



STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 15. prosince 2016

o pravomoci České národní banky provádět obchody na finančním trhu (CON/2016/60)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 24. listopadu 2016 žádost Ministerstva financí České republiky o stanovisko k návrhu zákona, kterým se mění zákon o České národní bance a zákon o oběhu bankovek a mincí (dále jen „návrh zákona“).

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie a na první, třetí a šesté odrážce čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 98/415/ES¹, jelikož návrh zákona obsahuje ustanovení týkající se měnových záležitostí, České národní banky a pravidel pro finanční instituce, pokud významně ovlivňují stabilitu finančních institucí a trhů. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Účel návrhu zákona

- 1.1. Hlavním účelem návrhu zákona je změna některých ustanovení zákona o České národní bance², o nichž se má za to, že dostatečně nereflektují vývoj nebo nejsou v souladu s vývojem v oblasti provádění měnové a makrobezpečnostní politiky, zejména pokud se týká nástrojů měnové a makrobezpečnostní politiky, které má centrální banka k dispozici. Cílem návrhu zákona je proto umožnit České národní bance (ČNB) určitou flexibilitu při používání širší škály nástrojů měnové a makrobezpečnostní politiky s cílem chránit finanční systém před ohrožením finanční stability. Namísto stávajících ustanovení o obchodech s bankami³ a o jiných obchodech, jež specifikují, jaký druh obchodu s jakým typem instituce může ČNB uzavírat, návrh zákona ČNB zmocňuje k provádění obchodů na finančním trhu obecně a stanoví demonstrativní výčet těchto obchodů a jejich protistran⁴. Návrh zákona rovněž mění metodiku výpočtu sankčního úroku za nedodržení povinných minimálních rezerv tak, aby představoval účinnější sankci.
- 1.2. Návrh zákona rovněž mění pravidla o poskytování nouzové pomoci v oblasti likvidity ze strany ČNB tak, že umožňuje, aby ČNB v zájmu zachování likvidity banky, pobočky zahraniční banky nebo spořitelního či úvěrového družstva tomuto typu instituce výjimečně poskytla krátkodobý úvěr při odpovídajícím zajištění nebo aby uzavřela repo obchod, a to na dobu nejvýše tří měsíců. V

¹ Rozhodnutí Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů (Úř. věst. L 189. 3.7.1998, s. 42).

² Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

³ Ustanovení §§ 27 - 29a zákona o ČNB.

⁴ Nově navrhované ustanovení § 32 zákona o ČNB.

případě, že Garanční systém finančního trhu nemá dostatek volných finančních prostředků za účelem plnění svých úkolů vyplývajících z právní úpravy pojištění pohledávek z vkladů⁵ a taková situace by mohla ohrozit stabilitu na finančním trhu, může mu ČNB na základě návrhu zákona v naléhavých případech na základě žádosti poskytnout krátkodobý úvěr nebo s ním uzavřít repo obchod, a to na dobu nejvýše 3 měsíců⁶.

- 1.3. Návrh zákona rovněž mění ustanovení zákona o ČNB upravující další činnosti ČNB. Nejvýznamnější změnou je výslovné zmocnění, podle něhož může ČNB k plnění svých úkolů založit právnickou osobu nebo nabýt podíl na právnické osobě⁷. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona se nejedná o novou pravomoc, ale o pouhé vyjasnění v zájmu právní jistoty. Dosud byla tato pravomoc odvozována z výkladu obecného znění § 40 zákona o ČNB, podle něhož je ČNB oprávněna provádět investiční činnost. Podle důvodové zprávy není uvedeným oprávněním dotčena odpovědnost ČNB za řádné plnění cílů a úkolů centrální banky. Důvodová zpráva rovněž vyjasňuje, že tímto oprávněním není dotčen zákaz měnového financování ve smyslu ustanovení § 34a odst. 1 zákona o ČNB, což znamená, že „je vyloučena taková forma uspořádání, která by mohla vést k poskytnutí úvěru státu, jinému veřejnoprávnímu subjektu nebo osobě pod jejich kontrolou ze strany centrální banky nebo která by mohla zahrnovat jakoukoli formu financování úkolů státu ze strany centrální banky“⁸.
- 1.4. Další činnosti ČNB se kromě toho rozšiřují tak, aby výslovně zahrnovaly „bezpečnostní činnost v rozsahu nezbytném pro zajištění činností ČNB“.⁹ Podle důvodové zprávy se nejedná o novou pravomoc, ale o pouhé vyjasnění v zájmu právní jistoty. Dosud byla tato pravomoc odvozována z výkladu obecného znění § 47a zákona o ČNB, podle něhož ČNB nakládá s vlastním majetkem s odbornou péčí. Pokud se týká spotřebitelského úvěru zajištěného obytnou nemovitostí, návrh zákona zavádí makroobezřetnostní regulatorní úpravu úvěrových ukazatelů, které mají používat poskytovatelé spotřebitelského úvěru a které ČNB umožňují v případě, že identifikuje systémová rizika v souvislosti s poskytováním úvěrů, stanovit horní hranici vybraných úvěrových ukazatelů, pokud se týká spotřebitelského úvěru zajištěného obytnou nemovitostí.
- 1.5. V oblasti bankovek a mincí návrh zákona mění zákon o ČNB a následně zákon o oběhu bankovek a mincí¹⁰ tak, že ČNB zmocňuje k vydávání pamětních bankovek a obchodních mincí¹¹. „Pamětní bankovka“ je definována jako tuzemská bankovka určená ke sběratelským účelům, kterou za pamětní bankovku označuje prováděcí právní předpis upravující její vydání¹². Obchodní mince nebudou zákonnými penězi a nemají nominální hodnotu.

⁵ Zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, a zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Nově navrhované ustanovení § 33a zákona o ČNB.

⁷ Nově navrhované ustanovení § 40 odst. 2 zákona o ČNB.

⁸ Viz důvodová zpráva, s. 22-23. Důvodová zpráva je k dispozici v českém jazyce na internetových stránkách vlády České republiky www.odok.cz.

⁹ Nově navrhované ustanovení § 40 odst. 1 zákona o ČNB. Podle důvodové zprávy se nejedná o nový úkol.

¹⁰ Zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Nově navrhované ustanovení § 20 zákona o ČNB, pokud se týká vydávání obchodních mincí, a nově navrhované ustanovení § 16 odst. 2 zákona o ČNB, pokud se týká pamětních bankovek.

¹² Nově navrhované ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

- 1.6. Návrh zákona v neposlední řadě zavádí řadu technických změn zákona o ČNB, zejména v oblasti spolupráce ČNB se zahraničními nebo jinými mezinárodními organizacemi, finanční správy ČNB, výkaznictví a ročních zpráv. Pokud se týká roční zprávy, rozšiřuje se okruh zaměstnanců, jejichž mzdy budou uveřejňovány v roční zprávě ČNB o výsledku hospodaření, a to o vedoucí zaměstnance v přímé řídicí působnosti bankovní rady ČNB, a rovněž se zavádí dálkový přístup k této roční zprávě.

2. Obecné připomínky

ECB v obecné rovině návrh zákona vítá, neboť je obecně navržen tak, aby zákon o ČNB uvedl do souladu s právním rámcem Evropského systému centrálních bank (ESCB) v oblasti provádění měnové politiky, zejména pokud se týká nástrojů měnové a makrobezpečnostní politiky ČNB, a jiných činností členů ESCB.

3. Konkrétní připomínky

- 3.1 ECB vítá rozšíření ustanovení zákona o ČNB týkajících se obchodů ČNB na trhu, které jí umožní provádět širší škálu obchodů s účastníky finančního trhu. ECB bere na vědomí, že ustanovení návrhu zákona, která se týkají obchodů ČNB na volném trhu a úvěrových operací, jsou v tomto směru inspirována zněním článku 18 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „statut ESCB“).
- 3.2 ECB rovněž vítá ustanovení návrhu zákona, jež objasňují podmínky, za nichž může ČNB poskytnout nouzovou krátkodobou likviditu Garančnímu systému finančního trhu. ECB chápe, že odkaz na „úkoly vyplývající z právní úpravy pojištění pohledávek z vkladů“ je změna nezbytně vyplývající z právních předpisů provádějících směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU¹³, jež specifikuje úkoly a financování systému pojištění vkladů; tento systém se liší od fondu pro řešení krizí, který je rovněž spravován Garančním systémem finančního trhu, avšak který nesmí být ČNB financován z důvodu zákazu měnového financování ve smyslu článku 123 Smlouvy. ECB se domnívá, že návrh zákona je v tomto ohledu v souladu se stanoviskem ECB, podle kterého je vnitrostátní právní úprava, která upravuje financování vnitrostátního systému pojištění vkladů pro úvěrové instituce ze strany národní centrální banky, slučitelná se zákazem měnového financování pouze tehdy, pokud je takové financování krátkodobého charakteru, řeší se jím naléhavé situace, jsou ohroženy aspekty systémové stability a rozhodnutí jsou činěna na základě vlastního uvážení národní centrální banky¹⁴. ECB si všimá toho, že cílem návrhu zákona je tato kritéria reflektovat v plném rozsahu tím, že rovněž uvádí, že toto financování lze poskytnout jen v naléhavých případech. Návrh zákona kromě toho ČNB umožňuje s Garančním fondem finančního trhu uzavřít repo obchod jakožto alternativu krátkodobé úvěrové facility. ECB má za to,

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2015, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 190).

¹⁴ Konvergenční zpráva ECB z roku 2016, s. 33; viz rovněž odstavec 3.1.3 stanoviska CON/2015/22. Všechna stanoviska ECB jsou zveřejněna na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu.

že repo obchody se řadí pod pojem úvěru pro účely posouzení souladu těchto obchodů se zákazem měnového financování podle článku 123 Smlouvy. Je tomu tak proto, že v rámci repo obchodů dochází ke vzniku pohledávky ČNB vůči Garančnímu fondu finančního trhu, neboť ČNB by po vrácení cenných papírů, které tvoří zajištění, Garančnímu fondu finančního trhu měla právo na vrácení finanční částky zvýšené o příslušnou repo sazbu.

- 3.3 ECB si všímá toho, že návrh zákona ČNB opravňuje k podpoře plnění jejích úkolů založit právnickou osobu nebo na ní nabýt podíl. Úkoly ČNB zahrnují úkol přispívat k plnění úkolů a cílů ESCB podle Smlouvy a statutu ESCB¹⁵. Úkoly, které byly na základě Smlouvy a statutu ESCB svěřeny ESCB, musí plnit ECB a národní centrální banky¹⁶. Úkoly ČNB související s ESCB tedy nesmí být převedeny na jiný právní subjekt. Činnosti, které jsou ve vztahu k těmto úkolům vedlejší a přípravné, mohou být svěřeny externím subjektům, pokud ČNB i nadále nese právní odpovědnost v plném rozsahu a pokud i nadále vykonává dohled a kontrolu nad příslušnou činností, zejména s cílem zajistit, aby byla dodržována příslušná právní úprava včetně ustanovení o zachovávaní mlčenlivosti. ECB vyzývá ČNB, aby si vyžádala stanovisko ECB, pokud s cílem podpořit plnění svých úkolů souvisejících s ESCB zamýšlí přijmout opatření s využitím pravomoci založit právnickou osobu nebo na ní nabýt podíl.
- 3.4 ECB dále vychází z toho, že založením právnické osoby nebo nabytím podílu na právnické osobě ze strany ČNB není dotčen zákaz měnového financování podle článku 123 Smlouvy, jak je uveden v ustanovení § 34a zákona o ČNB, který se nemění¹⁷ a uplatňuje se v rámci celého zákona o ČNB. V tomto ohledu by ECB ráda zdůraznila, že ČNB nesmí založit jinou právnickou osobu, která je zapojena do plnění úkolů státu, aniž by jí před tím byly v dostatečné míře uhrazeny vynaložené náklady, a že ČNB nesmí v žádném případě převzít či financovat - a to ani jako akcionář - žádný závazek takové právnické osoby, například překlenovací banky pro účely řešení problémů banky.
- 3.5 ECB bere na vědomí, že ČNB bude oprávněna vydávat pamětní bankovky. Pravomoc rozhodovat o nominálních hodnotách a specifikacích bankovek v národní měně zůstává na národní úrovni, dokud je Česká republika členským státem, na který se vztahuje výjimka ve smyslu čl. 140 odst. 1 Smlouvy. Jakmile dojde ke zrušení výjimky pro Českou republiku v souladu s čl. 140 odst. 2 Smlouvy, bude tato pravomoc přenesena na Radu guvernérů ECB. Stávající rozhodnutí ECB ze dne 19. dubna 2013 o nominálních hodnotách, specifikacích, reprodukci, výměně a stahování eurobankovek (ECB/2013/10)¹⁸ se netýká vydávání pamětních eurobankovek, čímž reflektuje, že v současné době nemohou centrální banky Eurosystemu žádné takové bankovky vydávat. Kromě toho je třeba uvést, že případné vydávání pamětních bankovek velmi vysoké hodnoty by mohlo mařit boj proti praní peněz a financování terorismu, a to s ohledem na obavy, že takové bankovky by mohly usnadňovat nezákonnou činnost.
- 3.6 ECB v neposlední řadě vítá změny za účelem vyjasnění zejména v oblasti statistiky a výkaznictví, jakož i navrhované zahrnutí odkazů na příslušná unijní nařízení o výkaznictví a výměně důvěrných

15 Ustanovení § 1a zákona o ČNB.

16 Odstavec 4 stanoviska CON/1998/35 a odstavec 4 stanoviska CON/1999/20.

17 Kromě vložení odkazu v poznámce pod čarou na čl. 123 odst. 2 Smlouvy.

18 Úř. věst. L 118, 30.4.2013, s. 37.

statistických informací¹⁹. Hlavním cílem těchto změn je rozptýlit obavy, zda příslušná ustanovení zákona o ČNB jsou skutečně v souladu s unijními nařízeními. Pokud se týká ustanovení § 43b zákona o ČNB, legislativní orgány se v souladu s jejich přístupem spočívajícím v citaci příslušných ustanovení právních předpisů Unie v poznámkách pod čarou vyzývají, aby ve formě poznámky pod čarou doplnily odkaz na příslušné ustanovení nařízení Rady (ES) č. 2533/98²⁰, z něhož se odvozuje povinnost spolupráce členů ESCB s Evropským statistickým systémem.

Toto stanovisko bude zveřejněno na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 15. prosince 2016.

[podpis]

Prezident ECB

Mario DRAGHI

¹⁹ Doplnují se odkazy k ustanovení §§ 41, 42 a 43f zákona o ČNB.

²⁰ Článek 2a nařízení Rady (ES) č. 2533/98 ze dne 23. listopadu 1998 o shromažďování statistických informací Evropskou centrální bankou (Úř. věst. L 318, 27.11.1998, s. 8).