



Ministerstvo financí České republiky
Odbor Legislativa finančního trhu

ZÁKON O DOHLEDU NAD FINANČNÍM TRHEM

Vyhodnocení veřejné konzultace
věcného záměru zákona o dohledu
nad finančním trhem

30. července 2008

1 ÚVOD

Věcný záměr zákona o dohledu nad finančním trhem byl usnesením vlády České republiky č. 879 ze dne 13. srpna 2007 schválen jako jeden z pilotních projektů pro ověření funkčnosti metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Na základě této metodiky došlo k zapojení veřejnosti již v počáteční fázi přípravných prací na věcném záměru zákona, kdy byl vypracován dokument „Zákon o dohledu nad finančním trhem – Výchozí materiál pro přípravu věcného záměru zákona“. Tato první konzultace se konala ve dnech 2. – 21. října 2007, a to formou zveřejnění uvedeného materiálu na internetových stránkách Ministerstva financí společně s průvodními informacemi, které obsahovaly pět základních otázek (podrobněji viz Vyhodnocení veřejné konzultace výchozího materiálu k věcnému záměru zákona o dohledu nad finančním trhem ze dne 28. listopadu 2007).

Druhá konzultace, která se týkala již vlastního návrhu věcného záměru zákona o dohledu nad finančním trhem, probíhala ve dnech 2. – 30. května 2008. Tento materiál byl zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva financí společně s průvodními informacemi, jež obsahovaly níže uvedené otázky. Jednotlivé profesní asociace byly osloveny formou dopisu s odkazem na internetové stránky Ministerstva financí, kde byl zpřístupněn celý materiál k veřejné konzultaci. Veřejnost měla možnost se vyjádřit k těmto okruhům:

Obecně:

- 0.1 *Považujete za žádoucí sjednotit procesní úpravu výkonu dohledu v jednotlivých sektorech finančního trhu?*
- 0.2 *Souhlasíte s legislativním řešením, které je navrženo ve věcném záměru (vytvoření obecného zákona, který bude použitelný pro výkon dohledu v různých sektorech finančního trhu)?*

K části první:

- 1.1 *Na které subjekty by se podle Vašeho názoru měla vztahovat osobní působnost zákona o dohledu nad finančním trhem? Měla by Česká národní banka vykonávat dohled i nad osobami, které poskytují služby na finančním trhu, aniž by k tomu měly potřebné povolení nebo licenci? Pokud ano, jaké dohledové nástroje vůči těmto osobám považujete za vhodné?*

- 1.2 *Souhlasíte s navrženým vymezením cílů a zásad dohledu nad finančním trhem? Jaké další cíle a zásady by měly být podle Vašeho názoru v zákoně výslovně formulovány?*
- 1.3 *Měl by zákon o dohledu nad finančním trhem upravit spolupráci České národní banky s dalšími tuzemskými nebo zahraničními orgány (nad rámec spolupráce vyplývající z práva ES)? Se kterými a v jaké oblasti?*

K části druhé:

- 2.1 *Jak by podle Vašeho názoru měla být upravena kontrolní činnost? Měl by zákon o dohledu nad finančním trhem upravit kontrolní činnost České národní banky komplexně? Nebo by měly být upraveny pouze nezbytné odchylky s tím, že na ostatní otázky se použijí ustanovení obecného kontrolního předpisu (zákona o státní kontrole)?*
- 2.2 *Jak by měly být s ohledem na Vaše zkušenosti upraveny vzájemné vztahy mezi kontrolujícími a kontrolovanými osobami při kontrole na místě?*

K části třetí:

- 3.1 *Jaké odchylky by měly být zakotveny pro správní řízení vedená Českou národní bankou ve srovnání s obecnou úpravou správního řízení ve správním řádu?*
- 3.2 *Souhlasíte s tím, aby nucená správa byla upravena jednotně v zákoně o dohledu nad finančním trhem? Měla by být nucená správa použitelná pro všechny subjekty poskytující služby na finančním trhu, nebo by měly být některé subjekty z možnosti uvalení nucené správy vyňaty? Z jakých důvodů?*
- 3.3 *Jaké další druhy „zvláštních řízení“ by měly být upraveny v zákoně o dohledu nad finančním trhem?*

K části čtvrté:

- 4.1 *Souhlasíte se sjednocením úpravy vedení seznamů a registrů osob podléhajících dohledu? Považujete za přínosné rozlišit seznamy a registry podle navržených podmínek?*
- 4.2 *V jakém rozsahu a v jaké podobě by měla být podle Vašeho názoru uveřejňována rozhodnutí České národní banky vydaná při výkonu dohledu nad finančním trhem?*
- 4.3 *Které další činnosti České národní banky spojené s výkonem dohledu nad finančním trhem by bylo žádoucí v zákoně výslovně upravit?*

K části páté:

- 5.1 *Souhlasíte se zachováním subsidiárního použití správního řádu při výkonu dohledu nad finančním trhem? Na které oblasti by se podle Vašeho názoru případně správní řád neměl aplikovat a proč?*
- 5.2 *Souhlasíte se záměrem sjednotit režim sankcí za neposkytnutí součinnosti při výkonu dohledu?*

Pro zaslání odpovědí, připomínek, námětů a dotazů byla zřízena speciální emailová adresa zdft@mfcrcz a určeny dvě kontaktní osoby. Na rozdíl od první konzultace, kdy se zástupci Ministerstva financí na žádost některých asociací zúčastnili osobních setkání (účast na právní komisi ČBA, setkání se zástupci AČPM), v případě druhé konzultace profesní asociace nepožadovaly uspořádat osobní setkání a zaslaly na příslušné e-mailové adresy své doporučující připomínky nebo stanoviska.

Počet přístupů ke konzultačnímu materiálu na webových stránkách Ministerstva financí včetně počtu otevření, resp. stažení materiálu ve formátu PDF zachycuje následující tabulka:

	Duben 2008	Květen 2008	Červen 2008
Veřejná diskuze	245	485	156
Vyhodnocování	65	327	53
PDF výsledek diskuze III	0	69	17
PDF Konzultační materiál	5	167	29
Příloha 1	4	114	33

2 OBECNĚ K ZASLANÝM PŘIPOMÍNKÁM

Konkrétní připomínky a náměty ke zveřejněnému materiálu zaslaly pouze profesní asociace nebo komory, a to Česká bankovní asociace, Česká asociace pojišťoven, Asociace pro kapitálový trh České republiky, Asociace družstevních záložen a Asociace finančních zprostředkovatelů a finančních poradců České republiky.

Obecná stanoviska profesních asociací zhodnotila předložený materiál převážně kladně. Některé asociace nepovažují existenci této právní úpravy za nezbytnou, jelikož se jedná o právní úpravu sjednocující postupy při výkonu dohledu a pro subjekty finančního nebude toto sjednocení představovat radikálnější změny nebo bezprostřední přínos. Objevil se požadavek, aby byl zpracován spíše komplexní právní předpis, který by upravil jak hmotněprávní, tak procesní otázky spojené s podnikáním na finančním trhu (tzv. kodex práva finančního trhu). ČBA zdůraznila požadavek na rekodifikaci stávajícího zákona o bankách a řádné provedení implementace směrnice o platebních službách.

Několik osob mělo dotazy věcně nesouvisející, např. k zákonu o cenách nebo týkající se daňových otázek. Převážnou většinu došlé elektronické pošty pak tvořil „spam“ (několik desítek emailů).

3 KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

Subjekty, které se zúčastnily konzultace, s navrhovaným řešením převážně souhlasily a sjednocení procesní úpravy v jednotlivých sektorech považují za žádoucí, přestože existence takové právního není pro ně zcela prioritní.

K části první „Základní ustanovení“ nebyly vzneseny žádné zásadní připomínky. Za podnětné považuje Ministerstvo financí připomínky AFIZ, ADZ a AKAT ČR. AFIZ vyjádřila souhlas s tím, aby ČNB vykonávala dohled i nad osobami, které poskytují služby na finančním trhu bez potřebného povolení nebo licence, a aby vůči těmto osobám disponovala kontrolními i sankčními nástroji. ADZ souhlasila s dohledem ČNB nad neoprávněně podnikajícími osobami na finančním trhu, přičemž veřejné varování nebo oznámení takové skutečnosti orgánům činným v trestním řízení nelze považovat za dostatečné, a proto se přiklonila k co nejširší pravomoci ČNB dohlížet a postihovat takové osoby. AKAT ČR navrhovala, aby předmět dohledu nebyl vymezen podle osob, nýbrž podle činností prováděných na finančním trhu podle vzoru evropského práva. Ministerstvo financí si uvědomuje, že navrhované řešení by mohlo mít některé výhody, ale za stávající situace je obtížně realizovatelné, neboť by bylo třeba nejen přijmout nový zákon upravující postupy při výkonu dohledu, ale zároveň

také zásadně přepracovat základní konstrukci stávajících sektorových zákonů. Současné řešení, kdy oprávnění k výkonu určité činnosti je v zásadě udělováno osobám o určité právní formě, nepřináší výrazné problémy a i v evropském kontextu je běžné.

Většina subjektů podporuje zachování obecné právní úpravy kontroly ve stávajícím zákoně o státní kontrole, případně v novém zákoně o kontrole. V ZDFT by měly být upraveny pouze nezbytné odchylky odůvodněné odlišnostmi finančního trhu. V souvislosti s doposud nejasnou verzí nového zákona o kontrole byla část druhá věcného záměru zpracována relativně podrobně s tím, že paragrafové znění bude vycházet z konečné verze zákona o kontrole. Úmyslem Ministerstva financí není vytvářet duplicitní úpravu neodůvodněnou specifiky finančního trhu, zároveň si však uvědomuje, že obecné postupy kontrolní činnosti mohou být v prostředí finančního trhu někdy obtížně realizovatelné.

Ostatní připomínky byly vzaty na vědomí a budou využity při přípravě paragrafového znění, např. mystery shopping, pravidelná informační povinnost dohlížených subjektů při kontrole na dálku. Návrh AKAT ČR, aby ZDFT výslovně umožnil k výkonu dohledové činnosti využít např. auditory, znalce či jiné odborníky, které by ČNB k výkonu kontrolní činnosti mohla využívat (obdobně jako úprava ve směrnici o trzích finančních nástrojů MiFID, resp. novela zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu), bude zvážen a prodiskutován v rámci pracovní skupiny při přípravě paragrafového znění zákona.

V části třetí věcného záměru ZDFT se subjekty vyjadřovaly k různým okruhům spojených se správním řízením. Např. AFIZ nedoporučuje institut nucené správy sjednocovat vzhledem k odlišnému postavení subjektů finančního trhu. ADZ neshledala předložené argumenty pro znovuzavedení nucené správy u družstevních záložen za dostačující, neboť obecné podmínky jejího zavedení uvedené ve věcném záměru by mohly působit v budoucnu spíše kontraproduktivně a nerespektují mimořádnost takové nápravného opatření, k němuž by měl orgán dohledu přistoupit pouze v závažných případech destabilizujících finanční trh.

ČBA považuje za nezbytné u správních deliktů, které by měly být nově upraveny i pro bankovní sektor, plně zavést zásadu oportunity tak, aby ČNB měla možnost uvážení podle povahy, závažnosti, délky trvání a následků protiprávního jednání banky, zda zahájí správní řízení o uložení sankce, tj. pokuty, odnětí licence, uvalení nucené správy, nebo zda se spokojí s opatřením k nápravě (zejména souběh obou postihů považuje ČBA za neakceptovatelný).

Se zdůrazněním zásady oportunity Ministerstvo financí souhlasí a věcný záměr obsahuje tomu odpovídající vyjádření. Ostatní připomínky byly vzaty na vědomí nebo nebyly akceptovány pro věcnou nesprávnost.

Část čtvrtá byla přijata vesměs kladně. AFIZ zaslala návrh úpravy obecných principů sjednocení registrů, který bude zohledněn při zpracování návrhu zákona. Subjekty shodně souhlasily s uveřejňováním rozhodnutí orgánů dohledu. Např. AFIZ navrhla uveřejňovat rozhodnutí v plném znění obdobně jako pravomocná rozhodnutí obou nejvyšších soudů nebo Ústavního soudu, a to zejména rozhodnutí precedenční povahy. ADZ obecně souhlasila s uveřejňováním a vedle toho upozornila, že např. rozhodnutí o uložení předběžného opatření nebo informace o zahájení prostého správního řízení by neměla být s ohledem na nepříznivé důsledky takového postupu uveřejňována. AKAT ČR kromě toho požadovala stanovit zákonnou úpravu uveřejňování stanovisek a důležitých právních názorů ČNB.

Se subsidiární aplikací správního řádu a úpravou pořádkových pokut v části páté věcného záměru zákona o dohledu nad finančním trhem souhlasily všechny subjekty. AKAT ČR se jako jediná vyslovila k odpovědnosti za způsobenou újmu, kdy z hlediska menší složitosti se přiklonila k variantě II, která byla po vypořádání mezirezortního připomínkového řízení zvolena.

4 ZÁVĚR

Ministerstvo financí děkuje všem účastníkům veřejné konzultace za zaslání připomínky a těší se, že i v budoucnu se nejen profesní asociace, ale i další subjekty působící na finančním trhu i mimo něj do takovýchto veřejných diskusí aktivně zapojí.

Na základě převážně vstřícného přijetí předkládaného materiálu lze považovat tento projekt za smysluplný krok v rámci integrace dohledu nad finančním trhem do jediného orgánu dohledu, tedy ČNB. Některé věcné připomínky byly využity k doplnění věcného záměru, popřípadě budou zohledněny při přípravě paragrafového znění.

Seznam použitých zkratek

ČBA	Česká bankovní asociace
ČAP	Česká asociace pojišťoven
ČNB	Česká národní banka
ADZ	Asociace družstevních záložen
AFIZ	Asociace finančních zprostředkovatelů a finančních poradců České republiky
AČPM	Asociace českých pojišťovacích makléřů
ZDFT	Zákon o dohledu nad finančním trhem