

# **SJEDNOCENÍ DOZORU NAD FINANČNÍMI TRHY V RÁMCI REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY**

## **THE UNIFICATION OF SUPERVISION OVER FINANCIAL MARKETS IN THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**LIBOR KYNCL**

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

### **Abstrakt**

Cílem tohoto příspěvku je rozebrat sjednocení dozoru nad finančními trhy, k němuž došlo v České republice okamžikem nabytí účinnosti zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, tj. od 1. dubna 2006. Tato novela výrazným způsobem ovlivnila běh kapitálového trhu, ale i ostatních finančních trhů. Autor při analýze této oblasti vychází kromě právní úpravy též z důvodové zprávy zákona č. 57/2006 Sb., článků zveřejněných o této legislativní změně a odborných monografií.

### **Klíčová slova**

sjednocení, unifikace, dozor, dohled, finanční trhy, kapitálový trh, Česká národní banka, ČNB, veřejná správa

### **Abstract**

The purpose of this paper is to explain the unification of supervision over financial markets that happened in the Czech Republic when Act No. 57/2006 Coll., on Amendment of Acts in Connection with Unification of Supervision of the Financial Market, became effective, that means on April 1, 2006. This amendment strongly affected running of capital market and also other financial markets. The author bases his analysis on legal regulation and also on explanatory report to the Act No. 57/2006 Coll., articles published about this legislative change and monographs.

### **Key words**

unification, merger, supervision, financial markets, capital market, Czech National Bank, CNB, public administration

## Úvod

Dohled nad finančními trhy se týká mnoha různých aspektů souvisejících s penězi a financemi coby právními vztahy, jejichž objektem jsou peníze a jiné peněžní prostředky.<sup>1</sup> Do finančních trhů se řadí bankovníctví, ale také kapitálový trh, družstevní bankovníctví (tedy trh družstevních záložen), pojišťovnictví, trh s penzijním připojištěním, trh drahých kovů a peněžní trh.

Jde o oblast velmi rozsáhlou, která má velký dopad na fungování celé společnosti. Z toho důvodu je jí právním řádem věnována velká pozornost a její regulace je prováděna finančním právem a zejména jeho nefiskální částí jakožto oborem řazeným do práva veřejného, kde stát stojí v nadřazeném postavení vůči ostatním subjektům.

Autor při analýze této oblasti vychází kromě účinné právní úpravy též z důvodové zprávy zákona č. 57/2006 Sb., článků zveřejněných o této legislativní změně a odborných monografií týkajících se veřejného bankovního práva i finančního práva obecně.

### Původní stav

Jednou z důležitých částí finančních trhů tvoří bankovníctví, jehož regulace a dohled jsou podle Mrkývky a Radvana jednou z nejvýznamnějších funkcí České národní banky,<sup>2</sup> kterou banka vykonává již od svého založení.<sup>3</sup> Bankovní regulace je preventivní činností spočívající v „koncipování a prosazování podmínek, pravidel a rámce činnosti bankovních institucí“,<sup>4</sup> zatímco bankovní dohled znamená „kontrolu dodržování pravidel činnosti“<sup>5</sup> a ukládání

---

<sup>1</sup> Srovnej Mrkývka, P., Radvan, M. Veřejné bankovní právo In Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa, 1. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1. s. 15

<sup>2</sup> Dále jen ČNB.

<sup>3</sup> Srovnej Mrkývka, P., Radvan, M. Veřejné bankovní právo In Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa, 1. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1. s. 218.

<sup>4</sup> Citace z Mrkývka, P., Radvan, M. Veřejné bankovní právo In Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa, 1. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1. s. 219.

<sup>5</sup> Citace z téhož místa.

sankcí, pokud jsou tato pravidla porušována. Dohled a regulace nad bankovníctvím tedy nebyly analyzovanou novelou vůbec dotčeny.

Spolu s regulací a dohledem nad bankovníctvím České národní bance příslušely již dříve dohled nad peněžním trhem a dohled nad devizovým trhem, které ČNB zůstaly i nadále.

V dalších oblastech byl dozor roztržštěn mezi Komisi pro cenné papíry (kapitálový trh), dohled nad družstevním bankovníctvím měl na starosti Úřad pro dohled nad družstevními záložnami a dozor v pojišťovnictví a penzijním připojištění, který vykonával Úřadem státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění (byl začleněn do organizační struktury Ministerstva financí).<sup>6</sup>

Zvlášť stojící oblastí finančního trhu, která také nebyla dotčena zmiňovanou novelou, byl trh drahých kovů, který má na finančních trzích svébytné postavení a jímž se zabývá puncovní právo. Orgán dohledu v této oblasti je Puncovní úřad zřízený zákonem o orgánech státní správy České republiky v oblasti puncovníctví a zkoušení drahých kovů,<sup>7</sup> z něhož také vyplývají jeho oprávnění a povinnosti. Puncovní úřad je podřízen Ministerstvu průmyslu a obchodu, což je jistá nekonzistence v právní úpravě. Vzhledem k řazení trhu drahých kovů mezi finanční trhy by dle názoru autora spíše odpovídalo zařazení puncovního úřadu do působnosti Ministerstva financí nebo úplné osamostatnění úřadu.

### **Proces provedeního sjednocení a nový stav**

Sjednocení dozoru nad finančními trhy proběhlo od 1. dubna 2006. Podle původního legislativního plánu mělo k tomuto sjednocení dojít až od roku 2010, ale nakonec bylo rozhodnuto, že uspíšení tohoto procesu „umožní výrazně posílit efektivitu dozoru a zároveň

---

6 Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, část 1. Zhodnocení současného stavu.

7 Srovnej Zákon ČNR č. 19/1993 Sb., o orgánech státní správy České republiky v oblasti puncovníctví a zkoušení drahých kovů, ve znění pozdějších předpisů, a Puncovní úřad. Puncovní úřad [citováno 15. října 2007]. Dostupný z: <http://www.puncovniurad.cz/cz/>.

snížit náklady na jeho provádění“.<sup>8</sup>

Původně zamýšlená reforma měla být rozložena na více etap, byla však urychlena a dozor se integroval jednou novelou. V roce 2008 je plánována revize současné legislativy, vyhodnocení dosavadních zkušeností a případné další novely dotčených zákonů.<sup>9</sup>

Důvodová zpráva k zákonu č. 57/2006 Sb. uvádí následující důvody pro integraci dozorů:

- „zvýšení přehlednosti systému regulace a dozoru,
- omezení překrývání kompetencí mezi dozorovými orgány a „šedých zón“,
- vytvoření předpokladů pro efektivnější monitoring finančního trhu,
- prohloubení výkonu konsolidovaného dohledu nad finančními skupinami a doplňkového dozoru,
- uplatňování rovných regulatorních požadavků v jednotlivých sektorech finančního trhu,
- dosažení synergických efektů např. efektivnější využití personálních zdrojů, zejména klíčových specialistů,
- snížení nákladů díky sdílení provozní infrastruktury.“<sup>10</sup>

Dozor nad finančními trhy v současné době vykonává Česká národní banka. Jako jeden orgán může ČNB pružněji reagovat na změny legislativy, které jsou pro finanční trhy společné, jako například nyní připravovaný zákon implementující směrnici MiFID.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Citace z Česká národní banka: Dohled nad kapitálovým trhem [citováno 15. října 2007]. Dostupný z: [http://www.cnb.cz/cz/dohled\\_fin\\_trh/dohled\\_kapitalovy\\_trh/](http://www.cnb.cz/cz/dohled_fin_trh/dohled_kapitalovy_trh/).

<sup>9</sup> Srovnej Bolfová, P., Zeman, M. Nový přístup k integraci dozorů nad finančním trhem [citováno 15. října 2007]. Dostupný z: [http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/cz/pro\\_media/tiskove\\_zpravy\\_cnb/2005/tz2005\\_integrace\\_dozeru\\_fin\\_trhu.html](http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/cz/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2005/tz2005_integrace_dozeru_fin_trhu.html).

<sup>10</sup> Citace z Důvodová zpráva k návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, část 3. Důvody pro integraci dozorů.

<sup>11</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES 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, v aktuálním znění.

Komise pro cenné papíry, Úřad pro dohled nad družstevními záložnami a Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění (který tvořil součást Ministerstva financí ČR) zanikly s účinností od 1. dubna 2006. Zaměstnanci zrušených institucí se ze zákona stali zaměstnanci České národní banky.<sup>12</sup> Řízení podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu, zákona o finančních konglomerátech i dalších zákonů, které vedly zrušené orgány případně Ministerstvo financí jako odvolací orgán před 1. dubnem 2006, dokončí ČNB podle doposud platných předpisů včetně řízení o rozkladu proti již vydaným rozhodnutím.<sup>13</sup>

Starší prováděcí předpisy na úseku dozoru nad finančními trhy, které vydávala Komise pro cenné papíry a ostatní zaniklé dohledové orgány, zůstávají v platnosti a účinnosti, pokud nebyly zákonem nebo novější vyhláškou explicitně zrušeny. Pokud tyto starší předpisy uvádí jako subjekt vykonávající dohled již zrušenou instituci, bere se, že tato povinnost nebo právo přechází na Českou národní banku. Novější předpisy v této oblasti vydává ČNB.

### **Oblasti vyňaté z působnosti ČNB**

Mimo působnost ČNB zůstalo i nadále puncovníctví svěřené Puncovnímu úřadu a Ministerstvu průmyslu a obchodu jako nadřazenému odvolacímu orgánu.

Orgánem ochrany spotřebitelů na finančním trhu zůstává Ministerstvo financí ČR.<sup>14</sup> Zákonem je také explicitně zdůrazněno, že ochrana spotřebitelů na finančním trhu nezahrnuje dohled nad finančním trhem, což dle autora zabraňuje konfliktu pravomocí.<sup>15</sup> ČNB naopak neslouží jako orgán ochrany spotřebitelů, jedná se o orgán kontrolní a dozorový s donucovací pravomocí.

---

<sup>12</sup> Srovnej čl. III odst. 5, IX odst. 2, XII odst. 2, XV odst. 3, aj. zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> Srovnej čl. III odst. 3, IX odst. 8, XII odst. 6, XV odst. 8, čl. LI, aj. zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14</sup> Srovnej § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> Srovnej tamtéž.

Pro ochranu spotřebitelů na finančním trhu v souvislosti s takzvanými elektronickými penězi a elektronickými platebními prostředky byl zaveden institut finančního arbitra jakožto nezávislého subjektu oprávněného autoritativně rozhodnout v těchto oblastech. Oba orgány zůstávají nezávislé co do svého rozhodování, ČNB však poskytuje finančnímu arbitrovi administrativní zajištění výkonu jeho činnosti, plat arbitra a jeho zástupce jsou spolu s jejich dalšími požitky nákladem ČNB v její rozpočtové kapitole.<sup>16</sup>

Dále se uvažuje o zavedení instituce finančního ombudsmana (nelze zaměňovat s finančním arbitrem), do jehož jurisdikce by patřila ochrana spotřebitele na finančních trzích.<sup>17</sup>

Osoby působící na finančních trzích dále zavádějí svoje vlastní „bankovní ombudsmany“, pro něž by se však stricto sensu nemělo toto označení používat. Tito ombudsmani nabízejí svoji pomoc spotřebiteli, ale není u nich dána nezávislost a jsou hospodářsky i právně spjati s institucí, která je vytvořila.<sup>18</sup>

## **Závěr**

V rámci sjednocení dohledu nad finančními trhy proběhlo v roce 2006 sjednocení dohledu nad bankovním sektorem, družstevními bankovníctvím, pojišťovnictvím a penzijním připojištěním, devizovým trhem a nad kapitálovým trhem. Komise pro cenné papíry, Úřad pro dohled nad družstevními záložnami a Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění (který tvořil součást Ministerstva financí ČR) zanikly s účinností od 1. dubna 2006. Pravomoci na tomto úseku přešly kompletně na Českou národní banku, která však není orgánem ochrany spotřebitele (poslední uvedená oblast je z její působnosti vyňata).

---

16 Viz § 1 odst. 2 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

17 Srovnej Bolfová, P., Zeman, M. Nový přístup k integraci dozorů nad finančním trhem [citováno 15. října 2007]. Dostupný z:

[http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/cz/pro\\_media/tiskove\\_zpravy\\_cnb/2005/tz2005\\_integrace\\_dozeru\\_fin\\_trhu.html](http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/cz/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2005/tz2005_integrace_dozeru_fin_trhu.html).

18 Příklad bankovního ombudsmana lze nalézt například v Komerční banka. Komerční banka – Ombudsman [citováno 15. října 2007]. Dostupný z: <http://www.kb.cz/cs/inf/customers/ombudsman.shtml>.

## Literatura

- [1] Bakeš, M. et al.: *Finanční právo, 4. aktualizované vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006, 771 s. ISBN 80-7179-431-7.
- [2] Bolfová, P., Zeman, M.: *Nový přístup k integraci dozorů nad finančním trhem* [citováno 15. října 2007]. Dostupný z: [http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/cz/pro\\_media/tiskove\\_zpravy\\_cnb/2005/tz2005\\_integrace\\_do\\_zoru\\_fin\\_trhu.html](http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/cz/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2005/tz2005_integrace_do_zoru_fin_trhu.html).
- [3] Česká národní banka: *Dohled nad kapitálovým trhem* [citováno 15. října 2007]. Dostupný z: [http://www.cnb.cz/cz/dohled\\_fin\\_trh/dohled\\_kapitalovy\\_trh/](http://www.cnb.cz/cz/dohled_fin_trh/dohled_kapitalovy_trh/).
- [4] Důvodová zpráva k návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.
- [5] Komerční banka: *Komerční banka – Ombudsman* [citováno 15. října 2007]. Dostupný z: <http://www.kb.cz/cs/inf/customers/ombudsman.shtml>.
- [6] Mrkývka, P. et al.: *Finanční právo a finanční správa, 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 404 s. ISBN 80-210-3578-1.
- [7] Puncovní úřad: *Puncovní úřad* [citováno 15. října 2007]. Dostupný z: <http://www.puncovniurad.cz/cz/>.
- [8] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [9] Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.
- [10] Zákon ČNR č. 19/1993 Sb., o orgánech státní správy České republiky v oblasti puncovnictví a zkoušení drahých kovů, ve znění pozdějších předpisů.
- [11] Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.
- [12] Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

## Kontaktní údaje na autora – email:

*Mgr. Bc. Libor Kyncl*

*Doktorský student, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Veveří 70, 611 80 Brno*

*email: [libor.kyncl@law.muni.cz](mailto:libor.kyncl@law.muni.cz)*