

4. Závěry pro praxi

Teoretická východiska a teoretické koncepce, naznačené v této práci, mají přímý vztah k praxi. V době překonávání celosvětové finanční krize jsou totiž znovu nastolovány otázky jako míra veřejnoprávního prvku v regulaci finančních služeb, postavení bank a regulačních orgánů v soustavě veřejné moci a v neposlední řadě také nadnárodní systém dohledu nad finančními trhy.

Evropská komise se již od počátku roku 2008 zabývala možnými krizovými jevy evropského a světového finančního systému a vydala v tomto směru sdělení Evropskému parlamentu a Radě EU.³⁴² V něm mimo jiné podtrhuje nutnost zlepšit kvalitu informací poskytovaných investorům a posílit obezřetnostní dohled nad riziky a jejich řízením.³⁴³ V tomto kontextu je nad veškerou pochybnost, že vztah soukromoprávních a veřejnoprávních prvků v dohledu nad finančními trhy se v důsledku překonávání finanční krize jednoznačně vychyluje ve prospěch prvků veřejnoprávních. Úvahy o samoregulačních prvcích při regulaci finančních trhů, které byly velmi časté ještě koncem devadesátých let minulého století, jak výše uvedeno v této práci, se v současných podmínkách stávají obsoletními.

S tím souvisí také vztah centrální banky k regulaci finančních služeb a potažmo místo tohoto vztahu v soustavě veřejné moci. Zasedání Evropské rady pod českým předsednictvím v červnu 2009 přineslo všeobecnou shodu na nové organizaci dohledu nad finančními službami v Evropské unii. Politická dohoda vytvořit v Evropské unii dva evropské regulační úřady – Evropský systém finančních dohlížitelů a Evropskou radu pro systémová rizika – posouvá nejen organizaci dohledu nad finančními trhy, ale také tradiční pohled evropského práva na volný pohyb finančních služeb. Dosavadní systém dohledu byl postaven na zásadě vzájemného uznávání, a tedy i vzájemné důvěry členských států vůči dohledovým orgánům členských států jiných. Nový systém je jednoznačně centralizační, i když si Velká Británie vymínila poměrně silné pravomoci národních dohlížitelů. Hlavním argumentem pro větší centralizaci dohledu nad finančními službami je obava, že národní orgány přestávají být schopny vyhodnocovat rizika celoevropské úrovně v době, kdy většina obchodů

³⁴² Sdělení Evropské komise KOM (2008) č. 122.

³⁴³ Podrobněji srov. Balko, L.: Finační a hospodářská krize z pohledu finančního práva, Právník 2009, č. 6, str. 631 – 652.

má přeshraniční charakter. Finanční krize nepochybně příznivce těchto centralizačních snah posílila.

Takto centralizovaná konstrukce dohledu nad finančními trhy jednoznačně posouvá vztah dohledu nad finančními trhy k soustavě veřejné moci z úrovně členských států dále na úroveň komunitární, resp. unijní. Je-li dohledová pravomoc soustředěna u centrální banky členského státu tak, jako je tomu u nás, pak se tento posun významně týká i celého vztahu centrální banky k veřejné moci. Je zřejmé, že i celý problém, jímž se zabývá tato práce, získává stále větší evropskou dimenzi, již byl v předchozích kapitolách proto věnován patřičný prostor.

Ovšem i evropská dimenze má svoji širší dynamiku. V době odevzdání této práce není stále jasno ohledně ratifikace Lisabonské smlouvy, která by měla zasáhnout i úpravu vztahu centrální banky k evropské unijní soustavě veřejné moci. Především pokud jde o podíl ECB na konsolidovaném dohledu nad finančními institucemi. V náhodném časovém souladu s prosazováním Lisabonské smlouvy v ratifikačním procesu členských států Evropské unie připravuje Česká republika nový zákon o dohledu nad finančním trhem. Záměrem nového zákona je sjednotit právní úpravu postupů ČNB při výkonu dohledu nad finančním trhem. V současné době je totiž předmětná materie obsažena v řadě právních předpisů upravujících regulaci finančního trhu. Jedná se zejména o zákon o ČNB, zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o sektorové zákony upravující jednotlivé oblasti finančního trhu, kterými jsou zejména bankovníctví, pojišťovnictví, kolektivní investování a obchodování s cennými papíry. Proto má zákon odstranit značnou nepřehlednost a roztržitost stávající právní úpravy a umožnit adresátům právní úpravy zpřehlednění této části právního řádu.

Nová právní úprava má zejména obsahovat obecné zakotvení dohledu nad finančním trhem vymezením jeho cílů, zásad, předmětu a základních dohledových nástrojů, specifika provádění kontrolní činnosti odlišná od obecné právní úpravy obsažené v nyní připravovaném zákoně o kontrole a v neposlední řadě specifika správního řízení prováděného v rámci výkonu dohledu, odlišná od obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu. Připravovaný zákon o dohledu nad finančním trhem má zčásti přejímat osvědčené instituty a nástroje dohledu obsažené ve stávající právní úpravě, jež jsou zahrnuty zejména v sektorových zákonech, které zobecní pro všechny oblasti dohledu, sjednotit základní terminologii používanou v legislativě finančního trhu

a dále zčásti má zavést právní úpravu na úseku dohledu zcela novou, a to zejména úpravu pravidel dohledu nad neoprávněným podnikáním na finančním trhu. V této souvislosti je navrhováno přijmout doprovodný změnový zákon obsahující zejména soubor novel sektorových zákonů, ve kterých budou ustanovení o provádění dohledu přejatá do nového zákona o dohledu nad finančním trhem, zrušena.

Ve vztahu k úpravě sekundárního evropského práva nemá náš nový zákon o dohledu nad finančním trhem představovat přímou implementaci předpisů ES, neboť ty jsou již implementovány platnými právními předpisy nebo budou implementovány sektorovými zákony, na které je odkazováno, do data navrhované účinnosti věcného záměru nového zákona. Navrhovaný zákon o dohledu nad finančním trhem je plně slučitelný s právem ES/EU, netransponuje žádnou novou směrnici Evropského společenství do vnitrostátního právního řádu, pouze sjednocuje již existující právní úpravu.³⁴⁴ Ustanovení těchto zákonů, která představují transpozici práva ES/EU,

³⁴⁴ Z pohledu vztahu vnitrostátního práva a práva evropského dopadá na oblast finančního trhu řada směrnic ES/EU, které upravují, vedle podmínek stanovených pro podnikání na finančním trhu, rovněž výkon dohledu nad subjekty podnikajícími na finančním trhu:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS (MiFID).

Směrnice Rady 85/611/EHS ze dne 20. prosince 1985 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP), v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/34/ES ze dne 28. května 2001 o přijetí cenných papírů ke kotování na burze cenných papírů a o informacích, které k nim mají být zveřejněny, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/71/ES ze dne 4. listopadu 2003 o prospektu, který má být zveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování, a o změně směrnice 2001/34/ES, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES ze dne 19. května 1998 o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/25/ES ze dne 21. dubna 2004 o nabídkách převzetí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001 o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/83/ES ze dne 5. listopadu 2002 o životním pojištění, v platném znění.

Směrnice Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239/EHS a 88/357/EHS (třetí směrnice o neživotním pojištění); První Směrnice Rady ze dne 24. července 1973 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti v přímém pojištění jiném než životním a jejího výkonu, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/92/ES ze dne 9. prosince 2002 o zprostředkování pojištění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/68/ES ze dne 16. listopadu 2005 o zajištění a o změně směrnic Rady 73/239/EHS, 92/49/EHS, jakož i směrnic 98/78/ES a 2002/83/ES, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/17/ES ze dne 19. března 2001 o reorganizaci a likvidaci pojišťoven, v platném znění.

mají být do nového zákona o dohledu nad finančním trhem převzata. V tomto ohledu se zdá být jisté, že ani změna primárního práva v podobě nové Smlouvy o fungování Evropské unie nebude s naší právní úpravou v rozporu, protože nelze v tomto ani v jiném ohledu přepokládat rozpor mezi primárním a sekundárním právem EU.

Novou dimenzí dohledu nad finančními skupinami je podle Lisabonské smlouvy ustanovení čl. 65 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož mohou mít opatření národního regulátora finančního trhu vliv na možnost omezit volný pohyb kapitálu a plateb mezi členskými státy. Čl. 63 Smlouvy o fungování Evropské unie v souladu s dosavadním vývojem evropské integrace zakazuje všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.

Na rozdíl od Smlouvy o ES, která z volného pohybu kapitálu a plateb nepřipouštěla téměř žádné výjimky, čl. 65 Smlouvy o fungování Evropské unie v návaznosti na prejudikaturu Evropského soudního dvora³⁴⁵ umožňuje členským státům zásahy do volného pohybu kapitálu a plateb tam, kde se uplatňují příslušná ustanovení svých daňových předpisů, která rozlišují mezi daňovými poplatníky podle místa bydliště nebo podle místa, kde je jejich kapitál investován. Členské státy dále mohou učinit všechna nezbytná opatření, jež by zabránila porušování vnitrostátních právních předpisů, zejména v oblasti daňového práva a dohledu nad finančními institucemi, nebo stanovit postupy pro ohlašování pohybu kapitálu pro účely správní či statistické, nebo učinit opatření odůvodněná veřejným pořádkem či veřejnou bezpečností. Je samozřejmé, že uvedené opatření a postupy nesmějí představovat ani prostředek svévolné diskriminace, ani zastřené omezování volného pohybu kapitálu a plateb ve smyslu čl. 63.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí (přepracované znění).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES ze dne 16. prosince 2002 o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu a o změně směrnice Rady 73/239/EHS, 79/267/EHS, 92/49/EHS, 92/96/EHS, 93/6/EHS a 93/22/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/78/ES a 2000/12/ES, v platném znění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/46/ES ze dne 18. září 2000 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES (PSD).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/44/ES, kterou se mění směrnice Rady 92/49/EHS a směrnice 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES a 2006/48/ES (přepracované znění) o procesních pravidlech a hodnotících kritériích pro obezřetné posuzování akvizic a zvyšování podílů ve finančním sektoru.

³⁴⁵ Např. rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C - 204/90, Hanns-Martin Bachmann v. Belgie, SbSD 1992, s. I- 249 nebo ve věci C - 484/93, Svensson & Gustavsson v. Ministre du Logement et de l'Urbanisme, SbSD 1995, s. I-3955.

Taková opatření k omezení volného pohybu kapitálu a plateb je sice obtížné si prakticky představit, nicméně v kontextu krize finančních trhů konce roku 2008 musely orgány dohledu nad finančními trhy některých členských států Evropské unie (zejména Belgie nebo Německa) podniknout řadu kroků mimo rámec vnitřního trhu Evropské unie. Do budoucna tedy nelze stoprocentně vyloučit ani možná omezení volného pohybu kapitálu ani nelze stoprocentně věřit, že by dohled nad finančními trhy směřoval k unifikaci jeho subjektu na evropské úrovni.