



Ministerstvo financí České republiky
Odbor Legislativa finančního trhu

ZÁKON O DOHLEDU NAD FINANČNÍM TRHEM

Vyhodnocení veřejné konzultace
výchozího materiálu pro přípravu
věcného záměru zákona

28. listopadu 2007

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.

První veřejná 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 těchto pět základních otázek:

- *Souhlasíte obecně s materiálem jako takovým a se záměrem upravit v jednom předpise postup České národní banky při výkonu dohledu nad finančním trhem?*
- *Je žádoucí upravit správní řízení před Českou národní bankou odlišně od obecné úpravy ve správním řádu? Měly by být odchylně upraveny pouze některé právní instituty (např. doručování)? Pokud ano, tak které a z jakého důvodu?*
- *Je žádoucí přiměřené použití zákona o státní kontrole? Máte zkušenosti s některými konkrétními problémy, které podpurná aplikace zákona o státní kontrole může přinést?*
- *Do jaké míry je žádoucí zachování specifické právní úpravy v jednotlivých sektorech finančního trhu? Např. odlišná pravidla pro vydávání předběžných opatření apod.*
- *Jak by podle Vašich zkušeností měly být některé povinnosti účastníků v novém zákoně upraveny?*

Pro zasílání odpovědí, připomínek, námětů a dotazů byla zřízena speciální emailová adresa zdft@mfcz.cz a určeny dvě kontaktní osoby. O tomto postupu byly současně informovány profesní asociace, jichž se daná právní úprava dotýká. Na přání některých asociací se zástupci Ministerstva financí zúčastnili osobních setkání (účast na právní komisi ČBA, setkání se zástupci Asociace

českých pojišťovacích makléřů). Výchozí materiál byl osobně prezentován i na diskusním setkání pořádaném Americkou obchodní komorou v ČR.

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

| | Počet přístupů | Počet uživatelů |
|--|----------------|-----------------|
| Informace o veřejné konzultaci | 651 | 461 |
| PDF materiál (počet čtení resp. stažení) | 226 | 207 |

2 OBECNĚ K ZASLANÝM PŘIPOMÍNKÁM

Konkrétní připomínky a náměty ke zveřejněnému materiálu zaslaly pouze profesní asociace nebo komory, a to Česká bankovní asociace (ČBA), Česká asociace pojišťoven (ČAP), Asociace družstevních záložen (ADZ), Komora auditorů České republiky (KAČR), Asociace finančních zprostředkovatelů a finančních poradců České republiky (AFIZ) a Česká asociace obchodníků s cennými papíry (ČAOCP).

Konzultační materiál byl přijat v zásadě kladně, především v souvislosti s možností se k němu vyjádřit již v takto rané fázi prací na legislativním záměru. Za průřezové připomínky lze označit požadavek na sjednocení regulace pokud možno pro všechny subjekty působící na finančním trhu, a to včetně některých hmotněprávních institutů, a podpora subsidiární aplikace správního řádu na řízení před Českou národní bankou (ČNB).

Několik osob mělo dotazy věcně nesouvisející, které se týkaly převážně přímých i nepřímých daní a poplatků resp. změn, k nimž v této oblasti dojde s účinností od 1. ledna 2008. Dále lze zmínit např. dotaz tureckého velvyslanectví na seznam subjektů zapojených do procesu privatizace a také stížnost na zvyšování cen elektrické energie. Věcné dotazy byly předány příslušným útvarům Ministerstva financí k přímému vyřízení. Převážnou většinu došlé elektronické pošty pak tvořil „spam“ (několik desítek emailů).

3 KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

Většina subjektů, které se k výchozímu materiálu vyjádřily, podpořila existenci obecného zákona o dohledu nad finančním trhem, pokud možno co nejširší

sjednocení obecných institutů a procesů dohledu a subsidiární použití správního řádu. Výjimkou byla pouze ČAOCP, která navrhla, aby byla pravidla dohledu zakomponována do zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, což by odpovídalo i dříve osvědčené struktuře zákona o Komisi pro cenné papíry (vymezení statusu, působnosti a pravomocí v jednom předpise). Tento názor MF nesdílí, neboť ČNB má jiný charakter než KCP a zákon o ČNB tak obsahuje a bude obsahovat řadu ustanovení o otázkách monetární politiky a dalších činnostech vyplývajících ze Statutu ECB. Ostatní činnosti z něj nevyplývající by měly být upraveny v jiném právním předpise, a to i z důvodu přehlednosti.

V souvislosti se správním řízením vedeným před ČNB se výše uvedené subjekty kloní spíše k nejnutnějším odchylkám od úpravy ve správním řádu, a to především ohledně specifických řízení (udělování a odnímání licencí či zavedení nucené správy) a některých institutů (doručování, lhůty, opravné prostředky). Ze strany AFIZ se zdá nadbytečná část o výkonu rozhodnutí a dále doporučuje pouze výslovně uvedenou možnost rozkladu proti rozhodnutí ČNB a v dalším odkázat na aplikaci správního řádu. S těmito návrhy MF vesměs souhlasí, nelze však vyloučit, že se v průběhu legislativních prací objeví potřeba vlastní odchylné úpravy vyžadovaná zvláštnostmi finančního trhu.

Názory na subsidiární použití zákona o státní kontrole při výkonu dohledu se vcelku výrazně liší. ČAOCP navrhuje jeho použití pro kontrolní činnost ČNB bez dalšího, AFIZ podporuje jeho zachování jako obecného předpisu s možností zavést speciální odchylnou úpravu v zákoně o dohledu nad finančním trhem a ČAP společně s ČBA dávají přednost specifické úpravě kontroly pro oblast finančních služeb. Zcela zásadně pak ČBA odmítá **přiměřené** použití zákona o státní kontrole. Konkrétní postup ze strany MF ohledně subsidiárního použití zákona o státní kontrole, resp. nového zákona o kontrole bude ještě zvážen v souvislosti s paragrafovým zněním nového zákona o kontrole. (Odkaz na jeho použití je i v nově připravovaném zákoně o ČNB.) Zájem MF na vysoké právní jistotě subjektů finančního trhu nepředpokládá přiměřené použití kontrolního řádu, předmětná otázka byla takto formulována pouze z důvodu lepší srozumitelnosti pro veřejnost, myšleno však bylo subsidiární použití kontrolního řádu.

Jinak než souhlasit nelze s připomínkou ADZ, která zdůraznila, že při vymezení cílů dohledu by měl být akcentován i rozvoj subjektů, nad kterými je dohled vykonáván. Žádoucí je najít rozumnou míru rovnováhy mezi ochranou stability finančního trhu jako celku, transparentností trhu, ochranou zájmů spotřebitelů na finančním trhu a rozvojem finančního trhu.

Část vznesených připomínek se týkala spíše otázek formálních, resp. technického charakteru, týkajících se legislativního procesu. Nový zákon o dohledu nad finančním trhem je veřejností vnímán jako dobrá příležitost pro sjednocení oborové terminologie, a to nejenom co se týče pojmů „dohled – dozor – kontrola“, ale i ohledně nepřesného používání pojmů kapitálový a finanční trh či definic finančních institucí pro účely různých zákonů. Vedle těchto se objevily i požadavky na provázanost legislativních aktů již existujících i připravovaných, na jasnou formulaci práv a povinností subjektů trhu či na jasné oddělení hmotné a procesní úpravy, příp. doplněný toho, jak uvažovaný zákon ovlivní strukturu a obsah jiných zákonů a zda bude doprovázen změnovými zákony.

Z připomínek vyplynuly i některé otázky, které přímo nesouvisí s výkonem dohledu nad finančním trhem, resp. které nejsou v současné době primárním cílem MF. Jedná se o nerovnoměrnosti v regulaci různých subjektů poskytujících finanční služby, kdy např. banky nebo obchodníci s cennými papíry jsou podrobni až přehnané regulaci, resp. možné zavedení koregulace, příp. samoregulace u subjektů finančního trhu prostřednictvím profesních asociací, což zaznělo i při jednání se zástupci AČPM.

4 POSTŘEHY Z JEDNÁNÍ

Vedle již výše zmíněných připomínek vyplynulo z osobních jednání i několik dalších zajímavých postřehů. Při jednání na AOK např. zaznělo přání některých jeho účastníků zachovat neformální postupy při výkonu dohledu ČNB a zajistit tak řešení některých situací neformálním způsobem namísto zahájení formálního správního řízení. V této souvislosti padl i požadavek na ČNB, aby seznamovala kontrolované subjekty s výstupy z provedených kontrol ihned po jejich ukončení, resp. v krátkých lhůtách, a to ze stejného důvodu uvedeného výše, tedy kvůli možnosti zjednat nápravu na základě výtky a možnosti vyhnout se tak formálnímu správnímu řízení.

V rámci jednání s ČBA padla otázka složení bankovní rady v souvislosti s jejím rozhodováním ve druhém stupni. Její současné složení odpovídá spíše měnovým cílům ČNB než úloze správního orgánu. Vhodným řešením by mohl být požadavek kvalifikace členů bankovní rady ke kontrole, tedy odbornosti i v oblasti dohledu nad finančním trhem.

Diskutována byla i otázka kontroly subjektů, které vykonávají činnosti bez řádného povolení (registrace, licence), a s tím související ochrana klienta. AČPM navrhla např. sankcionovat pojišťovny, které by vyplácely provize pojišťovacími zprostředkovatelům bez registrace.

V rámci jednání na AOK zazněl i požadavek na větší informovanost finančního trhu ze strany ČNB, a to např. publikováním stanovisek, odpovídáním na kvalifikované dotazy subjektů finančního trhu ve stanové lhůtě (pro zachování aktuálnosti takto podané informace), případně i publikováním soudních rozhodnutí vydaných v souvislosti s rozhodnutími ČNB (obdobně jako u ÚOHS).

5 ZÁVĚR

Ministerstvo financí děkuje všem účastníkům veřejné konzultace jak za zaslání připomínky, tak i podněty, které vyplynuly z osobních setkání, 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.

Obecný názor plynoucí z připomínek nás ujistil, že se při přípravě zákona o dohledu nad finančním trhem vydáváme správnou cestou a některé konkrétnější připomínky využijeme a rozpracujeme v rámci věcného záměru zákona (nebudou již zapracovány do výchozího materiálu).

Seznam použitých zkratk

| | |
|-------|--|
| AČPM | Asociace českých pojišťovacích makléřů |
| ADZ | Asociace družstevních záložen |
| AFIZ | Asociace finančních zprostředkovatelů a finančních poradců České republiky |
| AOK | Americká obchodní komora |
| ČAOCP | Česká asociace obchodníků s cennými papíry |
| ČAP | Česká asociace pojišťoven |
| ČBA | Česká bankovní asociace |
| ČNB | Česká národní banka |
| ECB | Evropská centrální banka |
| KAČR | Komora auditorů České republiky |
| MF | Ministerstvo financí |