strana dohody, která dá podnět k přípravě zákona, vždy nejprve připraví stručné věcné odůvodnění a cíle zamýšleného zákona; to zašle druhé straně dohody na

úrovni příslušného náměstka ministra financí a příslušného ředitele sekce ČNB. Zároveň navrhne a odůvodní, která ze stran dohody připraví návrh zákona a jaký bude postup a harmonogram prací, a to alespoň do okamžiku, než bude návrh zákona zaslán do meziresortního připomínkového řízení.

(2) V případě zákonů podle čl. III bodu 1 je součástí podnětu i návrh na to, která ze stran, s přihlédnutím k obsahu návrhu, předloží návrh zákona do vnějšího připomínkového řízení. Tato strana dohody je pak odpovědná za celý legislativní proces v souladu s legislativními pravidly vlády. Strany dohody učiní vše potřebné k tomu, aby se dohodly na postupu a harmonogramu prací, a výslednou dohodu zdokumentují.

(3) Každá strana dohody na počátku přípravy návrhu zákona podle čl. III oznámí druhé straně dohody dvě osoby určené pro účely přípravy daného návrhu zákona a jejich kontaktní údaje.

(4) Strana dohody, která má připravit návrh zákona, zřídí, pokud se strany nedohodnou jinak, pracovní skupinu pro jeho přípravu a pověří svého zaměstnance jejím vedením. Zřízení pracovní skupiny oznámí druhé straně dohody spolu s výzvou k určení jednoho nebo více zaměstnanců do této pracovní skupiny. Kontaktní osoby podle odstavce 3 jsou vždy členy pracovní skupiny. Namísto vyslání určených zaměstnanců k práci v pracovní skupině, může druhá strana dohody požádat o zaslání materiálů projednávaných touto pracovní skupinou s tím, že k nim může uplatňovat své připomínky. Členy pracovní skupiny jsou vždy i třetí osoby z řad odborníků, pokud se strany nedohodnou jinak.

(5) Obdobně podle odstavců 1 až 4 postupují strany dohody při přípravě věcného záměru.

(6) Přípravuje-li MF návrh zákona, ke kterému bude vydán prováděcí předpis, požádá ČNB o přípravu návrhu prováděcího předpisu pro projednání návrhu zákona ve vládě. Přípravuje-li návrh zákona ČNB, informuje MF o zamýšlených prováděcích předpisech k němu a jejich věcném obsahu.

(7) Cílem vzájemné spolupráce při přípravě návrhů zákonů a věcných záměrů je dosažení vysoké kvality návrhu a pokud možno vyloučení zásadních připomínek uplatňovaných stranami dohody v meziresortním připomínkovém řízení. K dosažení optimálního výsledku smluvní strany spolupracují i při sledování celého legislativního procesu a přípravě reakce na připomínky, popř.

pozměňovací návrhy uplatněné k návrhu zákona nebo věcnému záměru v průběhu legislativního procesu.

Čl. V

Příprava prováděcích právních předpisů

(1) Návrh prováděcího právního předpisu k zákonům uvedeným v čl. III, jehož vydání je v působnosti ČNB, připraví ČNB a zašle jej vždy alespoň jednou před meziresortním připomínkovým řízením MF k vyjádření; to platí obdobně i pro návrh opatření ČNB k provedení těchto zákonů. V případě prováděcího právního předpisu k ostatním zákonům může ČNB požádat MF o připomínky či stanovisko k jeho návrhu i před meziresortním připomínkovým řízením.

(2) Návrh prováděcího právního předpisu k zákonům uvedeným v čl. III, jehož vydání je v působnosti MF, připraví MF a zašle jej vždy alespoň jednou před meziresortním připomínkovým řízením ČNB k vyjádření.

(3) Jedná-li se o prováděcí předpis technického charakteru, zejména předpis upravující sběr statistických dat, postup podle odstavců 1 a 2 se nepoužije; namísto toho ČNB návrh předpisu zašle MF před meziresortním připomínkovým řízením, jde-li o vyhlášku nebo před zveřejněním, jde-li o opatření.

Čl. VI

Legislativa v působnosti jiných orgánů

Strany dohody koordinují v rámci meziresortního připomínkového řízení svůj postup vůči jiným ústředním orgánům státní správy zodpovědným za přípravu a předložení zákonů, které se přímo týkají oblastí uvedených v čl. III, a to především v zájmu obsahového souladu těchto zákonů. To platí zejména vůči a) Ministerstvu spravedlnosti ve věcech upravených občanským zákoníkem, obchodním zákoníkem a úpadkovým právem, b) Ministerstvu průmyslu a obchodu ve věcech ochrany zájmu spotřebitelů a c) Ministerstvu informatiky ve věcech elektronického obchodu a elektronické komunikace týkajících se finančního trhu.

Čl. VII

Spolupráce s účastníky finančního trhu

Strany dohody zašlou při meziresortním připomínkovém řízení návrh právního předpisu podle čl. III k připomínkám vždy i profesní a zájmové organizaci sdružující účastníky finančního trhu, kteří jsou takovým návrhem

přímo dotčení. Strany dohody konzultují návrh právního předpisu nebo jeho část s takovou organizací i v dřívějším stadiu jeho přípravy.

Čl. VIII

Výkladová stanoviska k právním předpisům

Výkladová stanoviska k právním předpisům, která jsou uveřejňována způsobem umožňujícím dálkový přístup, vydá ČNB s tím, že před uveřejněním stanoviska ČNB k zákonům uvedeným v čl. III bod 1 a 3 požádá MF o vyjádření k návrhu stanoviska.

Čl. IX

Řešení sporů

(1) Vznikne-li při přípravě právních předpisů mezi odpovědnými zaměstnanci stran dohody jimi neodstranitelný spor, řeší jej jim nadřízení zaměstnanci. Stejně se postupuje, vznikne-li nebo přetrvává-li spor na úrovni vedoucích zaměstnanců stran dohody.

(2) Návrh zákona podle čl. III bod 1 může být předložen vládě přes rozpor stran dohody ohledně jeho obsahu pouze zcela výjimečně, pokud se tento rozpor nepodařilo odstranit v souladu s legislativními pravidly vlády. Návrh se v souladu s legislativními pravidly vlády předkládá vládě k projednání s rozporem a se stanovisky obou stran dohody.

ČÁST TŘETÍ

ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Čl. X

(1) Strany dohody zajistí, aby se s obsahem této dohody obeznámili všichni jejich zaměstnanci, jejichž pracovní náplně se dohoda týká.

(2) Tato dohoda není veřejnoprávní smlouvou podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

(3) Tato dohoda může být změněna nebo zrušena pouze písemnou dohodou stran dohody.

(4) Každá ze stran dohody může uzavřenou dohodu uveřejnit.

(5) Tato dohoda se uzavírá ve dvou vyhotoveních, z nichž každá strana dohody obdrží po jednom vyhotovení. Dohoda se uzavírá na dobu neurčitou a nabývá účinnosti dnem podpisu poslední ze stran dohody. Strany dohody budou postupovat podle této dohody i v případech návrhů zákonů podle čl. III, jejichž příprava již byla zahájena.

Příloha č. 3 - Dohody o spolupráci s regulátory v zahraničí

- **Rakousko**
Memorandum of understanding between the Czech National Bank and the Bundesministerium für Finanzen of Austria concerning their co-operation in the field of banking supervision (říjen 2001)
- **Francie**
Dohoda mezi Commission Bancaire a Českou národní bankou o vzájemné spolupráci a výměně informací při výkonu dohledu nad bankami a nad jejich obezřetným podnikáním (červen 2002)
- **Slovenská republika**
Dohoda o spolupráci při výkonu bankovního dohledu mezi Českou národní bankou a Národní bankou Slovenska (listopad 2002)
- **Německo**
Memorandum of understanding between the Czech National Bank and the Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht concerning their co-operation in the field of banking supervision (prosinec 2002 - leden 2003)
- **USA**
Memorandum of Understanding between the State of New York Banking Department and the Czech National Bank (prosinec 2002)
- **Belgie**
Memorandum of Understanding between the Czech National Bank and the Commission Bancaire et Financiere concerning their co-operation in the field of banking supervision (duben 2003)
- **Itálie**
Dohoda o spolupráci mezi Českou národní bankou a Banca d'Italia, Itálie (listopad 2004)
- **Nizozemí**
Česká národní banka uzavřela dohodu o spolupráci s nizozemským regulátorem (září 2004)
- **Švýcarsko**

Právní postavení a činnost ČNB

Dne 29. listopadu 2006 byla podepsána Dohoda o spolupráci a výměně informací se švýcarským úřadem dohledu nad pojišťovnami a Českou národní bankou jako členem CEIOPS (Výbor evropských dohledových úřadů v pojišťovnictví a zaměstnaneckých penzijních fondech). Předmětem dohody je spolupráce při výkonu doplňkového dohledu nad pojišťovnami ve skupině a finančními konglomeráty. Tento dokument umožňuje dohlížejícím orgánům států EHP a Švýcarska vzájemnou výměnu informací zejména o pojišťovnách ve skupině působících v příslušných státech a zapojení švýcarského dohledového úřadu do tzv. koordinačních výborů pro pojišťovací skupiny.

Příloha č. 4

Sekce bankovní regulace a dohledu - 530 - L. Pýtr, CSc., ředitel

- 531 - odbor regulace
- 532 - odbor dohledu na dálku
- 533 - odbor dohledu na místě
- 534 - odbor licenční a povolovací
- 535 - odbor podpory dohledu

Sekce regulace a dohledu nad kapitálovým trhem - 540 - Ing. Pavel Hollmann, MBA, ředitel

- 541 - odbor kolektivního investování a penzijních fondů
- 542 - odbor poskytovatelů investičních služeb
- 543 - odbor trhů a vypořádání
- 544 - odbor emisí cenných papírů
- 545 – odbor sankčních řízení

Sekce regulace a dohledu nad pojišťovnami – 550 - Ing. Karel Gabrhel, ředitel

- 551 - odbor regulace pojišťovnictví
- 552 - odbor dohledu
- 553 - odbor licenční

Příloha č. 5 - Seznamy regulovaných subjektů

Bankovní dohled

- Seznamy institucí
 - seznam bank a poboček zahraničních bank v České republice
 - seznam zastoupení zahraničních bank v České republice
 - seznam zahraničních bank, poskytujících v ČR služby v rámci volného pohybu služeb (bez založení pobočky) dle článku 28 Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/48/ES

Dohled nad pojišťovnictvím

- Seznam pojišťoven
- Seznam pojistných matematiků

Dohled nad kapitálovým trhem

- Seznamy subjektů

Dohled nad penzijním připojištěním

- Penzijní fondy
 - aktuálně působící
 - všechny povolené penzijní fondy

Dohled nad družstevními záložnami

- Seznam družstevních záložen

Devizový dohled

- Seznam devizových míst

Elektronické peníze

- Vydavatelé
 - přehled osob, kterým Česká národní banka vydala povolení k vydávání elektronických peněz podle § 19 zákona č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku)