

**STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY**

ze dne 1. července 2015

o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu**(CON/2015/22)****Úvod a právní základ**

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 27. března 2015 žádost Ministerstva financí České republiky (dále jen „Ministerstvo financí“) o stanovisko k návrhu zákona o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu (dále jen „návrh zákona“) a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím uvedeného návrhu zákona¹ (dále jen „návrh pozměňovacího zákona“, společně dále jen „návrhy zákonů“). Ministerstvo financí požádalo ECB o urychlené přijetí stanoviska ve lhůtě jednoho měsíce v souladu s článkem 3 rozhodnutí Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998².

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie a na třetí a šesté odrážce čl. 2 odst. 1 rozhodnutí 98/415/ES, jelikož návrhy zákonů se týkají České národní banky (ČNB) a pravidel pro finanční instituce, pokud významně ovlivňují stabilitu finančních institucí a trhů. Co se týče těch částí návrhů zákonů, jejichž jediným účelem je provedení práva Unie, je pravomoc ECB založena na článku 25.1 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „statut ESCB“). V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Účel návrhů zákonů

- 1.1 Účelem návrhů zákonů je provést v českém právním řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU („směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank“ nebo „směrnice BRRD“)³, a stanovit tak právní rámec pro ozdravné postupy a řešení krize některých druhů subjektů působících na finančním trhu, včetně úvěrových institucí, investičních podniků a finančních holdingových osob se sídlem v České republice (dále jen „povinné osoby“)⁴.
- 1.2 Návrh zákona upravuje plány a postupy na ozdravení a řešení krize povinných osob jak na individuální úrovni, tak na úrovni skupiny, postavení a pravomoci příslušného orgánu dohledu a

¹ Návrh zákona o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu. Ministerstvo financí poskytlo předmětné návrhy zákonů ve znění ze dne 19. března 2015 po ukončení meziresortního připomínkového řízení.

² 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).

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, 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 č. 648/2012 (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 190).

⁴ Viz § 2 návrhu zákona, který definuje povinné osoby v souladu s definicemi uvedenými v článku 2 směrnice BRRD.

orgánu příslušného k řešení krize a postupy, kterými mohou v subjektech, jež se nacházejí v nesnázích, zasáhnout nebo ve vztahu k nim přijmout opatření k řešení krize v případě, že selhávají nebo je u nich selhání pravděpodobné⁵. Hlavní ustanovení návrhu zákona, která se týkají úkolů v oblasti řešení krize, lze shrnout takto:

- Orgánem příslušným k řešení krize se stanoví Česká národní banka (ČNB), která je orgánem dohledu nad českým finančním trhem, a úkoly ČNB se rozšiřují tak, že zahrnují přijímání opatření týkající se ozdravných postupů a řešení krize ve vztahu k povinným osobám⁶.
- ČNB je dále povinna prostřednictvím vnitřního předpisu zajistit provozní nezávislost svého útvaru pro řešení krizí, který byl v rámci ČNB ustaven.
- Stanoví se řada opatření k řešení krize, která může ČNB za účelem řešení krizové finanční situace povinné osoby uplatnit⁷. Kromě nástrojů k řešení krize upravených směrnicí BRRD⁸ zahrnují tato opatření přímou správu, při níž ČNB na neurčitou dobu přebírá kontrolu nad institucí tím, že pozastaví výkon pravomocí jejich statutárních a dozorčích orgánů a přijímá rozhodnutí namísto nich, a to buď sama, nebo prostřednictvím pověřeného zaměstnance ČNB⁹.
- Výkon pravomocí ČNB k řešení krize obecně nepodléhá omezením či schválení. ČNB však může uplatnit opatření k řešení krize nebo nařídít odpis či konverzi kapitálových nástrojů pouze po předchozím souhlasu Ministerstva financí, pokud navrhované opatření: a) vyžaduje použití prostředků z veřejných prostředků, poskytnutí státní záruky nebo využití překlenovací instituce nebo osoby pro správu aktiv, nebo b) vyžaduje čerpání prostředků z Fondu pro řešení krize nebo z Fondu pro pojištění vkladů v objemu přesahujícím 60 % dostupného objemu majetku v některém z fondů¹⁰.
- ČNB má ve vztahu k povinným osobám a jiným stanoveným osobám nárok na náhradu nákladů, které řádně vynaložila v souvislosti s uplatněním opatření k řešení krize¹¹, přičemž tyto pohledávky, jakož i pohledávky vyplývající z úvěrů, které ČNB poskytne povinným osobám, mají v případě úpadku přednostní postavení¹².
- Státu se výslovně ukládá povinnost uhradit náklady, které ČNB řádně vynaložila při výkonu některých úkolů spojených s včasným zásahem a řešením krize, pokud majetek povinné osoby na úhradu takových nákladů nepostačuje¹³.

5 §§ 1 a 4 návrhu zákona.

6 § 5 a část šestá návrhu zákona.

7 Část šestá, hlava II návrhu zákona.

8 Články 35 a 37 směrnice BRRD.

9 § 81 návrhu zákona.

10 § 214 odst. 1 návrhu zákona.

11 § 165 odst. 1 a 2 návrhu zákona.

12 Pro účely § 168 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Návrh pozměňovacího zákona vymezuje pořadí priority pohledávek věřitelů, včetně například pohledávek pojištěných vkladatelů a pohledávek Fondu pojištění vkladů, přičemž však nezmiňuje přednostní pohledávky ČNB. Viz navrhovaný nový § 374 zákona č. 182/2006 Sb.

13 Např. podle § 41 odst. 6 návrhu zákona, pokud jde o náklady spojené se zavedením dočasné správy instituce; podle § 47 odst. 3, pokud jde o náklady ocenění instituce před řešením krize, a podle § 81 odst. 5, pokud jde o náklady přímé správy.

1.3 Návrh zákona upravuje též mechanismus financování řešení krize včetně maximálního omezení případného financování opatření k řešení krize státem. Návrh zákona zejména:

- zřizuje Fond pro řešení krize za účelem financování opatření k řešení krize, do něhož jsou povinny přispívat instituce se sídlem v České republice a tuzemské pobočky institucí z jiných než členských států¹⁴, a vymezuje zdroje jeho financování a jak lze tyto prostředky použít;
- zřizuje Garanční systém finančního trhu (dále jen „Garanční systém“), který je samostatnou právnickou osobou a který má vlastním jménem vykonávat správu Fondu pro řešení krize a stávajícího Fondu pojištění vkladů¹⁵. Garanční fond je subjektem *sui generis*¹⁶, přičemž se výslovně stanoví, že není státním fondem podle českého práva¹⁷. Fond pro řešení krize a Fond pojištění vkladů nemají právní subjektivitu, jsou samostatnými účetními jednotkami s odlišnými zdroji financování. Finanční prostředky obou fondů jsou ze zákona vzájemně odděleny a lze je použít výlučně jen pro zákonem stanovené účely daného fondu. Majetek v těchto fondech není součástí majetku Garančního systému¹⁸. Ke splnění či uspokojení pohledávky věřitele za některým z těchto fondů vzniklé v souvislosti s plněním z daného fondu lze použít pouze majetek v tomto fondu;
- upravuje správu a řízení Garančního systému prostřednictvím pětičlenné správní rady, jejíž členy jmenuje a odvolává ministr financí. Správní radu tvoří dva členové jmenovaní z řad zaměstnanců Ministerstva financí, dva členové jmenovaní z řad zaměstnanců ČNB a jeden člen jmenovaný na návrh České bankovní asociace¹⁹;
- požaduje, aby Garanční systém, ČNB a Ministerstvo financí při své činnosti a plnění příslušných úkolů úzce spolupracovaly, včetně jakékoli výměny informací²⁰.

1.4 Návrh zákona provádí řadu navazujících změn souvisejících zákonů, mimo jiné s cílem:

- stanovit, že v případě, že Fond pojištění vkladů nemá dostatek volných finančních prostředků a taková situace by mohla ohrozit stabilitu na finančním trhu, může mu ČNB na základě žádosti poskytnout krátkodobý úvěr zajištěný státními dluhopisy nebo jinými cennými papíry se státní zárukou, které má Fond pojištění vkladů v držení, a to na dobu nejvýše tří měsíců²¹;
- stanovit, že takové úvěry a návratné finanční výpomoci ze strany ČNB jsou dalším zdrojem financování příspěvkového fondu Fondu pojištění vkladů²².

¹⁴ § 195 a následující návrhu zákona (část devátá, hlava II).

¹⁵ § 185 a následující návrhu zákona (část devátá, hlava I).

¹⁶ § 185 a následující návrhu zákona.

¹⁷ Tj. ve smyslu zákona České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice.

¹⁸ § 185 odst. 5 návrhu zákona.

¹⁹ Část devátá, §§ 185 až 188 návrhu zákona.

²⁰ § 194 návrhu zákona.

²¹ Viz nový § 33a, který bude vložen do zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, a nové znění § 41a odst. 4 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

²² Viz navrhovaná změna § 41a odst. 4 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

2. Obecné připomínky

- 2.1 ECB návrhy zákonů vítá, jelikož posilují nástroje a postupy, které má ČNB k dispozici za účelem provádění účinných preventivních opatření, včasných zásahů a účinného řešení krize v souladu s obecným rámcem intervenčních pravomocí, pravidel a postupů stanovených ve směrnici BRRD.
- 2.2 ECB však zdůrazňuje, že se nevyjadřuje k tomu, zda tyto návrhy zákonů účinně splňují povinnosti České republiky implementovat směrnici BRRD do českého právního řádu, nýbrž k těm ustanovením, která mohou mít vliv na úlohu a úkoly ČNB jako ústřední banky a jako člena Evropského systému centrálních bank (ESCB).
- 2.3 ECB zdůrazňuje, že v kontextu navrhovaného svěřeni úkolů členu ESCB je nezbytné takové svěřeni úkolů posoudit s ohledem na zákaz měnového financování podle článku 123 Smlouvy. ECB vyvinula následující zásady sestávající z obecných a zvláštních úvah, na jejichž základě může ECB rozhodnout, zda pro účely zákazu měnového financování má být nový úkol svěřeni národní centrální bance ESCB považován za úkol centrálního bankovníctví nebo za úkol vlády.
- 2.3.1 *Všeobecné úvahy*

Za první, systematická kategorizace úkolů přidělených národním centrálním bankám na úkoly centrálního bankovníctví nebo úkoly vlády se uplatňuje v případě skutečně nových úkolů, které v minulosti neexistovaly nebo netvořily nedílnou součástí úkolů centrálního bankovníctví, které již byly národním centrálním bankám v minulosti přiděleny. S ohledem na různé právní rámce v členských státech, tradice centrálního bankovníctví a vnitrostátní uspořádání nejsou úkoly, které národní centrální banka v současné době v rámci centrálního bankovníctví vykonává, přezkoumávány ani se nemění jejich kategorizace, avšak mohou být přehodnoceny, pokud jsou předmětem podstatných legislativních změn.

Za druhé, v souladu se zásadou finanční nezávislosti členské státy nesmějí své národní centrální banky přivést do situace, v níž by neměly dostatečné finanční zdroje pro plnění svých úkolů souvisejících s ESCB, resp. s Eurosystémem.

Za třetí, úkoly centrálního bankovníctví zahrnují zejména ty úkoly, které souvisejí s úkoly uvedenými v čl. 127 odst. 2, 5 a 6 Smlouvy.

Za čtvrté, nové úkoly svěřeni národní centrální bance, které nejsou typickými úkoly národních centrálních bank nebo které jsou zjevně plněny jménem a výlučně v zájmu vlády nebo jiných veřejných subjektů, je třeba považovat za úkoly vlády. V této souvislosti je třeba rozlišovat mezi úkoly národních centrálních bank týkajícími se likvidity a úkoly týkajícími se solventnosti. Zatímco pro účely zákazu měnového financování je podpora solventnosti úkolem vlády, úkoly týkající se likvidity, jejichž konečným cílem je financování ekonomiky, jsou úkoly centrálního bankovníctví.

2.3.2 *Zvláštní úvahy*

Úkoly v oblasti řešení krize plněné centrálními bankami se považují za úkoly centrálního bankovníctví za předpokladu, že neohrožují nezávislost národních centrálních bank podle

článku 130 Smlouvy²³. Plnění těchto úkolů centrálními bankami však nesmí zahrnovat financování fondů pro řešení krize nebo jiných mechanismů financování k řešení krize, neboť to jsou úkoly vlády. Tím není dotčena i) možnost, aby centrální banky za určitých podmínek poskytl krátkodobé financování systémům pojištění vkladů²⁴, a ii) možnost, aby národní centrální banky poskytl nouzovou pomoc v oblasti likvidity solventním úvěrovým institucím.

Důležitým kritériem pro kvalifikaci nového úkolu jako úkolu vlády je proto dopad tohoto úkolu na institucionální, finanční a osobní nezávislost národní centrální banky. Zejména je třeba vzít v úvahu následující otázky.

Za první je třeba posoudit, zda plnění nového úkolu nevytváří nedostatečně řešené střety zájmů ve vztahu ke stávajícím úkolům centrálního bankovníctví a nutně nedoplňuje tyto existující úkoly centrálního bankovníctví. Jestliže mezi stávajícími a novými úkoly vyvstane střet zájmů, měly by být zavedeny vhodné mechanismy, které tento střet odpovídajícím způsobem řeší. Doplňkový charakter nového úkolu ve vztahu k stávajícím úkolům centrálního bankovníctví by však neměl být vykládán extenzivně, aby nedocházelo k vytváření nekonečného řetězce souvisejících úkolů. Doplňkový charakter by měl být přezkoumáván též z hlediska financování těchto úkolů.

Za druhé je třeba posoudit, zda provádění nového úkolu bez přidělení nových finančních prostředků není nepřiměřené s ohledem na finanční nebo organizační možnosti národní centrální banky a zda nemůže negativně ovlivnit její schopnost řádně vykonávat stávající úkoly centrálního bankovníctví.

Za třetí je třeba posoudit, zda provádění nového úkolu zapadá do institucionálního uspořádání národní centrální banky s ohledem na úvahy týkající se nezávislosti a odpovědnosti centrální banky.

Za čtvrté je třeba posoudit, zda s prováděním nového úkolu nejsou spojena podstatná finanční rizika.

Za páté je třeba posoudit, zda provádění nového úkolu nevystavuje členy rozhodovacích orgánů národní centrální banky nepřiměřeným politickým rizikům, která mohou mít vliv i na jejich osobní nezávislost, a zejména na záruku délky funkčního období podle článku 14.2 statutu ESCB.

- 2.3.3 Jakékoliv konečné posouzení toho, zda určitý úkol svěřený národní centrální bance spadá mezi úkoly centrálního bankovníctví nebo úkoly vlády, se bude řídit cílem zajistit konzistentní uplatňování zákazu měnového financování v rámci Eurosystemu a ESCB v rozsahu, v němž se vztahuje na jeho členy.

3. Konkrétní připomínky

3.1 Úloha ČNB při poskytování dočasné likvidity Garančnímu systému

- 3.1.1 ČNB bude zmocněna poskytnout za určitých podmínek dočasný (nejdéle na dobu tři měsíců) státem garantovaný úvěr příspěvkovému fondu Fondu pojištění vkladů²⁵. Ačkoliv to není výslovně

²³ Tento postoj se odchyluje od postoje uvedeného ve stanoviscích CON/2015/3 a CON/2015/2. Všechna stanoviska ECB jsou k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu.

²⁴ Viz Konvergenční zpráva ECB z roku 2014, s. 30.

²⁵ V tomto ohledu viz odstavec 1.3 a poznámka pod čarou 21 pro odkazy na navrhované změny zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

stanoveno, ECB vychází z toho, že žádost o takový dočasný či „překlenovací“ úvěr by podával Garanční systém jako správce Fondu pojištění vkladů, a že pokud by ji ČNB na základě svého vlastního uvážení schválila, byl by dočasný úvěr poskytnut na základě smlouvy mezi ČNB a Garančním systémem jako dlužníkem²⁶. Návrh zákona blíže nestanoví podstatné podmínky (např. cenové podmínky) takového úvěru.

- 3.1.2 ECB zdůrazňuje, že vnitrostátní právní úprava, která upravuje financování vnitrostátních systémů pojištění vkladů pro úvěrové instituce ze strany národní centrální banky, je slučitelná se zákazem měnového financování pouze tehdy, jestliže je takové financování krátkodobého charakteru, jsou jím řešeny naléhavé situace, jsou ohroženy záležitosti systémové stability a rozhodnutí jsou činěna na základě vlastního uvážení národní centrální banky. Za tímto účelem by se proto mělo zvážit vložení odkazů na článek 123 Smlouvy do vnitrostátních právních předpisů. Zvažuje-li národní centrální banka, že poskytne úvěr, musí zajistit, aby ve skutečnosti nepřebírala úkol, který přísluší vládě. Podpora poskytovaná centrální bankou systémům pojištění vkladů by především neměla být systematickým „předfinancováním“ těchto systémů²⁷.
- 3.1.3 ECB poznamenává, že podmínka, že dočasný úvěr nebo jiná návratná finanční pomoc ze strany ČNB musí řešit naléhavé situace, není v návrzích zákonů výslovně stanovena. Přestože takové financování záleží na volné úvaze, je dočasné a v zájmu finanční stability, je třeba stanovit, že financování může být poskytnuto pouze v prokazatelně naléhavých případech, aby bylo slučitelné se zákazem měnového financování.
- 3.1.4 Je zřejmé, že návrhy zákonů nezmocňují ČNB za žádných podmínek k poskytnutí jakéhokoliv úvěru nebo financování Fondu pro řešení krize. Poskytnutí takového financování Fondu pro řešení krize by představovalo úkol vlády, a každý takový úvěr nebo financování ze strany ČNB by proto představovalo porušení zákazu měnového financování ve smyslu Smlouvy²⁸.

3.2 *Svěření úkolů v oblasti řešení krize České národní bance*

Návrh zákona ustanovuje ČNB orgánem příslušným k řešení krize, čímž se rozšiřují její pravomoci o možnost zavést u povinných osob správu pro řešení krize a přijímat vůči těmto osobám opatření k řešení krize²⁹. Na tomto základě ČNB plní úkoly v oblasti řešení krize a vykonává pravomoci k řešení krize. Jak je zdůrazněno výše, plnění těchto úkolů v oblasti řešení krize nevyžaduje po ČNB, aby poskytla jakékoliv finanční prostředky Fondu pro řešení krize.

S ohledem na zásady uvedené v odstavci 2.3 musí být pečlivě posouzeno, zda nové úkoly a povinnosti ČNB v této oblasti nemohou zakládat porušení zákazu měnového financování.

3.2.1 *Nové úkoly*

ECB poznamenává, že zatímco ČNB po mnoho let disponuje velmi účinnými nástroji, které jí umožňují zasáhnout a v případě potřeby i převzít kontrolu nad finančními institucemi, jež se dostaly do problémů a představují riziko pro finanční stabilitu, zejména formou nucené správy, zavádí návrh zákona zvláštní nové nástroje k řešení krize, jako například rekapitalizaci z vnitřních

²⁶ §187 odst. 2 písm. c) návrhu zákona.

²⁷ Viz Konvergenční zpráva ECB z roku 2014, s. 30.

²⁸ Ibid.

²⁹ § 5 a část šestá návrhu zákona (*Řešení krize povinných osob*).

zdrojů, překlenovací instituci a subjekt pro správu aktiv, které ve své navrhované podobě v současnosti v českém právním řádu neexistují, jakož i rozšířené doplňkové pravomoci, které jako samostatná opatření nebo pravomoci k řešení krize neexistovaly. ECB poznamenává, že návrhy zákonů zavádějí podstatné legislativní změny stávajících úkolů ČNB v oblasti řešení krize, které jsou v současnosti kategorizovány jako úkoly centrálního bankovníctví, a je proto třeba je posoudit s ohledem na zákaz měnového financování.

3.2.2 *Zásada finanční nezávislosti*

Zásada finanční nezávislosti vyžaduje, aby národní centrální banky měly dostatečné množství prostředků nejen k provádění svých úkolů souvisejících s ESCB z hlediska provozního a finančního, ale i k provádění svých vnitrostátních úkolů³⁰. V tomto ohledu ECB poznamenává, že návrh zákona zmocňuje ČNB požadovat úhradu svých výdajů a nákladů prokazatelně vynaložených při výkonu opatření pro řešení krize od institucí, jichž se tato opatření týkala³¹. ECB vítá ustanovení návrhu zákona týkající se financování nových úkolů ČNB v oblasti řešení krize.

Kromě toho ECB poznamenává, že bankovní rada ČNB je před rozhodnutím o přijetí opatření k řešení krize v celé řadě případů povinna získat předchozí souhlas Ministerstva financí, zejména v případech, kdy by realizace opatření vyžadovala použití veřejných prostředků nebo pokud by bylo využito takových prostředků pravděpodobněji z důvodu podstatného odlivu prostředků z Fondu pojištění vkladů nebo z Fondu pro řešení krize³². Je důležité, aby bankovní rada ČNB jako rozhodující orgán odpovědný za provádění úkolů ČNB souvisejících s ESCB měla konečnou kontrolu nad veškerými rozhodnutími ve věci řešení krize, která by mohly mít vliv na finanční nezávislost ČNB³³.

3.2.3 *Souvislost s úkoly uvedenými v čl. 127 odst. 2, 5 a 6 Smlouvy*

Administrativní úkoly v oblasti řešení krize jsou považovány za úkoly, které souvisejí s úkoly uvedenými v čl. 127 odst. 5 Smlouvy, přičemž se vychází z toho, že administrativní úkoly v oblasti řešení krize a úkoly v oblasti dohledu se vzájemně doplňují, zejména jestliže je národní centrální banka zmocněna k udržování stability finančního systému nebo jestliže, jako v tomto případě, orgán příslušný k řešení krize již vykonává sjednocený dohled nad finančním trhem.

3.2.4 *Atypické úkoly*

Řada členských států svěřila svým národním centrálním bankám významnou úlohu při řešení krize finančních institucí, ať již jako orgánu příslušnému k řešení krize nebo jako příslušnému orgánu, který se účastní rozhodovacího procesu při řešení krize. ECB obecně uvítala přidělení těchto úkolů národním centrálním bankám za podmínky, že tyto úkoly nejsou z finančního a provozního hlediska v rozporu s prováděním úkolů národních centrálních bank, které se týkají ESCB³⁴. Úkoly národní centrální banky v oblasti řešení krize lze proto považovat za úkoly, které

30 Viz Konvergenční zpráva ECB z roku 2014, s. 25.

31 § 165 návrhu zákona.

32 Viz poznámka pod čarou 10.

33 Viz odstavec 3.3 stanoviska CON/2015/2.

34 Viz např. odstavec 4.1 stanoviska CON/2014/60, odstavec 2.1 stanoviska CON/2013/73, odstavec 2.3 stanoviska CON/2011/72, odstavec 2.2 stanoviska CON/2011/83 a odstavec 2.2 stanoviska CON/2011/39. Viz dále úloha Bank of England ve Spojeném království v rámci zvláštního režimu pro řešení krize podle zákona o bankách z roku 2009.

nejsou pro centrální banku atypické, zejména pokud má centrální banka dlouhodobě zákonnou odpovědnost za finanční stabilitu jako v případě ČNB³⁵.

3.2.5 *Plnění úkolů jménem a ve výlučném zájmu vlády nebo jiných veřejných subjektů*

Ačkoli je ČNB určena jako jediný orgán příslušný k řešení krize a přijímá opatření k řešení krize jako správní orgán při výkonu veřejných funkcí svým vlastním jménem a nikoliv jménem jiného orgánu, jak je uvedeno v odstavci 3.2.2 výše, je bankovní rada ČNB v některých případech povinna vyžádat si před rozhodnutím o přijetí opatření k řešení krize předchozí souhlas Ministerstva financí. ČNB je také povinna při plnění své úlohy při řešení krize s Ministerstvem financí úzce spolupracovat. Nic nenasvědčuje tomu, že při výkonu své funkce v oblasti řešení krize jedná ČNB výlučně v zájmu Ministerstva financí nebo jiného veřejného subjektu.

3.2.6 *Rozsah, v němž jsou řešeny střety zájmů se stávajícími úkoly ČNB*

3.2.6.1 ECB opakovaně poznamenala,³⁶ že v souladu se směrnicí BRRD³⁷ musí být zaměstnanci, kteří vykonávají funkce orgánu příslušného k řešení krize v souladu se směrnicí, strukturálně odděleni od zaměstnanců vykonávajících úkoly obezřetnostního bankovního dohledu podle příslušných právních předpisů EU³⁸ nebo jiné funkce příslušného orgánu a musí podléhat odděleným hierarchickým vztahům. ECB poznamenává, že směrnice BRRD „výjimečně“ dovoluje, aby jeden orgán vykonával jak funkci řešení krize, tak i funkci dohledu, a to za podmínky, že existují přiměřená organizační opatření k zajištění provozní nezávislosti a zabránění střetů zájmů mezi funkcí daného orgánu v oblasti řešení krize a jeho dalšími funkcemi. Například podle směrnice BRRD má být organizačního oddělení dosaženo tak, že se na zaměstnance, kteří se podílejí na výkonu úkolů řešení krize, a zaměstnance, kteří se podílejí na dohledových činnostech, budou vztahovat oddělené hierarchické linie³⁹.

3.2.6.2 Podle návrhu zákona je ČNB povinna zajistit provozní a organizační nezávislost útvaru vykonávajícího funkce řešení krize a jeho zaměstnanců tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů a aby bylo zajištěno oddělení úkolů souvisejících s funkcí řešení krize od ostatních úkolů ČNB⁴⁰. Návrh zákona uvádí, že ČNB jako orgán příslušný k řešení krize bude uplatňovat opatření k řešení krize „odděleně od ostatních úkolů“. Tato ustanovení mají za cíl zajistit, že a) v rámci budoucího režimu budou funkce řešení krize a funkce dohledu v rámci jednoho orgánu, který bude současně orgánem příslušným k řešení krize i orgánem dohledu, odděleny a b) v rámci funkce řešení krize bude zajištěn rovný přístup ke všem nezbytným informacím, které jsou k dispozici v rámci funkce dohledu a naopak. V rámci ČNB to bude bankovní rada a nikoliv vedoucí útvaru pro řešení krize, kdo bude přijímat veškerá významná rozhodnutí při řešení krize

³⁵ § 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Viz také § 214 odst. 2 návrhu zákona, pokud jde o pravomoc bankovní rady ČNB.

³⁶ Například viz odstavec 4.3 stanoviska CON/2015/2, odstavce 5.1 a 5.2 stanoviska CON/2015/3 a odstavec 3.3 stanoviska CON/2014/67.

³⁷ Viz druhý pododstavec článku 3 odst. 3 Směrnice 2014/59/EU.

³⁸ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338).

³⁹ Viz odstavec 3.1 stanoviska CON/2014/67.

⁴⁰ § 5 odst. 1 a 2 návrhu zákona. Viz strana 73 důvodové zprávy k navrhovanému nařízení.

v případech, kdy se jedná o použití veřejných prostředků nebo v nichž existuje systémové riziko, avšak s výjimkou uplatnění vládního stabilizačního nástroje. ECB tato ustanovení vítá, jelikož se zdá, že dostatečně řeší případné střety zájmů mezi úkolem řešení krize a jinými úkoly a funkcemi ČNB. ECB by měla zájem na tom, být v předstihu informována o vnitřních pravidlech, která tato ustanovení budou provádět.

3.2.7 *Rozsah, v němž je plnění úkolů přiměřené finančním a provozním možnostem ČNB a její schopnosti vykonávat úkoly související s ESCB*

Jak je uvedeno výše, v zájmu zachování finanční nezávislosti musí mít národní centrální banky dostatečné prostředky nejen k plnění úkolů souvisejících s ESCB z hlediska provozního a finančního, ale také k plnění svých vnitrostátních úkolů. V této souvislosti ECB vítá, že ČNB bude oprávněna požadovat úhradu výdajů, které vynaloží v souvislosti s uplatněním opatření k řešení krize, od institucí, jichž se tato opatření týkají. ECB si nicméně všímá, že počáteční administrativní náklady a provozní náklady útvaru pro řešení krizí budou hrazeny z rozpočtu ČNB.

3.2.8 *Rozsah, v němž výkon úkolů zapadá do institucionálního uspořádání ČNB s ohledem na úvahy týkající se nezávislosti a odpovědnosti centrální banky*

Jak je uvedeno výše, v řadě případů – obvykle tam, kde je zapotřebí veřejných prostředků – může ČNB uplatnit opatření k řešení krize nebo nařídít odpis či konverzi kapitálových nástrojů pouze po předchozím souhlasu Ministerstva financí. ČNB je s Ministerstvem financí povinna úzce spolupracovat, zejména ve výše uvedených případech, a obecně se od ní požaduje, aby Ministerstvu financí a jeho oprávněným zaměstnancům poskytla přístup ke všem dokumentům a informacím, které se týkají opatření k řešení krize nebo odpisu kapitálových nástrojů⁴¹. ECB má za to, že rozšířené úkoly v oblasti řešení krize, které ČNB na základě návrhu zákona převezme, si vyžádají mnohem užší spolupráci s Ministerstvem financí v případech, kdy se bude jednat o použití fiskálních prostředků, než při výkonu jejich úloh v oblasti dohledu či jiných funkcí.

3.2.9 *Rozsah, v němž je výkon úkolů spojen s podstatnými finančními riziky*

3.2.9.1 Návrhy zákonů neobsahují žádná ustanovení o vyloučení či omezení odpovědnosti ČNB jakožto orgánu příslušného k řešení krize za nedbalost či opomenutí nebo za jiné porušení jakékoli právní povinnosti při uplatňování nástrojů k řešení krize nebo při výkonu pravomocí k řešení krize. To zjevně kontrastuje s výslovným vyloučením odpovědnosti státem vlastněných subjektů sloužících k řešení krize – např. překlenovací instituce⁴² – za újmu způsobenou vlastníků nebo věřitelům povinné osoby v důsledku uplatnění opatření k řešení krize.

3.2.9.2 ECB vychází z toho⁴³, že stát primárně odpovídá za škodu, kterou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobí právnická či fyzická osoba při výkonu veřejné moci jménem státu. Výkon funkcí v oblasti řešení krize a dohledu jednoznačně představuje výkon veřejné moci. Za tímto účelem by subjektem či osobou vykonávající veřejnou moc v této situaci

41 §§ 214 a 215 návrhu zákona.

42 § 96 odst. 2 návrhu zákona.

43 Podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

mohl být stát (nebo jakákoli organizační složka státu), ČNB nebo jakákoli jiná osoba za předpokladu, že má samostatnou právní subjektivitu.

3.2.9.3 ECB dále vychází z toho, že ČNB odškodní Ministerstvo financí v případě, kdy stát nese odpovědnost za jakékoli porušení zákonných povinností ČNB při uplatňování rámce pro řešení krize⁴⁴. ECB má za to, že toto právo na odškodnění by se uplatnilo i tehdy, pokud by ČNB k nesprávnému opatření k řešení krize obdržela předchozí souhlas Ministerstva financí, v kterémžto případě by Ministerstvo financí vystupovalo de facto (ne-li de iure) jako společný orgán příslušný k řešení problémů vedle ČNB. S ohledem na výše uvedené ECB poznamenává, že v souladu se zákazem měnového financování, který je stanoven ve Smlouvě, nesmějí vnitrostátní právní předpisy vyžadovat, aby národní centrální banka financovala závazky veřejného sektoru vůči třetím osobám⁴⁵. ECB vychází z toho, že podle českého práva by se odpovědnost ČNB za porušení povinností na základě rámce pro řešení krize a za odškodnění Ministerstva financí vztahovala jen na její vlastní správní úkony. ECB se domnívá, že by bylo vhodné tuto otázku v návrzích zákonů výslovně vyjasnit, neboť případná odpovědnost představuje pro ČNB podstatná finanční rizika.

3.2.10 Závěr

ECB se domnívá, že jsou dány důvody pro to, aby rozšířené úkoly ČNB v oblasti řešení krize byly považovány za úkoly centrálního bankovníctví v tom smyslu, že doplňují stávající funkce ČNB v oblasti dohledu. To, že ČNB bude oprávněna od dotčených institucí požadovat náhradu nákladů vynaložených v souvislosti s řešením krize, by mělo rovněž omezit dopad na její finanční kapacitu v souvislosti s převzetím těchto úkolů, přičemž počáteční a provozní náklady budou hrazeny z rozpočtu ČNB. ECB se nicméně domnívá, že návrhy zákonů potenciálně vytvářejí pro ČNB podstatná finanční rizika, protože neomezují odpovědnost ČNB jako orgánu příslušného k řešení krize v případě její nedbalosti či nesprávného postupu. Bylo by rovněž vhodné výslovně upřesnit, že povinnost ČNB (podle stávající právní úpravy o odpovědnosti státu) nahradit Ministerstvu financí veškeré škody a náklady, které musí stát uhradit třetím osobám, se vztahuje pouze na její vlastní správní úkony. Není navíc jasné, proč by ČNB měla nést břemeno těchto případných závazků sama, když je podle návrhu zákona v celé řadě případů povinna získat před přijetím opatření k řešení krize předchozí souhlas Ministerstva financí.

3.3 Úloha Ministerstva financí při řešení krize

V souvislosti s tím, že ČNB jakožto orgán příslušný k řešení krize je v celé řadě případů povinna získat před přijetím opatření k řešení krize předchozí souhlas Ministerstva financí, vyvstává otázka, zda nelze Ministerstvo financí považovat vedle ČNB za druhý orgán příslušný k řešení krize. Ministerstvo financí by mělo zvážit, zda by jeho předchozí souhlas nebylo vhodné omezit na výjimečné případy, v nichž opatření k řešení krize mají přímé fiskální nebo systémové dopady, aby se zamezilo tomu, že bude spolu s ČNB de facto působit jako společný orgán příslušný k řešení krize, což by vyžadovalo, aby Ministerstvo financí zajistilo provozní nezávislost své funkce řešení krize.

⁴⁴ Viz §§ 16 až 18 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

⁴⁵ Viz Konvergenční zpráva ECB z roku 2014, s. 29

3.4 *Plánování řešení krize*

Návrh zákona stanoví, že plány řešení krize nesmí předpokládat poskytnutí nouzové likviditní pomoci ČNB jako ústřední bankou ani použití veřejných prostředků vyjma použití prostředků Fondu pro řešení krize a Fondu pojištění vkladů⁴⁶. Rovněž stanoví, že ozdravné plány nesmí předpokládat poskytnutí veřejné podpory ani spoléhat na poskytnutí úvěru či provedení jiných obchodů povinné osoby, která plán vypracovává, s ČNB⁴⁷. Ačkoli se tato ustanovení jeví být v souladu s požadavky směrnice BRRD, ECB zdůrazňuje, že nemají v žádném případě vliv na pravomoci centrálních bank rozhodovat nezávisle a na základě vlastního uvážení o poskytnutí likvidity centrální banky solventním institucím, ať již prostřednictvím standardních operací měnové politiky nebo prostřednictvím nouzové likviditní pomoci, a to v mezích stanovených zákazem měnového financování podle Smlouvy⁴⁸.

3.5 *Postavení přednostních a zajištěných pohledávek ČNB v případě úpadku*

Pokud jde o ustanovení návrhu zákona, která se týkají přednostních pohledávek ČNB z úvěrů poskytnutých institucím a jiným povinným osobám, jakož i pohledávek vyplývajících z výdajů, které ČNB řádně vynaloží při plnění úkolů v oblasti řešení krize⁴⁹, doporučuje ECB, aby konzultující orgán zvážil změnu návrhu zákona, jakož i insolvenčního zákona s cílem komplexně vyjasnit postavení a pořadí přednostních nezajištěných pohledávek ČNB v případě úpadku povinné osoby, a to i ve vztahu k nezajištěným pohledávkám jiných věřitelů.

Toto stanovisko bude zveřejněno na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 1. července 2015.

[podpis]

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁴⁶ § 16 odst. 4 návrhu zákona.

⁴⁷ § 8 odst. 3 návrhu zákona.

⁴⁸ Viz odstavec 3.2 stanoviska CON/2012/99 a odstavec 3.3 stanoviska CON/2014/67.

⁴⁹ § 165 odst. 4 návrhu zákona a § 168 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).