

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

485. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ VE DNECH 12. A 13. PROSINCE 2012

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS a 82/891/EHS, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD)

(2013/C 44/12)

Zpravodajka: **paní RUSENOVA**

Dne 5. července 2012 se Evropský parlament a dne 10. července 2012 Rada, v souladu s článkem 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci *návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010*

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD).

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 21. listopadu 2012.

Na 485. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 12. a 13. prosince 2012 (jednání dne 12. prosince), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 153 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vítá legislativní návrh rámce, jenž je koncipován tak, aby zavedením nových preventivních nástrojů pro ranou intervenci a řešení problémů preventivně řešil bankovní krize, zajišťoval finanční stabilitu a snížil zatížení veřejných financí. Zajištění účinného řešení problémů institucí v úpadku v EU je základním prvkem při dokončování jednotného trhu. EHSV podporuje zavedení navrhovaných nástrojů, přivítal by však další objasnění těch z nich, které jsou nové a nebyly ověřeny při systémových krizích. EHSV očekává, že obsah této směrnice bude koordinován s obsahem bankovní unie.

1.2 EHSV souhlasí s návrhem, aby orgány příslušné k řešení za konzultace s příslušnými orgány navrhovaly a aktualizovaly plány řešení problémů. Výbor je přesvědčen, že by se plánování a aktualizace řešení problémů na individuální úrovni i na úrovni skupiny zlepšilo, pokud by do tohoto procesu byly zahrnuty

i banky. U relevantních otázek by měla být v případě potřeby rovněž vyžádána odborná konzultace dalších zainteresovaných stran, např. organizací spotřebitelů, zástupců odborů atd., na než mohou mít plány ozdravných postupů a řešení problémů dopad.

1.2.1 Nejlepší pozici pro posouzení záležitostí veřejného zájmu mají centrální banky, včetně ECB. EHSV proto doporučuje, aby byly zapojeny do posuzování ozdravných plánů a plánů na řešení problémů, přičemž musí být zároveň respektována jejich nezávislost.

1.3 V souvislosti s úvěrovými institucemi a jejich ozdravnými plány a plány na řešení problémů by měly být posíleny požadavky týkající se důvěrnosti údajů. Zvláštní ustanovení ve

směrnici by měla zaručovat, že všechny orgány, instituce a zainteresované strany zapojené do navrhování, aktualizace a posuzování ozdravných plánů a plánů na řešení problémů bank budou přísně respektovat důvěrnost příslušných údajů.

1.4 EHSV vítá navrhovaná opatření umožňující zavedení harmonizovaných pravidel a podmínek, za nichž lze provádět vnitroskupinovou finanční podporu, současně však upozorňuje, že ochrana zájmů a práv nabyvatele a převáděcího subjektu by měla být dobře vyvážená, panují-li mezi nimi ohledně podpory neshody. Výbor plně podporuje ustanovení čl. 19 odst. 1 a navrhuje rozšířit požadavek čl. 19 odst. 1 písm. f) tak, aby navíc obsahoval veškeré **vyšší požadavky na kapitál a likviditu** vyžadované regulačními orgány země převáděcího subjektu.

1.5 O klíčových prahových podmínkách ke jmenování zvláštního správce musí rozhodnout příslušné orgány. EHSV chápe, že je nezbytné, aby měly příslušné orgány jistou diskreční pravomoc, ale vzhledem k **zásadní úloze a pravomocem** svěřeným zvláštním správcům by Výbor uvítal vyšší stupeň jistoty pro instituce, a to prostřednictvím **zavedení explicitních a jasněji definovaných prahových pravidel a podmínek**.

1.6 Jmenování zvláštního správce je velmi invazivní opatření rané intervence, jež by mělo být uplatňováno až poté, kdy byla méně invazivní opatření vyčerpána. Může však nastat situace, kdy se vážné zhoršování finanční situace instituce vyvíjí příliš rychle, takže je nutné zvláštního správce jmenovat bez toho, že by čekalo na provedení méně invazivních opatření rané intervence navrhovaných v čl. 23 odst. 1. V takovém případě by mělo být možné jmenovat zvláštního správce i tehdy, pokud nebude splněna některá z podmínek uvedených v článku 24 (k odstranění zhoršení „nepostačují ostatní opatření **přijatá** v souladu s článkem 23“).

1.7 Pravomoci a odpovědnosti orgánů příslušných k řešení vyžadují dodatečné rozlišení a vyjasnění. Příslušné orgány nebo orgány dohledu jsou odpovědné za ranou intervenci, zatímco orgány příslušné k řešení odpovídají za výběr a uplatňování nástrojů k řešení problémů. Nicméně v některých případech jsou určité pravomoci vykonávány jak orgány dohledu, tak orgány příslušnými k řešení. V závislosti na volbě provedené členským státem by mohly orgány dohledu vykonávat pravomoci orgánů příslušných k řešení, ale tyto dvě funkce by měly být odděleny, aby se minimalizovalo riziko shovívavosti. EHSV by uvítal stanovení jasného rozlišení mezi pravomocemi orgánů dohledu a orgánů příslušných k řešení a načasování jejich intervence.

1.8 Směrnice navrhuje, aby řídicí orgán instituce, jež je v úpadku nebo je u ní úpadek pravděpodobný, **oznámil tuto skutečnost příslušnému orgánu**. EHSV se domnívá, že bude-li

iniciativa plně přenechána diskreční pravomoci vedení banky, hrozí, že **rozhodnutí orgánu příslušného k řešení** přijde pozdě. Směrnice by neměla připouštět žádné pochybnosti o tom, že orgány dohledu mají právo a možnost informovat orgán příslušný k řešení bez toho, aby čekaly na oznámení od vedení banky, pokud se domnívají, že byly naplněny podmínky pro zahájení řešení problémů a oznámení má zpoždění. Měla by vyžadovat, aby členské státy zavedly vysoké sankce pro členy vedení banky, kteří poruší pravidla profesních postupů.

1.9 Široký rozsah pravomocí svěřený orgánům příslušným k řešení ve spojení s omezeným právem na odškodnění třetích stran **vzbuzuje obavy o právní legitimitu navrhovaného rámce**. V řadě členských států, zejména pak v těch, které se řídí jurisdikcí zvykového (anglosaského) práva, by soudy s největší pravděpodobností hájily své vlastní právo vyhovět stížnosti o soudní přezkum každého rozhodnutí učiněného správním orgánem, pokud některý jednotlivec nebo skupina doloží, že byli v důsledku tohoto rozhodnutí poškozeni. Pokud by se někdo domníval, že se orgán příslušný k řešení nebo správci dopustili **hrubého profesního pochybení**, pak pouze soudci mají jistý druh imunity pro rozhodnutí učiněná během jednání, avšak žádný zákon nebo právní úprava nemůže toto privilegium rozšířit na správní orgán, jako je např. orgán příslušný k řešení, na němž by pak bylo možné **se před soudem domáhat odpovědnosti za škody**.

1.10 Nástroj odepsání závazků vyžaduje dodatečná vysvětlení a objasnění. V zájmu minimalizace jakýchkoliv nejistot mezi investory by měla být zavedena jasná pravidla týkající se způsobilých závazků a prahových podmínek pro odepsání závazků.

1.11 EHSV vítá zavedení harmonizovaných pravidel financování založených na příspěvcích ex ante pro systémy pojištění vkladů a fondy pro řešení problémů. Kritéria příspěvků k financování řešení problémů se s ohledem na současnou situaci jeví jako správná a realistická. Nicméně hospodářské a finanční podmínky se mohou nečekaně změnit, jak jsme viděli v posledních letech. EHSV navrhuje zavedení **pravidla, jež umožní, aby mohla být kritéria příspěvků k financování jednou za čas revidována**.

1.12 Výbor sice uznává potenciální výhody možných synergií jednotné instituce pro pojištění vkladů a fondů pro řešení problémů, vítá však i přístup Komise, jenž umožňuje, aby si každý členský stát zvolil, zda upřednostní jedno nebo dvě finanční opatření (fondy). V obou případech by měla směrnice zavést realistická opatření, jež zaručí, že systém pojištění vkladů bude moci plnit svou hlavní funkci, tedy neustále chránit retailové vkladatele, při zohlednění toho, co stanoví bankovní unie.

1.13 EHSV vítá zavedení účinného řešení problémů institucí v úpadku v EU jako základního prvku při dokončování jednotného trhu. Evropský systém mechanismů financování by měl zajistit, že všechny instituce EU budou podléhat stejně účinným pravidlům financování řešení problémů. Zároveň bude přispívat ke stabilitě jednotného trhu a zajišťovat rovné podmínky hospodářské soutěže. Výbor by uvítal, kdyby byl co nejrychleji předložen **realistický harmonogram** zavádění budoucího systému mechanismů financování pro řešení problémů.

1.14 EHSV nicméně doufá, že směrnice bude sledovat konečný cíl větší integrace a konvergence právních předpisů, počínaje zeměmi eurozóny.

2. Úvod

2.1 Komise navrhuje směrnici⁽¹⁾, jež by vytvořila efektivní rámec **pro spořádané řízení úpadků bank a zamezení tomu, aby se nákaza rozšířila** na další instituce, a to tak, že by tento rámec poskytl příslušným orgánům **společné a efektivní nástroje a pravomoci k preventivnímu řešení bankovních krizí, ochraně finanční stability a minimalizaci vystavení daňových poplatníků ztrátám**. Tento návrh upřesňuje názory Komise na rámec pro řízení krizí ve finančním odvětví vyjádřené již dříve v jednom z jejích sdělení⁽²⁾. Nový legislativní rámec je navrhován jako alternativa existujících vnitrostátních úpadkových řízení a záchranných opatření a je v souladu s klíčovými atributy účinných režimů řešení problémů pro finanční instituce přijatými Radou pro finanční stabilitu⁽³⁾ a se zásadami dohodnutými na setkáních skupiny G20.

2.2 Záchranná opatření představují obrovskou zátěž pro veřejné finance, způsobují narušení hospodářské soutěže, zvyšují morální hazard a v současnosti se má za to, že jsou neuspokojivým prostředkem v situaci, kdy hrozí, že zavření banky způsobí nákladu. **Navrhovaný rámec by měl:**

- **snížit účast daňových poplatníků** na nákladech na záchranu bank;
- poskytnout veřejným orgánům **nezbytné pravomoci k podniknutí preventivního zásahu, k intervenci v raném stádiu a k přijímání řešení pro banky v krizi;**
- **zavést nástroje k řešení problémů**, včetně nástroje odepsání závazků, jež dá orgánům příslušným k řešení pravomoc **odepsat závazky nezajištěných věřitelů za**

⁽¹⁾ COM(2012) 280 final.

⁽²⁾ COM(2010) 579 final.

⁽³⁾ Viz Rada pro finanční stabilitu, *Klíčové atributy účinných režimů řešení problémů pro finanční instituce*, říjen 2011.

institucí v úpadku a proměnit její závazky na vlastní kapitál.

2.3 Dne 12. září 2012 navrhla Komise vytvoření jednotného mechanismu dohledu nad bankami v eurozóně. Konečnou odpovědnost za konkrétní úkoly dohledu týkající související s finanční stabilitou všech bank eurozóny bude mít Evropská centrální banka (ECB). Vnitrostátní orgány dohledu budou hrát i nadále významnou úlohu v každodenním dohledu a při přípravě provádění rozhodnutí ECB. Pokud některá banka poruší nebo pokud by hrozilo, že poruší požadavky regulatorního kapitálu, bude moci ECB provádět **opatření rané intervence**. Jakmile bude dosaženo dohody ohledně existujících systémů pojištění vkladů a ohledně návrhu směrnice o ozdravných postupech a řešení problémů úvěrových institucí, má Komise v úmyslu připravit návrh jednotného mechanismu řešení problémů, jež by byl odpovědný za koordinaci používání nástrojů pro řešení problémů bankami v rámci bankovní unie.

3. Všeobecné poznámky

3.1 Události několika posledních let ukázaly, že bankovní krize by se měly řešit preventivně, aby se pokud možno předešlo úpadkům bank. Smutným poučením z první krize v roce 2007 je to, že velký **individuální** úpadek s sebou téměř vždy nese **systémovou** krizi s dobře známými sociálními a hospodářskými důsledky. Odchytky od zavedených a **všeobecně přijímaných zásad** úpadkového práva jsou pak odůvodněny **veřejným zájmem**.

3.2 V současnosti neexistuje žádná **harmonizace postupů pro řešení problémů úvěrových institucí na unijní úrovni**. EHSV vítá legislativní návrh rámce, jež je navržen tak, aby prostřednictvím zavedení nových nástrojů a postupů preventivně řešil bankovní krize, zajišťoval finanční stabilitu a snížil zatížení veřejných financí. Výbor si je vědom, že nové preventivní nástroje a postupy pro ranou intervenci a řešení problémů samy těžko mohou vyřešit systémové krize, ale budou-li správně a důsledně uplatňovány, mohly by přispět k prevenci vzniku těchto krizí. EHSV podporuje zavedení nástrojů pro ozdravení a řešení problémů, upozorňuje však, že některé z nich (odepsání závazků) nebyly ověřeny při systémových krizích a nejsou dostatečně zkušenosti s jejich uplatňováním, což znamená, že by se s nimi mělo zacházet zvláště opatrně.

3.3 EHSV vítá snahu o zavedení rámce pro spořádané řízení úpadků bank a souhlasí, že „vzhledem k ... systémovému riziku a významné hospodářské funkci, kterou instituce vykonávají, nemusí být běžné úpadkové řízení v některých případech vhodné“⁽⁴⁾. Uznává rovněž, že kdykoliv veřejný zájem vyžaduje řádné vyřešení problému banky v úpadku, měl by být správou pověřen **specializovaný orgán příslušný k řešení**, a to jiný

⁽⁴⁾ COM(2012) 280 final, důvodová zpráva, s. 4.

než soudní. Tento orgán příslušný k řešení je vlastně **správním orgánem** s pravomocemi, jež jsou tradičně nezpochybnitelnou doménou **soudních orgánů**, a přenesení pravomocí s sebou proto přináší jisté právní změny. Přenesení pravomocí může mít tyto důsledky:

- pravomoci orgánu příslušného k řešení by měly být v podobě právního rámce stanoveny v EU;
- pravomoci orgánu příslušného k řešení by měly být na základě toho, co bylo stanoveno v EU, stanoveny vnitrostátními parlamenty, jež by zároveň měly umožnit a řídit přenesení pravomocí ze soudních orgánů na orgány bankovní;
- práva třetích stran stanoví úpadekové právo, jež by mělo být pozměněno tak, aby bylo uzpůsobeno zvláštnímu bankovnímu režimu, nebo by měly vnitrostátní parlamenty přijmout zvláštní právní předpisy;
- Komise v každém případě konstatuje, že změněné právní předpisy by měly být slučitelné s Listinou základních práv, zejména s právem na vlastnictví, na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces.

3.4 EHSV souhlasí se závěry Komise, že náklady rámce jsou dány možným zvýšením **nákladů financování** u institucí v důsledku odnětí implicitní jistoty státní podpory a náklady fondů pro řešení problémů. Výbor sdílí obavy Komise, že tyto zvýšené náklady by mohly být přeneseny na klienty nebo akcionáře snížením úrokových sazeb u vkladů, zvýšením úrokových sazeb u úvěrů ⁽⁵⁾ a bankovních poplatků nebo snížením návratnosti vlastního kapitálu. Posouzení dopadů vypracované Komisí konstatuje, že ačkoliv se budou muset banky vyrovnat s „určitým“ zvýšením **provozních nákladů, budou celkové náklady operací a přípravy plánů ozdravných postupů a řešení problémů** „zanedbatelné“ a „nehmotné“ ⁽⁶⁾.

3.5 Obavy bank, že **náklady** nebudou zdaleka zanedbatelné, zpochybnila jak Komise, tak sociální partneři. EHSV souhlasí s Komisí, pokud jde o potenciální přínosy rámce z dlouhodobého hlediska. **Krátkodobý až střednědobý dopad nákladů** na všechny zainteresované strany by měl pečlivě posoudit každý členský stát při navrhování vnitrostátních pravidel, jež by měla zohledňovat specifika a podmínky daného státu.

3.6 EHSV vítá návrh Komise na vytvoření bankovní unie se zvláštním ochranným mechanismem a domnívá se, že stávající

rámec pro ozdravení a řešení problémů by měl být pozměněn v souladu s fungováním tohoto nového mechanismu. Výbor si je zároveň vědom toho, že kombinace evropského dohledu a místních řešení může jen těžko úspěšně fungovat, a to zejména v případech chyb ve fungování systémově významných institucí v několika členských státech. V ideálním případě by měly být pravomoci Evropské unie v bankovní regulaci doplněny pravomocí Evropské unie v řešení problémů a pojištění vkladů ⁽⁷⁾. Komise má v úmyslu navrhnout jednotný mechanismus pro restrukturalizaci ⁽⁸⁾, v současnosti je však obtížné odhadnout, kdy by mohlo dojít k realizaci.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Plány ozdravných postupů a řešení problémů

4.1.1 Zvláštní pozornost je třeba věnovat **potřebě lidských zdrojů**. Navrhování plánů ozdravných postupů a řešení problémů je **vysoce specializovaná práce** a experty schopné provést potřebnou expertizu a mající potřebné zkušenosti není možné jednoduše najít v řadách zaměstnanců bank nebo veřejných orgánů. Hlavní problém, jemuž budou **orgány dohledu a orgány příslušné k řešení** čelit, bude spočívat v zajištění dostatečných lidských zdrojů se specifickými a vysokými profesními schopnostmi. Tomuto problému se nelze vyhnout, neboť jak spolehlivost plánů, tak důvěra v jakýkoliv odpovídající zásah se opírají o **vysokou profesní kvalitu** celé konstrukce.

4.1.2 EHSV souhlasí s návrhem, aby orgány příslušné k řešení za konzultace s příslušnými orgány navrhovaly a aktualizovaly plány řešení problémů nejméně jednou ročně. Tyto plány by měly stanovit podmínky použití nástrojů k řešení problémů. Výbor je přesvědčen, že by se plánování a aktualizace řešení problémů na individuální úrovni i na úrovni skupiny zlepšilo, pokud by do tohoto procesu byly zahrnuty i banky, jak je navrhováno ve sdělení Komise COM(2010) 579 final ⁽⁹⁾ a v dokumentu o posouzení dopadů, jenž je přiložen k návrhu směrnice ⁽¹⁰⁾, není to však výslovně uvedeno ve směrnici. Ve vhodných případech by měla být rovněž vyžádána odborná konzultace dalších zainteresovaných stran, např. spotřebitelských organizací, zástupců odborových organizací apod., na než mohou mít plány řešení problémů dopad.

4.1.3 Zapojení orgánů dohledu a orgánů příslušných k řešení společně s úvěrovými institucemi by bylo nedostatečné, mají-li být plány posuzovány v kontextu veřejného zájmu. Nejlepší pozici pro podobná posouzení mají centrální banky. Posouzení, jako např. zda by mohly být individuální ozdravné plány a plány na řešení problémů několika institucí prováděny v systémových situacích současně, a míru, v níž by mohla individuální řešení ovlivnit finanční systém jako celek ve vnitrostátním nebo mezinárodním měřítku, vyžadují obezřetnostní přístup na

⁽⁵⁾ Komise odhaduje, že vyšší náklady financování se mohou promítnout do investic a snížit růst HDP o 0,1–0,4 % ročně. Viz Posouzení dopadů vypracované Komisí, SWD(2012) 166, s. 69, a SWD(2012) 167.

⁽⁶⁾ Tamtéž, s. 68.

⁽⁷⁾ Viz Evropský výbor pro systémová rizika, zprávy poradního vědeckého výboru *Shovívavost, řešení problémů a pojištění vkladů*, č. 1, červenec 2012, s. 23.

⁽⁸⁾ Viz COM(2012) 510 final.

⁽⁹⁾ Viz COM(2010) 579 final – Rámec EU pro řízení krizí ve finančním odvětví, s. 6.

⁽¹⁰⁾ Viz Posouzení dopadů vypracované Komisí, SWD (2012) 166, s. 26 a 64, a SWD (2012) 167.

makroúrovni. Vzhledem ke své odbornosti a zkušenostem se centrální banky nejvíce hodí k tomu, aby uplatňovaly tento přístup. EHSV proto doporučuje, aby jim bylo v souvislosti s veřejným zájmem umožněno zapojit se do posuzování ozdravných plánů a plánů na řešení problémů, přičemž musí být zároveň respektována jejich nezávislost. V budoucnu by možná mohla ECB jako centrální banka a zároveň jako orgán jednotného dohledu zavést podobná posuzování plánů bank.

4.1.4 V souvislosti s úvěrovými institucemi a jejich ozdravnými plány a plány na řešení problémů by měly být posíleny požadavky týkající se důvěrnosti údajů. Zvláštní ustanovení ve směrnici by měla zaručovat, že všechny orgány, instituce a zainteresované strany zapojené do navrhování, aktualizace a posuzování ozdravných plánů a plánů na řešení problémů bank budou přísně respektovat důvěrnost příslušných údajů.

4.2 Finanční podpora uvnitř skupiny

4.2.1 EHSV vítá navrhovaná opatření umožňující zavedení harmonizovaných pravidel a podmínek, za nichž lze provádět vnitroskupinovou finanční podporu, současně však upozorňuje, že ochrana zájmů a práv nabyvatele a převádějího subjektu by měla být dobře vyvážená, panují-li mezi nimi ohledně podpory neshody. EHSV plně podporuje ustanovení čl. 19 odst. 1 a navrhuje rozšířit požadavek čl. 19 odst. 1 písm. f) tak, aby navíc obsahoval jakékoliv **vyšší požadavky na kapitál a likviditu** vyžadované regulačními orgány země převádějího subjektu.

4.3 Zvláštní správa

4.3.1 O klíčových prahových podmínkách ke jmenování zvláštního správce ve smyslu čl. 24 odst. 1 musí rozhodnout příslušné orgány⁽¹¹⁾. Výbor uznává nezbytnost doporučených prahových podmínek a větší flexibility, jež by příslušným orgánům umožnily jistou diskreční pravomoc, ale vzhledem k **zásadní úloze a pravomocem** svěřeným zvláštnímu správci bychom uvítali vyšší stupeň jistoty pro instituce, a to prostřednictvím **zavedení explicitních a jasněji definovaných prahových pravidel a podmínek**. Zkušenost ukazuje, že první varovné signály jsou často **kvalitativní povahy** a jejich vnímání závisí na **zkušenostech a znalostech členů orgánů dohledu**, neboli na účinném získávání informací, spíše než na počítačových modelech a srovnáních. V takových případech, při absenci jasně definovaných pravidel, jež by členy orgánů dohledu zbavovala odpovědnosti za jejich úsudek, se mohou tito členové

zdráhat převzít iniciativu, a ztratit tak cennou příležitost k rané a včasné intervenci. Jasně definovaná prahová pravidla a podmínky mají zásadní význam proto, že v případech skutečného nebo předpokládaného selhání řízení by mohly třetí strany vyžadovat odškodnění nejen od zvláštního správce z důvodu osobní odpovědnosti, ale i od orgánů dohledu za **špatné rozhodnutí týkající se nutnosti zahájení procesu včasného zásahu nebo výběru osoby jmenované zvláštním správcem**.

4.3.2 Směrnice zavádí určitý postup při zavádění jednotlivých opatření rané intervence. Jmenování zvláštního správce je velmi invazivní opatření rané intervence, jež by mělo být uplatňováno až poté, kdy byla méně invazivní opatření vyčerpána. Může však nastat situace, kdy se vážné zhoršování finanční situace instituce vyvíjí příliš rychle, takže je nutné zvláštního správce jmenovat bez toho, že by se čekalo na provedení méně invazivních opatření rané intervence navrhovaných v čl. 23 odst. 1. V takových případech by mělo být možné jmenovat zvláštního správce i tehdy, pokud nebude splněna některá z podmínek uvedených v článku 24 (k odstranění zhoršení „nepostačují ostatní opatření **přijata** v souladu s článkem 23“).

4.3.3 Výbor by uvítal, kdyby Komise vzala v úvahu situaci, kdy by mohlo jmenování zvláštního správce přivodit hromadné vybírání vkladů, a navrhla vhodná opatření, jež by tomu zabránila. Jmenování zvláštního správce by mohlo být v určitých případech signálem pro trh, že se banka potýká s vážnými finančními problémy, a může tak spustit hromadné vybírání vkladů. Situace by mohla být dokonce ještě vážnější, pokud by na vnitrostátní nebo mezinárodní úrovni došlo k současnému jmenování zvláštních správců pro více bank, a odvětví by tak čelilo hromadnému vybírání vkladů a krizi důvěry. Výbor je přesvědčen, že by do směrnice měla být začleněna určitá opatření, jež by podobnému vývoji ve fázi rané intervence zabránila. Budoucí jednotný orgán dohledu by měl mít silné postavení a odpovídající vybavení, aby dokázal podobným situacím účinně a včas čelit.

4.4 Řešení problémů

4.4.1 Pravomoci a odpovědnosti orgánů příslušných k řešení vyžadují dodatečné vyjasnění. Příslušné orgány nebo orgány dohledu jsou odpovědné za ranou intervenci, zatímco orgány příslušné k řešení odpovídají za výběr a uplatňování nástrojů k řešení problémů. Nicméně v některých případech jsou určité pravomoci vykonávány jak orgány dohledu, tak orgány příslušnými k řešení. Např. čl. 27 odst. 1 písm. a) říká, že „příslušný orgán nebo orgán příslušný k řešení určí, že instituce je

⁽¹¹⁾ Odpovědné orgány musí rozhodnout, kdy a zda jde o případ „značného zhoršení finanční situace instituce“, „závažných porušení právních a správních předpisů“ nebo „závažných administrativních nesrovnalostí, kdy k odstranění takové situace nepostačují ostatní opatření přijata v souladu s článkem 23“.

v úpadku nebo je u ní úpadek pravděpodobný“. V závislosti na volbě provedené členským státem by mohly orgány dohledu vykonávat pravomoci orgánů příslušných k řešení, ale tyto dvě funkce by měly být odděleny, aby se minimalizovalo riziko shovívavosti⁽¹²⁾. Výbor by uvítal stanovení jasného rozlišení mezi úkolem a pravomocemi orgánů dohledu a orgánů příslušných k řešení a načasování jejich intervence. Výbor se domnívá, že postupy posuzování a oznamování týkající se podmínek řešení problémů by se měly opírat o jasné rozlišení mezi pravomocemi jednotlivých zainteresovaných orgánů a měly by být zjednodušeny, aby se urychlilo rozhodování o řešeních a jejich provádění.

4.4.2 Požadavek, aby **řídící orgán** instituce, jež je v úpadku nebo je u ní úpadek pravděpodobný, tuto skutečnost **oznámil příslušnému orgánu**, by byl sice naprosto správný, pokud by zde ovšem nevznikaly pochybnosti o tom, zda řídící orgán instituce podá toto oznámení příslušnému orgánu včas. Zkušenosti z minulosti ukazují, že toto oznámení bývá z nejrůznějších důvodů opožděné, přičemž jedním z těchto důvodů jsou pochybnosti ohledně souladu s pravidly kapitálových požadavků. EHSV se domnívá, že bude-li iniciativa plně přenechána diskreční pravomoci vedení banky, **hrozí, že rozhodnutí orgánu příslušného k řešení přijde pozdě**. Článek 74 by neměl připouštět žádné pochybnosti o tom, že orgány dohledu mají právo a možnost informovat orgán příslušný k řešení bez toho, aby čekaly na oznámení od vedení banky, pokud se domnívají, že byly naplněny prahové podmínky pro řešení problémů a oznámení má zpoždění. Čl. 101 odst. 1 písm. d) a odst. 2 by měly vyžadovat, aby členské státy zavedly vysoké sankce pro členy vedení banky, kteří poruší pravidla čl. 74 odst. 1, a nikoli čl. 73 odst. 1, jak uvádí směrnice.

4.4.3 Čl. 27 odst. 1 písm. c) se týká situace, kdy „opatření k řešení problémů jsou nezbytná ve veřejném zájmu“. Posouzení veřejného zájmu je oblastí, v níž mají nejlepší pozici pro získání informací centrální banky vzhledem ke své odbornosti a zkušenostem s posuzováním finanční stability, kontinuity základních služeb, ochrany veřejných zdrojů a ochrany vkladatelů. Je správné je zařadit mezi orgány, jež mají posuzovat, zda byly splněny prahové podmínky pro zahájení řešení, ale mělo by to být umožněno v rané fázi, a to zejména tehdy, pokud se posuzování provádí pro několik institucí ve vnitrostátním nebo přeshraničním rozměru. V budoucí bankovní unii by možná mohla mít ECB, v úzké spolupráci s Evropskou radou pro systémová rizika, lepší postavení a být lépe vybavena k tomu, aby prováděla podobná posuzování v souvislosti s veřejným

zájmem, a to jak z pozice centrální banky, tak z pozice orgánu jednotného dohledu. V tomto ohledu by zvláště pomohlo případné vytvoření jednotného mechanismu pro restrukturalizaci.

4.4.4 Veřejný zájem, jehož se úpadek bank dotýká, ospravedlňuje jiné **rozdělení ztrát**, než jaké běžně přináší úpadková řízení. Návrh proto vytváří zvláštní hierarchii nároků, kdy mají přednost akcionáři, po nichž následují nezajištění věřitelé v pořadí stanoveném článkem 43. EHSV nemá proti navrhované hierarchii nároků námitek, nicméně by rád upozornil na skutečnost, že „věřiteli“ jsou – z technického i právního hlediska – také všichni **vkladatelé/klienti**. S výjimkou „dotčených věřitelů“ neuvádí článek 2 žádnou definici „věřitelů“ a „vkladatelů“ a jejich jednotlivých druhů. EHSV by uvítal jasné definice těchto termínů, a to zejména s ohledem na to, že pořadí vkladatelů-věřitelů není v současnosti v členských státech harmonizováno.

4.4.5 Pro vládní vklady platí v jednotlivých členských státech rozdílné režimy. Buď mohou spadat pod závazky způsobilé k odepsání, nebo z nich mohou být vyňaty, a to v závislosti na tom, zda patří k pojištěným vkladům, do určité výše a podle toho, zda jsou sekuritizovány. Vládní vklady, jež patří ke způsobilým závazkům a mohou podléhat odepsání, jsou navíc ve skutečnosti peníze daňových poplatníků. Je ale vůbec možné označit odepsání závazků, jež se dotkne veřejných zdrojů, za odepsání závazků?

4.4.6 Návrh dává orgánům příslušným k řešení široký rozsah pravomocí při vytváření pořadí odepsání závazků. Orgán příslušný k řešení má dokonce pravomoc odepsat obchodní úvěry, pokud nejsou považovány za „nutné pro fungování operací“ (čl. 38 odst. 2 písm. e) bod ii)). To znamená, že např. dodavatel cateringových nebo hotelových služeb může považovat své nároky za odepsané, rozhodne-li orgán příslušný k řešení, že tyto služby nejsou „nutné“. **Zásada rovného zacházení s věřiteli** je pilířem každého úpadečného řízení a **musí být respektována i v tomto případě**.

⁽¹²⁾ COM(2010) 579 final říká, že každý členský stát určí orgán příslušný k řešení, jenž bude pravomocí k řešení problémů vykonávat. To členským státům dovolí pokračovat v uplatňování stávajících vnitrostátních ujednání, dle nichž může za řešení problémů odpovídat ministerstvo financí, centrální banka nebo systém zajištění vkladů. Komise poznamenává, že v řadě jurisdikcí jsou orgány příslušné k řešení náležitě odděleny od orgánů dohledu, a toto oddělení považuje za důležitý předpoklad minimalizace rizika shovívavosti. Mělo by jít spíše o orgány administrativněsprávní než soudní.

4.4.7 EHSV chápe, že je nezbytné zajistit, aby měly instituce ve své rozvaze dostatečný objem způsobilých závazků, jež mohou podléhat pravomocem k odepsání závazků. Vydání dluhových nástrojů, jež mohou podléhat odepsání závazků, může být problematické, neboť bude oslaben rozdíl mezi podřízenými závazky a nezajištěným prioritním dluhem. Na méně rozvinutých trzích to může být v obdobích krizí, zejména systémových krizí, ještě problematictější, dražší, nebo dokonce

nemožné. Výbor doporučuje, aby byl návrh na harmonizované uplatňování minimálního požadavku na způsobilé závazky na úrovni Unie, jež má být zajištěno akty Komise v přenesené pravomoci, pečlivě zváženo a nastaven, přičemž by měl být zohledněn stupeň rozvoje místního finančního trhu v každém členském státě.

4.4.8 Nástroj odepsání závazků vyžaduje dodatečná vysvětlení a objasnění. V zájmu minimalizace jakýchkoliv nejistot mezi investory by měla být zavedena jasná pravidla týkající se způsobilých závazků a prahových podmínek pro odepsání závazků.

4.5 Právní otázky: práva třetích stran

4.5.1 Zdá se, že práva třetích stran považuje úpadkové právo ve většině členských států za podružné. Zohlednění **veřejného zájmu převažuje nad ochranou osobních práv** a rozdělení ztrát sleduje odlišnou logiku. Článek 78 umožňuje napadnout rozhodnutí orgánu příslušného k řešení u soudu, omezuje však tuto možnost na zákonnost rozhodnutí o řešení problémů, na způsob provedení uvedeného rozhodnutí a na přiměřenost případně poskytnuté náhrady. Rozhodnutí orgánů příslušných k řešení nelze zastavit, ani nepodléhají žádnému druhu automatického pozastavení. Dokonce i v případě zrušení rozhodnutí orgánu příslušného k řešení jsou práva třetích stran omezena na náhradu utrpěné ztráty (čl. 78 odst. 2 písm. d)).

4.5.2 V kritických situacích, např. když hrozí úpadek banky, jistě není běžné úpadkové řízení vhodné. Nicméně široký rozsah pravomocí svěřených orgánům příslušným k řešení ve spojení s omezeným právem na odškodnění třetích stran **vzbuzuje obavy o právní legitimitu navrhovaného rámce**. V řadě členských států, zejména pak v těch, které se řídí jurisdikcí zvykového (anglosaského) práva, by soudy s největší pravděpodobností hájily své vlastní právo vyhovět stížnostem o soudní přezkum každého rozhodnutí učiněného správním orgánem, pokud některý jednotlivec nebo skupina doloží, že byli v důsledku tohoto rozhodnutí poškozeni.

4.5.3 Obava vyjádřená ve výše uvedeném odstavci byla v nejružnějších kruzích zpochybněna, a to jak na základě právních, tak společenských důvodů, takže EHSV to ponechává na zvážení zákonodárných subjektů. Přesto by rád upozornil na jeden důležitý aspekt: pokud by se někdo domníval, že se orgán příslušný k řešení nebo správci dopustili **hrubého profesního pochybení**, pak pouze soudci mají jistý druh imunity pro rozhodnutí učiněná během jednání, avšak žádný zákon nebo právní úprava nemůže toto privilegium rozšířit na správní orgán, jako je např. orgán příslušný k řešení, na němž by pak bylo možné **se před soudem domáhat odpovědnosti**

za škody. V tomto případě by jakákoliv částka zaplacená za odškodnění byly **veřejné finance**.

4.6 Financování řešení problémů

4.6.1 Řešením financování se Komise zabývala již ve dvou sděleních. Jedno nese název *Fondy pro řešení problémů bank* a druhé *Rámec EU pro řízení krizí ve finančním odvětví* ⁽¹³⁾. Předkládaný návrh směrnice dále upřesňuje návrhy vyslovené v uvedených sděleních. EHSV již vyjádřil svůj postoj k těmto sdělením ve dvou stanoviscích ⁽¹⁴⁾. Komise v obou případech vyjádřila svou podporu návrhům Výboru na zřízení jednotné sítě vnitrostátních fondů pro řešení problémů ex ante a doporučila při navrhování sítě pečlivě zvažovat všechny specifické podmínky v každém členském státě.

4.6.2 Směrnice navrhuje, aby byly náklady na řešení problémů, jež neponesou akcionáři a věřitelé, kryty z dalšího financování poskytnutého odvětvím bankovníctví. V případě potřeby by mohl být do pomoci zapojen systém pojištění vkladů. EHSV vítá zavedení harmonizovaných pravidel založených na příspěvcích ex ante pro systémy pojištění vkladů a fondy pro řešení problémů. Kritéria příspěvků ex ante k financování řešení problémů se s ohledem na současnou situaci jeví jako správná a realistická. Nicméně hospodářské a finanční podmínky se mohou nečekaně změnit, jak jsme viděli v posledních letech. Vzhledem k tomu, že fondu pro řešení problémů může trvat deset let, než začne poskytovat plné krytí nákladů, navrhuje EHSV zavedení **pravidla, jež umožní, aby mohla být kritéria příspěvků ex ante k financování jednou za čas revidována**.

4.6.3 EHSV uznává potřebu solidarity a souhlasí s návrhem výpůjček mezi mechanismy financování (článek 97) a se vzájemným využitím vnitrostátních mechanismů financování v případě řešení problémů na úrovni skupin (článek 98). Provedení návrhu vzájemného využívání mechanismů financování před tím, než tyto mechanismy dosáhnou cílové kapacity a určitého stupně harmonizace, bude nicméně dosti problematické. Většina členských států souhlasí s tím, že by jejich fondy pro řešení problémů a systémy pojištění vkladů měly být založeny na financování ex ante, ale některé členské státy dosud preferují financování ex post. Požadavky čl. 97 odst. 2 a článku 98 budou problematické pro státy, kde nejsou centrální banky oprávněny půjčovat podle článků 96 a 98. Výbor by uvítal, kdyby Komise zavedla konkrétní kroky a doporučení směřující k překonání potíží a urychlení procesu harmonizace.

⁽¹³⁾ Viz COM(2010) 254 final a COM (2010) 579 final.

⁽¹⁴⁾ Viz stanovisko EHSV ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Evropské centrální bance o *fondech pro řešení problémů bank*, Úř. věst. C 107, 6.4.2011, s. 16, a stanovisko EHSV ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské centrální bance – *Rámec EU pro řízení krizí ve finančním odvětví*, Úř. věst. C 248, 25.8.2011, s. 101.

4.6.4 Výbor sice uznává potenciální výhody možných synergií jednotné instituce pro pojištění vkladů a fondu pro řešení problémů, zdá se však, že v současné situaci, kdy je řada systémů pojištění vkladů podfinancována, by bylo podobné opatření pro některé státy problematické. Výbor vítá přístup Komise, jenž umožňuje, aby si každý členský stát zvolil, zda upřednostní jedno nebo dvě finanční opatření (fondy). EHSV zároveň doporučuje, aby směrnice zavedla opatření, jež zaručí, že každý systém pojištění vkladů bude moci plnit svou hlavní funkci, tedy neustále chránit retailové vkladatele.

4.6.5 EHSV vítá úsilí Komise o zavedení evropského systému mechanismů financování, jenž má zajistit, že všechny instituce EU budou podléhat stejně účinným pravidlům financování řešení problémů. Zajistit účinné financování řešení problémů s rovnými podmínkami ve všech členských státech je v nejvyšším zájmu každého členského státu i jednotného finančního trhu, neboť to přispívá ke stabilitě a rovným podmínkám hospodářské soutěže. Výbor by uvítal, kdyby byl co nejdříve předložen realistický harmonogram zavádění budoucího systému mechanismů financování pro řešení problémů.

V Bruselu dne 12. prosince 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
