



EVROPSKÝ SYSTÉM DOHLEDU NAD FINANČNÍM TRHEM (ESFS)

Evropský systém dohledu nad finančním trhem (dále jen „ESFS“) je vícevrstevný systém mikrobezpečnostních a makrobezpečnostních orgánů, který zahrnuje [Evropskou radu pro systémová rizika](#), tři evropské orgány dohledu a orgány dohledu jednotlivých členských států. Jeho úkolem je zajistit konzistentní a koherentní finanční dohled v EU. Tento systém dohledu prochází významnými změnami, k nimž dochází v důsledku zavádění bankovní unie a předpokládané vystoupení Spojeného království z EU.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 114 a čl. 127 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

SOUVISLOSTI A CÍLE

ESFS byl vytvořen v roce 2010 na základě doporučení obsažených ve [zprávě de Larosièrovy](#) expertní skupiny ohledně posílení evropských mechanismů dohledu a začal fungovat dne 1. ledna 2011. ESFS sestává z [Evropské rady pro systémová rizika](#) (ESRB), třech evropských orgánů dohledu – jmenovitě [Evropského orgánu pro bankovníctví](#) (EBA), [Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy](#) (ESMA) a [Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění](#) (EIOPA) – a orgánů dohledu jednotlivých členských států.

Hlavním cílem ESFS je zajistit, aby byla ve všech členských státech řádně prováděna pravidla pro finanční odvětví v zájmu zachování finanční stability, upevňování důvěry a poskytování ochrany spotřebitelům. Mezi cíle ESFS patří také rozvíjení společné kultury dohledu a usnadňování fungování jednotného evropského finančního trhu.

ESFS je systémem mikrobezpečnostního a makrobezpečnostního dohledu. Mikrobezpečnostní dohled se zaměřuje na jednotlivé finanční instituce a v zájmu ochrany spotřebitelů se snaží zamezit tomu, aby se dostaly do potíží. Makrobezpečnostní dohled se oproti tomu zabývá expozicí finančního systému jako celku vůči běžným rizikům a snaží se zamezit tomu, aby se nedostal do potíží, a chránit tak celou ekonomiku před významným poklesem reálného produktu. V rámci ESFS odpovídá za makrobezpečnostní dohled nad finančním systémem EU rada ESRB, zatímco orgány EBA, ESMA a EIOPA, které spolupracují v rámci společného výboru, vykonávají mikrobezpečnostní dohled.



Po vytvoření bankovní unie v roce 2012 se rámec dohledu v EU změnil: byly zavedeny nové prvky, jako je jednotný soubor pravidel pro dohled, [jednotný mechanismus dohledu](#) (SSM), který se začal uplatňovat v roce 2014, [jednotný mechanismus pro řešení krizí](#) (SRM), který se začal uplatňovat v roce 2016, a evropský systém pojištění vkladů (EDIS). Jednání o systému EDIS stále probíhají.

RÁMEC

A. Mikrobezpečnostní dohled

Mikrobezpečnostní dohled v EU charakterizuje vícevrstevný systém orgánů, které se dělí podle odvětví (bankovníctví, pojišťovnictví a trhy s cennými papíry) a podle úrovně dohledu a regulace (EU a vnitrostátní).

1. Evropské orgány dohledu

Za vykonávání mikrobezpečnostního dohledu na evropské úrovni odpovídají evropské orgány dohledu. EBA, EIOPA a ESMA jsou agenturami EU s vlastní právní subjektivitou, z nichž každá má svého předsedu, který ji zastupuje. Jsou nezávislé a jednají výlučně v zájmu Unie jako celku. V září 2017 Komise předložila balíček týkající se přezkumu evropských orgánů dohledu, který sestává ze tří legislativních návrhů a jehož cílem je posílit pravomoci, správu a financování evropských orgánů dohledu.

Nařízení, kterými byly evropské orgány dohledu zřízeny, stanovila jako jejich hlavní cíl přispívání ke stabilitě a efektivnímu fungování finančního systému. Evropské orgány dohledu se zasazují o: bezproblémové fungování vnitřního trhu, včetně především důkladné, účinné a jednotné úrovně regulace a dohledu; zajištění integrity, transparentnosti, účinnosti a řádného fungování finančních trhů; posílení koordinace dohledu na mezinárodní úrovni; předcházení regulatorní arbitráži a prosazování rovných podmínek hospodářské soutěže; zajištění toho, aby podstupování relevantního rizika bylo přiměřeně regulováno a podléhalo řádnému dohledu; a o posílení ochrany spotřebitelů.

Evropské orgány dohledu přispívají k rozvoji jednotného souboru pravidel tím, že vypracovávají technické regulační normy a prováděcí technické normy, které přijímá Komise (prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů). Vydávají pokyny a doporučení a mají určité pravomoci pro případ porušování právních předpisů EU ze strany vnitrostátních orgánů dohledu, mimořádných situací a neshod mezi příslušnými vnitrostátními orgány.

Všechny tři evropské orgány dohledu mají tutéž organizační strukturu. Řídícími orgány jsou dozorčí rada (hlavní orgán s rozhodovací pravomocí, který je tvořen předsedou, ředitelem příslušného orgánu dohledu v jednotlivých členských státech a po jednom zástupci Komise, Evropské centrální banky (dále jen „ECB“), ESRB a dalších dvou evropských orgánů dohledu), správní rada, předseda a výkonný ředitel.

a. Evropský orgán pro bankovníctví (EBA)

Právní základ: nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví) [ve znění pozdějších právních předpisů](#).



[EBA](#) má své sídlo v Londýně. Avšak vzhledem k předpokládanému vystoupení Spojeného království z EU EBA postupně přesouvá své operace do kanceláří v Paříži a na novém místě zahájí plný provoz v červnu 2019. Do oblasti působnosti EBA patří úvěrové instituce, finanční konglomeráty, investiční podniky, platební instituce a instituce elektronických peněz. Ve spolupráci s ESRB orgán EBA rovněž plní úkol podněcování k provádění zátěžových testů v celém bankovním sektoru EU a koordinace této činnosti. Poslední zátěžový test byl proveden v roce [2018](#) a příští se uskuteční v roce 2020.

b. Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA)

Právní základ: nařízení (EU) č. 1094/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění) [ve znění pozdějších právních předpisů](#).

[EIOPA](#) má své sídlo ve Frankfurtu nad Mohanem. Do jeho působnosti spadají v první řadě pojišťovny, zajišťovny, pojišťovací zprostředkovatelé, finanční konglomeráty a instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění. Přispívá k jednotnému souboru pravidel o pojišťovnictví a zaměstnaneckém penzijním pojištění zejména prostřednictvím režimů [Solventnost II](#) a [IZPP](#). EIOPA iniciuje a koordinuje zátěžové testy k posouzení odolnosti pojišťovnictví a penzijního pojištění. Poslední zátěžový test v pojišťovnictví byl proveden v roce [2018](#), zatímco zátěžový test zaměřený na zaměstnanecké penzijní pojištění se uskutečnil v dubnu [2019](#). Zpráva o zátěžových testech by měla být zveřejněna v prosinci 2019.

c. Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA)

Právní základ: nařízení (EU) č. 1095/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy) [ve znění pozdějších právních předpisů](#).

[ESMA](#) sídlí v Paříži. Do jeho působnosti spadají trhy s cennými papíry a jejich účastníci (burzy, obchodníci, fondy atd.). ESMA má výlučnou působnost v otázkách registrace ratingových agentur a registrů obchodních údajů v EU, dohledu nad nimi a ukládání sankcí. Dále odpovídá za uznávání ústředních protistran a registrů obchodních údajů ze třetích zemí (tj. zemí mimo EU) a za certifikaci a přejímání ratingových agentur třetích zemí.

Orgán ESMA provedl druhý zátěžový test změřený na ústřední protistrany roce [2017](#) a třetí test zahájil v dubnu [2019](#).

2. Společné orgány

a. Společný výbor evropských orgánů dohledu

Společný výbor odpovídá za celkovou a meziodvětvovou koordinaci a jeho cílem je zajišťování jednotného dohledu. V souladu s nařízením o evropských orgánech dohledu se společný výbor zaměřuje na: finanční konglomeráty; účetnictví a audit; mikrobezpečnostní analýzu meziodvětvového vývoje, rizika a slabá místa ohrožující finanční stabilitu; retailové investiční produkty; opatření proti praní peněz; výměnu informací mezi ESRB a evropskými orgány dohledu a rozvíjení vztahů mezi těmito institucemi. Společný výbor odpovídá za řešení sporů mezi orgány, které jsou součástí ESFS.



Členy společného výboru jsou předsedové evropských orgánů dohledu (a případných podvýborů), kteří se vždy po 12 měsících postupně střídají ve funkci předsedy tohoto výboru. Předseda společného výboru je místopředsedou ESRB. Zasedání společného výboru se musí uskutečnit alespoň jednou za dva měsíce. Sekretariát je tvořen pracovníky evropských orgánů dohledu.

b. Odvolací senát

Odvolací senát je na těchto třech evropských orgánech dohledu nezávislý a zabývá se odvoláními, jež podaly strany dotčené rozhodnutími evropských orgánů dohledu.

Tvoří jej šest členů a šest náhradníků, které na základě užšího výběru navrženého Komisí jmenují evropské orgány dohledu na období pěti let.

Rozhodnutí odvolacího senátu lze napadnout před Soudním dvorem Evropské Unie.

3. Příslušné vnitrostátní orgány dohledu

Každý členský stát určí své příslušné orgány dohledu, které jsou součástí ESFS a jsou zastoupeny v evropských orgánech dohledu.

B. Makrobezpečnostní dohled

Evropská rada pro systémová rizika (ESRB)

Právní základ: [nařízení \(EU\) č. 1092/2010](#) o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika a [nařízení Rady \(EU\) č. 1096/2010](#) o pověření Evropské centrální banky zvláštními úkoly, které se týkají fungování Evropské Rady pro systémová rizika.

Makrobezpečnostní dohled na úrovni EU vykonává ESRB. Jejím cílem je předcházet systémovým rizikům pro finanční stabilitu a tato rizika zmírňovat, a to s ohledem na makroekonomický vývoj. Zakládající nařízení svěřují ESRB různé úkoly a poskytují jí nástroje potřebné k jejich plnění. Patří mezi ně: shromažďování a analýza informací; identifikace systémových rizik a stanovení pořadí jejich důležitosti; vydávání varování a doporučení a monitorování následných opatření; poskytování posouzení Radě, dojde-li ESRB k závěru, že může nastat mimořádná situace; spolupráce s dalšími stranami ESFS; koordinace činnosti s mezinárodními finančními organizacemi, např. Mezinárodním měnovým fondem (MMF) a Radou pro finanční stabilitu (FSB) a plnění úkolů stanovených v dalších právních předpisech EU.

ESRB tvoří generální rada, řídicí výbor, dva poradní orgány (poradní vědecký výbor a poradní technický výbor) a sekretariát.

Analytickou, statistickou, administrativní a logistickou podporu poskytuje ESRB Evropská centrální banka. Prezident ECB je rovněž předsedou ESRB. V roce 2014 zveřejnila Komise [zprávu](#) o úloze a organizaci ESRB.

C. Spolupráce na různých úrovních

Různé subjekty ESFS koordinují svou činnost také s různými institucemi na mezinárodní úrovni.



ROZVOJ RÁMCE DOHLEDU

Finanční krize ukázala, že pouhá koordinace finančního dohledu prostřednictvím ESFS neumožňuje dostatečným způsobem předcházet roztržitosti evropského finančního trhu. Za účelem překonání této překážky byla zřízena [bankovní unie EU](#). Jeden z jejích hlavních pilířů, [jednotný mechanismus dohledu \(SSM\)](#), je obzvláště významným prvkem rámce dohledu. Jeho cílem je zajištění konzistentního a koherentního finančního dohledu nad úvěrovými institucemi, který umožní předcházet v EU regulatorním arbitrážím a roztržitosti trhu finančních služeb. Jednotného mechanismu dohledu se účastní všechny členské státy eurozóny a dále členské státy nacházející se mimo eurozónu, které se rozhodnou do mechanismu vstoupit. Jednotný mechanismus dohledu tvoří ECB a příslušné vnitrostátní orgány, které spolupracují a vyměňují si informace. ECB odpovídá za efektivní a konzistentní fungování tohoto mechanismu. Od listopadu 2014 jsou na základě [nařízení o jednotném mechanismu dohledu](#) svěřeny ECB specifické úkoly. K těmto úkolům patří mj. schvalování úvěrových institucí, zajišťování plnění obezřetnostních a dalších regulačních požadavků a provádění kontrol v rámci dohledu. ECB odpovídá za přímý dohled nad „významnými“ bankami, zatímco nad „méně významnými“ bankami vykonávají dohled vnitrostátní orgány. Vedle těchto úkolů v oblasti mikroobezřetnostního dohledu má ECB rovněž makroobezřetnostní úkoly a spolu s nimi i příslušné nástroje, související například s kapitálovými rezervami. Za tímto účelem byla řídicí struktura ECB upravena, a to zřízením Rady dohledu ECB. Aby byl zajištěn jednotný dohled, ECB úzce spolupracuje s ostatními orgány tvořícími ESFS, zejména s EBA.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Jakožto spolutvůrce právních předpisů se Parlament významným způsobem podílel na vytváření právních předpisů, kterými byl ustaven ESFS, a hraje rovněž důležitou úlohu v jednáních o právních předpisech týkajících se různých pilířů bankovní unie. Má svou vymezenou roli, pokud jde o akty v přenesené pravomoci (včetně regulačních technických norem) a prováděcí akty (včetně prováděcích technických norem), jež přijala Komise. Má rozsáhlá práva týkající se poskytování informací, díky čemuž jsou mu předkládány např. roční pracovní programy, víceleté pracovní programy a výroční zprávy evropských orgánů dohledu. Parlament potvrzuje jmenování předsedů evropských orgánů dohledu a výkonných ředitelů. Parlament si může od evropských orgánů dohledu vyžádat jejich stanoviska. Parlament také každoročně hlasuje o tom, zda těmto jednotlivým orgánům udělí absolutorium za plnění rozpočtu. Parlament a ECB rovněž uzavřely interinstitucionální dohodu^[1] s cílem zajistit [odpovědnost](#) a dohled nad plněním úkolů, které byly ECB svěřeny v rámci jednotného mechanismu dohledu. Kromě toho předseda Rady dohledu ECB [předkládá](#) Parlamentu výroční zprávu ECB o činnostech dohledu, objasňuje výkon svých povinností v oblasti dohledu a odpovídá na dotazy členů Hospodářského a měnového výboru (ECON).

[1]2013/694/EU.



