

DOHLED NAD EVROPSKÝMI FINANČNÍMI TRHY V RUKOU EVROPSKÉ UNIE

JANA HERBOCZKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Abstract in original language

V září t.r. se Rada EU a Evropský parlament shodli na tzv. dohledovém balíčku, jehož cílem je reformovat institucionální uspořádání dohledu nad finančním trhem v EU. Tato reforma by měla začít platit od 1. ledna 2011 a už nyní probíhají intenzivní přípravy na transformaci stávajících struktur do nového režimu. Cílem tohoto příspěvku je upozornit na probíhající reformu, analyzovat její obsah a zhodnotit její možné dopady.

Key words in original language

Finanční trhy; reforma; dohled; Evropská rada pro systémová rizika; Evropské orgány dohledu; pravomoci.

Abstract

In September 2010 the Council of the EU and the European Parliament have agreed on “supervisory package”, the aim of which is to reform the institutional architecture of supervision above financial markets in the EU. This reform should come into force on 1 January 2011 and preparations for transformation of a current system have already started. The aim of this contribution is to draw attention to this reform, analyze its objectives and its possible consequences.

Key words

Financial markets; reform; supervision; European Systemic Risk Board; European Supervisory Authorities; powers.

1. ÚVOD

Dne 7. září 2010 se ministři financí evropské sedmadvacítky shodli na tzv. dohledovém balíčku, který byl následně potvrzen na plenárním zasedání Evropského parlamentu dne 22. září 2010. Tímto byla završena více než rok a půl trvající diskuse a intenzivní vyjednávání nad uspořádáním dohledu nad finančními trhy v Evropské unii.

Cílem tohoto příspěvku bude upozornit na probíhající reformu dohledu nad finančními trhy v EU, která by měla začít platit od 1. ledna 2011, a analyzovat, v čem tato reforma spočívá a jaké mohou být její případné důsledky.

Smyslem uvedené reformy je zefektivnit dohled nad finančními trhy v EU zejména tím, že budou vytvořeny nové evropské orgány dohledu. Tzn., že

pravomoci v oblasti, která byla doposud doménou členských států, kdy dohled byl založen na spolupráci národních dohledových orgánů, budou nyní částečně přeneseny na evropskou úroveň. Neznamena to, že by národní orgány dohledu ztratily své pravomoci, ale bude vytvořena jakási zastřešující struktura, která bude sledovat stabilitu evropských finančních trhů jako celek a sjednocovat praktiky národních orgánů dohledu.

V rámci tohoto příspěvku se blíže podíváme na vývoj jednání, strukturu a vazby nově vznikajících orgánů a následně zejména na jejich pravomoci, z jejichž analýzy bude patrné, jaký dopad bude mít uvedený dohledový balíček na český finanční trh.

2. STRUČNĚ K VÝVOJI JEDNÁNÍ

Myšlenka reformy dohledu nad finančním trhem v EU vznikla původně už za českého předsednictví, kdy v souvislosti s probíhající krizí byla diskutována otázka zvyšování kvality a intenzity dohledu, s čímž souvisela i otázka změny institucionálního uspořádání dohledu.

Za účelem analýzy příčin finanční krize byla v závěru roku 2008 ustavena skupina expertů, vedená Jacquem de Larosièrem. Na závěr své činnosti vydala tato skupina v únoru 2009 zprávu, tzv. de Larosièrovu zprávu¹, která obsahuje návrhy řešení některých nedostatků dohledu nad finančním trhem. Mj. navrhuje vytvořit jednotnou právní úpravu procesu výkonu dohledu nad finančními institucemi, sjednocení sankcí, omezení výjimek uplatňovaných členskými státy v hmotněprávní legislativě a institucionální reformu. Podle názoru této skupiny odborníků neodpovídá současný způsob provádění dohledu stále rostoucí provázanosti finančních trhů jednotlivých členských států i rostoucí provázanosti jednotlivých finančních sektorů, čímž dohled nedostatečně reflektuje systémová rizika, která se na evropské úrovni vyskytují a mohou ohrozit celou ekonomiku EU. Současný způsob provádění dohledu je zaměřen spíše na jednotlivé finanční instituce a nedokáže dostatečně monitorovat činnost velkých nadnárodních finančních konglomerátů. Toto se má změnit vytvořením nových evropských orgánů dohledu.

Larosièrova zpráva se stala předlohou a impulsem pro Evropskou komisi, která dne 23. září 2009 předložila tzv. dohledový balíček pěti legislativních návrhů. Na základě těchto návrhů má vzniknout dvoupilířová struktura evropských dohledových orgánů. První pilíř by měla zabezpečovat Evropská rada pro systémová rizika („ESRB“²), jejímž posláním bude dohled na makroúrovni. ESRB bude tedy dohlížet a vyhodnocovat rizika,

¹ Dostupná z: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosière_report_en.pdf.

² European Systemic Risk Board.

kteřá ohrožují stabilitu finančních trhů EU a v případě potřeby vydávat varování a doporučení. ESRB nebude mít právní subjektivitu, proto nemůže vydávat závazná rozhodnutí. Druhý pilíř budou tvořit národní orgány dohledu a tři nové evropské orgány dohledu – pro oblast bankovníctví, cenných papírů a pojišťovnictví (dále „EBA“, „ESMA“, „EIOPA“)³, které již právní subjektivitu mít budou. Dohromady jsou tyto orgány označovány jako Evropský systém orgánů finančního dohledu⁴ a mají zabezpečovat dohled na mikroúrovni. Evropské orgány dohledu nevzniknou zcela nově, ale transformací z dnešních poradních orgánů Evropské komise (CEBS, CESR, CEIOPS⁵).

Součástí tzv. dohledového balíčku je i návrh směrnice Omnibus I, který byl Evropskou komisí předložen dne 26. října 2009. Jedná se o změnovou směrnici, která mění jedenáct sektorových směrnic⁶ v oblasti finančního trhu tak, aby umožňovaly fungování evropských orgánů dohledu a představovaly právní základ pro realizaci jejich pravomocí. Návrh směrnice Omnibus I. byl schválen zároveň s ostatními návrhy dohledového balíčku v září t.r., lhůta pro její transpozici byla schválena do 31. prosince 2011.

³ European Banking Authority (EBA), European Securities and Markets authority (ESMA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

⁴ European System of Financial Supervisors.

⁵ Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Securities Regulators, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors.

⁶ 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 (čl. 1); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES ze dne 16. prosince 2002 o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovny a investičními podniky ve finančním konglomerátu (čl. 2); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) (čl. 3); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (čl. 4); 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 (čl. 5); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů (čl. 6); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/109/ES ze dne 15. prosince 2004 o harmonizaci požadavků na průhlednost týkajících se informací o emitentech, jejichž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu (čl. 7); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (čl. 8); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (čl. 9); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí (čl. 10); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (čl. 11).

Vzhledem k tomu, že reforma dohledu se týká i dohledu nad pojišťovny, bude nutné, podobně jako u jiných sektorových směrnic, výhledově změnit i směrnici Solvency II⁷. Proto se v nejbližší době plánuje předložení směrnice Omnibus II. Důvodem, proč směrnice Solvency II nebyla zahrnuta do změn v rámci směrnice Omnibus I je, že stále nejsou dojednány prováděcí předpisy ke směrnici Solvency II, které tvoří její nedílnou součást.

Legislativa v oblasti finančního trhu spadá pod tzv. řádný legislativní postup podle čl. 251 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“), což znamená, že shoda ohledně návrhů musí být nalezena nejen mezi členskými státy navzájem, ale i mezi Radou a Evropským parlamentem. Zatímco členskými státy se podařilo nalézt kompromis ohledně dohledového balíčku už v závěru roku 2009⁸, jednání s Evropským parlamentem byla velmi problematická, protože jeho záměrem bylo rozšířit pravomoci evropských orgánů dohledu nad rámec akceptovatelný členskými státy. Po intenzivních jednáních však bylo dosaženo shody v září 2010. Otázkou ale zůstává, a toto je rovněž mnohými kritizováno, zejména Českou národní bankou, která je silným odpůrcem konečného nastavení reformy, zda hektické tempo projednávání nebude na úkor kvality přijatých změn. To však ukáže až další vývoj po zahájení činnosti uvedených institucí.

3. EVROPSKÁ RADA PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA: MAKRODOHLED

Makroobezřetnostní dohled je vytvořen dvěma nařízeními – jedním, které zakládá Evropskou radu pro systémová rizika a druhým, které pověřuje Evropskou centrální banku plněním některých souvisejících úkolů, zejména poskytnutím administrativního zázemí⁹.

ESRB bude rovněž tvořit součást Evropského systému orgánů finančního dohledu a jejím hlavním úkolem bude monitorování makroekonomického

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solvability II) – lhůta pro transpozici této směrnice je stanovena na 31. října 2012. Práce na transpozici již byly zahájeny.

⁸ V případě nařízení o Evropské radě pro systémová rizika na jednání Rady ECOFIN dne 20. října 2009, k návrhům evropských orgánů dohledu v oblasti mikrodohledu dne 2. prosince 2009. Kompromisní znění k návrhu směrnice Omnibus bylo členskými státy schváleno dne 14. dubna 2010.

⁹ Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o makroobezřetnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Společenství a o zřízení Evropského výboru pro systémová rizika; KOM (2009) 499 v konečném znění. Návrh rozhodnutí Rady o pověření Evropské centrální banky zvláštními úkoly, které se týkají fungování Evropského výboru pro systémová rizika; KOM (2009) 500 v konečném znění. Po přijetí Lisabonské smlouvy byl návrh tohoto rozhodnutí změněn na návrh nařízení se stejným obsahem.

vývoje finančního trhu EU s cílem přispět k předcházení a zmírnění systémového rizika za účelem předcházení případných ekonomických krizí. Pro naplňování těchto cílů bude ESRB disponovat řadou nástrojů, zejména bude sbírat a analyzovat veškeré relevantní informace. Všechna nařízení tvořící součást balíčku jsou kompatibilní co se týče vytvoření kanálů toku informací v rámci Evropského systému orgánů finančního dohledu. ESRB bude dále identifikovat a rozčleňovat rizika podle jejich závažnosti, v situacích závažných rizik bude vydávat varování a doporučení k přijímání opatření k jejich odvracení. Naplňování těchto opatření bude rovněž vyhodnocovat. V rámci své činnosti bude úzce spolupracovat s dalšími evropskými orgány dohledu, s mezinárodními organizacemi (IMF nebo FSB) a orgány třetích zemí.

Vzhledem k tomu, jak už bylo výše řečeno, že ESRB nemá právní subjektivitu a nemůže přijímat závazná rozhodnutí, má díky členství vysokých představitelů fungovat jako morální autorita¹⁰. Předpokládá se, že varování a doporučení ESRB budou všeobecně respektována na principu „act or explain“, kdy adresát doporučení bude mít možnost jej nesplnit, ale bude muset vysvětlit proč.

Velká část nařízení upravujícího vznik ESRB obsahuje ustanovení o jeho orgánech a jejich složení. Nicméně na jejich rozbor není v rámci tohoto příspěvku dostatek prostoru a není to ani cílem tohoto příspěvku, proto jen ve zkratce: hlavním orgánem s rozhodovací pravomocí bude Generální rada¹¹. Při vyjednávání nařízení ESRB z pochopitelných důvodů právě složení Generální rady bylo nejproblematictější bodem. Nakonec se Generální rada bude skládat z prezidenta Evropské centrální banky („ECB“), který zároveň bude předsedou ESRB a bude ji zastupovat navenek, viceprezidenta ECB, guvernérů národních centrálních bank, člena Evropské komise, předsedů evropských orgánů dohledu (EBA, ESMA, EIOPA), předsedy Poradního technického výboru a předsedy Poradního vědeckého výboru. Poslední dva uvedené výbory¹² jsou dalšími orgány ESRB. V kompromisu schváleném Radou měl být členem Generální rady i předseda EFC¹³, tedy zástupce Rady. Tímto by tak na Generální radě byl zastoupen reprezentant národních ministerstev financí. Nakonec se ale Evropskému parlamentu podařilo prosadit, že členem nebude. Ze strany členských států se tak jedná o významný ústupek. Generální radě bude dále

¹⁰ Faulhamerová, Z., *Reforma uspořádání dohledu nad finančním trhem v EU*. Obchodněprávní revue, 2010, č. 8, s. 239.

¹¹ General Board, čl. 4 – 10 nařízení o ESRB.

¹² Advisory Scientific Committee (čl. 12) a Advisory Technical Committee (čl. 13).

¹³ Economic and Financial Committee.

asistovat Řídící výbor¹⁴, který lze považovat za výkonný orgán ESRB, a administrativně bude chod ESRB zabezpečovat sekretariát poskytnutý ze strany ECB.

4. EVROPSKÉ ORGÁNY DOHLEDU: MIKRODOHLED

Projednávání nařízení o ESRB nepředstavovalo takový problém, snad s výjimkou obsazení postu jeho předsedy, jako projednávání nařízení o EBA, ESMA a EIOPA¹⁵, a to vzhledem k rozdílným názorům Rady a Evropského parlamentu na šíři jejich pravomocí. Tyto orgány disponují právní subjektivitou a mohou tedy vydávat závazná rozhodnutí, a to nejen vůči národním orgánům dohledu, ale i vůči jednotlivých finančním institucím. Ačkoliv tato rozhodnutí nesmí mít dopad na fiskální odpovědnost členských států, vedla se velmi náročná jednání o vybalancování celého systému pravomocí evropských dohledových orgánů a „pojistek“, které zůstávají členským státům. K jednotlivým pravomocem viz níže.

Právní úprava ve všech třech sektorech je paralelní, proto další rozbor platí jak pro EBA, tak pro ESMA i EIOPA (souhrnně nazývané „ESAs“ – „European Supervisory Authorities“) Rozhodovací orgánem ESAs je Rada orgánů dohledu¹⁶. Skládá se z předsedy (chairperson), předsedů národních dohledových orgánů, zástupce Evropské komise, zástupce Evropské centrální banky, zástupce ESRB a zástupců dalších dvou evropských orgánů dohledu. Hlasovacím právem ovšem disponují jen předsedové národních orgánů dohledu. Výkonným orgánem ESA je Řídící rada¹⁷, ESAs budou mít svého předsedu a výkonného ředitele. Významnou roli v mezisektorovém dohledu bude mít Smíšený výbor evropských orgánů dohledu¹⁸. Jedná se o fórum složené z předsedů všech tří ESAs a roli bude hrát zejména v otázkách, které přesahují rámec jednoho sektoru (typicky např. finanční konglomeráty). Vzhledem k provázanosti evropských finančních trhů a sektorů a vzhledem k tendenci prohlubování této provázanosti lze očekávat, že role tohoto fora bude značná, a to i na úkor zástupců národních orgánů

¹⁴ Steering Committee (čl. 11).

¹⁵ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského orgánu pro bankovníctví; KOM(2009) 501 v konečném znění (EBA); návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění; KOM(2009) 502 v konečném znění (EIOPA); návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy; KOM(2009) 503 v konečném znění (ESMA).

¹⁶ Board of Supervisors.

¹⁷ Management Board.

¹⁸ Joint Committee of European Supervisory Authorities.

dohledu. Ostatně za tři roky po účinnosti uvedených nařízení by mělo dojít k jejich revizi na základě proběhlého vývoje na finančních trzích. Uvidíme tedy, zda role tohoto fora bude posílena i formálně.

Nyní k jednotlivým pravomocem ESAs¹⁹:

4.1 VYPRACOVÁNÍ TECHNICKÝCH STANDARDŮ

ESAs budou mít nově významnou pravomoc k vypracování technických norem (standardů). Jak už bylo výše uvedeno, ESAs nahrazují evropské výbory dohledových orgánů CEBS²⁰, CEIOPS²¹ a CESR²². Stejně jako tyto výbory budou tvořit třetí úroveň tzv. Lamfalussyho procesu²³.

Podle navrhované právní úpravy budou ESAs vypracovávat technické standardy, které budou na rozdíl od doporučení stávajících výborů závazné. V závislosti na úrovni zmocňovacího aktu budou přijímány jako akty druhé nebo třetí úrovně.

Navrhovaná právní úprava tyto technické standardy rozlišuje na regulatorní a implementující podle toho, zda budou přijímány ve formě delegovaných aktů (v souladu s článkem 290 SFEU) nebo ve formě implementujících aktů (v souladu s článkem 291 SFEU). V důsledku toho se pak liší i proces jejich přijímání. Obecně by tyto standardy měly být skutečně jen technické, jejich obsah by měl být omezen aktem, na jehož základě jsou přijímány. ESAs mají sice pravomoc tyto standardy vytvořit, ale o jejich přijímání ve formě nařízení nebo rozhodnutí rozhoduje Evropská komise. Ta je totiž podle SFEU orgánem odpovědným za jejich přijetí a obsah.

¹⁹ Faulhamerová, Z., Herboczková, J., Pravomoci evropských orgánů dohledu nad finančním trhem. *Obchodněprávní revue*, 2010, č. 9, s. 273.

²⁰ Committee of European Banking Supervisors; rozhodnutí Evropské komise č. 2004/5/ES, které bylo nahrazeno rozhodnutím Evropské komise č. 2009/78/ES ze dne 23. ledna 2009 o zřízení Evropského výboru orgánů bankovního dohledu.

²¹ Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors; rozhodnutí Evropské komise č. 2004/6/ES, které bylo nahrazeno rozhodnutím Evropské komise č. 2009/79/ES ze dne 23. ledna 2009 o zřízení Evropského výboru orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním.

²² Committee of European Securities Regulators; rozhodnutí Evropské komise č. 2001/257/ES, které bylo nahrazeno rozhodnutím Evropské komise č. 2009/77/ES ze dne 23. ledna 2009 o zřízení Evropského výboru regulátorů trhů s cennými papíry.

²³ Nazvaný podle barona Alexandra Lamfalussyho, vedoucího expertní skupiny, na základě jejichž závěrů byl tento proces vytvořen (závěrečná zpráva expertní skupiny ze dne 15.2.2001). Blíže k Lamfalussyho procesu viz. *Ibidem* 19.

Před předložením regulačních technických standardů (dále jen „RTS“) Evropské komisi by měl evropský orgán dohledu konzultovat širokou veřejnost a skupinu odborníků²⁴. Následně předkládá RTS Evropské komisi, která je může pozměnit a přijmout v konečném výsledku podle svého uvážení. Pokud následně v praxi Evropská komise nebude respektovat návrhy ESAs, je otázkou nakolik je jejich nová pravomoc významná. Vzhledem k tomu, že je Evropská komise odpovědná za přijímání technických standardů, zcela logicky se jí podařilo do návrhu prosadit řešení situace, kdy ESAs RTS nevytvoří, ač jsou k tomu zmocněny příslušnými evropskými předpisy, nebo je nevytvoří ve stanovené lhůtě. V tomto případě může Evropská komise po výzvě adresované ESAs RTS vytvořit sama. Předpokládá se však, že tento mechanismus bude v praxi používán velmi výjimečně a Komise a ESAs se budou v tomto ohledu maximálně respektovat. Proti RTS přijatým Evropskou komisí může Evropský parlament nebo Rada ve stanovené lhůtě vznést námitky. V tomto případě pak RTS nemohou nabýt účinnosti²⁵.

Postup pro přijímání implementujících technických standardů (dále jen „ITS“) je v návrzích nařízení upraven zvlášť. Je velmi podobný postupu přijímání RTS, rozdíl však spočívá v zapojení tzv. komitologie, tedy výborů druhé úrovně Lamfalussyho procesu, které se skládají ze zástupců národních ministerstev. V současné době komitologický proces probíhá na základě rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES, v oblasti finančních služeb podle regulačního postupu²⁶. Nicméně zároveň je připravována změna tohoto postupu, který má být v budoucnu upraven ve formě nařízení. Situace se zatím vyvíjí tak, že je problematické dosáhnout shody na návrhu tohoto nařízení, proto ani způsob přijímání ITS není v budoucnu zcela jasný.

Ačkoliv ESAs nově získávají pravomoc k vytváření technických standardů, neznamená to, že by ztrácely pravomoc, kterou zatím mají výbory třetí úrovně, k přijímání nezávazných doporučení a vodítek. Za účelem zajištění jednotné a konzistentní aplikace evropského práva mohou tato doporučení a vodítka adresovat nejen národním orgánům dohledu, ale i konkrétním finančním institucím, které se jimi mají v maximální možné míře řídit a pokud tak neučiní, sdělit důvody pro opačný postup (princip „act or explain“).

²⁴Banking Stakeholder Group, Securities and Markets Stakeholder Group, Insurance and Reinsurance Stakeholder Group and Occupational Pensions Stakeholder Group; Tyto skupiny jsou vytvořeny na základě jednotlivých nařízení.

²⁵Pravomoc přijímat RTS je Evropské komisi na základě navrhovaných nařízení svěřena na dobu 4 let s tím, že pokud nebude Evropským parlamentem a Radou odvolána, bude automaticky prodloužena o stejnou dobu. Evropským parlamentem nebo Radou může být tato pravomoc Evropské komise kdykoliv zrušena.

²⁶Článek 5 uvedeného rozhodnutí.

4.2 PORUŠENÍ UNIJNÍHO PRÁVA

Pokud dojde k porušení evropského práva národním orgánem dohledu, je toto jednání podle současné právní úpravy přičitatelné členskému státu. V tomto případě, pokud národní orgán dohledu neuvede svou činnost v soulad s evropským právem ani v návaznosti na stanovisko Evropské komise, není možné danou situaci řešit jinak, než žalobou Evropské komise k Soudnímu dvoru EU v souladu v čl. 258 SFEU. Pokud členský stát následně nepřijme opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora EU, ihned následuje finanční sankce. Nově navrhovaná nařízení však vytváří jakýsi předstupěň, který umožní porušení evropského práva řešit jinak než přímo před Soudním dvorem EU, přičemž tuto možnost zároveň nevylučuje. Pokud národní orgán dohledu neaplikuje relevantní evropské předpisy, včetně technických standardů, nebo je aplikuje způsobem, který zakládá porušení evropského práva, může ESAs na základě provedeného šetření vydat doporučení, jímž stanoví způsob, jakým má národní orgán dohledu uvést své jednání do souladu s evropským právem. Pokud však národní orgán dohledu na základě doporučení neučiní patřičné kroky k nápravě, ESAs o tom informuje Evropskou komisi, která následně může vydat tzv. „formální stanovisko“. Pokud se národní orgán nepodřídí ani tomu stanovisku, pak kromě toho, že Evropské komisi zůstává zachována pravomoc vznést žalobu podle čl. 258 SFEU, může ESAs vydat individuální rozhodnutí adresované přímo konkrétní finanční instituci. Podmínkou pro vydání tohoto individuálního rozhodnutí je nutnost rychle obnovit přirozené soutěžní prostředí na daném trhu nebo zajistit řádné fungování a integritu finančního systému. Zároveň je individuální rozhodnutí možné vydat jen tam, kde relevantní evropská legislativa obsahuje povinnosti přímo použitelné na finanční instituce (k individuálním rozhodnutím viz níže).

4.3 ŘEŠENÍ KRIZOVÝCH SITUACÍ

Nedávno proběhlá finanční krize potvrdila nedostatečnou schopnost koordinace jednání členských států a jejich orgánů v krizové situaci²⁷. Tuto neuspokojivou situaci má řešit nově vzniklá pravomoc ESAs v krizové situaci jednat a vydávat patřičná rozhodnutí. ESAs by tak měly plnit aktivní úlohu koordinátora mezi národními orgány dohledu, zejména v případě nepříznivého vývoje, který by mohl potenciálně ohrozit správné fungování a integritu finančního trhu či stabilitu části nebo celého finančního systému EU. Pokud by pouhá koordinační role ESAs byla v mimořádných situacích nepostačující, svěřují jim nařízení pravomoc vyžadovat od národních orgánů

²⁷ V červnu 2008 bylo orgány finančního dohledu, centrálními bankami (včetně ECB) a ministerstvy financí podepsáno Memorandum o porozumění pro zachování přeshraniční finanční stability, jehož cílem bylo zajistit spolupráci jak za normálních podmínek, tak při finančních krizích. Ke skutečné implementaci tohoto dokumentu však v důsledku vypuknutí krize nedošlo.

dohledu přijetí konkrétních společných opatření jako nástrojů pro urychlenou reakci na nastupující přeshraniční krizi.

Nicméně, předtím, než může ESAs takto jednat, je nutné, aby byla vyhlášena krizová situace. Protože se jedná o otázku vyžadující určitý stupeň odbornosti při vyhodnocování takové situace a také o otázku politicky velice citlivou, je k vyhlášení krizové situace zmocněna Rada (tedy ministři financí). Tato však nejedná samostatně, ale na základě návrhu Evropské komise, ESRB nebo ESAs a po konzultaci s Evropskou komisí, ESRB a případně také ESAs²⁸. Jakmile je krizová situace vyhlášena, může ESAs za výjimečných okolností, kdy je koordinovaným jednáním národních orgánů dohledu nutné čelit nepříznivému vývoji, přijímat rozhodnutí, jimiž bude po příslušných národních orgánech dohledu vyžadovat přijetí nezbytných opatření v souladu se sektorovou legislativou v oblasti finančních trhů. Cílem je zajistit, aby finanční instituce a příslušné orgány plnily požadavky stanovené těmito právními předpisy. Tímto není dotčena pravomoc Evropské komise zahájit řízení pro porušení Smlouvy.

Pokud však národní orgán dohledu nesplní rozhodnutí ESAs, nařízení zakotvuje pravomoc ESAs přijmout jako poslední východisko rozhodnutí adresované přímo konkrétní finanční instituci. Cílem tohoto ustanovení je účinně čelit dopadům krize v případě, že národní orgán dohledu zůstává nečinný. Tato pravomoc je však omezena výlučně na oblasti práva EU, které jsou přímo použitelné na finanční instituce, ať již se jedná o požadavky upravené sekundárními právními předpisy nebo technickými standardy, a kde je zároveň bezodkladná náprava nezbytná k obnovení řádného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému v EU nebo jeho části.

4.4 ŘEŠENÍ SPORŮ MEZI NÁRODNÍMI ORGÁNY DOHLEDU

Návrhy nařízení obsahují také mechanismus, jehož účelem je zajistit efektivní dohled v přeshraničních situacích v rámci kolegií orgánů dohledu. Jestliže národní orgán dohledu nesouhlasí s postupem nebo obsahem opatření či nečinností ze strany jiného národního orgánu dohledu, může ESAs nejprve stanovit lhůtu pro smířčí jednání mezi národními orgány dohledu, při kterém se národní orgány pokusí dosáhnout společné dohody. V této fázi se evropský orgán dohledu jednání účastní jako mediátor (zprostředkovatel).

²⁸ Upozornění na možnost vzniku krizové situace a posouzení této situace může být obsahem důvěrného doporučení adresovaného evropskými orgány dohledu nebo ESRB Radě. Jakmile je rozhodnutí Rady vydáno, musí být oznámeno Evropskému parlamentu a Evropské komisi a následně pravidelně, nejméně jednou měsíčně, přezkoumáváno; v případě, že není obnoveno, automaticky samo zanikne. Rada má samozřejmě také pravomoc jej kdykoliv sama zrušit.

Pakliže se ve smírčím řízení nepodaří dosáhnout shody, ESAs může vydat závazné rozhodnutí, na jehož základě bude požadovat, aby příslušné národní orgány dohledu určitým způsobem jednaly, nebo se naopak určitého jednání zdržely tak, aby byl spor urovnán v souladu s právem EU.

V případě, že národní orgán dohledu nesplní ani toto závazné rozhodnutí, přijme ESAs rozhodnutí adresované přímo konkrétní finanční instituci. Tato poslední fáze mechanismu řešení sporů by měla nastat pouze ve výjimečných případech a jen za účelem zajištění správné a konzistentní aplikace práva EU. Případy, kdy je možné přistoupit k rozhodování sporů evropskými orgány dohledu, musí být vymezeny sektorovou legislativou. Tyto změny budou učiněny návrhem směrnice Omnibus I²⁹.

Řešení přeshraničních sporů mezi národními orgány napříč sektory (tedy sporů mezi národními orgány v sektoru bankovníctví, pojišťovnictví a kapitálového trhu) je podle navrhovaných nařízení v pravomoci Smíšeného výboru evropských orgánů dohledu .

4.5 OCHRANNÉ OPATŘENÍ

V souvislosti s analýzou pravomocí ESAs v krizové situaci a při řešení sporů je nutné se alespoň krátce zmínit o ustanovení návrhů nařízení, jehož cílem je ochrana určitých pravomocí členských států (tzv. ochranné opatření). Toto ustanovení členskému státu umožňuje neaplikovat rozhodnutí přijatá ESAs, pokud má za to, že tato rozhodnutí ohrožují jeho fiskální odpovědnost. Fiskální politika totiž stále spadá do pravomocí jednotlivých členských států EU.

Postup členského státu se nepatrně liší ve vztahu k rozhodnutím v krizové situaci a k rozhodnutím při řešení sporů (v krizové situaci jsou nastaveny kratší lhůty a dvojitá rozhodování Radou). Nicméně základní princip je stejný. Členský stát notifikuje ESAs o tom, že má za to, že jím vydané rozhodnutí zasahuje do jeho fiskální odpovědnosti a že jej nebude plnit. Pokud se názor národního a evropského orgánu dohledu v této otázce nesejdou, s konečnou platností rozhodne o celé věci Rada, jejíž rozhodnutí musí jak národní, tak evropský orgán dohledu respektovat.

4.6 INDIVIDUÁLNÍ ROZHODNUTÍ

Individuální rozhodnutí může ESAs při splnění vymezených podmínek přijmout jak v případě porušení evropského práva, tak v krizové situaci či v případě řešení sporů mezi národními orgány dohledu. Projednávání této otázky patřilo mezi nejkontroverznější, protože zde ESAs nabývají přímou

²⁹ Dále pak návrhem směrnice Omnibus II, popř. Omnibus III.

pravomoc v oblasti, která byla doposud monopolem národních orgánů dohledu, a určitým způsobem tak zasahují do národních právních řádů³⁰.

V souvislosti s individuálními rozhodnutími evropských orgánů dohledu se stává problematickou otázka jejich vynutitelnosti. Podle současné české právní úpravy dohlíží nad dodržováním právních předpisů finančními institucemi Česká národní banka („ČNB“), která rovněž jejich plnění vynucuje. V případě zjištění nedostatků může uložit opatření k nápravě či pokutu. O rozkladu proti těmto rozhodnutím pak rozhoduje bankovní rada³¹. Návrhy nařízení o ESAs stanoví, že individuální rozhodnutí evropského orgánu dohledu mají přednost před jakýmkoliv předešlým rozhodnutím vydaným národním orgánem dohledu v téže věci. Jak by ale ČNB mohla vynucovat rozhodnutí, které sama nevydala?

Při řešení této otázky bude nutné vycházet z čl. 291 odst. 1 SFEU, podle něhož mají členské státy povinnost přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení závazných aktů Unie. Českou legislativou je ČNB zmocněna k výkonu dohledu nad dodržováním povinností stanovených přímo použitelným předpisem EU³². Rozhodnutí vydané ESAs je v podstatě konkretizací povinností stanovených evropským předpisem, na jehož základě je vydáno. Tzn., že porušení tohoto rozhodnutí je zároveň porušením nařízení, na jehož dodržování ČNB dohlíží. V případě porušení individuálního rozhodnutí ESAs by pak ČNB byla oprávněna přijmout sankce, které má k dispozici podle českého práva.

V této souvislosti se zajímavou jeví i otázka vynucování plnění povinností vyplývajících z navrhovaných nařízení samotnou ČNB. Ta má totiž podle Ústavy zcela výjimečné postavení a do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona³³. Pokud ale ČNB nebude jednat v souladu s evropským právem a nebude plnit povinnosti jí uložené rozhodnutími ESAs, Evropské komisi nezbude jiná možnost, než podat žalobu proti České republice v souladu s článkem 258 SFEU. Při nesplnění povinností uložených rozsudkem Soudního dvora EU pak peněžité sankce ponese rovněž Česká republika. Ta však, ani prostřednictvím Ministerstva financí, nemá k dispozici žádné právní nástroje, jak ČNB vzhledem k jejímu postavení

³⁰ Individuální rozhodnutí adresované finančním institucím může evropský orgán dohledu vydat jen v těch oblastech práva EU, které jsou přímo aplikovatelné (použitelné) na finanční instituce. Zároveň tato pravomoc evropských orgánů dohledu nemůže zasahovat do diskrece národních orgánů dohledu, která je jim přiznána evropskými právními předpisy. Výkon této diskrece tak nemůže být evropským orgánem dohledu omezen.

³¹ §46f zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

³² Např. §7 zákona č. 13/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, §135a zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku.

³³ Článek 98 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

donutit k plnění uvedených rozhodnutí. Zatím se tedy zdá, že tento problém bude nutné řešit spíše neformální cestou.

Samotné návrhy nařízení nicméně obsahují jistou pojistku proti rozhodnutím ESAs, to ve formě odvolání k Odvolací radě, která je společným orgánem všech tří ESAs. Proti rozhodnutím ESAs se může odvolat jakákoliv fyzická nebo právnická osoba či národní orgán dohledu, kteří jsou adresáty uvedených rozhodnutí, nebo rovněž i osoba, jíž se rozhodnutí přímo dotýká. Odvolací rada může rozhodnutí evropského orgánu dohledu potvrdit nebo jej může vrátit zpět k novému rozhodnutí, v němž ESAs musí respektovat závěry Odvolací rady. Proti rozhodnutí Odvolací rady je možné dále podat žalobu v souladu s článkem 263 SFEU k Soudnímu dvoru EU. Žalobu podle tohoto článku může podat členský stát EU, instituce EU, ale i jakákoliv fyzická a právnická osoba. Nicméně v tomto řízení Soudní dvůr EU přezkoumává jen legalitu uvedených rozhodnutí a nemůže je přezkoumat z hlediska merita věci.

5. ZÁVĚR

Dohledový balíček schválený v září t.r. vstoupí v platnost poté, co budou texty nařízení přeloženy do všech oficiálních jazyků EU a zveřejněny v Úředním věstníku. V účinnost by celá reforma měla vstoupit od 1. ledna 2011 (s výjimkou směrnice Omnibus I., jejíž transpoziční lhůta je stanovena na závěr roku 2011). V současné době probíhají intenzivní práce na zahájení činnosti nového mechanismu nejen na evropské, ale i na české úrovni. Na evropské úrovni se připravují překlady textů a postupná transformace stávajících výborů na ESAs (přechodné období bude trvat cca 6 měsíců). Na české úrovni probíhá adaptace uvedených nařízení. Ačkoliv jsou nařízení v národních právních řádech přímo účinná, je potřeba přizpůsobit český právní řád novému systému (např. vynucování individuálních rozhodnutí ESAs Českou národní bankou).

Reforma dohledu nad finančním trhem v EU je součástí rozsáhlých změn, které se nyní poměrně hekticky přijímají v EU jako reakce na proběhlou krizi. EU se rozhodla zaujmout vůdčí pozici na mezinárodním poli ve věcech předcházení případným dalším krizím. Otázkou je, zda jistá hektičnost a množství návrhů nebudou na úkor kvality a nepovedou k jisté přeregulovanosti na finančních trzích.

Jak už bylo výše řečeno, za tři roky od účinnosti reformy dohledu nad finančním trhem by mělo dojít k revizi tohoto systému. Podle mého názoru lze očekávat spojení všech tří ESAs do jednoho orgánu a přenesení veškeré dohledové pravomoci na evropskou úroveň. Domnívám se, že toto je stav pro český finanční trh nežádoucí, protože jen národní orgány dokážou nejlépe analyzovat stav svého finančního trhu.

Postupně tak dochází k posilování evropských pravomocí na úkor pravomocí národních, a to nejen v oblasti dohledu, ale v oblasti finančních

služeb jako takových. Z jedné strany je vzhledem k provázanosti finančních trhů v EU tento vývoj pochopitelný, nicméně domnívám se, že k dalšímu předávání pravomocí EU bychom měli přistupovat velmi opatrně a striktně požadovat dodržování principu subsidiarity a proporcionality.

Literature:

- Faulhamerová, Z., Herboczková, J.: Pravomoci evropských orgánů dohledu nad finančním trhem, Praha: Obchodněprávní revue, 2010, č. 9, s. 273
- Faulhamerová, Z.: Reforma uspořádání dohledu nad finančním trhem v EU, Praha: Obchodněprávní revue, 2010, č. 8, s. 239

Contact – email

JanaHerboczkova@seznam.cz